|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 86/2013 |
| Fecha | de 23 de abril de 2013 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Pascual Sala Sánchez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas. |
| Núm. de registro | 6862-2012 |
| Asunto | Conflicto positivo de competencia 6862-2012 |
| Fallo | Mantener la suspensión de la decisión del Gobierno Vasco, de fecha indeterminada, por la que se acuerda que los trabajadores del sector público vasco cobren la paga extraordinaria de diciembre de 2012, “así como respecto a las actuaciones o disposiciones que apliquen este criterio”. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 5 de diciembre de 2012, el Abogado del Estado, en nombre del Gobierno, interpuso conflicto positivo de competencia contra la decisión del Gobierno Vasco, de fecha indeterminada, por la que acuerda que los trabajadores del sector público vasco cobren la paga extraordinaria de diciembre de 2012, “así como respecto a las actuaciones con disposiciones que apliquen este criterio”, según acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 30 de noviembre de 2012.

El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE, a fin de que se acordase la suspensión del precepto impugnado.

2. Por providencia de 11 de diciembre de 2012 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia y dar traslado de la demanda y documentos presentados, por conducto de su Presidente, al Gobierno Vasco, al objeto de que en el plazo de veinte días aportase cuantos documentos de alegaciones considerase convenientes por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). Asimismo se acordó lo siguiente: tener por invocado por el Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 64.2 LOTC, ha producido la suspensión de la vigencia y aplicación de la decisión impugnada desde el día 5 diciembre 2012, fecha de interposición del conflicto; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, por si ante la misma estuviera impugnado o se impugnara la citada decisión —en cuyo caso se suspendería el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC—; y publicar la incoación del conflicto en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial del País Vasco”.

3. Por escrito de alegaciones registrado en este Tribunal Constitucional el día 15 de enero de 2013 el Letrado de los servicios jurídicos centrales de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en nombre del Gobierno Vasco, interesó la inadmisión del presente conflicto positivo de competencia, por estar planteado con carácter preventivo y anticipatorio y no tener, por lo tanto, objeto actual y determinado en el momento de su formulación, y, subsidiariamente, su desestimación, por ser el abono de la paga de Navidad en 2012 aplicación de lo establecido en la Ley 2/2011, de 13 diciembre, de presupuestos de Euskadi, y los arts. 77 y siguientes de la Ley de la función pública vasca 6/1989, de 6 julio, las cuales, en su opinión, no pueden ser desplazadas en su aplicación sin una previa declaración de inconstitucionalidad sobrevenida. Asimismo, para el caso de que este Tribunal considere de aplicación el art. 67 LOTC y tramite este procedimiento como un recurso de inconstitucionalidad, solicita la declaración de que el art. 2.1 y 2 del Real Decreto-ley 20/2012 se extralimita en el ejercicio de las competencias del Estado establecidas en el art. 149.1. 13 CE, pues invade competencias propias de la Comunidad Autónoma del País Vasco establecidas en el art. 148.1.1 CE, en relación con los arts. 10.2, 10.4, 40 y 44 h) del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Por último, solicita que se deje sin efecto la suspensión que pesa sobre la ejecución de las disposiciones del art. 19 de la Ley 6/2011, de 23 diciembre, de presupuestos de Euskadi para 2012, y en los arts. 77 y 78 de la Ley 6/1989, de 6 julio, de la función pública vasca, a los efectos de que a los empleados públicos de la activa Administración general de la Comunidad Autónoma del País Vasco se les hagan efectivas de la manera que determine el Gobierno Vasco las retribuciones correspondientes a la paga de Navidad de 2012 que hayan devengado y dejado de percibir.

4. El Pleno del Tribunal Constitucional, por sendas providencias de 12 de febrero de 2013, acordó, en primer lugar, denegar la solicitud de que el presente conflicto positivo de competencia sea tramitado en la forma prevista para los recursos de inconstitucionalidad, por no concurrir la exigencia, regulada en el art. 67 LOTC, de que la competencia controvertida en el conflicto de competencia haya sido atribuida por una ley o una norma con rango de ley; y, en segundo lugar, dar trámite de audiencia a las partes personadas —Abogado del Estado y Gobierno Vasco— para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la decisión impugnada en este conflicto positivo de competencia.

