

INFORME 19/2018

DEPARTAMENT
DE GOVERNACIÓ
I RELACIONS
INSTITUCIONALS
DESPESES
DE PERSONAL,
EXERCICI 2015

INFORME 19/2018

**DEPARTAMENT
DE GOVERNACIÓ
I RELACIONS
INSTITUCIONALS**
DESPESES
DE PERSONAL,
EXERCICI 2015

Edició: octubre de 2018

Document electrònic etiquetat per a persones amb discapacitat visual

Pàgines en blanc inserides per facilitar la impressió a doble cara

Autor i editor:

Sindicatura de Comptes de Catalunya
Via Laietana, 60
08003 Barcelona
Tel. +34 93 270 11 61
sindicatura@sindicatura.cat
www.sindicatura.cat

Publicació subjecta a dipòsit legal d'acord amb el que preveu el Reial decret 635/2015, del 10 de juliol

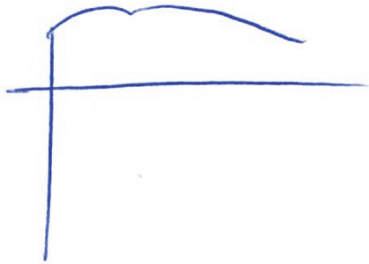
MANEL RODRÍGUEZ TIÓ, secretari general de la Sindicatura de Comptes de Catalunya,

CERTIFICO:


Que a Barcelona, el dia 10 de setembre del 2018, reunit el Ple de la Sindicatura de Comptes, sota la presidència del síndic major, Jaume Amat i Reyero, amb l'assistència dels síndics Jordi Pons i Novell, Miquel Salazar Canalda, Joan-Ignasi Puigdollers i Noblom i Emma Balseiro Carreiras, actuant-hi com a secretari el secretari general de la Sindicatura, Manel Rodríguez Tió, i com a ponent la síndica Emma Balseiro Carreiras, amb deliberació prèvia s'acorda aprovar l'informe de fiscalització 19/2018, relatiu al Departament de Governació i Relacions Institucionals, despeses de personal, exercici 2015.

I, perquè així consti i tingui els efectes que corresponguin, signo aquest certificat, amb el vistiplau del síndic major.

Barcelona, 27 de setembre de 2018



Vist i plau
El síndic major



Jaume Amat i Reyero

ÍNDEX

ABREVIACIONS.....	8
ACLARIMENT SOBRE ARRODONIMENTS	8
1. INTRODUCCIÓ	9
1.1. INFORME	9
1.1.1. Objecte i abast.....	9
1.1.2. Metodologia	9
1.2. ENS FISCALITZAT	10
1.2.1. Antecedents.....	10
1.2.2. Organització.....	10
1.2.3. Treballs de control.....	11
2. FISCALITZACIÓ REALITZADA.....	11
2.1. PRESSUPOST DE REMUNERACIONS DE PERSONAL (CAPÍTOL 1)	11
2.2. ALTS CÀRRECS	15
2.3. PERSONAL EVENTUAL.....	18
2.4. PERSONAL FUNCIONARI	20
2.4.1. Relació de llocs de treball	21
2.4.2. Provisió de llocs de treball	22
2.4.3. Altres aspectes	25
2.5. PERSONAL LABORAL	26
2.5.1. Complement de lloc de treball	27
2.5.2. Personal laboral temporal.....	28
2.6. QUOTES SOCIALS	29
2.7. RÈGIM D'INCOMPATIBILITATS	29
3. CONCLUSIONS	30
3.1. OBSERVACIONS.....	30
3.2. RECOMANACIONS	32
4. TRÀMIT D'AL·LEGACIONS	33
4.1. AL·LEGACIONS REBUDES.....	33
4.2. TRACTAMENT DE LES AL·LEGACIONS.....	38

ABREVIACIONS

CGAIP	Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública
DGRI	Departament de Governació i Relacions Institucionals
LPGC	Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya
M€	Milions d'euros
RLT	Relació de llocs de treball

ACLARIMENT SOBRE ARRODONIMENTS

Les xifres que es presenten en alguns dels quadres d'aquest informe s'han arrodonit de forma individualitzada, fet que pot produir diferències entre la suma de les xifres parcials i els totals dels quadres.

1. INTRODUCCIÓ

1.1. INFORME

1.1.1. Objecte i abast

La Sindicatura de Comptes, com a òrgan fiscalitzador del sector públic de Catalunya, d'acord amb la normativa vigent i en compliment del seu Programa anual d'activitats, emet aquest informe de fiscalització de les despeses de personal del Departament de Governació i Relacions Institucionals (DGRI),¹ corresponent a l'exercici 2015.

Els objectius d'aquest informe són els següents:

- Analitzar la naturalesa i comptabilització de la despesa de personal registrada en la Liquidació del pressupost del Departament.
- Revisar el compliment de la legislació aplicable a les retribucions del personal.

L'àmbit temporal d'aquest informe ha estat l'exercici 2015, encara que quan s'ha considerat necessari per completar el treball, s'ha ampliat a períodes anteriors i posteriors.

L'abast de la revisió efectuada té un caràcter limitat, raó per la qual les conclusions no poden utilitzar-se fora d'aquest context ni extrapolar-se a la resta de l'activitat desenvolupada per l'ens gestor durant el període examinat.

Les conclusions de l'informe inclouen les observacions més significatives, els incompliments normatius detectats i les recomanacions sobre millores en la gestió de les activitats desenvolupades per l'entitat en alguns dels aspectes que s'han posat de manifest durant la realització del treball.

1.1.2. Metodologia

El treball de fiscalització s'ha dut a terme d'acord amb els principis i normes internacionals de fiscalització del sector públic generalment acceptats i ha inclòs totes aquelles proves, de compliment i substantives, que s'han considerat necessàries per obtenir evidències suficients i adients per poder expressar les conclusions que s'exposen en l'informe.

1. D'acord amb el Decret 200/2010, del 27 de desembre, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i la Resolució PRE/147/2011, del 14 de gener, de modificació de la Resolució PRE/4169/2010, del 29 de desembre, per la qual s'estableix la nova codificació dels departaments en què s'estructura la Generalitat de Catalunya.

1.2. ENS FISCALITZAT

1.2.1. Antecedents

D'acord amb el Decret 200/2010, del 27 de desembre, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de la competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, al DGRI durant l'any 2015 li corresponia l'exercici de les atribucions en els àmbits següents:

- L'impuls d'estratègies i avaluació de les administracions públiques i del sector públic, així com la seva estructura i dimensionament, organització, funcionament, coordinació i desenvolupament de l'administració electrònica, la formació del personal al servei de les administracions públiques i la funció pública.
- La cooperació amb l'Administració local de Catalunya.
- Els processos electorals.
- Les relacions institucionals i amb el Parlament.
- Els afers religiosos.
- Les polítiques de transparència².
- Qualsevol altra que li atribueixin les lleis i altres disposicions

1.2.2. Organització

D'acord amb el Decret 184/2013, del 25 de juny, de reestructuració del Departament de Governació i Relacions Institucionals, el Departament, sota la direcció del conseller o consellera, s'estructura en els òrgans següents:

- La Secretaria General.
- La Secretaria d'Administració i Funció Pública.
- La Secretaria de Cooperació i Coordinació de les Administracions Locals.
- La Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament.
- La Direcció General d'Afers Religiosos.
- L'Oficina per al Desenvolupament de l'Autogovern.

