

## Sección del Tribunal Constitucional

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**11125** *Pleno. Sentencia 178/2016, de 20 de octubre de 2016. Conflicto positivo de competencia 6862-2012. Planteado por el Gobierno de la Nación, en relación con 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. Competencias sobre ordenación general de la economía y principios de coordinación entre haciendas públicas y de estabilidad presupuestaria: atribución al Estado de la competencia para regular la percepción de la paga extraordinaria controvertida (STC 81/2015).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 6862-2012, promovido por el Gobierno de la Nación, contra 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». Ha comparecido y formulado alegaciones el Gobierno Vasco. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el día 5 de diciembre de 2012, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, promueve conflicto positivo de competencia contra 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». El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE a fin de que se produjera la suspensión de la decisión del Gobierno Vasco respecto a la que se formaliza el conflicto y «las actuaciones y decisiones que apliquen este criterio».

Comienza el Abogado del Estado exponiendo las actuaciones frente a las que se plantea el presente conflicto positivo de competencia: manifestación de la Portavoz y Consejera de Interior, Justicia y Administración pública del Gobierno Vasco publicada en la web oficial del Gobierno Vasco ([www.irekia.net/es/news/12978/-los-funcionarios-vascos-cobrarán-paga-extra-navidad](http://www.irekia.net/es/news/12978/-los-funcionarios-vascos-cobrarán-paga-extra-navidad)) y fechada el 27 de noviembre de 2012, en la que confirma que los 67.000 trabajadores y trabajadoras del sector público vasco cobrarán la paga extra del mes de diciembre y que la medida ha sido adoptada después de que un informe jurídico señalara que el Decreto-ley de contención de gasto público invadía las competencias autonómicas y prevalecía la normativa vasca; intervención de la misma en

la que manifiesta que el Gobierno Vasco ha decidido que va a proceder al abono de la paga extra de diciembre a los empleados públicos; y noticia en la edición digital del diario «El Correo» de 29 de noviembre de 2012 (<http://www.elcorreo.com/vizcaya/v/20121129/politica/gobierno-lpez-dado-orden-20121129.html>) en la que, entre otras afirmaciones, se incluye que «la Directora de la Función Pública del Ejecutivo de Vitoria firmó ayer mismo por la mañana la orden para librar la partida presupuestaria de 207 millones destinada a abonar la paga según confirmaron a este periódico fuentes autorizadas del gabinete de la consejera vasca de Administración Pública».

Entiende el Abogado del Estado que en dichas actuaciones se hace referencia a una decisión ya tomada por el órgano ejecutivo autonómico. Además, pone de relieve que el Gobierno del Estado carece de cualquier otro dato al respecto: no posee copia del texto del acuerdo del Gobierno Vasco en el que se decide proceder al abono de la paga extraordinaria de diciembre de 2012; no conoce su fecha ni las circunstancias en que ha sido tomado; ni el preciso ámbito subjetivo de aplicación de dicha decisión. Finalmente afirma que la noticia publicada por «El Correo», de ser cierta, supone que «la Directora de la Función Pública» ha realizado un acto de ejecución aplicativo de la decisión del Gobierno respecto a la que se traba el conflicto.

A continuación, el representante estatal expone doctrina del Tribunal Constitucional sobre el objeto del conflicto positivo de competencia (con cita de SSTC 143/1985, de 24 de octubre; 57/1983, de 28 de junio; 220/1992, de 11 de diciembre; 102/1988, de 8 de junio; 143/1985, de 24 de octubre; 101/1995, de 22 de junio, y 137/1989, de 20 de julio, entre otras), de acuerdo con la cual entiende que puede ser objeto del conflicto cualquier acto o actuación imputable a una Comunidad Autónoma que –con independencia de su naturaleza, forma o grado de eficacia– envuelva una afirmación inequívoca de competencia propia o lesione la competencia ajena. Asimismo, pone de relieve que conforme al ATC 135/2004, de 20 de abril, FJ 6, a), «lo determinante ha sido siempre que se trataba de expresiones indubitadas de una asunción de competencia que la contraparte procesal tenía por inconstitucionalmente fundada», pues «lo importante ... no es tanto la naturaleza o la forma del acto como la real existencia de una controversia o disputa ante un evidente ejercicio de competencias» (SSTC 220/2992, FJ 15, y 101/1995, FJ 6).

