

**Escrito de interposición con demanda.  
Procedimiento de personal.**

**A LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE LA AUDIENCIA  
NACIONAL**

**D.** \_\_\_\_\_, con DNI nº \_\_\_\_\_, con domicilio a efecto de notificaciones en \_\_\_\_\_ en mi condición de funcionario público, destinado en la actualidad en \_\_\_\_\_, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, **COMPAREZCO** y, como mejor proceda en derecho, **DIGO:**

Que mediante el presente escrito, procedo a **interponer recurso contencioso-administrativo, A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE PERSONAL, formalizándose en este mismo acto la demanda**, contra la desestimación por parte de la Administración del recurso administrativo interpuesto contra mi nómina del mes de \_\_\_\_\_, en la cual se refleja de una manera singular e individualizada la reducción de retribuciones impuesta por el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo.

Que el presente recurso se funda en los siguientes Hechos y Fundamentos de Derecho.

**HECHOS**

**Uno.-** Que en el BOE de 24 de mayo de 2010, se publicó el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

**Dos.-** Que, como consecuencia de la aplicación de las disposiciones de dicha norma con rango de Ley he visto reducido el salario que venía percibiendo. Dicha reducción se contempla en la nómina que se está recurriendo en este acto.

**Tres.-** Que la cuestión que se plantea en este recurso tiene naturaleza estrictamente jurídica, sin que los elementos fácticos tengan relevancia alguna sobre el mismo, de suerte que, teniendo la norma que obliga a realizar esta deducción de haberes, rango de Ley, el objeto de este recurso no puede ser otro que el de instar del órgano jurisdiccional al que tengo el honor de dirigirme el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad contra el mencionado Real Decreto-Ley, habida cuenta que la Constitución Española veda el acceso directo de los ciudadanos al Tribunal Constitucional para poder plantear esta cuestión, así como a los órganos jurisdiccionales de la jurisdicción ordinaria la inaplicación de normas con rango de Ley con fundamento en su inconstitucionalidad.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **A) DE CARÁCTER JURÍDICO – PROCESAL.**

#### **I.- JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.**

El presente recurso se interpone contra un acto administrativo, dictado dentro de sus potestades por una Administración Pública, por lo que la revisión de su adecuación a la legalidad entra dentro de las funciones propias de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al tenor de lo que disponen los artículos 9.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 1 y 2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Es competente para conocer del presente recurso la Audiencia Nacional, de acuerdo con lo que dispone la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de la Jurisdicción, habida cuenta que el funcionario recurrente pertenece a uno de los Organismos que en esta Disposición se señalan.

## **II.- CAPACIDAD, LEGITIMACIÓN Y POSTULACIÓN.**

El recurrente tiene plena capacidad jurídica y de obrar, encontrándose legitimado para la interposición del presente recurso por cuanto que el acto administrativo afecta directamente a sus derechos subjetivos, al haberse visto reducido el sueldo que venía percibiendo, en los términos a los que se refiere el Real Decreto-Ley 8/2010 –por lo tanto, sin que correlativamente se hayan disminuido sus funciones o su horario de trabajo–, de conformidad con lo establecido en el artículo 19.1.a) de la Ley Jurisdiccional.

La legitimación pasiva la ostenta la Administración Pública demandada.

Habiéndose realizado un descuento salarial en la nómina recurrida, teniendo presente que el salario abonado es contraprestación al servicio prestado y a la función pública realizada en el marco de la organización de una Administración Pública, es evidente que la cuestión que se plantea debe calificarse como “**de personal**”, no siendo precisa la representación mediante Procurador ni la dirección letrada, al tenor de lo que dispone el artículo 23.3 de la Ley Procesal.

La representación y defensa de la Administración recurrida deberá ser atribuida a la Abogacía del Estado.

## **III.- CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS PROCESALES.**

### 1.- Agotamiento de la vía administrativa previa.

Como se acredita con la documentación que se acompaña.

### 2.- Aportación de documentos.

Se cumple con los requisitos que establece el artículo 45.2 de la Ley Procesal.

### 3.- Cumplimiento de los plazos.

Se han cumplido las previsiones contenidas en el artículo 45 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

### 4.- Procedimiento. Justificación de que nos encontramos en un supuesto en el que se ventilan cuestiones de personal y no de otra índole.

El que determine la Ley Procesal para las cuestiones de personal, como ya se ha dicho más arriba.

El recurso, tanto administrativo, como jurisdiccional, plantea la cuestión de la reducción de retribuciones que la Administración Pública abona al funcionario público por el desarrollo de su prestación de servicios, en aplicación del Real Decreto-Ley 8/2010. Dicha reducción se plasma en la nómina que el funcionario recibe mensualmente, percibiendo un menor sueldo que el percibido con anterioridad. Que la cuestión que plantea este recurso es “**de personal**”, creemos que es algo que está fuera de toda duda, no planteándose diferencia alguna con la ingente cantidad de recursos que cotidianamente plantean los empleados públicos ante la Jurisdicción sobre esta materia.

En este sentido, se tiene noticia de que algunos actos administrativos que desestiman expresamente los recursos administrativos interpuestos por los funcionarios integrados en o simpatizantes de la Federación Sindical FEDECA han pretendido argumentar que la cuestión no era “de personal”, sino que se trataba de un problema, de una cuestión, de aplicación presupuestaria. El argumento de contrario se plantea al efecto de situar la competencia administrativa para confeccionar la nómina en los Secretarios de Estado o en los órganos directivos más elevados de las entidades que integran el sector público estatal, de una manera ficticia, puesto que es evidente que las nóminas nunca se confeccionan ni se ordenan por tal altas autoridades, sino por los órganos administrativos de rango inferior al de Director General y Subsecretario

que existen en todos los Ministerios (y en algunos Organismos Autónomos y Agencias estatales) bajo la denominación de Subdirección General de Personal, de Recursos Humanos y semejantes. Es evidente que el argumento no es inocuo, no es fruto de una interpretación razonable, sino francamente arbitraria e intencionada, con la idea de forzar la inaplicación del artículo 23 y de que el funcionario deba acudir asistido al menos con Abogado (generándole unos gastos indebidos en una reclamación de naturaleza estrictamente laboral, así como una intolerable asimetría respecto al empleado público sujeto a vínculo laboral, quien además goza en su Ley Procesal de la vía del conflicto colectivo) y posibilitando, en su caso, la vía del recurso frente a la sentencia de instancia (firme en la instancia en el recurso de personal) alargando la vía judicial, que siempre es recurso de la parte fuerte de un proceso, frente a la débil, en este caso, sin duda, el funcionario.