També hi estan adscrits altres òrgans, sense personalitat jurídica pròpia, com són el Jurat d'Expropiació de Catalunya i l'Institut d'Estudis Autonòmics (fins al 18 de febrer del 2015).

Els organismes adscrits al DGRI durant l'exercici 2015 que no han estat objecte de fiscalització en aquest informe són l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, l'Autoritat Cata-

2. El Decret 15/2015, del 18 de febrer, de modificació del Decret 200/2010, del 27 de desembre, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, afegeix les polítiques de transparència com a competència del DGRI i adscriu al Departament de la Presidència l'Institut d'Estudis Autonòmics.

ana de Protecció de Dades, l'Institut Català Internacional per la Pau, el Memorial Democràtic, el Consorci Administració Oberta de Catalunya i el Consorci del Museu Memorial de l'Exili.

Durant el període fiscalitzat Joana Ortega i Alemany va ser consellera del DGRI fins al 21 de gener del 2015, i a partir d'aquesta data, Meritxell Borràs i Solé; Lluís Bertran i Saura en va ser el secretari general fins a l'1 de juliol del 2015, i a partir d'aquesta data, Francesc Esteve i Balagué.

1.2.3. Treballs de control

Tots els actes de contingut econòmic del DGRI estan sotmesos a fiscalització prèvia per part de la Intervenció Delegada. En relació amb l'exercici 2015, la Intervenció General de la Generalitat de Catalunya va emetre un informe de control posterior en matèria de despeses de personal que inclou diferents aspectes relatius als triennis, les hores extraordinàries, les dietes, les assistències i altres indemnitzacions.

L'informe definitiu, del 30 de maig del 2016, conclou que s'ha constatat, en general, una millora en la gestió de les dietes, les assistències, les hores extraordinàries i els triennis per part del DGRI, tot i que fa diverses recomanacions relatives al procediment de tramitació i a la documentació suport dels expedients.

2. FISCALITZACIÓ REALITZADA

2.1. PRESSUPOST DE REMUNERACIONS DE PERSONAL (CAPÍTOL 1)

El 2015, les remuneracions del personal, per 24,16 M€, representen el 9,9% del pressupost inicial del DGRI, d'un total de 244,61 M€. L'import més significatiu de la totalitat del pressupost correspon al suport financer als ens locals, que suposa el 70,1% del total.

A continuació es presenta resumida l'execució del capítol 1 del pressupost de l'exercici 2015, juntament amb la de l'exercici anterior als efectes comparatius.

Quadre 1. Liquidació del pressupost del capítol 1

Concepte	2014	2015	Variació (%)
Pressupost inicial	23.067.413	24.163.915	4,8
Modificacions de crèdit	(2.884.169)	(2.284.114)	(20,8)
Pressupost final	20.183.244	21.879.801	8,4
Obligacions reconegudes i pagades	20.123.458	21.879.801	8,7
Grau d'execució (%)	99,7	100,0	

Imports en euros.

Font: Elaboració pròpia.

El detall dels crèdits inicials i les seves modificacions per tipus, classificats per articles de despesa pressupostària de l'exercici 2015 es presenta en el quadre següent.

Quadre 2. Pressupost inicial i modificacions per articles

Article	Crèdits inicials	Transferències de crèdit		Crèdits definitius	Obligacions reconegudes
		Augments	Disminucions		
10. Alts càrrecs	981.083	314.180	96.749	1.198.514	1.204.560
11. Personal eventual	909.885	6.206	-	916.091	900.018
12. Personal funcionari	17.194.887	440.145	2.541.395	15.093.637	15.114.129
13. Personal laboral	998.660	10.181	63.460	945.381	934.917
15. Activitats extraordinàries	25.633	-	698	24.935	24.935
16. Quotes socials	4.053.767	89.411	441.935	3.701.243	3.701.242
Total capítol 1	24.163.915	860.123	3.144.237	21.879.801	21.879.801

Imports en euros.

Font: Elaboració pròpia.

Totes les modificacions de l'exercici han estat transferències de crèdit. De la revisió es pot concloure que les modificacions s'han tramitat d'acord amb les normes establertes en el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2002, del 24 de desembre, i en la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya (LPGC) per al 2015. Les modificacions de crèdits inicials corresponen, entre altres, als fets següents:

- Augments:
 - Atribució al DGRI de la competència material en polítiques de transparència, fet que comportà la creació del Comissionat per a la Transparència i l'Accés a la Informació Pública, i la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública. Les transferències de crèdit per aquest concepte van ser per un total de 598.984 €, finançades per transferència de crèdits del Departament de la Presidència per 166.247 € i del Fons de Contingència per 432.737 €, i aprovats pel Govern.
 - Transferències de crèdit del Fons de Contingència per 239.472 €, per fer efectiu el pagament de la recuperació parcial de la paga extraordinària del mes de desembre del 2012 que va ser suprimida pel Reial decret llei 20/2012, del 13 de juliol.
- Disminucions:
 - Transferències intradepartamentals de crèdits de despeses de personal corresponents a un nombre aproximat de 73 places pressupostades no ocupades durant part del 2015 o tot el 2015, aplicades a complir els acords del Pla únic d'obres i serveis de Catalunya, per un total de 2.206.687 € (vegeu el quadre 5).

- Canvi d'adscripció de l'Institut d'Estudis Autònoms del Departament de Governació al de la Presidència, fet que comportà transferències de crèdit interdepartamentals per un total de 657.658 €.

a) Variació de les retribucions

La variació de les obligacions reconegudes a 31 de desembre entre els exercicis 2014 i 2015 va ser la següent:

Quadre 3. Variació de les obligacions reconegudes

Concepte	2014	2015	Variació (%)
10. Alts càrrecs	931.055	1.204.560	29,4
11. Personal eventual	778.134	900.018	15,7
12. Personal funcionari	13.918.949	15.114.129	8,6
13. Personal laboral	921.345	934.917	1,5
15. Activitats extraordinàries	23.961	24.935	4,1
16. Quotes socials	3.550.014	3.701.242	4,3
Total	20.123.458	21.879.801	8,7
Nombre d'efectius	469	457	(2,6)

Imports en euros.

Font: Elaboració pròpia.