El escrito promotor del presente conflicto afirma que la competencia ejercida por el Gobierno Vasco al adoptar la decisión sobre la que se promueve el conflicto pertenece exclusivamente al Estado en virtud de los arts. 149.1.13 y 156 CE en relación con el art. 135 CE (apartados 1 y 6) y con los arts. 2.1 b) de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas y 1, 2.1 b), 3.1, 9 b) y 11.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y se ha concretado, atendiendo a la argumentación expuesta, en el art. 2.1 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Dicho precepto, a su juicio, tiene carácter básico: formalmente, al haber sido establecido en una norma con rango de ley e invocando la precisa competencia constitucional, y materialmente, conforme a la doctrina constitucional. Al respecto pone de manifiesto que, de acuerdo con la misma (cita las SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3; 171/1996, de 30 de octubre, FJ 4; 62/2001, de 1 de marzo, FJ 6; 24/2002, de 31 de enero, FJ 5; 139/2005, de 26 de mayo, FJ 7; 148/2006, de 11 de mayo, FFJJ 4 y ss.; 178/2006, de 6 de junio, FJ 3; 195/2006, de 22 de junio, FJ 6; 222/2006, de 6 de julio, y 297/2006, de 11 de octubre, FJ 5) todas las medidas de contención de gastos de personal que hayan de aplicarse a todo el sector público, incluido el sector autonómico, competen al Estado en virtud del art. 149.1.13 CE en relación con el art. 156.1 CE, al que ha de añadirse, a juicio del Abogado del Estado, el art. 135 (1 y 6) CE.

Según la exposición de motivos del citado Real Decreto-ley 20/2012 la reducción de las retribuciones fijada en su artículo 2 es una medida extraordinaria de «contención de gastos de personal» que tiene por finalidad «contribuir a la consecución del inexcusable objetivo de estabilidad presupuestaria derivado del marco constitucional y de la Unión Europea». Señala el representante estatal que la estabilidad presupuestaria es un principio constitucional que vincula a todos los poderes públicos y que, establecido en el art. 135 CE,

se desarrolla en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. A lo anterior añade el Abogado del Estado que la actuación del Gobierno Vasco aquí impugnada viola flagrantemente el marco de estabilidad presupuestaria coherente con la normativa europea fijado en el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012.

Finalmente, pone de manifiesto el representante estatal que el presente conflicto de competencia no tiene por objeto determinar si el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 es conforme a la Constitución sino, exclusivamente, si la decisión del Gobierno Vasco de abonar a los empleados del sector público autonómico (o al menos a una parte de ellos) la paga extraordinaria de diciembre de 2012, vulnera la competencia exclusiva del Estado para dictar una medida básica de ordenación económica general en materia de gastos de personal, vinculante para todos los sectores públicos o si, por el contrario, solo la Comunidad Autónoma tiene competencia para decidir su abono. A ello añade que no se trata del supuesto previsto en el art. 67 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) ya que la competencia del Estado que se invoca como lesionada no ha sido atribuida por ninguna «Ley o norma con rango de ley» sino que deriva directamente de la Constitución. La aplicación del art. 67 LOTIC sólo sería posible si el Gobierno Vasco pretendiera amparar la decisión objeto del presente conflicto en una norma autonómica con fuerza de ley que se opusiera al ejercicio de la competencia constitucional del Estado del art. 149.1.13 CE en materia de retribuciones de los empleados públicos.