Resulta ridículo, dicho sea con todos los respetos, entender que una nómina, donde se abona un sueldo por un trabajo, por la prestación de un servicio en el seno del ejercicio de competencias administrativas, dentro de la actividad administrativa constitutiva de servicio público, de policía o de fomento (según la clásica distinción doctrinal) pueda no ser considerada “cuestión de personal”, teniendo en cuenta que, en suma, la extensión de esta interpretación llevaría a entender que nunca pudiera existir la “cuestión de personal”. La nómina siempre es un acto de aplicación presupuestaria, no pudiendo existir sin previos Presupuestos Generales del Estado que prevean y doten la plaza que ocupa el funcionario, pero ello sin perjuicio de que su importe y los conceptos concretos en los que se desglosa –sueldo base, destino, específico, trienios, pagas extraordinarias, gratificaciones, etcétera– se motiven en supuestos concretos de la relación prestacional, constituyendo sin duda alguna “cuestión de personal”, por suponer la discusión sobre la contraprestación económica que se abona por el beneficio que se obtiene por parte de la Administración como consecuencia del trabajo que se presta por el funcionario, de la misma forma que sucede en el caso del vínculo laboral.

De igual modo resulta absurdo imaginarse que un Secretario de Estado o el Director o Presidente del Organismo o Agencia, todos los meses dediquen una gran cantidad de horas a emitir los actos administrativos en los que consisten las nóminas, por mucho que éstas se reciban por el funcionario sin

firmar, cuestión ésta que sólo es imputable a una negligencia de la Administración. Sabido es que, entre sus requisitos, todo acto administrativo –y éste, indudablemente, como señala la Jurisprudencia, lo es– debe identificar perfectamente a su autor y debe llevar pie de recurso, cosa que no sucede con las nóminas. De este modo, siendo la Administración la que ha generado estos defectos y dudas al funcionario destinatario de sus actos, no puede ahora pretender aprovecharse, pretendiendo sacar ventaja en su posición procesal de privilegio, de la omisión de estos dos datos, privando al funcionario de los derechos procesales citados.

Los efectos que se deducen de esta interpretación son muy nocivos respecto a los derechos procesales que la Ley de Ritos reconoce al funcionario, pretendiendo su abrogación mediante un artificio, de tal manera que en el Suplico solicitaremos la expresa condena en costas de la Administración del Estado si su representación procesal en este pleito planteara algún argumento en el sentido expuesto, que tratara de negar la condición “de personal” de la controversia.

Debemos en este sentido, poner de manifiesto que en el momento actual, respecto a estos dos problemas, el debate jurídico se encuentra así:

1) Respecto a que la cuestión es “de personal” se ha dictado por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, auto de 21 de enero de 2011, en procedimiento 502/2010, donde expresamente reconoce que el procedimiento debe tramitarse por los cauces del procedimiento de personal, sin pronunciarse sobre la segunda cuestión: la autoridad administrativa que materialmente confecciona y emite las nóminas de los funcionarios.

2) Respecto a esta segunda cuestión, debemos señalar que el debate jurídico está en estos momentos sin decidir por cuanto algunos Tribunales Superiores de Justicia se han declarado incompetentes, pero los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo aún no se han pronunciado sobre su propia competencia cuando se les remiten los autos desde aquéllos, dictándose, sin embargo, en otros recursos interpuestos directamente ante los Juzgados, también autos de incompetencia a favor de los Tribunales

Superiores, con lo que es previsible que al final se plantee el conflicto negativo de competencia que deba ser decidido por la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

## **B) DE CARÁCTER JURÍDICO-MATERIAL.**

**Primero.- A modo de introducción** El acto recurrido, si bien constituye una concreción del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, (y de la Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos de 25 de mayo de 2010, citada en el encabezamiento) singularmente en lo referido a la modificación del artículo 24 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, **supone un acto de aplicación de una norma que quien suscribe considera contraria al ordenamiento jurídico, por contravenir, como más adelante se razonará, determinados preceptos constitucionales y normas con rango de Ley dictadas en desarrollo directo de los derechos fundamentales y libertades públicas y de los derechos de los ciudadanos, contemplados en el Capítulo II del Título I de la Constitución Española.**

Es por ello que, mediante el presente recurso contencioso-administrativo de personal, se viene a plantear principalmente la petición de que el órgano jurisdiccional al que tengo el honor de dirigirme de que plantee la cuestión de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 8/2010.

Del mismo modo, conviene decir que respecto a las nóminas emitidas a partir de enero de 2011, la situación jurídica en nada ha variado, habida cuenta que la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, para nada se refiere al Real Decreto-Ley citado, sino que simplemente se limita a señalar en el artículo 22.Dos que *“en el año 2011, las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar ningún incremento respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2010 resultantes de la aplicación, en términos anuales, de la reducción de retribuciones prevista en el [artículo 22.Dos.B\) de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010](#), en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo”*.

Es decir, durante el ejercicio 2011, los funcionarios simplemente “arrastramos” la reducción salarial producido desde junio de 2010, sin que para nada afecte a esta disminución la Ley de Presupuestos para 2011.

**Segundo.- Vulneración del artículo 37 de la CE, donde se reconoce el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios** El Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, así como los pactos alcanzados con los Sindicatos más representativos vienen a avalar la conservación de las retribuciones salariales de los abajo firmantes **en las condiciones fijadas por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010.**

En efecto, si bien es cierto que una norma con rango de ley (como ocurre con los Reales Decretos Leyes) puede derogar otra anterior del mismo rango normativo, lo cierto es que, **en primer lugar**, el Real Decreto Ley no deroga dicha Ley 7/2007, sino que la exceptúa tácitamente en cuanto a su aplicación, sin modificar su articulado y, **en segundo lugar**, no contempla que dicha Ley 7/2007 integra el bloque de la constitucionalidad, al ser desarrollo directo e inmediato del derecho a la negociación colectiva laboral que también tienen los funcionarios para fijar contractual o convencionalmente sus condiciones de trabajo con los órganos competentes de las Administraciones Públicas de las que dependen, vulnerando por tanto no sólo la Ley, sino directamente el artículo 37 de la Constitución.

En efecto, el Gobierno, pocos meses atrás, suscribió con los Sindicatos más representativos el Acuerdo de 25 de septiembre de 2009 (BOE de 26 de octubre), donde se consagra el principio de mantenimiento del poder adquisitivo de los funcionarios y donde se contenía una subida de masa salarial del 0,3% para el ejercicio 2010 (y en otros porcentajes los ejercicios siguientes) que después incorporó la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010. Tajantemente debe **afirmarse que el Acuerdo y la Ley citados no dieron lugar a meras expectativas, por lo que a las retribuciones se refiere, sino a auténticos derechos subjetivos que**, por su propia naturaleza, se integraron en la esfera jurídica y patrimonial de los interesados.