La LPGC de l'exercici 2015 no estableix cap increment en les retribucions íntegres del personal per al 2015 respecte a les de l'exercici anterior. De manera general, cal destacar el següent:

- En les retribucions del 2015 es va eliminar la reducció de les retribucions anuals del personal en la quantia equivalent a l'import d'una paga extraordinària que, amb caràcter temporal, fixava la LPGC de l'exercici 2014. L'any 2014 l'import d'aquesta mesura va ser d'1.032.867 € per al DGRI.
- A partir de l'1 de gener del 2015 va quedar sense efecte la mesura de reducció en un 15% de la jornada dels llocs de treball ocupats per personal interí prevista en el Pla d'ocupació per a la racionalització de l'organització i l'optimització del personal al servei de l'Administració de la Generalitat de Catalunya 2012-2014, aprovat per l'Acord GOV/28/2012, del 27 de març. L'any 2014 l'import d'aquesta mesura va ser d'aproximadament 430.000 € per al DGRI.

b) Variació en el nombre d'efectius

El quadre següent mostra el nombre d'efectius per vinculacions a 31 de desembre dels exercicis 2014 i 2015:

Quadre 4. Nombre d'efectius per vinculacions

Concepte	2014	2015	Diferència
Alts càrrecs	11	16	5
Eventuals	14	14	-
Funcionaris	313	302	(11)
Interins	92	88	(4)
Laborals indefinits	29	27	(2)
Laborals temporals	10	10	-
Total	469	457	(12)

Font: Secretaria d'Administració i Funció Pública

En el quadre següent es detalla el nombre de places pressupostades que figura en l'annex de personal de la LPGC de l'exercici 2015, comparat amb el nombre d'efectius:

Quadre 5. Nombre de places pressupostades i efectius, exercici 2015

Concepte	Places pressupostades	Efectius	Diferència
Alts càrrecs	11	16	(5)
Eventuals	14	14	-
Funcionaris	466	302	164
Interins	-	88	(88)
Laborals indefinits	39	27	12
Laborals temporals	-	10	(10)
Total	530	457	73

Font: Elaboració pròpia amb les dades de l'annex de personal de la LPGC de l'exercici 2015 (pressupost) i de la Secretaria d'Administració i Funció Pública (efectius).

En el quadre anterior s'observa que en l'exercici 2015 es va pressupostar un nombre molt superior de treballadors que els efectius que van ocupar les places. Aquest sobrant pressupostari va permetre que el Departament utilitzés una part dels crèdits excedents per finançar altres capítols, principalment el corresponent al Pla únic d'obres i serveis de Catalunya, tal com s'ha descrit anteriorment en l'anàlisi de les modificacions pressupostàries.

Les variacions d'efectius que hi va haver en l'exercici 2015 són les següents:

- Augment d'un 45,5% del nombre de persones retribuïdes com a alts càrrecs, ocasionat pels canvis de competències i adscripcions del Departament, amb la incorporació dels cinc membres de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (CGAIP) que, tot i no ser alts càrrecs, disposaven d'un règim retributiu assimilat al de director general.
- Reducció d'un 3,5% del personal funcionari i del 4,3% del personal interí.
- Reducció d'un 6,9% del personal laboral.

Aquestes variacions s'analitzen en detall en els apartats següents.

Per fiscalitzar les despeses de personal s'ha demanat al DGRI un detall de la nòmina de l'any 2015 per treballadors i conceptes, que ha estat conciliat amb les despeses de personal amb resultat satisfactori.

Adicionalment, s'han fiscalitzat les despeses de personal incloses en el capítol 2 del pressupost, corresponents a dietes, locomocions i altres indemnitzacions percebudes pel personal.

Per a una mostra de cinquanta treballadors, seleccionada de forma aleatòria, s'ha analitzat si les retribucions compleixen els requeriments i límits establerts en la normativa aplicable a cada cas, i s'ha verificat el compliment de la legalitat de tots els actes administratius dictats, relatius als expedients. Les observacions que poden fer-se d'aquesta revisió s'exposen en els apartats següents.

2.2. ALTS CÀRRECS

El detall de les obligacions reconegudes de les despeses de personal dels alts càrrecs a 31 de desembre de l'exercici 2015, juntament amb les de l'exercici 2014 als efectes comparatius, és el següent:

Quadre 6. Obligacions reconegudes de despeses de personal dels alts càrrecs per conceptes retributius

Codi	Concepte	2014	2015	Variació (%)
100	Assignacions	345.355	432.116	25,1
101	Despeses de representació	193.647	223.286	15,3
102	Complement de dificultat tècnica	95.967	132.471	38,0
103	Complement de dedicació	64.099	77.437	20,8
104	Complement de major responsabilitat	111.418	139.494	25,2
105	Drets d'assistència	42.253	24.596	(41,8)
106	Complement addicional	-	18.201	*
002	Triennis	26.928	34.502	28,1
003	Paga extraordinària	51.388	115.106	124,0
Varis	Recuperació de paga extraordinària de 2012	-	2.405	*
081	Liquidació vacances	-	4.946	*
Total		931.055	1.204.560	29,4
Nombre d'efectius		11	16	45,5

Imports en euros.

Font: Elaboració pròpia.

* Percentatges de variació iguals o superiors a mil unitats, en valor absolut, o valor inicial igual a zero.

En el quadre següent es mostra el nombre d'alts càrrecs per unitat directiva a 31 de desembre dels exercicis 2014 i 2015:

Quadre 7. Nombre d'alts càrrecs per unitat directiva

Unitat directiva	2014	2015	Diferència
Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública	-	* 5	5
Comissionat per a la Transparència i l'Accés a la Informació Pública	-	1	1
Direcció General d'Administració Local	1	1	0
Direcció General de Funció Pública	1	1	0
Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament	1	1	0
Departament de Governació Relacions Institucionals	1	1	0
Direcció de Serveis	1	1	0
Direcció General d'Afers Religiosos	1	1	0
Institut d'Estudis Autònoms	1	-	(1)
Oficina per al Desenvolupament de l'Autogovern	1	1	0
Secretaria d'Administració i Funció Pública	1	1	0
Secretaria de Cooperació i Coordinació de les Administracions Locals	1	1	0
Secretaria General	1	1	0
Total	11	16	5

Font: Secretaria d'Administració i Funció Pública.

* Personal que té un règim retributiu assimilat al de director general.

Les variacions de les unitats directives corresponen als canvis de competència i d'adscripcions materialitzats durant l'exercici 2015, descrits a l'apartat 2.1.

El Decret 102/2015, de l'11 de juny, de nomenament dels membres de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública³ designats pel Parlament de Catalunya tot i que no tenen la consideració d'alts càrrecs, especifica que el règim retributiu dels membres de la Comissió queda assimilat al de director general. Per a l'exercici 2015 això va suposar una major despesa en els conceptes retributius de 241.636 €.

En relació amb els alts càrrecs s'han posat de manifest les incidències següents:

- L'estructura retributiva dels alts càrrecs –que consta dels conceptes que s'enumeren a continuació– no està fixada en cap noma jurídica (lleï o reglament):
 - Assignació
 - Representació
 - Complement de dedicació

3. La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública és l'òrgan col·legiat encarregat de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública a Catalunya, d'acord amb la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. La CGAIP està adscrita al departament de l'Administració de la Generalitat de Catalunya competent en matèria de polítiques de transparència, que en l'exercici fiscalitzat era el DGRI.

