

GBM - EWS-34/13



**JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 7  
BARCELONA  
PROCEDIMIENTO ABREVIADO RAPIDO Nº 281/13**

*M. Panadés  
F 93 268. 1304*

**SENTENCIA**

En Barcelona a 5 noviembre 2013

Vistos por D. Federico Vidal Grases, Magistrado del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 de Barcelona los presentes autos instados por el Letrado don Miguel M. Panadés i Cortes en nombre y representación CONFEDERACION SINDICAL DE LA COOMISION OBRERA NACIONAL DE CATALUNYA- FEDERACIÓN DE EDUCACIÓN-, contra la Universidad Politécnica de Cataluña, representada por el Procurador don Carlos Testor Olsina asistida por el Letrado don Enrique Alcántara -García Irazoqui se procede a dictar Sentencia en nombre de S.M. el Rey, en base a los siguientes;

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha de 16/07/13 tuvo entrada en el Juzgado Decano, escrito de demanda de recurso contencioso-administrativo suscrita por la parte actora, en la que tras concretar la resolución objeto de recurso alegaba los hechos y fundamentos de Derecho que estimaba aplicables al caso y solicitaba la estimación de aquella en los términos expuestos en su escrito. La actora no solicitó prueba ni vista.

**SEGUNDO.-** Por Decreto de 30/09/13 tras subsanar los defectos apreciados, se procedió a reclamar el expediente administrativo. La administración demandada no solicitó vista ni prueba, por lo cual el procedimiento quedó pendiente de Sentencia.

**TERCERO.-** En la tramitación del procedimiento se han observado las prescripciones legales, salvo el plazo para dictar sentencia debido a razones estructurales y permanentes.

**CUARTO.-Objeto del procedimiento.**

El presente recurso contencioso administrativo tiene por objeto la pretensión anulatoria ejercitada a nombre de CONFEDERACION SINDICAL DE LA COOMISION OBRERA NACIONAL DE CATALUNYA- FEDERACIÓN DE EDUCACIÓN contra la desestimación tácita de la reclamación de la paga extraordinaria de diciembre 2012



## FUNDAMENTOS DE DERECHO.

**PRIMERO.-** La parte actora súplica que se anule la actuación administrativa impugnada por su disconformidad a derecho, alegando en esencia vulneración de la normativa básica de aplicación, vulneración de retroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos y del principio de seguridad y confianza legítima; inexistencia de la causa de excepcionalidad que justifica el ejercicio por el Govern de la habilitación del artículo 34 de la ley 1/2012 de 22 febrero. Subsidiariamente en la parte actora formula una reclamación parcial de la paga extra de diciembre 2012 por haberse devengado una parte de las mismas.

Frente a ello la administración demandada alega diversos acuerdos del Govern de la Generalitat y las medidas que el Estado se ha visto obligado a adoptar en atención al actual crisis económica, indicando que se ha limitado aplicar la normativa de rigor y que resulta del RDL 20/2012, por todo lo cual súplica que se desestime la demanda.

**SEGUNDO.-** La solicitud de la parte actora se divide en dos partes. La primera en cuanto su pretensión de recuperación de la totalidad de la paga extra de Navidad 2012 y la segunda y de carácter subsidiario, en cuanto a la pretensión de recuperación de la parte devengada de dicha paga hasta el momento en que entró el RDL 20/12, que entró en vigor el día 15 julio 2012

**TERCERO.-** El artículo segundo de dicho RDL 20/12, establece:

*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*

*2. Para hacer efectivo lo dispuesto en el apartado anterior, se adoptarán las siguientes medidas: (...)*

*2.2 El personal laboral no percibirá las cantidades en concepto de gratificación extraordinaria con ocasión de las fiestas de Navidad o paga extraordinaria o equivalente del mes de diciembre del año 2012. Esta reducción comprenderá la de todos los conceptos retributivos que forman parte de dicha paga de acuerdo con los convenios colectivos que resulten de aplicación.*

*La aplicación directa de esta medida se realizará en la nómina del mes de diciembre de 2012, sin perjuicio de que pueda alterarse la distribución definitiva de la reducción en los ámbitos correspondientes mediante la negociación colectiva, pudiendo, en este caso, acordarse que dicha reducción se ejecute de forma prorrateada entre las nóminas pendientes de percibir en el presente ejercicio a partir de la entrada en vigor de este Real Decreto-ley ..." y el art. 6 del Real Decreto-Ley 20/2012 , añade que: "Durante el año 2012, se suprime para el personal laboral del sector público la percepción de la gratificación*



*extraordinaria con ocasión de las fiestas de Navidad contenida en el art. 31 del Estatuto de los Trabajadores , aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo , y sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 2, apartado 2.2 de este mismo Real Decreto -ley".*

El art. 22.Uno de la Ley 2/2012 señala que constituyen sector público:

*"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.*

A la vista de esta normativa no puede dudarse de la aplicación del RDL 20/12 al personal universitario.