En otras palabras, al menos por lo que se refiere a 2010 –y, como ya ha quedado dicho, del mismo modo para 2011–, quienes abajo suscriben, ostentaban un derecho legítimo a un determinado nivel retributivo, por haber sido este fijado en la ley por un plazo concreto y determinado. Sin que ello pueda verse contradicho con el carácter condicional de la relación estatutaria de los funcionarios públicos, el *ius variandi* o la potestad autoorganizatoria de la administración, pues todos ellos se refieren únicamente a la posibilidad de que la Administración modifique, en aras del interés público, ciertas expectativas futuras (entre ellas las expectativas de crecimiento económico) de los trabajadores vinculados a ella por una relación estatutaria, **pero nunca la cercenación pura y simple de derechos subjetivos consolidados**. La existencia de un derecho al sueldo (y al mantenimiento de éste, aunque no a su aumento), por parte de los funcionarios, ha sido reconocida por una nutrida jurisprudencia tanto del Tribunal Supremo (SS de 21 septiembre 1999, 30 de diciembre de 1998, 14 de octubre de 1996, 19 de febrero de 1996 o 29 de mayo de 1995) así como del Tribunal Constitucional (SS 99/87, 108/86, 70/88).

Por otra parte, y en paralelo con lo anterior, tanto el artículo 37 de la Constitución Española como el 31 del Estatuto Básico del Empleado Público (que constituye un desarrollo directo de aquel) reconocen la capacidad de negociación colectiva para la determinación de las condiciones de trabajo. Asimismo, el citado artículo enuncia unos principios generales que, como consecuencia del Real Decreto impugnado en el presente recurso, han sido frontalmente infringidos. Además, en el artículo 33 del último texto normativo citado se dice, por su parte, que **la negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos estará sujeta a los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial, publicidad y transparencia**. Ha de reconocerse que dichos principios, como consecuencia del Real Decreto impugnado, han quedado igualmente violentados.

Y más aún, en su artículo 38.10, la Ley 7/2007 señala que **se garantiza el cumplimiento de los Pactos y Acuerdos, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el**

**cumplimiento de Pactos y Acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público, añadiendo que, en este supuesto, las Administraciones Públicas deberán informar a las Organizaciones Sindicales de las causas de la suspensión o modificación.** Dicho precepto ha sido, sencillamente, ignorado por la norma en la que se fundamenta el acto recurrido, por las siguientes razones:

1.- Según el citado precepto, debería haber sido el órgano de negociación y no el Gobierno, quien dejase en suspenso los acuerdos.

2.- Además, la aplicación del Real Decreto Ley impugnado, supone la anulación y privación total de efectos de dichos acuerdos, en lugar de su suspensión temporal o su modificación, tal y como se desprende del Estatuto Básico del Empleado Público.

3.- La posibilidad de suspensión o modificación que tiene el órgano competente debe ser excepcional y fundarse en la existencia de una causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas. Alteración, como es obvio, que se ha de producir después de que dichos Acuerdos son suscritos. Ninguna motivación, en este sentido, se contiene ni en la Exposición de Motivos ni en el articulado del mencionado Real Decreto Ley, explicando en qué medida se han alterado sustancialmente las condiciones económicas de déficit público, desde el día 25 de septiembre de 2009 (fecha del Acuerdo), o desde el día 1 de enero de 2010 (fecha de su aprobación por el Congreso de los Diputados en la Ley de Presupuestos), hasta el día 20 de mayo de 2010 (fecha del Real Decreto Ley).

4.- La suspensión o modificación de lo convenido, por último, debe realizarse en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público. O sea que, en este sentido, también se aprecia una palpable falta de motivación por parte del Real Decreto Ley, puesto que el Gobierno debería haber justificado que esta medida en concreto (y no otras posibles relativas a la reducción de diversas partidas presupuestarias, al tenor de sus líneas de dirección política), son las idóneas y las necesarias para que estrictamente se salvaguarde el interés público relativo al ahorro en el gasto público. Si, a título meramente dialéctico, se admitiera ésta como la única medida posible (o la

más idónea), a su vez, se debería haber motivado por qué la reducción debe serlo en esta exacta medida en relación al ahorro presupuestario que supone, prescindiendo aquí de lo absurdo de que el recorte sea regresivo entre los funcionarios según el Grupo al que pertenecen, cuestión que se desarrollará después en motivo aparte.

Por su parte, el párrafo 11 del citado artículo 38 señala que, salvo acuerdo en contrario, los Pactos y Acuerdos se prorrogarán de año en año si no mediara denuncia expresa de una de las partes; y, finalmente, el apartado 12 señala que la vigencia del contenido de los Pactos y Acuerdos, una vez concluida su duración, se producirá en los términos que los mismos hubieren establecido.

Así pues, aún a riesgo de resultar reiterativos, por resumir los argumentos, tenemos que señalar que:

1.- El Real-Decreto ley de 20 de mayo de 2010 vendría a vulnerar, en primer lugar, el principio de fuerza vinculante de los contratos libremente perfeccionados entre las partes, sin establecer medida compensatoria alguna respecto a los derechos que expropia a los funcionarios. **Contratos o acuerdos que se producen, además, en el seno de la negociación colectiva laboral consagrada en el artículo 37 de la Constitución.** La vulneración de los Acuerdos Administración-Sindicatos, no sólo supone, además, una infracción del EBEP, sino también de la Ley de Presupuestos Generales de 2010, habida cuenta de que aquel Acuerdo requería para su validez y eficacia que fuera ratificado por las Cortes Generales mediante su incorporación a la LPGE (conforme a lo dispuesto en el art. 38.3 del propio EBEP) y que efectivamente el Parlamento ratificó a través de la aprobación de la Ley de Presupuestos para el año 2010.

En este sentido, se pone de manifiesto que, como es notorio (y se puede consultar en la prensa del momento, del día 28 de octubre de 2010), la Sala Social de la Audiencia Nacional, en el conflicto colectivo promovido respecto a los trabajadores de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre ha planteado la cuestión de inconstitucionalidad precisamente por este motivo. Creemos que la misma fuerza vinculante, en la Constitución, cabe atribuir a la negociación

colectiva con los Sindicatos más representativos en el terreno laboral que en el funcional. La decisión judicial, desde luego, avala el carácter vinculante y obligatorio de los acuerdos con dichos Sindicatos también en el ámbito funcional y, por otro lado, en la propia Ley de Presupuestos ya se establecen los requisitos para atender a situaciones excepcionales, las cuales no pueden alegarse, después, mediante un Real Decreto-ley.

2.- El Real-Decreto ley vulnera, además, el principio de buena fe negocial, **ya que, como ya se ha dicho y más adelante se abundará en ello, al tratar el artículo 86 de la Constitución, las circunstancias excepcionales invocadas, no se refieren a ninguna que no existiese también ocho meses atrás (o cinco, a contar desde 1 de enero), es decir, en el momento de suscribir o aprobar el Acuerdo.**

3.- Los principios de obligatoriedad y transparencia serían también vulnerados por el Real Decreto Ley, al anularse de facto, pocos meses después, lo previamente pactado, incumpliendo una de las partes negociadoras aquello a lo que se comprometió y no habiéndose dado publicidad alguna ni audiencia en la tramitación del proyecto de RDL a la otra parte negociadora, tal y como exige el artículo 38.10 del Estatuto Básico del Empleado Público.