2. Por providencia de 11 de diciembre de 2012, la Sección Tercera del Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia así como dar traslado de la demanda y de los documentos presentados al Gobierno Vasco al objeto de que, en el plazo de veinte días, aportara cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes. Asimismo se tuvo por invocado el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 64.2 LOTIC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de la decisión impugnada desde la fecha de interposición del conflicto, y se acordó 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 impugnare la citada decisión, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTIC, 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, sin perjuicio de que «de facto» la interposición del recurso haya dado lugar a la paralización de los actos de ejecución previstos para el abono de la paga extra de Navidad 2012. A su juicio, el conflicto se interpone sin esperar a la materialización jurídica de las manifestaciones expuestas por la portavoz del Gobierno Vasco. El carácter preventivo se manifiesta en la indeterminación de la fecha y en la fórmula de futuro eventual que se emplea para tratar de precisar el objeto del conflicto. No existe, en su opinión, un acto o resolución actual y efectiva, a lo sumo un propósito, una intención manifestada de un acto; en definitiva, un «acto indeterminado». Afirma que el conflicto se plantea contra un criterio manifestado por la portavoz del Gobierno Vasco, en prevención de que se llevará a cabo un acto –la percepción de la paga extra de los empleados públicos del Gobierno– que, a juicio de la demanda, entra en contradicción con lo dispuesto en el art. 2, apartados 1 y 2, del Real Decreto-ley 20/2012. Al respecto se señala que el Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto que el conflicto positivo de competencia no es una forma de control preventivo (con cita de SSTC 15/1997, de 30 de enero, y 101/1995, de 22 de junio, y ATC 135/2004).

El representante del Gobierno Vasco solicita, subsidiariamente, su desestimación, por ser competencia del Gobierno Vasco el abono de la paga de Navidad en 2012 a sus funcionarios y empleados públicos en aplicación de lo establecido en la Ley 6/2011, de 23

diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2012, y los arts. 77 y siguientes de la Ley 6/1989, de 6 julio, de la función pública vasca, 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, por estar implicadas en la resolución del mismo normas con rango de ley, 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.<sup>a</sup> 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, competencias que ha sido correctamente ejercidas en los arts. 19 y ss. de la Ley 6/2011, de 23 diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2012 y en los arts. 77 y 78 de la Ley 6/1989, de 6 julio, de la función pública vasca, anteriormente citadas.

Se afirma que el criterio anunciado por el Gobierno Vasco en relación con el abono de la paga extra es implementación de lo establecido en las citadas leyes que se habían aplicado pacíficamente hasta la entrada en vigor del citado Real Decreto-ley 20/2012, norma respecto a la que se había iniciado el trámite previsto en el art. 33.2 LOTC.

En sus alegaciones, la representación procesal del Gobierno Vasco considera que el conflicto positivo de competencia se vincula a la eventual inconstitucionalidad sobrevenida de la Ley del Parlamento Vasco 6/2011 y de las retribuciones que establece la Ley 6/1989, anteriormente citadas. Además, se aduce que la resolución del presente conflicto positivo de competencia es inseparable de la decisión previa del Tribunal Constitucional sobre si el Estado se ha extralimitado en el ejercicio de su competencia al dictar alguno de los artículos del Real Decreto-ley 20/2012.

Por lo tanto, la resolución de este conflicto es un aspecto parcial del recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 20/2012, y para su resolución el Tribunal Constitucional ha de entrar a dilucidar cuestiones que trascienden el abono de la paga extra como son: la confirmación del monopolio del Tribunal Constitucional para el enjuiciamiento de la inconstitucionalidad sobrevenida de la ley autonómica por contradicción con la legislación básica posterior; la aplicación del sistema de fuentes y límites de la competencia del Estado ex art. 149.1.13 CE y determinar el carácter exorbitante del art. 2.1 y 2.2 del Real Decreto-ley 20/2012 en relación con la Comunidad Autónoma del País Vasco en el marco de los instrumentos que para garantizar el principio de estabilidad presupuestaria ordena la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria.