5. El Abogado del Estado, con fecha 25 de febrero de 2013, evacuó el trámite conferido por la providencia de 12 de febrero de 2013 interesando el mantenimiento de la suspensión, por los motivos que, sintéticamente, se exponen a continuación.

Comienza señalando que el Tribunal Constitucional tiene declarado que para la resolución de este tipo de incidentes es necesario ponderar, de un lado, los intereses implicados, tanto el general y público como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. En ese sentido, recuerda que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen, pues debe partirse del principio de la presunción de constitucionalidad de las normas o actos objeto de conflicto (ATC 355/2007, de 24 de julio, y doctrina allí citada).

En opinión del Abogado del Estado, la suspensión debe mantenerse porque, de acuerdo con la doctrina constitucional invocada, resulta prevalente el interés público ligado a la efectividad general de la medida de contención del déficit consistente en la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012. La erosión de aquella efectividad que fácticamente trae consigo la decisión del Gobierno Vasco causaría al interés general mucho mayores perjuicios que la percepción tardía de la citada paga extraordinaria, en el caso de que se desestimara la demanda de conflicto. Además, debe tomarse en consideración el interés de terceros, que sería el de los propios perceptores de la paga, si luego hubieran de devolverla.

En desarrollo de las alegaciones expuestas, el Abogado del Estado justifica a continuación la prevalencia del interés público ligado a la medida general de contención del déficit, así como el perjuicio reparable sobre su efectividad general si se levanta la suspensión. Para ello enumera la reiterada doctrina constitucional que declara la prevalencia del interés público ligado a la efectividad de una medida general de contención del déficit respecto a la percepción de ciertas retribuciones por parte de los empleados en el sector público (así, los AATC 885/1988, de 5 de julio, FJ único; 897/1988, de 13 de julio, FJ único, hasta otros más recientes, como el 87/2012, de 10 de mayo, FJ 3).

En el actual contexto económico financiero se ha robustecido incluso la necesidad de protección cautelar del citado interés público, así, el ATC 161/2011, de 22 de noviembre (en referencia, sin duda, al ATC 160/2011, de la misma fecha), FJ 3, que subraya la trascendencia cautelar que alcanzan los objetivos de la “ reducción del déficit público y el aseguramiento de la sostenibilidad fiscal a largo plazo, aspectos ambos intrínsecamente relacionados con la consecución de la estabilidad económica, objetivo macroeconómico auspiciado por el art. 40.1 CE —a lo que indiscutiblemente puede contribuir la gradual recuperación del equilibrio presupuestario— y con la propia garantía del principio de estabilidad presupuestaria, conforme establece el art. 135 CE tras la reciente reforma de este precepto (reforma de 27 de septiembre de 2011)”. Como soporte de esta alegación, se acompaña copia del epígrafe III.2, “Medidas de ajuste fiscal. 2. Medidas de reordenación y racionalización de las Administraciones Públicas”, páginas 26 a 29, del plan presupuestario 2013-2014, aprobado por el Consejo de Ministros de 3 de agosto de 2012 y remitido a la Comisión Europea, en donde se acredita que la principal medida de contención del gasto para el ejercicio 2012 resulta precisamente de la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 (que representa el 96 por 100 del total), una medida por otra parte que está exclusivamente limitada a 2012, pues para 2013 y 2014 las principales medidas de contención del gasto se centran en la congelación de la oferta de empleo público y en la supresión de los días de libre disposición y de los días adicionales de vacaciones por razón de antigüedad. Estas medidas responden a una recomendación del ECOFIN, han sido evaluadas positivamente por la Comisión Europea, el ECOFIN y el FMI, y son objeto de seguimiento por los organismos internacionales.

Asimismo, se afirma en el escrito del Abogado del Estado que el levantamiento de la suspensión supondría erosionar la efectividad de la medida de contención del déficit contenida en el art. 2 del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, y su credibilidad y favorable recepción internacional, especialmente en las instituciones de la Unión Europea. Con independencia de que, en virtud de su singular régimen financiero, la Comunidad Autónoma del País Vasco pudiera permitirse abonar la paga extraordinaria en diciembre de 2012, financieramente hablando, se afirma que las medidas generales de dirección económica han de regir por igual en todo el territorio del Estado, como ha sostenido este Tribunal en el ATC 381/1993, FJ 3, pues la necesaria coherencia de la política económica exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos y evite 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. Si cupiera hacer caso omiso de las medidas económicas tomadas por las instituciones centrales atendiendo la propia singular situación financiera de cada Comunidad Autónoma o ayuntamiento, resultaría imposible dotarlos de generalidad o, peor aún, sería impredecible cuál sería su efectivo alcance territorial como ya viene señalando este Tribunal en los Autos de 1988 anteriormente citados. Frente a tan grave daño al interés público, sólo se alza el muy limitado perjuicio que se seguiría para los trabajadores del sector público vasco derivado del retraso en percibir la paga, en el caso de que la Sentencia que ponga fin al presente conflicto sea desfavorable para el Gobierno que lo ha promovido.