4.- No existe, según lo expuesto con detalle más arriba, la más mínima justificación de la alteración sustancial de las condiciones económicas tras la firma del Acuerdo y hasta el dictado del Real Decreto-Ley, ni tampoco que sea esta medida estrictamente necesaria para la salvaguarda del interés público. Se anula por completo el contenido del Acuerdo, no se suspende o modifica y se adopta la decisión por quien no es competente para hacerlo.

5.- Ha de añadirse que, si bien mediante un Real Decreto Ley puede modificarse el texto de una ley ordinaria, como es el Estatuto Básico del Empleado Público, no puede dejar sin efecto, sin más, un derecho constitucional del que dicho Estatuto es un desarrollo directo; podría, en su caso, haber modificado el articulado del EBEP pero no exceptuar su aplicación en un concreto ejercicio.

6.- Además, comoquiera que mediante el Acuerdo Administración-Sindicatos se adquirieron derechos consolidados por los funcionarios, la Administración debería haber recurrido a la declaración administrativa de lesividad y ulterior impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de cada una de las nóminas en las que se cercenan dichos derechos subjetivos, tal y como dispone el artículo 103 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (Téngase en cuenta, en este sentido, el Fundamento Jurídico Cuarto de la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1995).

**Tercero.- Infracción del requisito de la extraordinaria y urgente necesidad del artículo 86 de la Constitución Española.** Sin perjuicio de lo que más adelante se desarrollará, conviene apuntar, en primer lugar, que el requisito de la extraordinaria y urgente necesidad exigido por el artículo 86 de la Constitución Española no se compagina con la evidente y constatada existencia, de general conocimiento, de un déficit manifiesto en las cuentas públicas desde hace más de dos años, ni con el hecho de que tan sólo ocho meses atrás, el Gobierno firmase con los Sindicatos más representativos un acuerdo que suponía un sustancial incremento de sus partidas retributivas, confirmado por las Cortes Generales. Tampoco la extraordinaria y urgente necesidad a que se refiere el art. 86 de la Constitución Española puede ser abstracta y genérica, sin que en la Exposición de Motivos de Real Decreto impugnado se concreten suficientemente las causas de la adopción de tales medidas y no otras alternativas, aludiéndose simplemente a actuaciones y sucesos concretos en el seno de la Unión Europea que no justifican, por sí, dicha urgencia, con datos económicos relativos a nuestra economía.

En relación con lo anterior, es decir, con el hecho de que las causas extraordinarias, de índole económica, no pueden considerarse de ningún modo sobrevenidas, sino en todo caso anteriores a la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2010 se plantea la cuestión de la vulneración, por parte del Real Decreto Ley de 20 de mayo de 2010 de otro precepto constitucional, como es el artículo 86 de nuestro texto fundamental.

Según dicho precepto:

*“1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al derecho electoral general.*

*2. Los decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.*

*3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia”.*

Dos puntos habrían de ser resaltados en relación con el **ámbito procedimental y material** de los Reales Decretos Leyes.

En primer lugar ha de concurrir una **situación de extraordinaria y urgente necesidad**. En segundo lugar, dichas normas con rango de Ley **no podrán regular**, entre otras materias, **los derechos y deberes de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución**.

Con respecto a la **primera cuestión** apuntada, cabe sostener que, en el caso que nos ocupa, la extraordinaria y urgente necesidad no aparece suficientemente justificada. Si bien es cierta y notoria la situación de crisis económica no puede negarse que, desde la perspectiva de la contabilidad pública, dicha situación se conoce desde hace al menos dos años, sin que se haya patentizado, hasta el momento, por parte del Gobierno, la existencia de una situación de urgente y extraordinaria necesidad. Por ello habría sido necesaria, para la legitimidad de la norma, una explicación, una fundamentación racional o una justificación, plasmada en la Exposición de

Motivos, de la alteración sustancial de las cuentas públicas (en el período en el que la norma vino a dictarse) para poder sostener la concordancia de la misma con las exigencias del artículo 86 de la Constitución. Pues bien en dicha Exposición de Motivos, sólo se alude, imprecisa y elusivamente, a la evolución de la coyuntura económica, a los compromisos adoptados con la Unión Europea, o a la distribución equitativa del esfuerzo entre la Sociedad, **pero nunca se justifica, de un lado, por qué se adoptan dichas medidas restrictivas y, de otro lado, por qué se decide el mantenimiento de otros gastos presupuestados, cuya reducción o eliminación podría repartir de modo más equitativo el peso de una determinada coyuntura económica adversa.** Así pues cabría preguntarse ¿Cuáles son esas circunstancias extraordinarias sobrevenidas desde septiembre de 2009 hasta mayo de 2010 que han determinado la necesidad de acudir a esta vía de urgencia prevenida en el artículo 86.1 de la CE?

Hacia escasos meses que el Gobierno pactó con los Sindicatos más representativos una subida del sueldo de los funcionarios de un tanto por ciento para un determinado período, de donde cabría preguntarse, ¿cómo es posible que, sin que conste una alteración sustancial de las cuentas públicas desde que tuvo lugar dicho pacto pueda predicarse del momento presente, y no de meses atrás, la concurrencia de causas de extraordinaria y urgente necesidad? Y en consonancia con el argumento anterior, habida cuenta de la falta de constancia de una alteración sustancial de las cuentas públicas en los esos últimos meses y de la ausencia de una situación de marcada diferencia entre la situación económica vigente a la fecha de emisión del Real Decreto-Ley y la de pocos meses atrás, cabría también preguntarse si la situación más acorde con la legalidad, desde los múltiples puntos de vista examinados a lo largo del presente recurso, no podría compaginarse mejor con respetar lo pactado y aguardar los escasos meses que faltaban para el inicio de la tramitación ordinaria de los Presupuestos Generales del Estado para 2011 (En este sentido conviene referirse a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que se refiere, entre otras, en la Sentencia 60/86 o 68/2007 a la necesaria concurrencia del elemento de la imprevisibilidad para acudir a la vía del Decreto Ley, siendo inconcebible que la situación que teóricamente funda las medidas adoptadas en el RDL fuera difícil de prever. Por su parte según la STC 155/2005 la infracción del requisito de la extraordinaria y urgente necesidad no puede

obviarse por el hecho de que un Real Decreto haya sido convalidado por el legislador).

En cuanto a la **segunda cuestión** apuntada, la del **ámbito material** del Real Decreto-Ley, ha de tenerse en cuenta que, a tenor de lo dispuesto en el párrafo 1º del artículo 86 de la CE, no sólo están excluidos del mismo los derechos y libertades fundamentales regulados por los artículos 14 a 29 de la CE, sino todo el Título I, es decir, todos los derechos de los ciudadanos, incluidos, naturalmente aquellos referidos a la negociación colectiva contemplados en el artículo 37 del texto fundamental.