En relación con la supuesta falta de competencia de la Generalitat de Cataluña para adoptar la medida de supresión de la paga extra, debe recordarse que el artículo 172 del estatuto de autonomía de 2006 establece que:

*"Correspon a la Generalitat, en matèria d'ensenyament universitari, sens perjudici de l'autonomia universitària, la competència exclusiva sobre: (...) El finançament propi de les universitats i, si escau, la gestió dels fons estatals en matèria d'ensenyament universitari.(...) El règim retributiu del personal docent i investigador contractat de les universitats i l'establiment de les retribucions addicionals del personal docent funcionari.*

**CUARTO.-** Entrando los concretos motivos de impugnación, en primer lugar en cuanto a la infracción de normativa básica, que según el recurrente afecta al Estatut de Catalunya, derechos fundamentales de la Unión Europea, Constitución Española, Estatutos de la Universidad, derecho de negociación colectiva y otras normas, no puede prosperar a la vista de la jurisprudencia recaída sobre esta cuestión que viene a indicar que la regulación de las retribuciones de las empleados públicos tiene una conexión directa con la ley formal; por lo cual se ha de efectuar el cálculo de la legalidad de las operaciones administrativas de fijación de las retribuciones básicas y complementarias desde esta posición, siendo meros instrumentos auxiliares de cómputo las disposiciones de carácter reglamentario e inferior y que puedan dictarse para la fijación de las cuantías. La fijación de techos salariales encuentra su apoyo en la competencia estatal de dirección de la actividad económica general, y se fundamenta en el artículo 149.1.13 de la Constitución (STC 96/90, 237/92 y 171/96), reiterando ésta última que el establecimiento de un límite porcentual máximo o limitación de haberes para el incremento de remuneraciones de los funcionarios públicos, está encaminado a la consecución de la estabilidad económica y a la gradual recuperación del equilibrio presupuestario.



El carácter básico del artículo dos del Real Decreto Ley 20/2012 se afirma y justifica además en el Auto del Pleno del Tribunal Constitucional de 23 abril, dictado en el conflicto positivo de competencia núm. 6862/2012 interpuesto por el Abogado del Estado en nombre del Gobierno estatal contra la decisión del Gobierno Vasco que acordara que los trabajadores del sector público vasco cobrasen la paga extraordinaria de diciembre de 2012, para confirmar la procedencia de la suspensión cautelar de dicha decisión gubernativa autonómica en los siguientes términos:

#### "CUARTO

( ) Con ese propósito, debe resaltarse que la decisión objeto del presente conflicto de competencias se ha justificado en que la suspensión de la paga

extraordinaria de Navidad era injusta en "el fondo y en la forma", que afecta a la prestación de los servicios públicos, amén de tener un impacto "dudoso" sobre el déficit, dado que lo que se ahorra por un lado se pierde por Ja menor recaudación del Estado por vía de impuesto sobre la renta o sobre el valor añadido, y que el Real Decreto-ley 20/20 12 invade competencias autonómicas, prevaleciendo, en caso de colisión, la norma vasca. Por lo que a este incidente respecta, conviene tener también presente que, ante la situación de crisis económica que afecta a nuestro país, el Estado ha venido adoptando una serie de medidas legislativas para abordarla, entre las que se encuentra precisamente el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de acuerdo con cuyo artículo 2 el personal del sector público, sea funcionario o laboral, "no percibirá en el mes de diciembre las cantidades a que se refiere el art. 22. Cinco. 2 de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 en concepto de sueldo y trienios", ni tampoco "las cuantías correspondientes al resto de los conceptos retributivos que integran tanto la paga extraordinaria como la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes del mes de diciembre ". El objetivo declarado de esta norma -que se encuentra directamente relacionada con la decisión del Gobierno Vasco ahora suspendida-, es la reducción del déficit público a través de la contención de los gastos de personal en el sector público, pero sin menoscabar la prestación de servicios públicos esenciales. En este sentido, se afirma en su exposición de motivos que el proceso de consolidación fiscal y de sostenibilidad de las cuentas públicas exige de las Administraciones públicas continuar adoptando una serie de medidas extraordinarias y urgentes, "dirigidas a racionalizar y reducir el gasto de personal de las Administraciones Públicas y a incrementar la eficiencia de su gestión". Se trata de acometer una serie de reformas de necesidad extraordinaria, dada la naturaleza de la crisis económica actual y la urgencia de llevar a cabo las reformas estructurales que contribuyan a reforzar la garantía de cumplimiento de los compromisos adquiridos por España en materia de gasto público y déficit, así como la mejora de la eficiencia, productividad y competitividad de nuestra economía. Todos estos aspectos se relacionan con el fin de promover la estabilidad económica y el equilibrio fiscal, objetivo macroeconómico auspiciado por el art. 40. 1 CE, a lo que indiscutiblemente puede contribuir la gradual recuperación del equilibrio presupuestario (sobre este último aspecto, SSTC 237/1992, FJ 3 y 62/2001, FJ4), y que se integra



En las recomendaciones específicas formuladas por el Consejo Europeo a España en el mes de junio. Pocas dudas hay, desde una mera perspectiva cautelar, de que con la medida consistente en la supresión de la paga extraordinaria de diciembre para los empleados públicos el Estado ha tomado una decisión de política económica general expresiva de la voluntad de contención del gasto público, con la que pretende, como señala la propia exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2012, no sólo "el diseño de una estrategia de política económica que contenga los elementos adecuados en el presente contexto, sino también su articulación a medio plazo de un modo verosímil y capaz de concitar la credibilidad de los mercados financieros" que garantice el cumplimiento de nuestros compromisos fiscales dentro del marco del déficit establecido por la Unión Europea y que se recupere la confianza y el crédito de las Administraciones públicas españolas.