Por lo que la incidencia de levantamiento de la suspensión sobre la efectividad del art. 2.4 del Real Decreto-ley 20/2012 se refiere, el Abogado del Estado sostiene que el interés bien entendido de los propios trabajadores afectados está mejor servido con el mantenimiento de la suspensión que con su levantamiento. Esta afirmación se basa en la cita de los AATC 381/1993, FJ 2; y 87/2012, FJ 4, en donde se recuerda el quebranto que se produciría en caso de declararse nula la decisión objeto de conflicto, en que los perceptores deberían restituir lo percibido en exceso, dando lugar mientras tanto a una situación de incertidumbre que debe evitarse y que, por cierto, se extiende también a la Administración pública acreedora de la restitución dado el número de incidencias posibles (fallecimientos, cambios de situación, etc.) que pueden dificultar su ejecución. Por el contrario, continúan estos AATC, los efectos del mantenimiento de la suspensión serían de menor entidad y más fácilmente reparables en caso de que posteriormente se declarara que la competencia corresponde a la Comunidad Autónoma, pues en tal hipótesis el personal afectado percibiría las atribuciones establecidas con carácter general y el eventual perjuicio podría repararse mediante el abono de la paga extraordinaria una vez que se dicte la Sentencia por este Tribunal. En consecuencia, también desde ese otro punto de vista procede mantener la suspensión.

Se hace mención, por el Abogado del Estado, en último término, a que las cantidades derivadas de la supresión de la paga extraordinaria y de las pagas adicionales de complemento específico o pagas adicionales equivalentes se destinan a realizar aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que cubran la jubilación en los términos que determinen las correspondientes leyes de presupuestos, de conformidad con el apartado 4 del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012. A juicio del Abogado del Estado, el levantamiento de la suspensión equivaldría a la virtual suspensión para el País Vasco de la vigencia de este precepto, puesto que el abono de la paga suprimida sólo puede tener por efecto el entender inaplicable lo dispuesto en el art. 2.4 del Real Decreto-ley 20/2012, precepto con fuerza de ley ajeno al objeto de este conflicto de competencia.

6. El día uno de marzo de 2013 la representación procesal de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco solicita el levantamiento de la suspensión, al menos parcialmente respecto de la parte proporcional de paga extraordinaria correspondiente a los 14 días del mes de julio de 2012 devengados con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, y subsidiariamente, para el caso de que no se acuerde levantar la suspensión, total o parcialmente, se indique el criterio a seguir respecto de los pagos realizados antes de que el Tribunal adoptara la medida cautelar suspensiva. Estas peticiones se basan en las alegaciones que, sintéticamente, a continuación se exponen.

En primer lugar se exponen razones para valorar como más dañoso para los legítimos intereses en juego el eventual mantenimiento de la suspensión acordada sobre la paga extra de Navidad, que el levantamiento de la medida hasta que se determine la correcta interpretación de los títulos que atribuyen competencia tanto al Gobierno de la Nación como al Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Para la representación procesal de la Comunidad Autónoma, tras aludir a la doctrina consolidada de este Tribunal sobre la necesidad de ponderar los intereses en juego para decidir sobre el levantamiento o mantenimiento de la medida de suspensión, recuerda que para el Gobierno de la Nación la suspensión de la norma en conflicto viene justificada por el objetivo general de estabilidad presupuestaria para el año natural 2012, objetivo principal del Real Decreto-ley 20/2012. Sin embargo, ese principio de estabilidad presupuestaria ya había sido aplicado por la Comunidad Autónoma del País Vasco en su Ley de presupuestos para 2012: el Gobierno de la Nación ya había acordado en ese momento el tope del déficit del 1,5 por 100 del PIB para la Comunidad Autónoma del País Vasco y las previsiones del Gobierno Vasco y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas apuntaban a su cumplimiento, como acredita el hecho de que la Comunidad Autónoma del País Vasco no haya acudido al rescate del fondo de liquidez autonómica precisamente por gozar de estabilidad presupuestaria.

Por otra parte, el efecto pretendido con la medida sobre el déficit de 2012 ya se habría producido por la suspensión de la efectividad, ya que el levantamiento no tendría efectos reales sobre el presupuesto 2012 sino, en su caso, respecto de 2013, por hacerse efectivo en un nuevo curso presupuestario, permitiendo las nuevas perspectivas para este año un tratamiento menos apremiante de la cuestión, de manera que el levantamiento de la suspensión en nada perjudica a la decisión que en su momento ha de tomar el Tribunal Constitucional en el presente conflicto de competencia. Desde el punto de vista de los particulares afectados, la merma de sus ingresos supone un empobrecimiento real y un perjuicio actual, perjuicio que debe ser ponderado prudencialmente por este Tribunal. Por último se afirma que para decidir el mantenimiento o no de una suspensión no basta con la mera invocación de los perjuicios sino que es preciso demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, partiendo del principio de presunción de constitucionalidad de las normas.

A continuación, se hace una consideración especial sobre los catorce días del mes de julio ya devengados a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, y sus efectos sobre la parte proporcional de la paga correspondiente. Sobre este concreto particular, la representación procesal de la Comunidad Autónoma del País Vasco considera, a partir de lo resuelto por la Sentencia 1133/2012, de 14 diciembre de 2012, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección Quinta), en relación con el personal laboral al servicio de la Administración, y del informe anual del Defensor del Pueblo para 2012, presentado en el Congreso de los Diputados, que en el presente caso nos encontramos con un devengo cierto y efectivo, no meramente eventual, y con un derecho de dimensión económica de los que están protegidos por la interdicción de la retroactividad (STC 199/1990), por lo que se debería restringir su aplicación a la cuantía no devengada de la misma, referida al momento en que se publicó la medida.

Expuesto lo anterior, y dado que la Administración abonó total o parcialmente a determinado personal funcionario laboral la paga extra antes de que dicha para quedar en suspenso, se solicita subsidiariamente que este Tribunal Constitucional establezca criterio sobre el proceder respecto de los referidos pagos realizados con anterioridad a la salida suspensión.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente Resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia que afecta a la decisión del Gobierno Vasco, de fecha indeterminada, por la que se acuerda que los trabajadores del sector público vasco cobren la paga extraordinaria de diciembre de 2012. La aplicación de este precepto fue suspendida como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE, al promoverse el conflicto de competencia contra el mismo por el Gobierno de la Nación.

2. La representación procesal de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco ha solicitado el levantamiento anticipado de la suspensión sin esperar al transcurso del límite máximo de los cinco meses previsto en el art. 161.2 CE, petición que es procedente atender en cuanto a la apertura y tramitación del incidente por ser potestad de este Tribunal la de ratificar o levantar la suspensión dentro de ese plazo (al respecto, AATC 75/2010, de 30 de junio, FJ 2; 108/2011, de 5 de julio, FJ 2). Para tomar la decisión es necesario, según reiterada doctrina, ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión, valoración que ha de efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda.

El mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno de la Nación, a quien se debe la iniciativa como parte actora de este procedimiento, aporte y razone con detalle los argumentos que la justifiquen, pues debe partirse en principio de la presunción de constitucionalidad de las normas objeto de recurso (por todos, AATC 24/2011, de 3 de marzo, FJ 2; y 108/2011, de 5 de julio, FJ 2).

3. El Abogado del Estado, tras ponderar los intereses implicados, interesa el mantenimiento de la suspensión de la decisión recurrida, fundamentando su petición esencialmente en el carácter prevalente del interés público que se liga a la efectividad general de la medida de contención del déficit en que consiste la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, la cual representa el 96 por 100 del total de contención del gasto público para dicho ejercicio, y en el efecto desfavorable que el levantamiento de la medida tendría para la credibilidad internacional de España, especialmente ante las instituciones de la Unión Europea, pues la necesaria coherencia de la política económica exige decisiones unitarias, dada la interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio nacional y la imposibilidad de dotar de generalidad a estas medidas si cupiera hacer caso omiso de ellas atendiendo a la propia situación singular financiera de cada Comunidad Autónoma. Por último, el Abogado del Estado aduce que el levantamiento de la medida generaría mayores perjuicios que la percepción tardía de la citada paga extraordinaria por los empleados del sector público vasco, en caso de que posteriormente se declarara que la competencia corresponde a la Comunidad Autónoma, y también que equivaldría a la virtual suspensión para el País Vasco de la vigencia del art. 2.4 del Real Decreto-ley 20/2012, precepto en vigor y con fuerza de ley, ajeno al objeto de este conflicto de competencia.

Por su parte, la representación procesal de la Comunidad Autónoma del País Vasco solicita el levantamiento de la suspensión en virtud de la presunción de legitimidad de la que gozaría la decisión impugnada, al menos parcialmente respecto de la parte proporcional de la paga extraordinaria correspondiente a los catorce días del mes de julio de 2012 devengados con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012; y, de no acordarse el levantamiento de la suspensión, solicita subsidiariamente que se indique el criterio a seguir respecto a los pagos realizados antes de que este Tribunal adoptara la medida cautelar suspensiva. En apoyo de su petición, alega que el mantenimiento de la suspensión es más dañoso que su levantamiento, que el principio de estabilidad presupuestaria que sirve de fundamento para su adopción ya había sido aplicado por el País Vasco en su Ley de presupuestos para 2012, que el levantamiento de la medida no tendría efectos reales sobre el presupuesto de 2012 al tener que hacerse efectivo en 2013, y asimismo señala el perjuicio actual que supone para los empleados del sector público vasco la suspensión de la paga extraordinaria así como la falta de consistencia de los razonamientos del Abogado del Estado a favor de su mantenimiento.

4. Una vez expuestos sucintamente los perjuicios a los intereses particulares y generales que cada una de las partes plantea que pueden producirse si se mantiene o se alza la suspensión previamente acordada por el Tribunal, procede que realicemos la ponderación propia de este incidente cautelar, atendiendo a la determinación de las consecuencias que podrían derivarse del alzamiento o mantenimiento de la suspensión.

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 la menor recaudación del Estado por vía de impuesto sobre la renta o sobre el valor añadido, y que el Real Decreto-ley 20/2012 invade competencias autonómicas, prevaleciendo, en caso de colisión, la normativa 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, FJ 4), 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.

5. Debe partirse de la premisa de que no es objeto del presente incidente resolver sobre la conformidad o no con el orden constitucional de competencias de la decisión del Gobierno autonómico del País Vasco discutida en el presente conflicto, ni tampoco prejuzgar la constitucionalidad de la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de los empleados del sector público por el Real Decreto-ley 20/2012, cuestión sobre la cual está pendiente ante este Tribunal un recurso de inconstitucionalidad promovido por la propia Comunidad Autónoma vasca, sino tan sólo establecer la procedencia del mantenimiento o del levantamiento de la suspensión de la medida impugnada, de acuerdo con la ponderación que exige la doctrina constitucional para este tipo de decisiones.

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, STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2; y ATC 108/2011, FJ 5). 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 156.1CE, 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 FJ 1).

En definitiva, es cierto que con el mantenimiento de la suspensión se evitarían perjuicios para la eficacia de las medidas económicas generales adoptadas por el Estado en materia de contención del endeudamiento público, resultando, por tanto, que en la ponderación de los intereses en juego el mantenimiento de la suspensión aparece como lo más conveniente para los intereses generales. Se trata pues de una decisión que, en unión con otras igualmente adoptadas por el Estado, trata de contener el crecimiento del endeudamiento público mediante la aplicación de un criterio de rigor presupuestario que permita dar estabilidad a las cuentas públicas del conjunto del Estado español, a fin de responder a la actual situación de desconfianza en la deuda soberana de la zona euro. Sobre este particular, el Abogado del Estado aduce diversas resoluciones de este Tribunal Constitucional en la que se pone de manifiesto la trascendencia del interés público ligado a la efectividad de una medida general de política económica respecto a la percepción de ciertas retribuciones por parte del empleados del sector público, objetivos que en efecto se ven reforzados por el objetivo macroeconómico de obtener la estabilidad presupuestaria, auspiciados por los arts. 40.1 y 135 CE (ATC 160/2011, de 22 de noviembre, FJ 3).

6. Desde el punto de vista del juicio de proporcionalidad inherente a la ponderación sobre la procedencia del mantenimiento de una medida de suspensión acordada al amparo del art. 161.2 CE, y en relación con los intereses aducidos por la representación procesal de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, no se puede calificar de excesivo o desproporcionado mantener la suspensión de la decisión objeto del presente procedimiento en relación con la finalidad que la misma persigue. Sin perjuicio del hecho de reconocer que la disposición contenida en el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 implica la imposición de un sacrificio, desde el punto de vista retributivo, a todos los empleados públicos, no es menos cierto que, como afirma el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones, la eficacia de la medida, tanto en el plano material de contribuir a la reducción del déficit público del año 2012 como en el de la credibilidad internacional de España como nación que cumple sus compromisos financieros se revela como de suficiente entidad como para justificar el mantenimiento de la medida hasta la decisión final del presente proceso, de forma prevalente a los intereses particulares que aduce la Comunidad Autónoma del país Vasco. En efecto, el levantamiento de la medida de suspensión tendría efectos desfavorables desde el punto de vista de la necesaria coherencia de la política económica del Estado, que exige un carácter unitario y uniforme para la consecución de sus objetivos, evitándose con su mantenimiento la consecuencia extravagante de generar situaciones de desigualdad a favor de los empleados del denominado “sector público vasco” con respecto al resto de los empleados públicos de las diferentes Administraciones del Estado, pues coloca a aquéllos en una situación de ventaja retributiva por inaplicación de una norma vigente que les es vinculante —nos referimos, por supuesto, al Real Decreto-ley 20/2012— durante la pendencia de este procedimiento, cuya reparación, en caso de una eventual estimación del presente conflicto de competencia, sería más compleja y gravosa que la de una hipotética declaración de que la competencia corresponde a la Comunidad Autónoma Vasca.

No puede admitirse acreditado que el mantenimiento de la suspensión acordada sobre la paga extra de diciembre sea más gravoso que el levantamiento de la medida, ni que la Comunidad Autónoma Vasca ya habría aplicado el principio de estabilidad presupuestaria en su Ley de presupuestos para 2012 y, por otro lado, que el efecto pretendido con la medida ya se habría producido, ya que el levantamiento de la medida tendría efectos en 2013 y no en 2012. En cuanto a lo primero no puede ser objeto de pronunciamiento en este incidente, de cuyo objeto ha de descartarse toda decisión referida al fondo del asunto, cuál es la relativa a la procedencia de la decisión de abonar la paga extra de diciembre en función del grado de cumplimiento de la Comunidad Autónoma concernida con el objetivo de déficit. En cuanto a lo segundo, debe rechazarse que el abono de la paga en el año 2013 no tenga efectos reales en el objetivo de déficit para 2012, pues una cosa es el momento del abono, desde una perspectiva puramente cronológica, y otra que dicho abono no deba imputarse contablemente al ejercicio de 2012, alterándose con ello las previsiones generales en cuanto a la contención del gasto público fijadas por el Estado.

Igualmente procede rechazar la petición subsidiaria de la Comunidad Autónoma Vasca en el sentido de que se decida, en el seno de este incidente, qué hacer con las cuantías de la paga extraordinaria devengadas durante los primeros catorce días del mes de julio de 2012, cuestión que excede los términos de un debate procesal que se circunscribe a ponderar la procedencia de mantener o de levantar la suspensión cautelar de la decisión objeto del presente conflicto de competencias.

Procede, por tanto, una vez ponderados los hechos e intereses en presencia, concluir que los posibles perjuicios a los interese generales derivados del levantamiento de la suspensión de la norma en conflicto son suficientes para que este Tribunal Constitucional se pronuncie, en fase cautelar y aún sin anticipar la resolución de fondo que en su día resulte procedente, a favor del mantenimiento de la suspensión en su día acordada.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Mantener la suspensión de la decisión del Gobierno Vasco, de fecha indeterminada, por la que se acuerda que los trabajadores del sector público vasco cobren la paga extraordinaria de diciembre de 2012, “así como respecto a las actuaciones o disposiciones que apliquen este criterio”.

Madrid, a veintitrés de abril de dos mil trece.