Pues bien habida cuenta de que dicho derecho aparece configurado, plasmado o desarrollado en el Estatuto Básico del Empleado Público y toda vez que el Real Decreto Ley que nos ocupa está derogando, singularmente, dicho Estatuto en cuanto a la plasmación legislativa que opera del derecho constitucional a la negociación colectiva, es evidente **que el Real Decreto Ley de 20 de mayo de 2010 está incidiendo en los derechos y libertades de los ciudadanos regulados en el artículo 37 de la CE**. Y ello no de una forma tangencial o indirecta sino de una forma frontal y directa. No sólo por venir a derogar una norma que regula la negociación colectiva atribuida a un colectivo tan amplio y numeroso como son los funcionarios públicos sino también porque, previendo el propio Estatuto los cauces procedimentales a seguir para el caso de la aparición de circunstancias económicas sobrevenidas, el RDL impugnado ni siquiera sigue estos cauces procedimentales, sino que fija autónomamente otros cauces nuevos.

Desde una segunda perspectiva, habiéndose ya fundado que los funcionarios que permanezcan en sus puestos de trabajo en las Administraciones Públicas durante el ejercicio 2010 –y, por arrastre de la deducción, durante 2011– adquirieron el derecho subjetivo a percibir las retribuciones previstas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010, resulta que el Real Decreto-Ley anula tales derechos subjetivos integrados ya en su patrimonio, violentando la protección constitucional derivada del reconocimiento de la propiedad privada en el artículo 33 del texto constitucional.



Por lo que resulta innegable que **el RDL que nos ocupa afecta a los deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución, trascendiendo el ámbito material permitido en el artículo 86 de la Constitución Española y debiéndose considerar, por tanto, como una norma contraria al ordenamiento jurídico** (Han de tenerse en cuenta, en este sentido las SSTC 111/1983, 95/1988 y, muy singularmente, por su alcance en materia tributaria la STC 6/1983).

**Cuarto.- Vulneración del artículo 134 de la CE y 133 a 135 del Reglamento del Congreso de los Diputados.**

Desde una perspectiva procedimental, puede afirmarse también que el Real Decreto-Ley que nos ocupa afecta al artículo 134 de la Constitución Española así como a los artículos 133 a 135 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 24 de febrero de 1982. Todo ello por referencia a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010.

Una vez más la norma impugnada rebasa el ámbito material y competencial concretado en la Constitución Española, como a continuación se razona. Ello ha de ponerse en consonancia, además, con las sentencias del Tribunal Constitucional (citándose en este sentido las SSTC 76/1992, 126/1987 o 65/1990) según las cuales a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado no pueden regularse cuestiones objeto de ley ordinaria, lo que motivó, hace años, que el Gobierno tuviera que confeccionar junto con la Ley de Presupuestos, las llamadas “Leyes de Acompañamiento”, que subsisten en nuestros días aunque se enmascaren bajo otras denominaciones, aprobadas a finales de año).

Según el artículo 134 de la CE:

*“1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.*

*2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector*

*público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.*

*3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.*

*4. Si la ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.*

*5. Aprobados los presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.*

*6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.*

*7. La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea”.*

De la transcripción del anterior precepto se deduce la existencia de una serie de equilibrios materiales y procedimentales, que requieren de un cauce sui generis, para su articulación, y que, a su vez, aparece plasmado en los artículos 133 a 135 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

La modificación de una Ley de Presupuestos Generales del Estado por parte de un Real Decreto Ley no se ha producido todavía en la historia legislativa española. Por eso, señalamos que no existe inconveniente jurídico alguno para afirmar que el Real Decreto Ley no es el cauce adecuado para modificar el articulado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, entre otras razones, porque ello supondría una vulneración de las especialísimas garantías procedimentales, que a nivel constitucional, deben acompañar a una

norma que, como ocurre en el caso de los Presupuestos Generales del Estado, supone la genuina vertebración económica de la acción gubernamental, el auténtico “indirizzo económico” del Estado, durante un ejercicio.

En este sentido, el Real Decreto-Ley impugnado estaría no sólo modificando los preceptos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado sino también vulnerando los principios generales interpretadores de la legalidad presupuestaria por parte de la jurisprudencia constitucional (precisamente fundamentados en la especialidad procedimental en la tramitación de la LPGE). Una interpretación contraria permitiría al Gobierno, después de haber negociado con los Grupos Políticos, tras complejos pactos políticos, la LPGE, convertir en papel mojado todos sus compromisos por la vía del Real Decreto-Ley.

Tampoco es admisible que de contrario se pueda argumentar que el Real Decreto-Ley ha sido finalmente convalidado por el Congreso de los Diputados, subsanándose de este modo cualquier defecto en este sentido, dado que, según dispone el artículo 86 de la Constitución Española las facultades que el Congreso de los Diputados tiene en el trámite de convalidación del contenido del Real Decreto-Ley están limitadas a su convalidación o no, sin que se pueda discutir, enmendar o modificar su contenido (lo que, caso de plantearse, debe hacerse a través de la tramitación del Real Decreto-Ley como proyecto de ley por el trámite de urgencia, lo que no se ha hecho en este caso y sí, por ejemplo, en el Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo). De este modo, la vulneración fraudulenta del procedimiento especial para la aprobación de la LPGE es total, porque no es ya sólo que no se haya seguido el procedimiento especial establecido constitucionalmente al efecto de aprobar la LPGE, es que ni siquiera se ha seguido el procedimiento para la aprobación de leyes ordinarias, sea el ordinario, sea el urgente.

De aceptarse la legalidad del Real Decreto-Ley que nos ocupa, se relegaría a mero papel mojado el conjunto de garantías procedimentales, que suponen la necesidad de alcanzar profundos consensos políticos a un Gobierno en minoría en la Cámara baja, de que se haya revestida la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, lo que llevaría a

permitir, de una forma generalizada, que el Gobierno, una vez conseguidos los correspondientes apoyos parlamentarios y una vez tramitada a través de su complejo procedimiento la Ley de Presupuestos Generales del Estado, pudiera alterar, con cierto ánimo fraudulento, mediante un acto de autoridad unilateral, sus preceptos, mediante un Real Decreto-Ley.

Ha de tenerse en cuenta, además, que del párrafo 5 del artículo 134 de la CE (*“Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario”*) parece deducirse, a *“contrario sensu”* una cierta intangibilidad, una necesaria inmodificabilidad durante el ejercicio presupuestario, del resto de las partidas que conforman el Presupuesto, en aquellas materias que, como ocurre con la que nos ocupa, no impliquen una alteración que suponga un aumento del gasto público ni una disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario. La modificación operada por vía de Real Decreto-Ley vulneraría por lo tanto la interpretación de la norma constitucional.

Incluso, un Real Decreto-Ley, correctamente fundado en la existencia de causas de extraordinaria y urgente necesidad (extremo que niega categóricamente quién suscribe) y dictado legítimamente dentro del ámbito de sus competencias materiales (que tampoco es el caso que nos ocupa, como ya ha quedado expuesto) podría decretar la indisponibilidad de ciertos créditos previstos en los Presupuestos Generales del Estado, pero no proceder a una modificación del texto de los artículos de la Ley de Presupuestos, máxime cuando se trata de una modificación de la intensidad cuantitativa y cualitativa como la operada por el Real-Decreto ley de 20 de mayo de 2010.