QUINTO...Hecha esta precisión sobre los límites del debate procesal en el presente incidente es cierto también que el levantamiento de la medida de suspensión podría poner en peligro, como señala el Abogado del Estado, la efectividad de una medida de política económica general relacionada con el conjunto de la política estatal encaminada a lograr la contención del déficit y endeudamiento públicos, con las correlativas e indeseables consecuencias que, en el contexto de la actual situación económica y financiera, pudieran generarse para el conjunto de la economía española y, en especial para el equilibrio financiero de las cuentas públicas. Como ha establecido ya este Tribunal, la adopción de decisiones unitarias en materia de política económica es una consecuencia de la necesidad de dar un tratamiento uniforme a determinados problemas en orden a la consecución de objetivos de interés general y de evitar que, dada la estrecha interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio nacional se produzca un resultado disfuncional y disgregador (en tal sentido, src 186/1988 de 17de octubre, FJ2yATC 108/2011, FJ5). En efecto, este Tribunal ha entendido que el establecimiento de límites a las retribuciones de los funcionarios debe analizarse desde la perspectiva de los arts.149.1.13 y 156.1 CE, pues dichos límites se vinculan directamente "con la fijación de la política económica general por parte del Estado" ( STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3), por cuanto se trata de una medida dirigida a contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público (STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11), "puesto que la incidencia en la autonomía financiera y presupuestaria de las Comunidades Autónomas está directamente relacionada con la responsabilidad del Estado de garantizar el equilibrio económico general" ( STC 148/2006 FJ 6; y SSTC 171/1996 de 30 de octubre, FJ 2 y 103/1997 de 22 de mayo)."

En definitiva, se trata de constatar que el Estado en uso de sus facultades de dirección de la economía ha procedido a adoptar una serie de medidas y en consecuencia la Generalitat de Cataluña no ha tenido otra opción que la de aplicarlas , lo que ha hecho mediante la Ley de Presupuestos 1/2012, Acuerdo de 28 febrero 2012 que aprueba una serie de medidas excepcionales, Acuerdo de 31 mayo 2012 y otros, los cuales inevitablemente repercuten sobre el personal de universidades, por tratarse de personal público en la forma que sea indicado en el FD 3º.



Nada cabe objetar a la legalidad del RDL 20/12 y de los acuerdos y las medidas que los mismos implican, aunque es de indicar que el Juez que suscribe comparte esencialmente las reflexiones que realiza la actora en su demanda sobre los perjuicios inmerecidos, desproporcionados y devastadores que el RDL 20/12 y demás normas limitadoras de derechos están ocasionando sobre la clase funcionarial.

**QUINTO.-** En relación con la vulneración al derecho a la negociación colectiva y normas OIT que implican las medidas adoptadas por la Generalitat de Cataluña, este motivo tampoco puede prosperar a la vista que el Tribunal Constitucional asume que la relación jurídico-constitucional entre normas estatales y convenios colectivos se sujeta al principio de jerarquía normativa. Así lo confirman, entre otras, las SSTC 177/1988, 171/1989 , 210/1990 , 145/1991 y 62/2001 , al declarar 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 aquélla, así como, más genéricamente, a lo establecido en las normas de mayor rango jerárquico». La primacía de rango de la ley se afirma en la STC 208/1993 , que señala su papel organizador del propio sistema de negociación colectiva, y en sentencias como las 73/1984 , 58/1985 , 184/1991 y 80/2000 que recuerdan la indisponibilidad convencional de las reglas estatales del procedimiento negociado. Bajo esta premisa, la articulación entre las normas estatales y convencionales se regirá por el criterio de validez exigido por la jerarquía de rango, esto es, la nulidad de la cláusula convencional que vulnera alguna disposición estatal, antes o después de la entrada en vigor de la ley, siendo inadmisibles, como recuerdan las SSTC 210/1990 y 62/2001 , que una norma estatal no pueda entrar en vigor en la fecha prevista debido a la presencia de un convenio colectivo que regule en sentido contrario la misma materia. El TC no duda en esta jurisprudencia de catalogar al convenio colectivo como norma jurídica y de aplicar un principio de jerarquía respecto a la norma estatal.

A la vista de esta doctrina no puede dudarse de que una norma estatal implique la supresión de la paga extraordinaria de Navidad, en atención a la coyuntura económica y necesidad de reducción del déficit público.

En virtud de todo lo expuesto la solicitud principal de la demanda deberá ser desestimada.

**SEXTO.-** La petición subsidiaria consistente en la reclamación parcial del importe de la paga extra de diciembre 2012 en la parte devengada en el momento de dictarse el RDL 20/2012, tendrá un tratamiento distinto.