Tras realizar una exposición sobre los principios de prevalencia y de competencia o atribución, se afirma que la concreta medida de suprimir la paga extra de Navidad de los funcionarios y empleados públicos del País Vasco en 2012 no trae su causa directa en la Constitución sino en el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 que no puede desplazar la aplicación de la Ley de función pública vasca ni de la Ley de presupuestos sin un previo examen de constitucionalidad llevado a cabo por el Tribunal Constitucional. Partiendo de dichas premisas, las alegaciones del Gobierno Vasco se concretan en la exposición de los motivos de inconstitucionalidad del art. 2.1 y 2.2 del Real Decreto-ley 20/2012 que tiene como objetivo principal la estabilidad presupuestaria si bien, del procedimiento formal seguido y del contenido material del mismo se infiere que se ha adoptado al margen de la Ley de estabilidad presupuestaria y que la supresión de la paga extraordinaria es una medida que no tiene cobertura ni en las facultades que le otorga dicha Ley al Estado ni en el art. 149.1.13 CE y que invade las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco tanto en su relación con el título competencial correspondiente estatuto básico del empleado público como en relación con el título competencial correspondiente al control del déficit público. El art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 no permite al Gobierno Vasco una decisión propia sobre el modo de alcanzar el límite presupuestario impuesto: la reducción del déficit, ignorando los procesos de instrumentación previstos en la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria. Así se considera que se han ignorado los mecanismos

previstos en la citada Ley Orgánica como son, entre otros, la información previa o el principio de individualización.

En definitiva, si bien se reconoce la competencia del Estado sobre ordenación general de la economía (art. 149.1.13.ª CE), así como la garantía de la estabilidad presupuestaria, se considera que esta competencia debe actuarse dentro de sus límites y conforme a los principios de lealtad institucional, efectividad, regla de gasto, acción coordinada y conjunta. Además, la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria en relación con Navarra y el País Vasco salvaguarda las especialidades del régimen foral en el que tiene un papel relevante la comisión mixta del concierto económico.

En todo caso, las competencias del Estado no le permiten adoptar una medida concreta e individualizada como es la supresión de la paga extra de Navidad a los empleados públicos del País Vasco, paga que viene acordada por la citadas Leyes de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Se reitera que el Real Decreto-ley 20/2012 produce una extralimitación en el ejercicio de las competencias del Estado pues se produce una regulación material de las retribuciones individualmente consideradas, lo que vacía de contenido las competencias autonómicas e incurre en inconstitucionalidad formal al dictarse la norma al margen de los procedimientos de coordinación establecidos vulnerando el sistema específico que, para la Comunidad Autónoma del País Vasco, establece el concierto económico. En efecto la previsión del art. 2.1 y 2.2 del Real Decreto-ley 20/2012 no establece una cuantía como límite para el crecimiento o disminución de la masa salarial del conjunto de los empleados públicos sino que establece una determinación individualizada para cada uno de los empleados públicos como es la supresión de las pagas extraordinarias, estando proscrita, en su opinión, una regulación estatal básica que pretenda establecer límites cuantitativos para las retribuciones individualizadas de cada empleado público.

Además, considera que dicha norma obvia todos los mecanismos de información individualizada y coordinación previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

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 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. Evacuadas las alegaciones en el trámite conferido al afecto, por ATC 86/2013, de 23 de abril, el Tribunal acordó 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».

6. Por providencia de 18 de octubre de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Nación contra 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».