En concordancia con lo anterior, además, ha de señalarse que las modificaciones presupuestarias que pueden llevarse a cabo durante la vigencia de los presupuestos, según el artículo 55 de la Ley General Presupuestaria, exigen necesariamente un proyecto de ley con el preceptivo dictamen del Consejo de Estado (respecto del que unánime jurisprudencia ha apreciado su inexistencia en normas reglamentarias como vicio de nulidad radical, pues constituye una garantía para el ciudadano este dictamen). Una vez más puede apreciarse cómo el Real Decreto-Ley que nos ocupa vendría a vulnerar el

principio de seguridad jurídica establecido en el artículo 9.3 de la Constitución y ello desde una pluralidad de ópticas y afectando a las más variadas ramas del ordenamiento jurídico, como se desarrollará con mayor extensión en otro motivo de recurso.

Pero es que, a mayor abundamiento, mediante el Real Decreto-Ley, se infringiría el principio de anualidad presupuestaria consagrado en el artículo 134.2 de la Constitución, dado que vendría a quebrar a mitad de año las previsiones de la Ley de Presupuestos Generales del Estado y ello sin seguir el cauce ordinario previsto en el Reglamento del Congreso de los Diputados.

Prosiguiendo con nuestra argumentación cabría añadir que establecer la progresividad en la reducción del sueldo, sin ninguna justificación material de fondo (desde el momento en que no se rebaja correlativamente la jornada laboral más a los puestos directivos de la administración que al resto de los funcionarios) el Real Decreto-Ley está estableciendo una genuina carga de naturaleza tributaria. Sin embargo, el artículo 134.7 de la Constitución impide que la LPGE pueda establecer impuestos, lo cual nos lleva a las consideraciones que son objeto de análisis en un fundamento posterior.

O, desde otra perspectiva, está estableciendo una contribución pública obligatoria fundada en principios tributarios y no laborales o salariales, respecto de las que la Constitución, en su artículo 31.3 dice que sólo podrán establecerse “*con arreglo a la Ley*”, sin admitirse, conforme ya hemos visto anteriormente, con base en el artículo 86.1, el Real Decreto-Ley como norma que sustente dichas cargas u obligaciones públicas patrimoniales o personales. Creemos sinceramente que esta es la verdadera naturaleza de la reducción salarial, dado que no se fundamenta, según declaraciones públicas del Presidente del Gobierno, en la menor productividad del trabajo, ni en una reestructuración organizativa más profunda de la Administración, sino en el principio de “tendrán que contribuir más, los que más ganan”.

**Quinto.- Vulneración de los artículos 14, 35 y 31 de la CE** Finalmente, el Real Decreto-Ley cuyo estudio nos ocupa vendría a vulnerar el derecho a la igualdad, recogido por el artículo 14 de la Constitución Española, el 35, que garantiza el derecho al trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer

las necesidades del trabajador y de su familia, y el de no confiscatoriedad de los tributos, regulado en el artículo 31 del Texto Fundamental.

**En primer lugar, por lo que se refiere a los artículos 14 y 35 de la Constitución Española**, ha de apuntarse que las diferencias de sueldo entre funcionarios (y, en general, entre trabajadores) se justifican en las diferentes funciones o trabajo desarrollado por los distintos empleados, de manera que una mayor cantidad y calidad de trabajo (cuyos frutos, mayores y mejores, o, por el contrario, de menor calidad, recibe originariamente el empleador, al tenor de la definición, sustancialmente aplicable al trabajo en el sector público, del artículo 1 del Estatuto de los Trabajadores), realizado con mayores cotas de responsabilidad y dedicación y fundado en un nivel superior de formación se debe corresponder necesariamente con un mayor nivel retributivo.

Pues bien en el Real Decreto-Ley, estaríamos ante una progresividad/regresividad discriminatoria, en la medida que se estarían sustrayendo más retribuciones a quienes aportan más al servicio público, a la consecución de los intereses generales de la Nación.

El Real Decreto-Ley pretende imponer la progresividad en la reducción al asimilar mayor salario a mayor capacidad económica, lo que no se puede automáticamente, por definición, sostener. Así, tanto la legislación sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la doctrina como la jurisprudencia, admiten sin reparos que la capacidad económica relativa a la generación de rentas por el trabajo se debe atemperar por las circunstancias personales y familiares sin que pueda admitirse, sin más, que tiene más capacidad económica sea quien gana más por su trabajo, prescindiendo del análisis del resto de circunstancias jurídicas, económicas, personales y familiares que le rodean. Es llamativo, en este sentido, que la Administración conozca la situación familiar de cada funcionario, pues éste debe declararla a los efectos de que se le practique la correspondiente retención de IRPF sobre los sueldos que se le abonan y, sin embargo, pudiendo haber adaptado la reducción de sus emolumentos a estas circunstancias (que sería igualmente incorrecta porque, insistimos, no se pueden aplicar principios tributarios de solidaridad social a la retribución de las prestaciones que realiza un trabajador por cuenta ajena), prefiere aplicar una reducción proporcional por grupos, de

carácter progresivo, ajena no ya a la lógica de la prestación del trabajo, sino incluso a la propiamente tributaria.

Las medidas adoptadas por el Real Decreto-Ley son, en este sentido, discriminatorias porque no está justificado, como exige la jurisprudencia constitucional, un trato discriminatorio, fundado en el principio de que situaciones diferentes deben ser tratadas de forma diferente por la Ley. Al contrario, resulta que situaciones iguales (los funcionarios y empleados de los distintos grupos y categorías siguen realizando los mismos cometidos, con la misma dedicación, antes y después de la vigencia del Real Decreto-Ley) son tratadas de manera diferente (a unos se les pretende reducir más que a otros el salario, como veremos después, además, de manera profundamente irracional). Cabe señalar, en este sentido las SSTC 235/1992, o las más recientes 181/2000, 91/2000).

De los motivos expuestos (y partiendo de la idea central de que el sueldo retribuye el esfuerzo personal, la calidad y cantidad del trabajo desarrollado, sin diferir en ello de la relación laboral) se desprende que una medida respetuosa con el principio de igualdad hubiera supuesto una reducción proporcional y no progresiva/regresiva de todos los grupos funcionariales y de todas las categorías profesionales laborales, **ya que se mantiene el mismo trabajo, jornada, calidad y cantidad de trabajo realizado para cada uno de los funcionarios de los grupos superiores con respecto al de los grupos inferiores sin que dicha reducción progresiva de sueldo se acompañe de ninguna medida organizativa**, invirtiéndose así, drásticamente, en el caso de dicha reducción progresiva, y sin fundamento alguno, la relación entre los frutos del trabajo que la Administración recibe originariamente con lo que retribuye el realizado. A buen seguro que así el pretendido ahorro presupuestario se repartiría de verdad, entre todos, de modo más justo y proporcionado.