La condición estatutaria de la relación funcionarial lleva pareja la posibilidad de modulación administrativa de las condiciones del servicio, entre ellas las retributivas. Es bien sabido que la teoría del status o de la relación estatutaria que caracteriza el vínculo que une a la Administración con sus empleados se construye en torno a una relación de especial sujeción de éstos con aquélla en la que las garantías ordinarias del común de los ciudadanos frente a la Administración se constriñen y modulan para alcanzar menor intensidad.



La posibilidad de alterar las retribuciones de los funcionarios y del personal al servicio de las Administraciones Públicas se explica, así, en el seno de una situación de supremacía especial a la que el personal al servicio de la Administración queda —como hace ahora un siglo dijera Léon DUGUIT— bajo la aplicación de una situación objetiva regulada por la norma, que apodera a la Administración para adaptar el régimen de esas situaciones a las necesidades del servicio o a las cambiantes exigencias del interés general, por lo que la idea de los iura quaesita se debilita consecuentemente, como señaló el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 108/1986, de 29 de julio, 99/1987, de 11 de junio, y 70/1988, de 19 de abril, entre otras.

Ahora bien, este carácter más incisivo de las potestades administrativas no implica un poder omnímodo o ilimitado de la Administración para alterar sin excepción las situaciones consolidadas dentro de la relación estatutaria. Es cierto en el seno de las relaciones estatutarias y de especial sujeción la idea del derecho adquirido se desvanece, pero no desaparece.

Se recordará sucintamente que el derecho adquirido es aquél de carácter subjetivo que ha sido patrimonializado, que ha entrado a formar parte del patrimonio de una persona de modo definitivo. Asimismo ha de tenerse en cuenta que hay retroactividad a los efectos del artículo 9.3 de la CE cuando la medida considerada pretende aplicarse a hechos o conductas acontecidos antes de su adopción, que ya hayan agotado plenamente sus efectos, en cuyo caso estamos ante una retroactividad máxima o de primer grado; ya tuvieran efectos pendientes pero generados antes de la adopción de la medida, supuesto en el que se habla de retroactividad impropia, o de grado medio.

La conexión entre la idea de derecho adquirido y el artículo 9 de la Constitución es clara: cuando dicho precepto garantiza la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales está salvaguardando los derechos adquiridos, entendiendo por éstos los efectivamente patrimonializados, con independencia de que algunos efectos de los mismos no se hayan consumado.

La STC 108/1986 sostuvo que "sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del artículo 9.3 de la Constitución, cuando incide sobre relaciones consagradas y afecta a situaciones agotadas". La línea divisoria de aplicación del principio de irretroactividad fue fijada en términos negativos por la también citada STC 99/1987, según la cual "la prohibición de la retroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto, y no a los pendientes, futuros, condicionados y expectativas". Por su parte, la STC 42/1986, de 10 de abril, afirma que "lo que se prohíbe en el artículo 9.3 es la retroactividad, entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad". Es lógico pensar que esta última afirmación no considera "proyección hacia el futuro" los derechos consagrados de la variedad de los que se cumplen por tracto sucesivo, como los derechos pasivos o los



derechos retributivos presupuestariamente previstos por anualidades, pues de lo contrario éstos perderían su base legal.

La cuestión se centra, en todo caso, en saber cuándo se considera patrimonializado un derecho subjetivo y si tal circunstancia integra o no la definición del concepto de derecho adquirido. En este sentido, ha de distinguirse el momento de consolidación de un derecho con el de su plena eficacia o perfección, pues hay situaciones de consolidación sujetas a condiciones o modos que las perfeccionan haciéndolas efectivas en un momento posterior, como sucede con el devengo periódico en relación con obligaciones de tracto sucesivo, entre las que –como se ha apuntado– se encuentra el pago de los salarios previamente reconocidos y fijados en su montante global para toda un anualidad.

La jurisprudencia del TC antes citada no veta por completo la existencia de ciertos derechos adquiridos en las relaciones de especial sujeción. En el marco de éstas, y en referencia específica a la relación funcional, el Tribunal Supremo ha sostenido por su parte la existencia de derechos adquiridos respecto de las retribuciones consolidadas, especialmente en relación a las retribuciones básicas, sueldo base, pagas extras y trienios, que son las que configuran aspectos tan importantes como los derechos pasivos.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo admite que mediante una norma con rango de Ley se pueda cambiar la estructura de las retribuciones pero exige que se mantenga, en todo caso, los derechos consolidados del montante de las citadas retribuciones, pues lo contrario quebrantaría el artículo 9.3 de la Constitución.

En otras palabras, las retribuciones de los funcionarios se pueden limitar, reducir o congelar por Ley, pero no con carácter retroactivo, pues ahí actúa la barrera de los derechos adquiridos, como avalan las reiteradas sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Así, la STS de 19 de noviembre de 2002 (rec. núm. 253/1999), recuerda que es “reiteradísima la doctrina jurisprudencial que señala que los funcionarios públicos están sometidos a un régimen estatutario y que no pueden invocar con éxito pretendidos derechos adquiridos frente a la Administración, salvo que afecten al mantenimiento de su puesto de trabajo o a derechos consolidados”. La STS de 29 de mayo de 1995 (rec. núm. 1311/1992) –con cita de la doctrina precedente– afirma que “dentro del amplio campo que la noción estatutaria del régimen jurídico de los funcionarios ofrece a los poderes públicos para introducir innovaciones en dicho régimen, sin que frente a las mismas resulte eficaz invocar la intangibilidad característica de los derechos adquiridos, la jurisprudencia, acompañada en su doctrina por una usual práctica normativa, ha delimitado aquel campo al sostener que aunque no puede incluirse entre los derechos adquiridos el mantenimiento de una determinada estructura de las retribuciones, sin embargo sí merece aquella calificación el montante consolidado de las mismas, al que normalmente suele atenderse, en caso de que el nuevo régimen lo disminuya, mediante la técnica de los complementos personales y transitorios, absorbibles por futuros aumentos”. Es decir, que los poderes públicos pueden cambiar la estructura de las retribuciones





Siempre que se mantenga el montante consolidado y devengado de las mismas.

Ciertamente, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial expuesta, la consolidación del montante total de las retribuciones en el régimen estatutario, constituye un derecho adquirido y como tal es un efecto jurídico ya producido, ya ganado por cada funcionario sometido a ese régimen estatutario. Es de resaltar a este respecto que el pago de haberes a los funcionarios mediante nóminas no constituye un acto nuevo o una emanación reiterada de actos administrativos que nacen cada mes, sino que son prestaciones económicas de tracto sucesivo (verdaderos derechos subjetivos, no meras expectativas) que tienen su origen en una única situación fáctica y jurídica reconocida, consagrada y perfeccionada —en este caso— por la Ley de Presupuestos,

Es jurídicamente inadmisibles que se disminuya el importe de las retribuciones básicas, pagas extras o trienios que, como es sabido, se devengan en el momento de su perfección. De este modo, no sólo se quebranta el principio de seguridad jurídica y el de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, sino que también se desconoce el principio de confianza legítima que asimismo deriva del artículo 9.3 de la CE.

La seguridad jurídica, según el Tribunal Constitucional, es la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad. Y aun cuando resulta claro, como advierte la STC 150/1990, de 4 de abril, que la seguridad jurídica no puede erigirse en valor absoluto (so riesgo de petrificación del ordenamiento), ni debe entenderse tampoco como un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de un determinado régimen, "sí protege, en cambio, la confianza de los ciudadanos, que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles, ya que la retroactividad posible de las normas tributarias no puede trascender la interdicción de la arbitrariedad" (como posteriormente —y en parecidos términos— reiteran las SSTC 197/1992, 182/1997, 273/2000). De modo que, como afirma la STC 234/2001, de 13 de diciembre, una Ley retroactiva vulnera el principio de seguridad jurídica cuando se revela "irrazonable e imprevisible, con quiebra de la confianza legítima de los obligados tributarios en la que razonablemente esperaban debía ser la actuación de los poderes públicos".

Siguiendo el precedente de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán, nuestro Tribunal Constitucional parece así erigir el principio de confianza legítima como parámetro certero para dilucidar la constitucionalidad de las normas retroactivas.

En este contexto hermenéutico, el Tribunal Constitucional ha advertido que el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 de la CE tiene una dimensión formal y otra temporal. La primera apela a la cualidad de la norma jurídica, a la que le son exigibles determinados rasgos de racionalidad, inteligibilidad y publicidad. La segunda se dirige fundamentalmente a la estabilidad de las situaciones y de las relaciones jurídicas. En este segundo orden de



problemas, la seguridad jurídica resulta lesionada en aquellos casos en que los poderes públicos realizan actuaciones que afectan a situaciones –como las retribuciones y salarios fijados presupuestariamente- a las que se les supone una cierta estabilidad y cuyo reconocimiento presupuestario genera un statu quo subjetivo y una expectativa económica que son dignos de protección. Es precisamente éste el sentido informador que tiene el “principio de estabilidad” del régimen retributivo ya que lógicamente, la forma de vida de las personas se adecua a los ingresos que racionalmente espera conseguir de manera estable. Y dicha forma de vida puede verse quebrantada cuando, de forma sorpresiva, se produce un recorte tan sustancial en la paga extra como hace el Real Decreto-Ley 20/2012; cuanto más si previas actuaciones de los poderes públicos han generado en los afectados la legítima y racional creencia en el mantenimiento de una determinada situación, a la que han acomodado además su vida económica, social y familiar.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha insistido en ese elemento sorpresivo de lo inesperado para fundamentar los supuestos de ruptura de la confianza legítima, en una línea jurisprudencial sólida y bien conocida. Y aunque se han señalado los límites del principio de confianza legítima desde la perspectiva de la responsabilidad patrimonial del legislador (GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado Legislador”, Revista de Administración Pública, núm. 159, 2002), no cabe soslayar que el principio impone límites ciertos a la capacidad innovativa de la Ley (BACIGALUPO SAGGESE, M., “Límites constitucionales a la innovación legislativa: retroactividad, retrospección y responsabilidad patrimonial del Estado”, Documentación Administrativa, núms. 263 y 264, 2003), y, en particular, a sus efectos retroactivos (MUÑOZ MACHADO, S., Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, vol. II, Madrid, 2006, pp. 190 y ss.); de modo que dicha responsabilidad emerge cuando se quebranta una situación consolidada que va más allá de la mera expectativa, en la que existen situaciones subjetivas perfeccionadas y patrimonializadas cuyo desconocimiento o quebranto deviene inconstitucional y se hace acreedor a algún género de compensación.

**SEPTIMO.-** Y es que ya se están produciendo resoluciones judiciales que reconocen el derecho a los funcionarios a percibir la parte devengada de la paga extra.

En ese sentido cabe citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 julio 2013 declara el derecho del personal laboral de los hospitales afectados a percibir las cantidades correspondientes a los servicios efectivamente prestados con carácter previo a la entrada en vigor del Real Decreto Ley 20/2012, es decir, del periodo comprendido entre los días 1 de junio y 14 de julio de 2012, del importe que corresponda por grupo y nivel profesional para cada trabajador afectado por el presente conflicto colectivo respecto de la paga de Navidad correspondiente al año 2012 que utiliza la siguiente argumentación:



Por otra parte como el Real Decreto Ley 20/2012 entró en vigor el 15 de julio de 2012, es a partir de esa fecha cuando comienza su eficacia la disposición derogatoria única, habiendo estado vigente hasta esa fecha la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, que preveía el derecho a percibir las pagas extraordinarias de los meses de junio y diciembre en el año 2012, por lo que de acuerdo con lo reseñado ya en sentencias de esta Sala de 14 de diciembre de 2012 y la reseñada de 15 de marzo de 2013, existe un derecho económico ya perfeccionado y consolidado, integrado en el patrimonio de los trabajadores afectados, no de una simple mera expectativa de derecho, en el tramo que va del 1 de junio al 14 de julio de 2012, anterior a la entrada en vigor del RDL 20/2012, al haberse prestado servicios, todo ello en consonancia con la doctrina del Tribunal Constitucional contenida, entre otras muchas, en su sentencia nº 184/2011 y auto nº 162/2012 reiterando así mismo que "No tendría ningún sentido, a mayor abundamiento, sino se quiere dar un tratamiento discriminatorio e injustificado que vulneraría el principio de igualdad del art. 14 CE, suprimir la paga extraordinaria de Navidad en su totalidad respecto del personal afectado por el presente conflicto colectivo y, en cambio, mantenerla proporcionalmente en función del tiempo devengado respecto a los trabajadores que hayan visto extinguido sus contratos de trabajo por cualquier causa en las universidades demandadas antes del 15 de julio de 2013. Y es que, a la extinción del contrato, como es lógico, ha de procederse a la liquidación o cálculo de la parte de paga(s) extra(s) devengada(s), sin que resulte lícito denegarlas a los contratados en régimen temporal, según preconiza doctrina constitucional (STC 177/1993, de 31 mayo)", por lo que estimamos la pretensión subsidiaria formulada por la parte actora y declaramos el derecho del personal laboral de los referidos Hospitales a percibir las cantidades correspondientes a los servicios efectivamente prestados con carácter previo a la entrada en vigor del Real Decreto Ley 20/2012, es decir, del periodo comprendido entre los días 1 de junio y 14 de julio de 2012.

En igual sentido se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Social), en Sentencia de 14 diciembre 2012, que reconoce el derecho de unos trabajadores de una empresa pública de la comunidad de Madrid a percibir la parte devengada de la paga extra y que aclara los siguientes conceptos:

*"Devengo—día en el que se adquiere el derecho a alguna percepción o retribución por razón del trabajo, desde el que se producen los efectos.*

*Liquidación—momento en que se cuantifica (se concreta el pago total) la cantidad devengada a abonar que suele ser los primeros días (del día 1 al día 5) del mes cuando se realiza la nómina. Abono—momento en que se cobra lo devengado.*

*Constando la fecha de entrada en vigor de la norma aquí examinada, el 15 de julio de 2012 y Conforme la reiterada doctrina del TS (por única ST de 21 de abril de 2010 de la Sala de lo Social de la Sección Primera del Tribunal Supremo) que dice "las pagas extraordinarias constituyen una manifestación del llamado salario diferido, se devengan día a día, aunque su vencimiento*



este lugar en determinados meses del año, y su importe debe equipararse al salario regularmente percibido por el trabajador, no constituyendo meras expectativas, por lo que los trabajadores, demandantes, tienen derecho a su percepción, no pudiendo tener la norma efecto retroactivo, lo que nos lleva con estimación parcial de la demanda a condenar a la demandada I.C.A. al abono a los mismos de la suma correspondiente a esos 14 días del mes de julio ya devengados."

También es muy de tener en cuenta la Sentencia dictada por el Juzgado Contencioso Administrativo número 15 de Barcelona en el procedimiento abreviado 258/13 y de fecha 24 octubre 2013, cuyo contenido asume íntegramente este Magistrado por estar enteramente de acuerdo con el mismo y que resulta aplicable al presente caso por tratar de los mismos conceptos generales, aunque en el caso de referencia son relativos a miembros del cuerpo de MMEE y que dice lo siguiente:

"Como cuestión previa remarcar lo que ya es doctrina reiterada jurisprudencial del TS, resumida entre otras por la STS (Sección 1ª de la Sala 4ª) de 21-4-10, acerca de lo que ha de entenderse por el término "paga extraordinaria". Para este alto Tribunal, cuya jurisprudencia, complementadora del ordenamiento jurídico, es vinculante para este Juzgador vía art 1.6 Cc, se constata que, "...las pagas extraordinarias constituyen una manifestación del llamado salario diferido, SE DEVENGAN DÍA A DÍA aunque su vencimiento tiene lugar en distintos meses del año (en nuestro caso, el punto de controversia se centra en la nómina de diciembre de 2012 relativa a la paga extraordinaria del segundo semestre del año) y su importe debe equipararse al salario regularmente percibido por el trabajador (en nuestro supuesto, funcionario público), no constituyendo meras expectativas..."

A lo anterior hemos de unir la prevalencia de la interpretación literal, de conformidad con el art 3.1 Cc y doctrina jurisprudencial pacífica (entre otras, STS 5-7-07), así como el principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales del art 9.3 CE78, precepto éste último que consagra por lo demás el principio de jerarquía normativa.

Del mismo modo, en virtud del principio de carga de la prueba del art 217 LEC 1/2000 se observa en folios 10 a 13 del expediente administrativo, que la nómina percibida por el aquí recurrente en diciembre de 2012 a raíz de sus altos emolumentos económicos, no quedaría englobada en el supuesto previsto en el art 2.6 del citado RD Ley, siéndole de aplicación en tanto que personal funcionario autonómico lo previsto en el art 2 y no lo indicado en el art 3 que se infiere para el personal funcionario estatal.

De la doctrina jurisprudencial antes expuesta tenemos que, el recurrente no tiene una mera expectativa a percibir los 44 días por él reclamados (del 1.06.12 al 14.07.12 ambos inclusive), sino un derecho económico ya DEVENGADO, ya trabajado, ya cotizado, ya perfeccionado, y ya consolidado, por lo que no cabe una interpretación contraria al art 9.3 CE78 de entender suprimible la paga extra de navidad de 2012 (paga extra de diciembre) de forma completa, con efectos retroactivos, antes al contrario, sin perjuicio de que cabe tal no abono de la citada paga a partir del 15-7-12, lo que no es

Administració de justícia a Catalunya • Administració de justícia en Catalunya



able, es retrotraer la supresión de tal retribución salarial (paga extra) a unos autos (los litigiosos de autos) en que ni siquiera había entrado en vigor el citado RD Ley. Esta interpretación ya ha sido asumida no sólo por la Sentencia del Juzgado de lo C-A nº 1 de Palencia (Sentencia nº 186/13 de 29-5-13) indicada en la demanda obrante en autos, sino también por las Sentencias de los TSJ de Madrid (Sección 5ª Sala de lo Social) y Cataluña (Sala de lo Social) respectivamente, en donde la primera (Sentencia nº 1133/12 de 14 de diciembre) referida a personal laboral, y la segunda (de julio de 2013) centrada en personal administrativo y de servicios de las universidades públicas catalanas, ya ponen de manifiesto en favor de los respectivos recurrentes, su derecho al percibo de la parte proporcional de la paga extraordinaria de diciembre de 2012.

A mayor abundamiento, ni la DF 15ª del citado RD Ley ni la Disposición Derogatoria Única del mencionado texto normativo, ni ningún otro precepto de tal disposición con rango de ley, establece retroactividad alguna, antes al contrario, establece una aplicabilidad de vigencia de su contenido a partir del 15-7-12, esto es, con efectos "ex nunc" y no "ex tunc".

Por último, procede una interpretación literal del precepto impugnado (art 2.1 RD Ley) que estatuye que "... (el personal del sector público definido en el art 22.Uno de la LPGE 2/12) ... verá REDUCIDA sus retribuciones en las cuantías que corresponda percibir... (reducción que no significa que no se abone la parte proporcional reclamada), interpretación textual ésta que es prevalente, puesto que si el legislador hubiese querido indicar que tal personal no iba a percibir cantidad alguna, así lo habría significado, de conformidad a lo que sí establece el legislador en el art 3.1 del citado RD Ley que prescribe que "... (el personal del sector público estatal funcionario, estatutario y miembros de la carrera judicial y fiscal...) no percibirá en el mes de diciembre (de 2012) NINGUNA CUANTÍA en concepto de paga extraordinaria ni en su caso, en concepto de paga adicional....".

Este Juzgador no discute la vigencia del principio de estabilidad presupuestaria del art 135 CE78 en el presente caso (pero sólo a partir de la vigencia del citado RD Ley, esto es, desde el 15-7-12, en aplicación de lo dispuesto en el art 2.1 "in fine" y 2.3 Cc, y nunca antes) ni la doctrina constitucional postulada por la STC 3/2003 de 16 de enero, que remarca la posibilidad que normas extrapresupuestarias (como el Decreto Ley que aquí se analiza) puedan incidir en las Leyes de Presupuestos. Así la referida sentencia dispone que "...obviamente las previsiones contenidas en la Ley de Presupuestos, pueden ser objeto de alteración durante su vigencia..." si bien, por la propia naturaleza y función de la Ley de Presupuestos, "...siempre ha de tratarse de modificaciones puntuales y únicamente por circunstancias sobrevenidas". Prosigue la mencionada STC en los siguientes términos: "...La Constitución y las normas que integran el bloque de la constitucionalidad establecen una reserva material de la Ley de Presupuestos... reserva que, aun cuando no excluye que otras normas (verbi gratia un Decreto Ley) con contenido presupuestario alteren la cuantía y destino del gasto público autorizados en dicha Ley, sí impide una modificación de la misma que no obedezca a circunstancias excepcionales". No obstante lo anterior, lo que sucede en nuestro caso, es que no cabe establecer una modificación de un



concepto retributivo como es la paga extraordinaria, en términos que no están establecidos en la propia norma con rango legal de referencia, debiéndose seguir por lo demás la máxima latina establecida en numerosas STS y STC según la cual "in claris non fit interpretatio".