- Complement de major responsabilitat
- Drets d'assistència (per al conseller o consellera)
- Complement de dificultat tècnica (per als secretaris generals, per als directors generals i per altres càrrecs assimilats als efectes retributius).

L'estructura retributiva dels alts càrrecs no està legalment establerta, i l'import de les retribucions es determina en l'articulat de la llei de pressupostos no de manera expressa sinó, indirectament, en relació amb les retribucions de l'any anterior, i es concreta en un document annex al projecte de llei de pressupostos, que, si bé és públic, no és objecte de publicació oficial.

Aquesta opció normativa és obertament criticable des de la perspectiva dels principis de transparència i bona regulació, però no es pot qüestionar la legalitat de les retribucions dels alts càrrecs, atès que el legislador català dona anualment la seva conformitat als imports corresponents.

- El DGRI va abonar durant part de l'any 2015 a una magistrada que va ser nomenada comissionada l'import d'un trienni perfet i reconegut mentre la funcionària ocupava una plaça de personal eventual com a directora del Programa de Polítiques de Transparència del Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya.

L'article 354 de la Llei orgànica 6/1985, de l'1 de juliol, del poder judicial, reconeix al personal en situació de serveis especials el dret al còmput del temps que romanguí en aquesta situació a l'efecte d'antiguitat. Ara bé, no inclou el dret a percebre els triennis mentre es mantingui en serveis especials, sinó que aquests es computen per al càlcul de la retribució per antiguitat un cop aquest personal reingressi al servei actiu com a funcionari.⁴

Per tant la treballadora afectada no tenia dret a percebre el trienni perfet en la situació de serveis especials abans de reingressar al servei actiu.

- La situació administrativa en què estava la magistrada esmentada en el punt anterior un cop va ser nomenada comissionada era la de serveis especials. Aquesta situació administrativa l'hauria hagut de declarar expressament el Consell General del Poder Judicial, atès que la declaració anterior s'havia fet exclusivament pel nomenament com a directora d'un programa del Departament de la Presidència. La manca de declaració no altera la situació administrativa en què estava, que va ser per aplicació directa de la llei, però constitueix una irregularitat que hauria d'haver estat esmenada.

4. L'Estatut bàsic de l'empleat públic no és d'aplicació directa al personal de la carrera judicial (article 4.c) i, per tant, en aquest cas no és aplicable l'article 87.2 quan estableix "sense perjudici del dret a percebre els triennis que tinguin reconeguts en cada moment".

2.3. PERSONAL EVENTUAL

El detall de les obligacions reconegudes del capítol 1 de personal eventual a 31 de desembre de l'exercici 2015, juntament amb les de l'exercici 2014 als efectes comparatius, és el següent:

Quadre 8. Obligacions reconegudes de despeses de personal eventual per conceptes retributius

Codi	Concepte	2014	2015	Variació (%)
001	Sou	157.348	170.152	8,1
004	Complement de destinació	126.819	134.499	6,1
005	Complement específic	377.918	402.868	6,6
100	Assignació	21.139	15.855	(25,0)
101	Despeses de representació	10.160	7.620	(25,0)
102	Complement de dificultat tècnica	6.283	4.712	(25,0)
103	Complement de dedicació	3.596	2.697	(25,0)
104	Complement de major responsabilitat	6.790	5.092	(25,0)
002	Triennis	8.962	6.859	(23,5)
003-085	Paga extraordinària	53.726	112.031	108,5
Varis	Recuperació de paga extraordinària de 2012	-	7.613	*
081	Liquidació de vacances	5.393	30.020	456,6
Total		778.134	900.018	15,7
Nombre d'efectius		14	14	0,0

Imports en euros.

Font: Elaboració pròpia.

* Percentatges de variació iguals o superiors a mil unitats, en valor absolut, o valor inicial igual a zero.

Tot i que durant l'any 2015 el nombre inicial i final d'efectius ha estat el mateix, hi van haver altes i baixes de personal eventual, amb diferents retribucions. El cessament del personal eventual durant l'exercici va comportar el pagament de les vacances meritades i no gaudides.

El quadre següent mostra el nombre de llocs de treball ocupats per personal eventual per unitat directiva a 31 de desembre dels exercicis 2014 i 2015:

Quadre 9. Nombre de personal eventual per unitat directiva

Unitat directiva	2014	2015	Diferència
Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament	4	4	-
Gabinet del Conseller	-	10	10
Gabinet de la Vicepresidència	10	-	(10)
Total	14	14	-

Font: Secretaria d'Administració i Funció Pública.

Les variacions entre unitats directives corresponen al canvi d'estructura del Govern, quan el 22 de juny del 2015 la Vicepresidència va passar del Departament de Governació i Relacions Institucionals al Departament de Benestar i Família.

Segons estableixen els acords de Govern que regulen el nombre de llocs de treball reservats a personal eventual i determinats aspectes del seu règim vigents durant l'exercici 2015, el departament del qual sigui titular el vicepresident del Govern pot tenir personal eventual sense excedir de dotze llocs, mentre que la resta de departaments de la Generalitat poden tenir fins a un màxim de vuit llocs de treball eventuais. No computen dins d'aquest límit les places del personal assessor dels grups parlamentaris que tinguin la condició de personal eventual.

L'1 de setembre del 2015 la Comissió Tècnica de la Funció Pública acordà crear dos llocs de personal eventual, adscrits al DGRI, en matèria de transparència i informació pública i en les matèries relacionades amb l'àmbit territorial de l'Aran, i suprimir dos llocs de personal eventual, adscrits al Departament de la Presidència.

Amb relació al personal eventual s'han posat de manifest els aspectes següents:

- L'Administració de la Generalitat de Catalunya, a través del departament competent en matèria de relacions institucionals i amb el Parlament de Catalunya, va posar a disposició dels grups parlamentaris legalment constituïts al Parlament un assessor per donar-los suport.

L'article 33.1 del Reglament del Parlament de Catalunya estableix, entre altres aspectes, que el Parlament pot signar acords i convenis amb altres administracions en matèria de personal perquè els grups parlamentaris disposin dels recursos humans necessaris per exercir amb eficàcia i eficiència les seves funcions, especialment en l'àmbit de l'assessorament tècnic i el suport administratiu. El DGRI ha informat que no existeix cap acord o conveni entre el Parlament de Catalunya i l'Administració de la Generalitat relacionat amb aquest personal.

- L'Acord de Govern 21/2011, del 8 de febrer, sobre el règim jurídic del personal assessor dels grups parlamentaris, determina que el règim jurídic d'aquest personal és el de personal funcionari o eventual d'acord amb la sol·licitud del corresponent grup parlamentari.

D'acord amb l'ordenament jurídic i en atenció a uns mínims criteris objectius, caldria indicar la finalitat específica o el contingut de cada lloc per justificar l'opció pel personal funcionari o eventual.

- L'article 54.2 de l'Estatut bàsic de l'empleat públic estableix que les tasques corresponents al lloc de treball dels empleats públics, inclòs el personal eventual, s'han de fer complint la jornada i l'horari establerts.