Además, dicha reducción que aparentemente se fundamenta, como hemos dicho, según declaraciones públicas del Presidente del Gobierno, en la máxima de que “soporten más la reducción, quienes más ganan”, carece por completo de lógica interna, puesto que la regulación concreta de la reducción tampoco respeta esos mismos e injustos principios. Veamos en qué porcentajes se realiza dicha reducción.

La reducción progresiva se realiza en las retribuciones básicas (sueldo base y trienios, además de su influencia en la paga extra de diciembre, que veremos después, al tratar la no confiscatoriedad), pero no en las complementarias (complementos específico, de destino y productividad, donde la reducción es fija, proporcional, del 5%), ni tampoco respecto a los empleados públicos con vinculación a través del contrato de trabajo (quienes, sin progresividad ninguna y teniendo, en general salvo excepciones, los sueldos más bajos de la escala retributiva de las Administraciones, trabajando de ordinario en los Grupos inferiores, ven mermado su salario en el mismo 5% citado). Como se aprecia a primera vista, la reducción para los funcionarios no es ni progresiva, ni proporcional, sino parte y parte.

El Grupo A1 experimenta en sus retribuciones básicas una reducción del 4,5%. El Grupo A2, del 2,7%. El Grupo B, del 2%. El Grupo C1, también del 2%. El Grupo C2, del 0,25%. Y el Grupo E, del 0%, no experimenta disminución. Como digo, si se trata de contrato de trabajo, sin discriminación entre los distintos niveles retributivos que establece el Convenio Colectivo Único para la Administración del Estado, se aplica el 5% sin más.

**Conclusiones:** (i) los funcionarios del Grupo A1, que perciben el nivel más elevado de salarios sufren menor deducción, en términos relativos, que los trabajadores vinculados con contrato de trabajo, que tienen sueldos más bajos; (ii) estos mismos funcionarios ven reducidas sus retribuciones, en parte de forma progresiva, en parte de forma proporcional, sin distinción, en este último concepto, con el resto de los funcionarios; (iii) por razones que nos son desconocidas e inimaginables, los funcionarios de los grupos B y C1 sufren la misma deducción proporcional de haberes; y (iv) el Grupo E, que realiza funciones donde también concurren con personal en régimen laboral (que ven sus ingresos mermados en un 5%) no sufre reducción alguna. ¿Puede alguien explicar esto?, ¿lo explica el Real Decreto-Ley?. No.

Y ello sin pararnos a considerar las razones que motivan al Gobierno a excluir de la reducción salarial a los afortunados trabajadores de determinadas Entidades Públicas Empresariales y Sociedades estatales a las que se refiere la Disposición Adicional Novena del Real Decreto-Ley, cuyos paros laborales



podrían sembrar el caos en el país. O la extravagante reducción de los aranceles de Notarios y Registradores (que no son empleados públicos, aunque realicen funciones de servicio público) en un 5%, al tenor de la Disposición Adicional Octava. Téngase en cuenta que, precisamente, la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional ha planteado, en el conflicto colectivo anteriormente aludido, la cuestión de inconstitucionalidad precisamente con base en este argumento, además de en otros, por no entender las causas que llevan a la reducción de unos trabajadores sí y de otros, no.

**En segundo lugar, por lo que se refiere a la no confiscatoriedad de los tributos, del artículo 31, conectado directamente con el argumento ya expuesto de respeto a la propiedad privada y a los derechos adquiridos, del artículo 33 de la Constitución Española,** la reducción progresiva del salario constituye además, materialmente, un tributo (o visto desde otra perspectiva, una intolerable expropiación de derechos sin indemnización).

Si el Gobierno de la Nación pretendiese que soportasen la crisis económica quiénes más capacidad económica tienen, debería haber creado un tributo o recargo complementario al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o al Impuesto sobre el Patrimonio, y ello por el procedimiento constitucional y legalmente establecido.

La conclusión de lo anterior es que, si el Real Decreto-Ley impugnado contiene un tributo encubierto (donde además no se tienen en cuenta las circunstancias concretas y personales de los funcionarios, como debe suceder en el caso de los tributos) podría también llegar a ser confiscatorio, debido a la acumulación sobre el resultado de la reducción salarial de: a) la tributación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, dado que, la conjunción entre ambos extremos, podría suponer una pérdida cuantificable, según cada caso, en una parte sustancial de la riqueza que se genera por el trabajo para atender a las necesidades personales y familiares; b) la subida de los tipos del Impuesto sobre el Valor Añadido del 16 al 18% cuya entrada en vigor se realizó precisamente el día 1 de julio de 2010, teniendo presente que dicho gravamen gira sobre los elementos de consumo necesarios para atender las mencionadas necesidades; y c) el incremento de los precios de productos básicos, como la electricidad, a partir de 1 de enero de 2011.

El artículo 31 de la Constitución Española señala que:

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

El artículo 33 de la Constitución Española reconoce por su parte “el derecho a la propiedad privada”. Y el artículo 35, “el derecho al trabajo” y a “la remuneración en cantidad suficiente”.

**Todas estas materias están excluidas, por las mismas razones más arriba apuntadas de las materias que pueden regularse mediante la técnica del RDL.**

Finalmente, donde con mayor claridad se aprecia el carácter confiscatorio de la medida es en la reducción que se opera en la paga extraordinaria de diciembre de 2010 (cuyos efectos evidentemente, por la propia naturaleza de la reducción, se extenderán a los años venideros), distinguiéndose por Grupos de funcionarios. Nos encontramos con que los funcionarios del Grupo A1 verán mermada su paga extra en un ¡46,30%!; los del Grupo A2, en un 32,80%; los del Grupo B, en un 17,20%; los del Grupo C1, igual que el anterior, en un 17,20%; los del Grupo E, en sólo un 1,30%. Y los laborales, siguiendo con la irracionalidad del sistema, en un 5%. Ello arrojará la intolerable consecuencia de que cobrarán mayor paga extraordinaria el Grupo A2, que el A1.

**Sexto.- Infracción del principio de seguridad jurídica.** Finalmente, se produce en el Real Decreto-Ley impugnado una vulneración del artículo 9.3 de la CE, en relación con el principio de seguridad jurídica, habida cuenta de que tanto los acuerdos Gobierno-Sindicatos como las previsiones de la LPGE constituyeron derechos consolidados a favor del recurrente, siempre y cuando siga cumpliendo con sus cometidos y responsabilidades, en su puesto de trabajo.

Es en este sentido que la LPGE reconoce el derecho a una retribución determinada en cuanto a salario base, trienios, pagas extraordinarias, complemento de destino y específico. Además, como ha reiterado la jurisprudencia del Tribunal Supremo, (SSTS 26 de octubre de 1994, 19 de diciembre de 1986, 21 de septiembre de 1999, 30 de diciembre de 1998, 14 de octubre de 1996, 19 de febrero de 1996, 29 de mayo de 1995) si bien la Administración puede alterar la estructura retributiva no puede rebajar el sueldo a los funcionarios, que debería consolidarse a través de complementos laborales absorbibles.