Dicho conjunto de decisiones y actuaciones se refieren al abono de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 a todos o parte de los empleados públicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El objeto del presente conflicto de competencia, tal y como se expone en la demanda y hemos recogido en los antecedentes de esta Sentencia, se concreta en la manifestación de la portavoz y Consejera de Interior, Justicia y Administración pública del Gobierno Vasco publicada en la web oficial del Gobierno Vasco ([www.irekia.net/es/news/12978/-los-funcionarios-vascos-cobrarán-paga-extra-navidad](http://www.irekia.net/es/news/12978/-los-funcionarios-vascos-cobrarán-paga-extra-navidad)) y fechada el 27 de noviembre de 2012, en la que confirma que los 67.000 trabajadores y trabajadoras del sector público vasco cobrarán la paga extra del mes de diciembre y que la medida ha sido adoptada después de que un informe jurídico señalara que el Real Decreto-ley de contención de gasto público invade las competencias autonómicas y prevalece la normativa vasca; intervención de la misma en la que manifiesta que el Gobierno Vasco ha decidido que va a proceder al abono de la paga extra de diciembre a los empleados públicos; y noticia en la edición digital del diario «El Correo» de 29 de noviembre de 2012 (<http://www.elcorreo.com/vizcaya/v/20121129/política/gobierno-lpez-dado-orden-20121129.html>) en la que, entre otras afirmaciones, se incluye que «la Directora de la Función Pública del Ejecutivo de Vitoria firmó ayer mismo por la mañana la orden para librar la partida presupuestaria de 207 millones destinada a abonar la paga según confirmaron a este periódico fuentes autorizadas del gabinete de la consejera vasca de Administración Pública».

Para el Abogado del Estado la competencia ejercida por el Gobierno Vasco para adoptar la decisión sobre la que se promueve el conflicto corresponde exclusivamente al Estado en virtud de los arts. 149.1.13 y 156 CE en relación con el art. 135 CE y se ha concretado, atendiendo a la argumentación expuesta en el escrito de interposición, en el art. 2.1 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Por su parte, el representante del Gobierno Vasco, tal y como ha quedado recogido en los antecedentes, y en cuanto al fondo de la controversia suscitada, considera que es competencia del Gobierno Vasco el abono de la paga de Navidad de 2012 en aplicación de lo establecido en la Ley 6/2011, de 23 diciembre, por la que se aprueban los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2012, y los arts. 77 y siguientes de la Ley 6/1989, de 6 julio, de la función pública vasca, normas que no pueden ser desplazadas en su aplicación sin una previa declaración de inconstitucionalidad sobrevenida. Además, como ha quedado expuesto en el antecedente tercero, la demanda vincula el presente conflicto al recurso de inconstitucionalidad que, en caso de que fracasara el procedimiento previsto en el art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), se interpondría por la Comunidad Autónoma frente al art. 2.1 y 2 del Real Decreto-ley 20/2012.

2. Una vez expuestas sintéticamente las posiciones de las partes, conviene realizar algunas precisiones iniciales antes de proceder al examen de la cuestión de fondo.

a) En primer lugar debemos referirnos a la objeción de inadmisibilidad alegada por la representación procesal del Gobierno Vasco que considera, tal y como se ha expuesto en los antecedentes, que el presente conflicto positivo de competencia está planteado con carácter preventivo y anticipatorio y no tiene, por lo tanto, objeto actual y determinado en el momento de su formulación. Dicha afirmación se hace derivar de que el conflicto se interpone sin esperar a la materialización jurídica de las manifestaciones expuestas por la portavoz del Gobierno Vasco y de la indeterminación de la fecha así como de la fórmula de

futuro eventual que se emplea para tratar de precisar el objeto del conflicto. No existe, en opinión del Letrado del Gobierno Vasco, un acto o resolución actual y efectiva, a lo sumo un propósito, una intención manifestada de un acto; en definitiva, un «acto indeterminado».

Ciertamente, es doctrina constante de este Tribunal que el conflicto de competencia es un cauce reparador, sin que pueda utilizarse con funciones meramente preventivas ante posibles sospechas de actuaciones viciadas de incompetencia (STC 166/1987, de 28 de octubre, FJ 2). Sin embargo, no cabe apreciar, en este caso, que nos encontremos ante un conflicto planteado con carácter preventivo sino ante una denuncia de una vulneración actual y efectiva de las competencias estatales. Las diferentes actuaciones objeto del presente conflicto positivo de competencia se refieren a una decisión adoptada por el Gobierno Vasco de proceder al abono de la paga extra: el acuerdo adoptado por el Gobierno Vasco se configura como un acto resolutorio, por el cual el máximo órgano colegiado ejecutivo de la Comunidad Autónoma manifiesta la voluntad de poner en marcha el procedimiento interno dirigido al abono de la paga extra y, en consecuencia, adopta un acuerdo que se concreta en una orden o instrucción dirigida al aparato administrativo de él dependiente para la realización de las actuaciones económico-presupuestarias dirigidas al cumplimiento de dicho objetivo, que han tenido su reflejo en la firma de la directora general de función pública de la orden de libramiento de los fondos. Nos encontramos, en definitiva, ante actuaciones impugnadas entendidas como un todo, como un acto imputable al Gobierno Vasco, el cual, por medio de dichas decisiones viene a expresar una afirmación de competencia que la representación procesal del Gobierno del Estado considera que desborda su ámbito propio.

De acuerdo con lo anterior, en la medida en que el objetivo perseguido con la presentación de un conflicto de competencia es discutir la titularidad de una competencia y garantizar que su ordenación jurídica permita, a quien efectivamente ostente esa titularidad, su ejercicio pacífico, regular y estable (STC 7/2013, de 17 de enero, FJ 2) y al concretarse el objeto del presente conflicto de competencia en dilucidar si 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 las actuaciones o disposiciones que apliquen este criterio, vulneran, tal y como aduce el Abogado del Estado, las competencias del Estado ex art. 149.1.13 CE, en relación con los arts. 156 y 135 CE, debemos rechazar el óbice procesal planteado por la representación del Gobierno Vasco.

b) En segundo lugar, debemos tener presente que si bien el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, cuya contravención aduce el Abogado del Estado como motivo de inconstitucionalidad, no ha sido modificado, el alcance de la medida que contiene este precepto se ha visto luego afectada, como hemos tenido ocasión de exponer en STC 119/2016, de 23 de junio, FJ 1. En primer lugar, por la disposición adicional duodécima de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2015, que bajo el epígrafe «Recuperación de la paga extraordinaria y adicional del mes de diciembre de 2012» estableció, en su apartado primero, que cada Administración pública, en su ámbito, podía aprobar el abono de cantidades en concepto de recuperación de los importes efectivamente dejados de percibir como consecuencia de la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, así como de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes, por aplicación del Real Decreto-ley 20/2012, siendo esas cantidades equivalentes a la parte proporcional correspondiente a los primeros 44 días de la paga extraordinaria suprimida. Pero es que, posteriormente, se ha visto también afectada por la previsión del art. 1 del Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto del Estado y se adoptan otras medidas en materia de empleo público y estímulo a la economía, que bajo el título de «Recuperación de la paga extraordinaria y adicional del mes de diciembre de 2012 del personal del sector público» previó, en su apartado Uno, que cada Administración pública, en su ámbito, abonaría dentro del ejercicio 2015, y por una sola vez, una retribución de carácter extraordinario cuyo importe será equivalente a 48 días o al 26,23 por 100 de los importes dejados de percibir como

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

Dicha regulación aunque incide en el alcance de la medida adoptada por el Real Decreto-ley 20/2012, ya que permite a las Comunidades Autónomas el abono de todas las cantidades correspondientes a la paga extra de Navidad de 2012 que han dejado de ser percibidas, no deroga la norma estatal que el Abogado del Estado invoca como parámetro de constitucionalidad de la decisión del Gobierno Vasco y no hace desaparecer, en los términos que luego precisaremos, la controversia competencial trabada entre las partes, que se concreta en el límite de las competencias de las Comunidades Autónomas en la determinación de las retribuciones del personal al servicio de sus Administraciones.

3. Acabamos de poner de relieve que el objeto del presente conflicto de competencia es 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, y las actuaciones o disposiciones que apliquen este criterio, por entender el Gobierno de la Nación que dicha decisión vulnera las competencias del Estado ex arts. 149.1.13 y 156 y 135 CE. Conforme a dichas competencias, entiende el Abogado del Estado, se ha aprobado el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad que procede a la «supresión tanto de la paga extraordinaria como de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales» correspondientes al mes de diciembre de 2012 para todo «el personal del sector público definido en el artículo 22.1 de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado». En definitiva, lo que se cuestiona es que el Gobierno Vasco adopte una decisión de abono de la paga extra que contraviene lo dispuesto en el citado Real Decreto-ley, que suprime el abono de la misma.

Delimitada en dichos términos la controversia competencial, hemos de abordar ahora el fondo del asunto que se nos ha planteado para lo que hemos de encuadrar la cuestión debatida en el presente proceso en el ámbito material que le sea propio.

El motivo del conflicto planteado, como hemos señalado, se concreta en la eventual contravención del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 por la decisión del Gobierno Vasco de abonar la paga extraordinaria de diciembre de 2012. El citado art. 2 del Real Decreto-ley establece una medida de contención de gastos de personal que nuestra doctrina encuadra en el marco de las competencias de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE [por todas, STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 6 b)].

Es esta la norma estatal susceptible de operar como parámetro de contraste que hemos de utilizar, a pesar de que la sucesiva regulación estatal en la materia, a la que nos referimos en el FJ 2 b), permite a las Comunidades Autónomas el abono de todas las cantidades correspondientes a la paga extra de Navidad de 2012 que han dejado de ser percibidas. Sin embargo, a pesar de que la referida regulación afecta al alcance de la medida prevista en el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, no tiene incidencia en la decisión que hemos de adoptar ahora dado el momento al que ha de referirse nuestro enjuiciamiento.

Al respecto debemos de tener presente que, en determinados supuestos, hemos apreciado que el enjuiciamiento de la disposición o acto había de referirse al momento en el que había sido adoptada o ejercido, atendiendo al parámetro de constitucionalidad vigente en dicho momento, por encontrarnos ante dos normas de vigencia temporal limitadas a un concreto ejercicio presupuestario. Concretamente, seguimos dicho criterio

en un supuesto en que la norma impugnada preveía su aplicación en un momento temporal determinado (antes del 31 de agosto de 2013) y el parámetro de constitucionalidad era una ley de presupuestos que, por su propia naturaleza, es una norma de vigencia temporal limitada a dicho ejercicio presupuestario, por lo que afirmamos que «nos encontramos ante dos normas de vigencia temporal limitadas a un concreto ejercicio presupuestario, el del año 2013. La norma autonómica porque así lo prevé el precepto recurrido, que dispone que el pago se realice antes del 31 de agosto de 2013, y la norma estatal por la propia naturaleza de toda Ley de Presupuestos. En definitiva, nos encontramos ante una controversia que se refiere al límite de las competencias de las Comunidades Autónomas en la determinación de las retribuciones del personal al servicio de sus Administraciones durante un ejercicio presupuestario determinado, el del año 2013, ejercicio presupuestario al que es aplicable, en todo su devenir, la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013» (STC 94/2015, de 14 de mayo, FJ 4).

En este caso, la decisión adoptada por el Gobierno Vasco que se controvierte se refiere a un momento concreto, ya que el objeto del presente proceso es una decisión que se manifiesta a través de una serie de declaraciones y manifestaciones adoptadas en noviembre de 2012. Además, la norma de contraste invocada por el Abogado del Estado, el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, es una norma con vocación de vigencia temporal como afirmamos en STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 6 b). Por lo tanto, y en el mismo sentido que en la citada STC 94/2015, nos encontramos, como ya hemos señalado, ante una controversia que se refiere al límite de las competencias de las Comunidades Autónomas en la determinación de las retribuciones del personal al servicio de sus Administraciones en un momento determinado en el que se adopta la decisión de abonar la paga extra de 2012 y en el que la norma estatal establecía la supresión de la misma.

Consecuentemente, el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, y específicamente su apartado 1, es la norma de contraste conforme a la que hemos de resolver el conflicto que se nos ha planteado. En relación con dicho precepto ya nos hemos pronunciado en reiteradas ocasiones afirmando que la medida de reducción salarial prevista en el artículo 2.1 «responde, por su naturaleza y contenido, al legítimo ejercicio de las competencias que al Estado atribuye el art. 149.1.13 CE» [SSTC 81/2015, de 30 de abril, FJ 7; 18/2016, FJ 6 b), y 119/2016, FJ 3 b)]. Asimismo, en STC 18/2016, FJ 6 b) entendimos que el art. 2.2 de dicho Real Decreto-ley establece las reglas necesarias para «asegurar la efectividad de la decisión estatal tendente a la contención de los gastos de personal de las Administraciones públicas» y que son «normas con vocación de vigencia temporal que responden a la estricta y limitada finalidad de garantizar la efectividad de la regulación establecida legítimamente en ejercicio de competencias del Estado, en la medida en que persigue asegurar la minoración de retribuciones del personal del sector público para así reducir uno de los componentes fundamentales del gasto público en un contexto de exigente contención del mismo». Consideramos, en suma, que es «una norma instrumental de complemento y garantía de la eficacia de la norma principal establecida por el Estado, por lo que procede afirmar que el artículo 2.2 no es contrario a la distribución competencial que perfila nuestro texto constitucional».

Partiendo de dichos pronunciamientos resolvimos, a su vez, el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno Vasco en relación con el Real Decreto-ley 20/2012, proceso constitucional al que la representación procesal del Gobierno Vasco, tal y como hemos expuesto en los antecedentes, anuda la resolución del presente conflicto positivo de competencia, en la consideración de que éste no es más que un aspecto parcial de aquel y que la resolución del mismo depende de la decisión previa de este Tribunal sobre si el Estado se ha extralimitado en el ejercicio de sus competencias al dictar el Real Decreto-ley 20/2012. En la citada STC 119/2016, FJ 3, a la que ahora nos remitimos, desestimamos dicho recurso de inconstitucionalidad en relación con el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012.

Afirmada la competencia estatal para establecer la regulación prevista en el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 y, en consecuencia, la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, no podemos sino estimar el presente conflicto positivo de competencia.

En efecto, el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 («Paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 del personal del sector público») redujo las retribuciones del personal del sector público en las cuantías que correspondía percibir en el mes de diciembre de 2012 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, al amparo de la competencia del Estado ex art. 149.1.13 CE [por todas, STC 119/2016, FJ 3 b)]. Por lo tanto, la decisión del Gobierno Vasco recurrida, al acordar que los trabajadores del sector público vasco cobren la paga extraordinaria de diciembre de 2012, vulnera el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 y, en consecuencia, el orden constitucional de distribución de competencias.

4. Los razonamientos expuestos conducen a estimar el presente conflicto positivo de competencia y, en consecuencia, a declarar que corresponde al Estado la titularidad de la competencia controvertida (art. 66 LOTC), sin que proceda en este caso declarar la nulidad de la decisión del Gobierno Vasco viciada de incompetencia, en atención a no generar perjuicios indeseados para terceros, habida cuenta que, como ya se indicó en el fundamento jurídico 2 b), sucesivas disposiciones legales estatales han facultado a las distintas Administraciones para aprobar retribuciones de recuperación de la paga extra y adicional de diciembre de 2012 respecto del personal funcionario y laboral a su servicio, de forma paulatina, hasta el reintegro pleno de la misma.

#### FALLO

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

Ha decidido

Estimar el presente conflicto positivo de competencia, declarando, en su virtud, que corresponde al Estado la titularidad de la competencia controvertida.

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

Dada en Madrid, a veinte de octubre de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.