2.4. PERSONAL FUNCIONARI

El detall de les obligacions reconegudes de les despeses del personal funcionari a 31 de desembre de l'exercici 2015, juntament amb les de l'exercici 2014 als efectes comparatius, és el següent:

Quadre 10. Obligacions reconegudes de despeses de personal funcionari per conceptes retributius

Codi	Concepte	2014	2015	Variació (%)
001	Sou	4.258.143	4.311.844	1,3
004	Complement de destinació	2.439.236	2.453.519	0,6
005	Complement específic	4.975.545	5.130.196	3,1
007	Complement per diferència de nivell	46.441	40.144	(13,6)
010	Diferència del complement específic	89.427	80.211	(10,3)
011	Complement per diferència de maternitat	594	7.213	*
410	Complement per diferència IT	-	1.555	*
002	Triennis	936.458	959.848	2,5
003-085	Paga extraordinària	1.173.105	1.908.834	62,7
Varis	Recuperació de paga extraordinària de 2012	-	220.681	*
081	Liquidació de vacances	-	84	*
Total		13.918.949	15.114.129	8,6
Nombre d'efectius		405	390	(3,7)

Imports en euros.

Font: Elaboració pròpia.

* Percentatges de variació iguals o superiors a mil unitats, en valor absolut, o valor inicial igual a zero.

En el quadre següent es mostra el nombre de llocs ocupats per personal funcionari per unitat directiva a 31 de desembre dels exercicis 2014 i 2015:

Quadre 11. Nombre de llocs ocupats per personal funcionari, per unitat directiva

Unitat directiva	2014	2015	Diferència
Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública	-	3	3
Comissionat per a la Transparència i l'Accés a la Informació Pública	-	6	6
Direcció General d'Administració Local	56	55	(1)
Direcció General de Funció Pública	66	64	(2)
Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament	37	36	(1)
Direcció de Serveis	69	70	1
Direcció General d'Afers Religiosos	5	6	1
Gabinet del Conseller	-	12	12
Gabinet de la Vicepresidència	13	-	(13)
Institut d'Estudis Autònoms	16	-	(16)
Oficina per al Desenvolupament de l'Autogovern	7	6	(1)
Secretaria d'Administració i Funció Pública	37	36	(1)
Secretaria de Cooperació i Coordinació de les Administracions Locals	3	3	-
Secretaria General	96	93	(3)
Total	405	390	(15)

Font: Secretaria d'Administració i Funció Pública.

Segons les dades facilitades, el 31 de desembre del 2015 prestaven serveis al DGRI noranta persones com a personal funcionari interí, que representaven un 23,1% del total del personal funcionari.

Les principals variacions amb relació al nombre de personal corresponen als canvis de competència i adscripcions materialitzats durant l'exercici 2015 (vegeu l'apartat 2.1).

2.4.1. Relació de llocs de treball

2.4.1.1. Places de lliure designació

Mitjançant la Resolució GRI/1282/2015, del 12 de juny, es va donar publicitat a la refosa de la relació de llocs de treball (RLT) del personal funcionari del DGRI, en la qual consten cinquanta-una places que tenen com a sistema de provisió la lliure designació.

En la creació d'aquestes places no es va justificar que la forma de provisió del lloc de treball fos de lliure designació en atenció a la naturalesa de les funcions assignades.

És reiterada la jurisprudència, tant del Tribunal Suprem com dels tribunals superiors de justícia, segons la qual el sistema de provisió de llocs per lliure designació té un caràcter excepcional, i, per aquest motiu, l'adopció d'aquest sistema només és ajustat a dret quan està degudament justificada en atenció a les característiques de les funcions assignades al lloc de treball, i en la descripció de les circumstàncies que fan valorar la concurrència del caràcter directiu, de la confiança o de l'especial responsabilitat.

Per tot això, cal concloure que el fet que no consti cap justificació relativa al sistema de lliure designació per a la provisió dels llocs del DGRI vulnera la legislació bàsica estatal i la catalana. Aquesta conclusió inclou els llocs de subdirector general i de secretari d'alt càrrec, atès que, tot i que la normativa catalana estableix que són llocs que es cobreixen pel sistema de lliure designació, d'acord amb la jurisprudència cal assegurar que efectivament es tracta de llocs de caràcter directiu, d'especial responsabilitat o de confiança, a través de la corresponent justificació.

2.4.1.2. Llocs de treball d'atenció presencial

L'Acord de Govern 120/2007, del 16 d'octubre, sobre la distribució del fons de modernització i de racionalització de l'Administració de la Generalitat, de l'any 2006, estableix una retribució complementària per als llocs de treball identificats d'atenció presencial, al

complement específic⁵ dels quals s'havia d'afegir una quantia.

Els criteris emprats per a concretar els llocs de treball identificats en l'RLT d'atenció presencial (sense la inclusió de determinats cossos de funcionaris) són els següents:

- Els llocs han de tenir assignades tasques d'informació, d'atenció al públic i/o registre de documents i el seu exercici ha de representar com a mínim un 75% del temps total de treball.
- Les tasques esmentades s'han d'exercir en un àmbit o espai físic que, de manera clara i precisa, permetin externament reconèixer funcions d'atenció presencial a la ciutadania amb exclusió de les funcions d'atenció presencial que responen a la dinàmica interna d'organització i funcionament de la mateixa administració.

La concurrència dels requisits materials establerts en l'Acord GOV/120/2007 (apartat 2) és suficient per declarar el dret a percebre el complement retributiu. És a dir que, fins i tot en el cas que els llocs no s'identifiquessin en l'RLT com a llocs d'atenció presencial, si concorrien els requisits esmentats era procedent reconèixer el complement.

Tot i que els llocs de treball d'atenció presencial estaven identificats en l'RLT, l'import d'aquesta retribució addicional no es va afegir al complement específic publicat, per la qual cosa cal esmenar-ho.

2.4.2. Provisió de llocs de treball

2.4.2.1. Encàrrec de funcions

L'article 105 del Reglament general de provisió de llocs de treball i promoció professional dels funcionaris de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, aprovat pel Decret 123/1997, del 13 de maig, estableix que es pot cobrir amb caràcter provisional un lloc de comandament vacant, mitjançant l'encàrrec de funcions, sempre que l'RLT estableixi per al lloc referit el sistema de concurs específic per a la provisió.

El DGRI va cobrir provisionalment per encàrrec de funcions els llocs de comandament que consten en el decret d'estructura del departament. D'acord amb la normativa vigent, els llocs de comandament que s'han de proveir pel sistema de lliure designació no es poden cobrir provisionalment mitjançant l'encàrrec de funcions.

5. L'Acord GOV/120/2007 estableix un import màxim (102€ mensuals en l'any 2006) i, per tant, la Comissió Tècnica de la Funció Pública podria aprovar hipotèticament un import inferior a aquest límit màxim. El 2015 l'import abonat de 103,36€ complia el límit màxim aprovat.