Pero en paralelo a la seguridad jurídica y como trasunto de la misma, ha de considerarse también la seguridad económica derivada del anterior. En efecto, y sin perjuicio del carácter hipotético de los siguientes ejemplos, cabría imaginar las consecuencias para la esfera jurídica de los afectados de que, a la vista de las retribuciones previstas para todo el año, se acometieran decisiones económicas familiares (amortización de hipotecas, obras de reforma, compra de una segunda vivienda, cambio de automóvil o cualquier otro gasto ordinario de las familias) que no pudieran posteriormente afrontarse debido al recorte operado por el Real Decreto-Ley impugnado, que, como ya hemos visto, al tratar sus porcentajes, no se puede decir que sea pequeño.

Pues bien, lo anterior habría de conectarse con el carácter tributario de la medida adoptada y con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca del principio de seguridad jurídica tributaria, según el cual no se puede cambiar el régimen tributario de los impuestos de declaración anual a mitad de ejercicio, ya que las personas físicas y jurídicas planifican anticipadamente las posibilidades de su tributación y de su ahorro fiscal para todo el año, realizando en consecuencia las operaciones económicas y jurídicas de dicho ejercicio.

**Séptimo.- Recapitulación** Recapitulando sobre lo anterior, cabe concluir recordando que el fundamento de lo argumentado se refiere a una incompatibilidad profunda y notoria del Real Decreto-Ley de 20 de mayo de 2010 con los artículos 9, 14, 31, 35, 37, 86 y 134 de la Constitución Española, así como frente a los artículos 132 y siguientes del Reglamento del Congreso de los Diputados, los artículos 31 y siguientes del Estatuto Básico del

Empleado Público, el artículo 55 de la Ley General Presupuestaria, además del resto de los preceptos y artículos invocados en el presente recurso.

Es por la vulneración de éstos por lo que quién suscribe viene a instar, mediante el presente recurso de alzada, la anulación de su nómina, en cuanto a la reducción que supone en sus retribuciones.

Por todo lo expuesto y en su virtud,

**SUPLICO A LA AUDIENCIA NACIONAL**, que teniendo por presentado este escrito de interposición de recurso contencioso-administrativo de personal y por formalizada la demanda, dé a los autos el curso que determine la Ley Procesal y tras los trámites que sean de rigor, dicte en su día Auto por el que se acuerde el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional de suerte que cuando por parte de éste se dicte sentencia declarando la inconstitucionalidad del Real Decreto-Ley 8/2010, el órgano jurisdiccional al que tengo el honor de dirigirme dicte a su vez sentencia por la que estime el presente recurso contencioso-administrativo, condenando a la Administración a la devolución de las cantidades indebidamente impagadas en la nómina que se recurre, con los correspondientes intereses legales y moratorios hasta que se produzca su completo reintegro al funcionario que suscribe.

Si la representación de la Administración realizare alguna alegación relativa a que esta cuestión no debe tramitarse a través de las peculiaridades propias de las cuestiones de personal, deberá ser condenada en costas, habida cuenta su evidente temeridad, por lo absurdo del argumento, cuya intención y falta de adecuación a la Ley y al sentido común trasluce una voluntad torticera, como ha quedado expuesto en el cuerpo de este escrito.

**PRIMER OTROSÍ DIGO** que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 45.5 de la Ley Procesal, se ha procedido a interponer el recurso junto con la formalización de las pretensiones impugnatorias en forma de demanda, por lo que **A LA AUDIENCIA NACIONAL SUPLICA** que, al tenor de lo dispuesto en

el artículo 48.5, impugnándose una nómina cuyo procedimiento administrativo de elaboración es irrelevante para el fondo del asunto y pretendiéndose el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-Ley 8/2010, el Tribunal no reclame el expediente administrativo, emplazando directamente a la Administración Pública recurrida para que proceda a contestar la demanda, salvo que antes decidiera plantear la cuestión de inconstitucionalidad que se pretende por esta parte.

**SEGUNDO OTROSÍ DIGO** que, de acuerdo a lo permitido en el artículo 57 de la Ley Procesal, esta parte expresamente señala que tratándose la cuestión que se plantea –repetimos de nuevo– de una materia estrictamente jurídica en la que no hay controversias fácticas, no procede la práctica de diligencia de prueba alguna, ni trámite de conclusiones, ni vista, por lo que **AL SEÑOR SECRETARIO DE JUSTICIA DE LA AUDIENCIA NACIONAL SUPLICA** que teniendo por hecha la anterior manifestación, acuerde de conformidad a lo previsto en el mencionado precepto.

**TERCER OTROSÍ DIGO** que la cuantía de este recurso se fija, en atención a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley Procesal, en la cantidad resultante de aplicar a la cantidad bruta de la nómina que se recurre el descuento que ha establecido el Real Decreto-Ley 8/2010 –que se señalan, separadamente, en el Fundamento de Derecho Quinto de este escrito, páginas 22 y 24–, que implica, **para los funcionarios pertenecientes al Grupo A1**, que se haya deducido de las retribuciones básicas (sueldo base y trienios) un 4,5% y de las complementarias (complementos específico, de destino y de productividad) un 5%, (así como si es el caso, de la paga extraordinaria de diciembre de 2010, un descuento del 46,30%), por lo que **SUPLICA A LA AUDIENCIA NACIONAL** que teniendo por hecha esta manifestación, la admita, teniendo por fijada la cuantía de este recurso, demorando para la ejecución de la sentencia su fijación concreta, en la consideración de que ésta, encontrándonos ante un procedimiento de personal, carece de relevancia a los efectos de justificar la existencia de un posible recurso, por no proceder éste en ningún caso, al tenor de lo dispuesto en los artículos 81.1 a) y 86.2 a) de la Ley de Ritos.

**CUARTO OTROSÍ DIGO** que, finalmente, de manera expresa, por virtud de todos y cada uno de los argumentos expresados en el cuerpo de este escrito, **A LA AUDIENCIA NACIONAL SUPLICA** que, tras los trámites que considere de rigor, oyendo al representante de la Administración, antes o después de que éste conteste la demanda que formulo, eleve el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 163 de la Constitución Española.

**QUINTO OTROSÍ DIGO** que, a efectos puramente procesales y de acuerdo a lo que dispone el artículo 37 en relación el 34 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, teniendo esta parte ya interpuestos otros recursos que versan sobre el mismo asunto, contra las nóminas de meses anteriores, **A LA AUDIENCIA NACIONAL SUPLICA** que, tras los trámites que considere de rigor, para una mejor gestión procesal, acuerde la acumulación del presente recurso al que ya se encuentra interpuesto ante este órgano jurisdiccional por este mismo recurrente, que se sigue al número de autos \_\_\_\_\_, ante la Sección \_\_\_\_\_.

Fdo: D/Dª. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX