



INFORME JURÍDIC

Data: 29 de setembre de 2016

Assumpte: Projecte de decret llei de recuperació de la paga extraordinària i addicional del mes de desembre de 2012 per al personal dels cossos de l'Administració de justícia a Catalunya

Sol·licitant: Secretària de Relacions amb l'Administració de Justícia

1.- ANTECEDENTS

La Secretaria de Relacions amb l'Administració de Justícia ha tramés a aquesta Assessoria Jurídica, en data 28 de setembre de 2016, el Projecte de decret llei de recuperació de la paga extraordinària i addicional del mes de desembre de 2012 per al personal dels cossos de l'Administració de justícia a Catalunya, acompanyat d'un informe justificatiu sobre la necessitat de l'elaboració del Projecte de decret llei esmentat, i d'una memòria econòmica, ambdós documents signats per la Secretària de Relacions amb l'Administració de Justícia en data 27 de setembre de 2016.

L'esmentat Projecte de decret llei ha d'ésser sotmès a informe dels serveis jurídics, de conformitat amb el que disposa l'article 38.3 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, en relació amb l'article 4.1.a) de la Llei 7/1996, de 5 de juliol, d'organització dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat.

2.- CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

Primera. Marc competencial i marc normatiu

El Projecte de decret llei té per objecte la recuperació de la paga extraordinària i addicional del mes de desembre de 2012 per al personal dels cossos de l'Administració de justícia a Catalunya.

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya (en endavant, EAC) dedica el seu títol III al poder judicial a Catalunya, i concretament el capítol III a les competències de la Generalitat sobre l'Administració de justícia, establint, entre altres, competències en matèria de mitjans materials i de mitjans personals, oficina judicial i institucions i serveis de suport, justícia gratuïta, justícia de pau i de proximitat.

Quant als mitjans personals, d'acord amb l'article 103.1 de l'EAC, correspon a la Generalitat la competència normativa sobre el personal no judicial al servei de l'Administració de justícia, dins el respecte a l'estatut jurídic d'aquest personal establert per la Llei orgànica del poder judicial, competència aquesta que inclou, entre altres, el règim de retribucions i les llicències, els permisos, les vacances i les incompatibilitats. D'acord amb l'apartat 2, en els mateixos termes que estableix l'apartat 1, correspon a la Generalitat la competència executiva i de gestió en matèria de personal no judicial al servei de l'Administració de justícia, competència aquesta que inclou, entre altres, efectuar tota la gestió d'aquest personal, en aplicació del seu règim estatutari i retributiu.

Quant a l'abast de l'expressió "competència normativa" que el referit precepte estatutari atribueix a la Generalitat sobre el personal no judicial al servei de l'Administració de justícia, dins el respecte a l'estatut jurídic d'aquest personal establert a la LOPJ, la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny¹, ha establert els termes en què cal entendre la referida atribució competencial estatutària:

"El art. 103 EAC se refiere al personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia. Su apartado 1 atribuye a la Generalitat «la competencia normativa» sobre el mismo, «dentro del respeto al estatuto jurídico de ese personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial». En lo que hace a lo primero, no puede admitirse que, como sostienen los recurrentes, la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma en esta materia sea precisamente la legislativa, pues «la competencia normativa» en cuestión también puede ser la reglamentaria. Por lo que se refiere a la previsión de que dicha competencia ha de ejercerse dentro del respeto al estatuto de aquel personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial, es evidente que por sí sola excluye toda posible infracción de dicho estatuto jurídico y de la única Ley competente para su regulación. Por ello, la concreta relación de materias cuya regulación se incluye en esa competencia según el propio art. 103.1 EAC sólo puede entenderse por estricta referencia a las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial y con arreglo a ellas deben ser interpretadas y entendidas, en su contenido y en su alcance." (FJ 52).

Mitjançant el Decret 466/1982, de 14 d'octubre, el Govern de la Generalitat a través del Departament de Justícia, va assumir les competències que poguessin derivar de l'aplicació dels articles 18, 22, 23 i 24 de l'Estatut d'Autonomia de 1979. Les primeres transferències en matèria d'Administració de justícia es van dur a terme l'any 1990. Així, mitjançant el Reial decret 966/1990, de 20 de juliol, es van traspassar a la Generalitat de Catalunya funcions de l'Administració de l'Estat en matèria de provisió de mitjans materials i econòmics per al funcionament de l'Administració de justícia, les quals van ser objecte d'ampliació, mitjançant posteriors reials decrets.

Pel Decret 217/1990, de 3 de setembre, es van assignar al Departament de Justícia les funcions en matèria de provisió de mitjans materials i econòmics per al funcionament de l'Administració de justícia. Mitjançant el Reial decret 441/1996, d'1 de març, es van

¹ Dictada en el recurs d'inconstitucionalitat núm. 8045/2006, interposat per noranta nou diputats del Grup Parlamentari Popular del Congrés contra diversos preceptes de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

traspassar les funcions i els serveis en matèria de mitjans personals al servei de l'Administració de justícia, en els termes que estableixen el Reial decret 249/1996, de 16 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament orgànic dels cossos d'oficials, auxiliars i agents al servei de l'Administració de justícia, i el Reial decret 296/1996, de 23 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament orgànic del cos de metges forenses. Les funcions i els serveis traspassats a la Generalitat per aquest Reial decret i pel Reial decret 409/1996, d'1 de març, es van assignar al Departament de Justícia mitjançant el Decret 129/1996, de 16 d'abril.

De conformitat amb el Decret 2/2016, de 13 de gener, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, correspon al Departament de Justícia l'exercici de les funcions relacionades amb l'Administració de justícia a Catalunya i la seva modernització (art. 3.10.1).

L'entrada en vigor del Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per a garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat, va disposar amb caràcter bàsic per a totes les administracions públiques, la reducció de les retribucions del personal funcionari i laboral de tot el sector públic en les quanties que corresponia percebre en el mes de desembre de 2012, com a conseqüència de la supressió tant de la paga extraordinària com de la paga addicional del complement específic o equivalent de l'esmentat mes.

Pel que fa al personal al servei de l'Administració de justícia, l'article 3 bis de l'esmentat Reial decret llei 20/2012 va establir que la supressió es duria a terme de conformitat amb allò previst a la LOPJ, respecte dels conceptes de sou i triennis, minorant la quantia anual per aquests conceptes, incloses les de les pagues extraordinàries, en un percentatge anàleg al que suposava, respecte a idèntics conceptes, la reducció establerta per al conjunt del personal del sector públic estatal, amb referència a cada cos del grup o subgrup de titulació assimilable, i prorratejant aquesta minoració entre les mensualitats ordinàries i extraordinàries pendents de percebre a l'exercici 2012.

El Departament de Justícia va procedir a fer les deduccions corresponents al personal al servei de l'Administració de justícia que en depèn, sobre els conceptes de sou i triennis i entre les nòmines de setembre a desembre de 2012.

La Llei 36/2014, de 26 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 2015, va possibilitar, amb caràcter bàsic, la recuperació de part de la paga extraordinària, així com de la paga addicional del complement específic o pagues addicionals equivalents, per un import equivalent a la part proporcional corresponent als primers 44 dies de l'esmentada paga. En concret, pel que fa al personal al servei de l'Administració de justícia a què es refereix l'article 3 bis del Reial decret llei 20/2012, s'establia l'obligació de retornar el 24,04% dels imports deixats de percebre.

Per la seva banda, la Llei 48/2015, de 29 d'octubre, de pressupostos generals de l'Estat per a 2016, introdueix una nova disposició addicional que ha de permetre al personal recuperar efectivament aquesta paga dins l'exercici de 2016; també al personal a què es refereix l'article 3 bis del Reial decret Llei 20/2012.

La situació actual de pròrroga pressupostària ha impedit, com és sabut, aprovar la llei de pressupostos per a 2016, i la corresponent llei de mesures fiscals, financeres i administratives.

Així, mitjançant el Decret Llei 4/2016, de 21 de juny, de recuperació parcial de la paga extraordinària i addicional del mes de desembre de 2012 del personal del sector públic de la Generalitat de Catalunya i altres mesures urgents en matèria de personal, es va concretar la recuperació d'aquesta paga i es van establir els criteris per la seva aplicació efectiva en l'exercici 2016 per al personal inclòs dins l'àmbit d'aplicació de l'article 23 del títol III de la Llei 2/2015, de l'11 de març, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015.

Escau ara, en el mateix context de pròrroga pressupostària, fer possible el retorn d'aquesta retribució dins aquest exercici prorrogat al personal funcionari i interí dels cossos de l'Administració de justícia a Catalunya que no estava inclòs en l'àmbit d'aplicació del Decret Llei 4/2016.

Pel que fa als decrets llei, l'article 64 de l'Estatut estableix el següent:

- “1. En cas d'una necessitat extraordinària i urgent, el Govern pot dictar disposicions legislatives provisionals sota la forma de decret llei. No poden ser objecte de decret llei la reforma de l'Estatut, les matèries que són objecte de lleis de desenvolupament bàsic, la regulació essencial i el desenvolupament directe dels drets reconeguts per l'Estatut i per la Carta dels drets dels deures dels ciutadans de Catalunya i el pressupost de la Generalitat.
2. Els decrets llei resten derogats si en el termini improrrogable dels trenta dies subsegüents a la promulgació no són validats expressament pel Parlament després d'un debat i una votació de totalitat.
3. El Parlament pot tramitar els decrets llei com a projectes de llei pel procediment d'urgència, dins el termini establert per l'apartat 2.”

També l'article 38 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, preveu que el Govern, en cas d'una necessitat extraordinària i urgent, pugui dictar disposicions legislatives provisionals, sota la forma de decret llei, en els termes de l'article 64 de l'Estatut.

Així doncs, pel que fa als requisits que han de concórrer per poder dictar un decret llei ens trobem, a banda de la concurrència del pressupòsit habilitant (això és, la necessitat extraordinària i urgent), que el decret llei no pot tenir per objecte les matèries excloses per l'avantdit article 64 de l'Estatut i que haurà de ser validat pel Parlament de Catalunya.

Pel que fa a la concurrència de la necessitat extraordinària i urgent del Projecte de decret llei de recuperació de la paga extraordinària i addicional del mes de desembre de 2012 per al personal dels cossos de l'Administració de justícia a Catalunya, en aquest punt, com ja s'ha exposat, l'informe justificatiu que acompanya el Projecte de decret llei recorda que la situació actual de pròrroga pressupostària ha impedit aprovar la llei de pressupostos per a 2016, i la corresponent llei de mesures fiscals, financeres i administratives. Cal fer possible, per tant, el retorn d'aquesta retribució dins aquest exercici prorrogat al personal funcionari i interí dels cossos de l'Administració de justícia a Catalunya que no estava inclòs en l'àmbit d'aplicació del Decret llei 4/2016, i aquest retorn no es pot aconseguir mitjançant la tramitació d'una llei pel procediment d'urgència ni d'una llei en lectura única, atès que la tramitació de la llei i la seva posterior implementació, ateses les dates actuals, podria posposar els seus efectes més enllà de 2016. Per tant, resta justificat a l'expedient la urgència de la mesura de recuperació de la paga extraordinària i addicional del mes de desembre de 2012 per al personal dels cossos de l'Administració de justícia a Catalunya.

D'altra banda, la regulació que es proposa en el Projecte de decret llei no es troba en cap de les matèries excloses per l'article 64 de l'EAC.

Pel que fa als límits materials que el Govern de la Generalitat ha de respectar a l'hora de dictar un decret llei i que s'enumeren en el mateix apartat 1 de l'article 64 EAC, resten excloses com a objecte de regulació d'aquest tipus de norma les següents matèries: la reforma de l'Estatut; les matèries que són objecte de lleis de desenvolupament bàsic; la regulació essencial i el desenvolupament directe dels drets reconeguts per l'Estatut (capítols I, II i III del títol I de l'EAC) i per la Carta dels drets i els deures dels ciutadans de Catalunya; i, finalment, el pressupost de la Generalitat.

L'article 62 EAC perfila les matèries que tenen naturalesa de desenvolupament bàsic i, consegüentment, restarien excloses a la regulació per decret llei: l'organització territorial (art. 2.3 EAC); la llengua pròpia i les llengües oficials (art. 6 EAC); l'aprovació de la Carta dels drets i deures dels ciutadans de Catalunya (art. 37.2 EAC); el règim electoral (art. 56.2 EAC); l'estatut personal del president o presidenta de la Generalitat (art. 67.5 EAC); l'organització, el funcionament i les atribucions del Govern (art. 68.3 EAC); els aspectes principals de la composició i el funcionament de les institucions estatutàries del Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges i la Sindicatura de Comptes (art. 77.3, 79.3 i 81.2 EAC); i l'establiment d'un règim jurídic especial per a l'Aran (art. 94.1 EAC).

Per tant, a la vista de l'anàlisi del Projecte de decret llei, la normativa analitzada no es trobaria inclosa en aquests límits materials d'actuació.

Finalment, d'acord amb el que també estableix l'article 64 de l'EAC, el decret llei haurà de ser validat pel Parlament.

Segona. Procediment de tramitació i contingut del Projecte de decret llei

L'article 38 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, estableix els requisits per a la tramitació i aprovació dels projectes de decret llei:

- “1. El Govern, en cas d'una necessitat extraordinària i urgent, pot dictar disposicions legislatives provisionals, sota la forma de decret llei, en els termes de l'article 64 de l'Estatut.
2. La tramitació d'un decret llei s'inicia a proposta del departament o els departaments competents per raó de la matèria, als quals correspon d'elaborar el projecte corresponent. L'inici de la tramitació s'ha de comunicar al secretari o secretària del Govern.
3. Els projectes de decret llei han d'incloure una exposició de motius en què es raoni expressament la necessitat extraordinària i urgent de la iniciativa i han d'anar acompanyats amb un informe que justifiqui aquesta necessitat i certifiqui que les mesures proposades són congruents i estan en relació directa amb la situació que s'ha d'afrontar, i es poden acompanyar amb altres memòries, estudis, informes i dictàmens sobre l'adequació de les mesures proposades als fins que es persegueixen. En tot cas, els projectes de decret llei han d'ésser objecte d'un informe dels serveis jurídics de la Generalitat.
4. Correspon als consellers dels departaments que han elaborat un projecte de decret llei de sotmetre'l a l'aprovació del Govern.
5. Tan bon punt hagi estat publicat un decret llei en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, el Govern ho ha de comunicar al Parlament, perquè n'acordi la convalidació o la derogació.”

Pel que fa a la competència del Departament de Justícia quant a l'inici de la tramitació del Projecte de decret llei, d'acord amb el Decret 2/2016, de 13 de gener, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat, correspon al Departament de Justícia, l'exercici de les funcions relacionades amb l'Administració de justícia a Catalunya i la seva modernització; i d'acord amb el Decret 194/2013, de 9 de juliol, de reestructuració del Departament de Justícia, correspon a la Secretaria de Relacions amb l'Administració de Justícia, entre d'altres funcions, la de dirigir la gestió dels mitjans personals i dels recursos materials i econòmics de l'Administració de justícia a Catalunya (article 46.2.c)).

D'acord amb l'article 38.3 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, amb el Projecte de decret llei s'acompanya un informe justificatiu de la seva necessitat, signat per la secretària de Relacions amb l'Administració de Justícia en data 27 de setembre de 2016. Així mateix, consta a l'expedient un escrit del secretari general del Departament de Justícia al secretari de Govern, de data 28 de setembre de 2016, de comunicació de l'inici de la tramitació del Projecte de decret llei, tal com exigeix l'article 38.2 *in fine* de l'esmentada Llei 13/2008, del 5 de novembre.

Igualment, hauria de constar a l'expedient el certificat acreditatiu de la negociació amb les organitzacions sindicals de les mesures retributives que es volen aprovar. Segons ha informat la unitat impulsora del Projecte de decret llei, aquesta negociació ha tingut lloc en data 27 de setembre de 2016 en la Mesa de negociació del personal al servei de l'Administració de justícia.

D'altra banda, pel que fa a l'informe de la Comissió de Retribucions i Despeses de Personal que preveu l'article 2.2.d) del Decret 309/2011, de 12 d'abril, pel qual es regula el Consell per a l'Impuls i l'Ordenació de la Reforma de l'Administració, entenem que en aquest cas no és preceptiu atès que la referida Comissió ha d'informar preceptivament de qualsevol proposta relativa al règim retributiu de personal funcionari i laboral al servei de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic, així com dels alts càrrecs, personal eventual, personal directiu de les entitats del sector públic i altre personal amb retribucions no subjectes a conveni. Per tant, aquest informe no es requereix en el cas que ens ocupa, en tant que el Projecte de decret llei que ara s'informa té com a destinatari el personal dels cossos de l'Administració de justícia a Catalunya.

Pel que fa a l'informe d'impacte pressupostari, es considera adient que se sol·liciti el corresponent informe a la Direcció General de Pressupostos del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda, atès el contingut de les mesures que es regulen al Projecte de decret llei. En aquest sentit, consta en l'expedient la corresponent sol·licitud d'informe a l'esmentada direcció general, per ofici del secretari general del Departament de Justícia de data 28 de setembre de 2016. Així mateix, consta també en l'expedient – com ja hem dit- una memòria econòmica signada per la Secretària de Relacions amb l'Administració de Justícia en data 27 de setembre de 2016, on es fixa en 9.626.485,14 euros l'import pendent de retornar al personal afectat.

També haurà de constar en l'expedient el corresponent informe de la Direcció General de Funció Pública, el qual ha estat sol·licitat per ofici del secretari general del Departament de Justícia, de data 28 de setembre de 2016. Aquest informe es requereix de conformitat amb l'article 31.1.b) del Decret 262/2016, de 7 de juny, de reestructuració del Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge, el qual atribueix a la Subdirecció General d'Ordenació Jurídica i d'Inspecció General de Serveis de Personal de la Direcció General de Funció Pública la funció d'informar preceptivament de qualsevol proposta de disposició, legal o reglamentària, que contingui aspectes relatius a personal, com també dels assumptes que s'han de sotmetre a la deliberació de la Comissió Tècnica de la Funció Pública i dels assumptes de personal que s'hagin d'elevat al Govern.

Així mateix, el Projecte de decret llei haurà de sotmetre's a l'aprovació del Govern i, pel que fa al Consell Tècnic, en el cas dels projectes de decret llei el seu dictamen no és preceptiu d'acord amb el que estableix l'article 8.1.b) del Reglament del Consell Tècnic del Govern, aprovat pel Decret 413/2011, de 13 de desembre, que preveu que el Consell Tècnic examina i delibera en relació amb els projectes de disposicions normatives que hagin de ser sotmesos a l'aprovació del Govern, tret del projectes de decret llei.

Pel que fa a l'estructura i contingut del Projecte de decret llei, aquest consta d'un preàmbul, dos articles i dues disposicions finals.

El preàmbul fa referència al marc competencial i normatiu i justifica la necessitat inajornable d'establir la regulació que es proposa.

L'**article 1**, sota el títol *Recuperació de la paga extraordinària del mes de desembre de 2012*, disposa que:

- En l'exercici 2016, el personal funcionari i interí dels cossos de l'Administració de justícia a Catalunya percebrà la quantia equivalent a un 75,96% de l'import deixat de percebre corresponent a la paga extraordinària, paga addicional del complement específic o pagues addicionals equivalents del mes de desembre de 2012. Aquest abonament es realitzarà en una sola vegada i s'acreditarà en la nòmina del mes de novembre de 2016.
- En els casos en què s'hagin percebut quanties equivalents per a aquest concepte en execució de sentència o d'altres resolucions judicials, o per altres circumstàncies, les quantitats resultants seran objecte d'adequació.
- Es deixa sense efecte la mesura retributiva prevista a l'Acord GOV/33/2015, de 10 de març, sobre la recuperació d'una part de la paga extraordinària i addicional del mes de desembre de 2012 per al personal del sector públic de la Generalitat de Catalunya, conforme al qual les reduccions retributives resultants de l'any 2012 s'han de correspondre, com a mínim, a un import equivalent a un 5% de les retribucions íntegres percebudes durant l'exercici 2012.

L'**article 2**, sota el títol *Abonament i acreditació en nòmina*, estableix que:

- L'abonament i l'acreditació en la nòmina es realitzarà d'ofici per a tot el personal en servei actiu o en situació assimilada en la data d'entrada en vigor d'aquest Decret Llei, a qui li hagi estat aplicada la reducció de retribucions en aplicació del Reial decret Llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat, entre les nòmines de setembre a desembre de 2012.
- L'abonament es produirà a sol·licitud de les persones interessades quan aquestes, en la data d'entrada en vigor d'aquest Decret Llei, hagin deixat de prestar serveis en l'àmbit de l'Administració de justícia a Catalunya. En aquest cas, el termini per presentar la sol·licitud serà de 10 dies hàbils des de la publicació d'aquest Decret Llei. En cas de defunció, la sol·licitud correspon als hereus conforme a les normes del dret civil.
- El model de sol·licitud estarà disponible en la pàgina web del Departament de Justícia i la Intranet de l'Administració de justícia.

Per últim, el Projecte de decret Llei conté dues disposicions finals:

La **disposició final primera** habilita els departaments de Justícia i de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda per a què, en el seu àmbit competencial, emetin les instruccions necessàries per a l'efectivitat i control d'aquest Decret Llei.

La **disposició final segona** preveu que el Decret Llei entra en vigor el mateix dia de la seva publicació al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

3.- CONCLUSIONS

Analitzat el Projecte de decret llei de recuperació de la paga extraordinària i addicional del mes de desembre de 2012 per al personal dels cossos de l'Administració de justícia a Catalunya, aquesta Assessoria Jurídica l'informa favorablement, per tal que es continuï la seva tramitació.

Vist i plau

Xavier Sambola Cabrer
Responsable d'estudis i informes
Assessoria Jurídica

Ref.: AJ xsc 16D225

Carles M. García Rojo
Advocat de la Generalitat
Cap de l'Assessoria Jurídica