2.4.2.2. Provisió provisional de llocs de treball

El III Acord general sobre condicions de treball del personal de l'àmbit d'aplicació de la Mesa General de Negociació de l'Administració de la Generalitat de Catalunya per als anys 2005-2008, vigent des del 25 de novembre del 2005 i prorrogat tàcitament, estableix que en el termini d'un mes des de la seva entrada en vigor, s'havia de constituir una comissió tècnica paritària de treball amb representants de l'Administració de la Generalitat i de les organitzacions sindicals presents en la Mesa Sectorial de Negociació, amb la finalitat de determinar un protocol comú relatiu, entre altres aspectes, als criteris objectius que s'han d'emprar per determinar la provisió provisional dels llocs de treball.

Les conclusions d'aquesta comissió tècnica s'havien d'elevat a la Mesa Sectorial i serien la base de la instrucció de la Direcció General de la Funció Pública que regulés els mecanismes de provisió provisional dels llocs de treball. Segons la informació facilitada pel DGRI, no es va constituir l'esmentada comissió tècnica, ni existeix cap instrucció de la Direcció General de la Funció Pública que estableixi un protocol comú.

Segons la informació facilitada pel DGRI, durant l'exercici 2015 es van publicar al portal d'informació i serveis per al personal de la Generalitat, anomenat ATRI, un total de trenta-tres convocatòries, de les qual s'ha seleccionat a criteri de l'auditor una mostra de cinc, que es presenten al quadre següent:

Quadre 12. Mostra seleccionada de provisions provisionals de llocs de treball

Ref.	Plaça	Nivell	Candidats admesos	Candidats preseleccionats
1	Responsable de relacions Govern-Parlament	A-24.1	28	5
2	Responsable redactor/a	A/B-24.1	34	3
3	Auxiliar administratiu/va	D-16	12	2
4	Secretari/ària tècnica	A-29	47	4
5	Tècnic/a superior	A-21	39	3

Font: Elaboració pròpia.

De la revisió efectuada es desprenen les observacions següents:

- En cap de les ofertes publicades s'ha detallat la puntuació que s'atorgaria als aspectes que s'especifiquen com a valorables.
- En els expedients fiscalitzats, els criteris que va seguir el DGRI per valorar les candidatures era per a un total màxim de 100 punts, dels quals, 40 punts s'assignaven a l'entrevista i/o prova de competències, 30 punts a la valoració del treball desenvolupat a l'Administració Pública, 15 punts a formació i perfeccionament, 8 punts a titulacions acadèmiques oficials rellevants per al lloc de treball, 5 punts al coneixement de la llengua catalana superior al nivell C i 2 a publicacions i docència relacionades amb el lloc de treball.

Tot i que els criteris emprats per a la valoració dels aspectes no relacionats amb la entrevista i/o la prova de competències eren comuns en tots els processos de selecció, i representaven un 60% del total de la puntuació, el DGRI no els va fer públics en les ofertes.

- En un dels procediments de selecció es va valorar amb 40 punts una prova pràctica que no estava prevista en la convocatòria.
- En una convocatòria, l'anunci al portal ATRI establí que en el procediment de selecció es tindria en compte el resultat d'una entrevista, i si s'esqueia, es faria una prova relacionada amb les funcions del lloc de treball. No obstant això, en aquest procediment de selecció no es va realitzar cap entrevista ni cap prova. Addicionalment, en l'avaluació de les publicacions, docència i titulacions acadèmiques de la candidata finalment seleccionada es van valorar aspectes que no tenien relació amb la plaça a cobrir, la qual cosa va fer que obtingués una puntuació superior a la dels altres candidats pre-seleccionats.

D'altra banda, de l'anàlisi de les places que es van ocupar de manera provisional sense publicació en el portal ATRI, en contra del criteri general que determina el III Acord per garantir els principis d'igualtat, publicitat, mèrit i capacitat, s'ha detectat que el mes de juliol del 2015 una funcionària ocupava un lloc de lliure designació mitjançant un encàrrec de funcions després de ser cessada d'una plaça eventual, vacant que no s'ha publicat al portal ATRI.

Finalment, el nomenament d'un treballador interí per un lloc de nivell A26 en el marc del Programa Oficina del Mapa Municipal, pel període comprès entre l'1 de febrer del 2010 i el 31 de desembre del 2016, no complia la totalitat dels requisits establerts en la normativa d'aplicació, a la vista de la documentació i la informació rebudes. En particular, no constaven acreditats l'excepcionalitat del supòsit ni que la necessitat que es pretenia cobrir fos urgent i inajornable.

Pel que fa al compliment de la resta dels requisits establerts en la normativa d'aplicació, tot i que es pot considerar acreditat en l'informe de la Direcció de Serveis del DGRI del 30 de gener del 2018, es destaquen les irregularitats següents:

- El primer nomenament com a responsable de l'Oficina va iniciar els seus efectes l'1 de febrer del 2010, unes setmanes abans que el Govern aprovés el decret que creava el Programa (23 de febrer del 2010) i que aquest decret entrés en vigor (4 de març del 2010).
- No es va oferir el lloc mitjançant el portal ATRI als funcionaris que poguessin estar-hi interessats, si bé les raons donades acrediten que la persona nomenada complia condicions d'idoneïtat per la tasca concreta encomanada (en particular, l'experiència en l'elaboració del mapa) que altres possibles candidats probablement no haurien pogut

aportar.⁶ D'altra banda, la justificació donada s'hauria hagut de fer constar en l'expedient previ al nomenament.

Adicionalment es destaquen els dos punts següents:

- Quant a la forma, s'ha detectat una mancança en la disposició que va crear el programa perquè no s'hi va determinar la durada, la qual es podria considerar esmenada amb les posteriors pròrrogues del nomenament, que es van fer per uns períodes de temps determinats.
- No consta que, amb motiu de la pròrroga del nomenament vigent al 2015, s'acredités que el finançament del programa estigués afectat a una concreta actuació de naturalesa temporal i no susceptible de conversió en una activitat permanent tal com exigeix l'Acord del Govern del 23 de desembre del 2013, però el DGRI ha manifestat que el programa va finalitzar el 2016, motiu pel qual, tot i la manca d'acreditació, es pot constatar que l'actuació no s'ha convertit en una activitat permanent.

2.4.2.3. Provisió definitiva de llocs de treball

Segons la informació facilitada pel DGRI, durant l'exercici 2015 es van publicar i resoldre convocatòries per a la provisió definitiva de vint-i-set llocs de treball. En tots els casos les convocatòries es van resoldre amb el nomenament dels funcionaris que ocupaven de manera provisional les places. Només a set de les convocatòries s'hi va presentar un altre candidat a més de les persones que ocupaven de manera provisional cada una de les places.

2.4.3. Altres aspectes

Consolidació de grau personal

Segons estableix l'article 80.3 del Decret legislatiu 1/1997, del 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, els funcionaris que obtinguin un lloc de treball superior en més de dos nivells al corresponent al seu grau personal consoliden cada dos anys de serveis continuats el grau superior en dos nivells al que posseeixen.

6. Prèviament, la mateixa persona havia estat nomenada per a tasques semblants, segons consta en l'informe de la Direcció de Serveis del Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge del 30 de gener del 2018. En aquest informe es diu que la persona nomenada va iniciar la seva vinculació com a interina en el Departament el 15 d'octubre del 2007, amb nomenaments semestrals que es van anar prorrogant, en tasques de l'àmbit de la cartografia i els sistemes d'informació geogràfica.

De la fiscalització realitzada es desprèn que el DGRI aplicava aquest precepte també quan la diferència de grau era superior en més de dos nivells al consolidat pel funcionari, per la qual cosa, en aquests casos reconeixia el grau abans del que correspondria segons la normativa.

Teletreball

L'any 2013 el servei mèdic del DGRI va emetre un informe d'aptitud mèdica amb la recomanació d'adaptar les tasques en l'ús de pantalla de visualització de dades d'un funcionari que havia patit un accident laboral, i de facilitar-li un dia a la setmana l'exercici de teletreball. La Direcció General de Funció Pública va emetre un informe en relació amb la compatibilitat de les tasques que havia d'exercir aquest funcionari amb el teletreball.

La Direcció de Serveis del DGRI va resoldre adaptar el lloc de treball al sistema de teletreball per motius de salut dos dies a la setmana.

Aquesta adaptació va ser posterior als plans pilots de teletreball aplicats a l'Administració de la Generalitat de Catalunya, que no han tingut un posterior desenvolupament normatiu de la prestació de serveis professionals per mitjà de la modalitat de teletreball dels empleats públics.

2.5. PERSONAL LABORAL

El detall de les obligacions reconegudes de les despeses del personal laboral a 31 de desembre de l'exercici 2015, juntament amb les de l'exercici 2014 als efectes comparatius, és el següent:

Quadre 13. Obligacions reconegudes de despeses de personal laboral per conceptes retributius

Codi	Concepte	2014	2015	Variació (%)
001	Sou	605.739	583.300	(3,7)
204	Complement de grup	73.393	70.628	(3,8)
255	Complement de lloc de treball	86.424	75.625	(12,5)
002	Triennis	75.847	73.688	(2,8)
003-295	Paga extraordinària	68.780	110.949	61,3
Varis	Recuperació de paga extraordinària de 2012	-	10.181	*
Varis	Altres	11.162	10.546	(5,5)
Total		921.345	934.917	1,5
Nombre d'efectius		39	37	(5,1)

Imports en euros.

Font: Elaboració pròpia.

* Percentatges de variació iguals o superiors a mil unitats, en valor absolut, o valor inicial igual a zero.

El quadre següent mostra el nombre de llocs de treball de personal laboral per unitat directiva a 31 de desembre dels exercicis 2014 i 2015:

Quadre 14. Nombre de llocs de treball de personal laboral per unitat directiva

Unitat directiva	2014	2015	Diferència
Direcció General d'Administració Local	1	1	0
Direcció General de Funció Pública	4	3	(1)
Direcció de Serveis	18	18	0
Direcció General d'Afers Religiosos	4	4	0
Gabinet del Conseller	-	4	4
Gabinet de la Vicepresidència	4	-	(4)
Secretaria d'Administració i Funció Pública	4	3	(1)
Secretaria General	4	4	0
Total	39	37	(2)

Font: Secretaria d'Administració i Funció Pública.

Les principals variacions amb relació al nombre de persones corresponen als canvis de competència materialitzats durant l'exercici 2015 (vegeu l'apartat 2.1).

2.5.1. Complement de lloc de treball

Les condicions econòmiques del personal que, amb relació jurídicolaboral, presta serveis al DGRI es regulen en el VI Conveni col·lectiu únic d'àmbit de Catalunya del personal laboral de la Generalitat de Catalunya, per al període 2004-2008, en vigor durant el període fiscalitzat.

Les diferents lleis de pressupostos de la Generalitat inclouen un precepte sobre modificacions de les condicions retributives del personal laboral que afecten els convenis col·lectius o pactes amb els treballadors, i la fixació de retribucions mitjançant un contracte individual quan les condicions de treball no són regulades en el conveni col·lectiu. Les normes pressupostàries estableixen que per determinar o modificar les condicions de treball amb impacte econòmic, cal l'informe favorable conjunt del departament competent en matèria de funció pública i del departament competent en matèria de pressupostos.

L'any 2015, d'acord amb modificacions de contractes laborals amb els informes previs favorables de la Direcció General de la Funció Pública i de la Direcció General de Pressupostos datats en l'exercici 2004 i anteriors, el DGRI va pagar un complement anomenat "de lloc de treball" a sis treballadors de diferents grups i categories professionals –inclosos en la classificació del VI Conveni col·lectiu– per un total de 74.667,70 €. L'import anual cobrat per treballador l'exercici 2015 va oscil·lar entre 2.261,64 € i 26.682,12 €, corresponents a dos treballadors d'una mateixa categoria professional.

Aquest complement no estava establert en el Conveni col·lectiu, i els departaments de la Generalitat no estan habilitats per incloure complements de lloc de treball mitjançant la modificació de determinats contractes laborals. Per aquest motiu, les modificacions que s'haguessin produït en el sentit indicat s'han de considerar contràries a dret.

Ara bé, un cop acordada la modificació, els pagaments efectuats als treballadors per aquest complement no serien indeguts, atès que el DGRI estava obligat a fer-los, segons les modificacions dels contractes laborals acordats, que no havien estat objecte de revisió ni en via administrativa ni en via judicial.

Tanmateix, l'acte en virtut del qual es va acordar modificar els contractes podria ser objecte d'un procediment de revisió d'ofici. El procediment aplicable seria el de declaració de nul·litat, o bé el de lesivitat, depenent de si l'òrgan administratiu competent considera l'acte nul de ple dret o simplement anul·lable. El procediment de declaració d'actes nuls es pot iniciar en qualsevol moment, però el de lesivitat només es pot iniciar dins del termini de quatre anys des que es va dictar l'acte.

La Intervenció General ha manifestat que des del 2011 per a l'establiment de complements retributius es requereix l'aprovació prèvia de la Comissió de Retribucions i Despeses de Personal creada pel Decret 309/2011, del 12 d'abril, el que podria dificultar que hi hagués nous casos similars.

2.5.2. Personal laboral temporal

D'acord amb l'article 15 del Decret legislatiu 1/1997, del 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, excepcionalment, atès el caràcter temporal de determinades tasques a realitzar, o per raons d'urgència que han de ser degudament motivades, l'Administració pot contractar personal laboral amb caràcter no permanent. En els expedients fiscalitzats no hi consta la motivació de la contractació temporal.

Segons la informació facilitada pel DGRI, les dotze persones contractades en règim laboral temporal, l'1 de gener del 2015 tenien una antiguitat mitjana de deu anys.

D'acord amb la jurisprudència del Tribunal Suprem, determinats contractes laborals temporals del sector públic, en funció del temps transcorregut des que es van subscriure, poden ser declarats indefinits en virtut d'una sentència judicial, però no fixos, fins que es convoqui el corresponent procés selectiu. Segons la disposició addicional trenta-quatre de la Llei 3/2017, del 27 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per al 2017, els òrgans competents en matèria de personal de cada administració pública i de les entitats del seu sector públic, han de vetllar per evitar qualsevol tipus d'irregularitat en la contractació laboral temporal que pugui donar lloc a la conversió d'un contracte temporal en indefinit no fix.