TERCERO.- Sentado lo anterior, la Administración Autonómica, aquí demandada argumentaba que se ha de partir de la premisa, según la cual, la Ley 1/12 de 22 de febrero de Presupuestos de la Generalitat de Catalunya para el año 2012 en su art 34.1 autorizaba al Gobierno de la Generalitat a adoptar en su caso medidas excepcionales de reducción del gasto de personal para el ejercicio 2012, medidas éstas concretadas en los Acuerdos de Gobierno de 28-2-12 y 29-5-12 que reflejaban una reducción retributiva para tal personal adscrito a la Generalitat de Catalunya (entre ellos el cuerpo de los mossos d'esquadra) de un importe equivalente a un 5% de las retribuciones íntegras percibidas durante el año 2012, que se aplicaría con carácter general en las nóminas de junio y diciembre de 2012. A ello hemos de añadir, según la demandada, que el art 2 del RD Ley 20/12 ya citado tiene carácter básico (nadie discute la naturaleza de tal precepto), de aplicación general, aplicable pues, para todas las Administraciones Públicas, incluida la autonómica catalana, la cual al respecto dictó el Acuerdo de Gobierno GOV/78/2012 de 24 de julio. Al propio tiempo, se arguye que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas estableció una serie de Criterios para la aplicación del Título I del citado RD Ley 20/12, y como tales, también eran de aplicación general, predicables para todas las Administraciones Públicas.

Pues bien, en opinión de este Juzgador en modo alguno tales Criterios ministeriales pueden suplantar, sustituir o innovar lo ya establecido en una norma con rango de Ley, cual es el RD Ley 20/12, so pena de infringir el principio de jerarquía normativa del art 9.3 CE78, lo que es inadmisibile a todas luces. Del mismo modo, tampoco cabe por vía de acuerdos colectivos o paccionados entre la Administración y representantes sindicales, hacer prevalecer éstos sobre las concretas determinaciones contenidas en normas con rango de ley, de conformidad con lo que ya es doctrina jurisprudencial consolidada fijada entre otras por SSTC 55/85 y 210/90 de 20 de diciembre.

Por último, decir que, en relación a los 44 días litigiosos de autos, en tanto que se trata de días ya devengados (se adquiere el derecho a la percepción o retribución por razón del trabajo ya efectuado) y liquidados (días ya cuantificados en la nómina de julio, normalmente entre los días 1 a 5, con respecto al mes anterior, junio de 2012), pero no abonados, porque en teoría debían ser abonados en la nómina del mes de diciembre de 2012, es por lo que acojo íntegramente las pretensiones anulatorias postuladas por la actora, con los efectos administrativos y económicos que procedan, máxime cuando la resolución administrativa aquí impugnada infringe el ordenamiento jurídico, vía anulabilidad del art 63 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En consecuencia con lo expuesto con más el razonamiento utilizado por el Juzgado número 15, cuyo contenido, repetimos, asumimos íntegramente por estar absolutamente de acuerdo con el mismo procederá estimar parcialmente



La demanda y reconocer el derecho a los funcionarios de la Universidad Politécnica de Cataluña a percibir el importe correspondiente a los 44 días devengados en relación con el importe de la paga extra de Navidad no abonados, con todos los efectos administrativos y económicos que procedan.

**SEPTIMO.-** La cuantía es indeterminada y aparentemente supera el límite de los €30,000, si bien de forma colectiva y no individual por lo cual no procede el recurso de apelación

**OCTAVO.-** En aplicación del artículo 139, no procede imposición de costas por existir dudas sobre la cuestión.

### FALLO

**ESTIMO PARCIALMENTE** el recurso presentado por CONFEDERACION SINDICAL DE LA COOMISION OBRERA NACIONAL DE CATALUNYA-FEDERACIÓN DE EDUCACIÓN contra la desestimación tácita de la reclamación de la paga extraordinaria de diciembre 2012 y en consecuencia,

**DECLARO** la Universidad Politécnica de Catalunya deberá abonar la parte proporcional de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, devengada desde el 1-06-12 al 14-07-12 ambos días inclusive, con todos los efectos administrativos y económicos que procedan.

Sin imposición de costas.

Contra esta Sentencia no cabe interponer recurso de apelación

Lo pronuncio, mando y firmo. Doy Fe.



**PUBLICACIÓN.**- La anterior Sentencia fue leída y publicada por el Magistrado-Juez que la dictó en el día siguiente a su fecha y en audiencia Publica en los estrados del Juzgado. Doy Fe.