2.6. QUOTES SOCIALS

L'article 103 de la Llei 36/2014, del 26 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2015, estableix els límits màxims i mínims de les bases de cotització al règim general de la Seguretat Social durant l'any 2015.

L'article 32.2 de l'Ordre ESS/86/2015, del 30 de gener, per la qual es desenvolupen les normes legals de cotització a la Seguretat Social, atur, protecció per cessament d'activitat, fons de garantia salarial i formació professional, contingudes en la Llei 36/2014, estableix diferents tipus de cotització per a la contingència d'atur dels contractes temporals.

Durant el 2015 el DGRI va aplicar un tipus de cotització per a la contingència d'atur del 7,05% (5,50% a càrrec de l'empresa i 1,55% a càrrec del treballador) al personal laboral temporal,⁷ al personal eventual i als alts càrrecs que no tenien la condició de funcionaris públics, inferior al tipus del 8,30% (6,70% a càrrec de l'empresa i 1,60% a càrrec del treballador) establert en la normativa vigent.

Segons ha informat el DGRI la diferència de cotització va ser per un error de codificació del programa informàtic perquè es va considerar els col·lectius esmentats, en el mateix codi informàtic que els interins. Caldria, doncs, regularitzar-ho.

La Intervenció General ha comunicat que ha donat les instruccions oportunes per rectificar l'error esmentat i, com a conseqüència, a partir del mes de març del 2018 s'ha canviat el tipus de cotització dels alts càrrecs i eventuais dels departaments, dels organismes autònoms administratius, i dels organismes autònoms comercials.

2.7. RÈGIM D'INCOMPATIBILITATS

L'article 40.4 de la Llei 19/2014 estableix que els membres de la CGAIP han d'exercir el càrrec en règim de dedicació exclusiva i els són aplicables les normes sobre incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques i no la d'alts càrrecs (vegeu l'apartat 2.2).

L'article 7.1 de la Llei 53/1984, del 26 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques, estableix com a requisit per autoritzar la compatibilitat d'una segona activitat pública, que la remuneració total percebuda no superi la determinada per al càrrec de director general als pressupostos generals de l'Estat.

7. Tipus de cotització correcte únicament en els casos que estiguin inclosos en el supòsit de contracte de substitució o interinitat.

El mes de novembre del 2015 un membre de la CGAIP va sol·licitar compatibilitzar una segona activitat com a professor associat a una universitat pública durant l'exercici 2016, activitat que va ser autoritzada pel DGRI.

Tenint en compte que, als efectes retributius, el lloc de membre de la CGAIP s'assimila al de director general, els membres de la CGAIP no poden compatibilitzar la feina amb cap activitat pública retribuïda, inclosa la docència universitària. La compatibilitat només seria possible si la persona afectada renunciés a la retribució per la seva activitat docent.

3. CONCLUSIONS

3.1. OBSERVACIONS

A continuació s'inclouen les observacions més significatives que poden fer-se del treball de fiscalització realitzat sobre les despeses de personal del DGRI corresponents a l'exercici 2015 relatives a aspectes que, si escau, s'haurien d'esmenar.

1. En l'exercici 2015 el DGRI va pressupostar un nombre de treballadors (530) superior al personal efectiu que va ocupar les places (457). Aquest sobrant pressupostari va permetre que el Departament utilitzés una part dels crèdits excedents a finançar altres capítols pressupostaris. Les modificacions es van tramitar d'acord amb la normativa pressupostària (vegeu l'apartat 2.1).
2. L'estructura retributiva dels alts càrrecs no estava legalment establerta, i l'import de les retribucions es determinava en l'articulat de la llei de pressupostos no de manera expressa sinó, indirectament, en relació amb les retribucions de l'any anterior, i es concretava en un document annex al projecte de llei de pressupostos. Aquest document annex era públic però no era objecte de publicació oficial, opció normativa obertament criticable des de la perspectiva dels principis de transparència i bon govern (vegeu l'apartat 2.2).
3. Durant l'exercici 2015 el DGRI va abonar a una magistrada que estava en situació de serveis especials com a comissionada per a la Transparència i l'accés a la informació pública, l'import d'un trienni perfet i reconegut mentre la funcionària ocupava una plaça de personal eventual a la Generalitat de Catalunya, i abans de reingressar al servei actiu, en contra del que determina la normativa.

Addicionalment, la situació administrativa en què estava la magistrada esmentada, era la de serveis especials, i aquesta situació administrativa hauria d'haver estat declarada expressament pel Consell General del Poder Judicial, atès que la declaració anterior s'havia fet exclusivament pel seu nomenament com a directora d'un programa del

Departament de la Presidència. La manca de declaració no altera la situació administrativa en què estava, que es produeix per efecte directe de la llei, però constitueix una irregularitat que hauria d'haver estat esmenada (vegeu l'apartat 2.2).

4. L'Administració de la Generalitat de Catalunya, a través del departament competent en matèria de relacions institucionals i amb el Parlament de Catalunya, posava a disposició dels grups parlamentaris legalment constituïts al Parlament un assessor per tal de donar-los suport. El DGRI ha informat que l'exercici 2015 no hi havia cap acord o conveni entre el Parlament de Catalunya i l'Administració de la Generalitat relacionat amb aquest personal (vegeu l'apartat 2.3).

D'acord amb l'ordenament jurídic i en atenció a uns mínims criteris objectius, caldria indicar l'específica finalitat o el contingut de cada lloc per justificar l'opció pel personal funcionari o eventual (vegeu l'apartat 2.3).

5. La legislació bàsica estatal i la legislació catalana estableixen la necessitat de justificar la concurrència dels criteris establerts legalment per poder utilitzar el sistema de lliure designació per a la provisió dels llocs de caràcter excepcional. En la creació de les places del DGRI que tenen com a sistema de provisió la lliure designació, no es va justificar que s'utilitzés aquesta forma de provisió del lloc de treball en atenció a la naturalesa de les funcions assignades per assegurar que es tracta de llocs de caràcter directiu, d'especial responsabilitat o de confiança (vegeu l'apartat 2.4.1.1).
6. L'Acord de Govern 120/2007, establia una retribució complementària per als llocs de treball identificats d'atenció presencial, al complement específic de la qual s'havia d'afegir una quantia. El DGRI va abonar el complement però aquest no es va afegir al complement específic publicat en l'RLT com caldria (vegeu l'apartat 2.4.1.2).
7. El DGRI va cobrir provisionalment per encàrrec de funcions els llocs de comandament que constaven en el decret d'estructura del Departament. D'acord amb la normativa vigent el 2015, no era possible cobrir provisionalment llocs de comandament que s'havien de proveir pel sistema de lliure designació mitjançant l'encàrrec de funcions (vegeu l'apartat 2.4.2.1).
8. En l'anàlisi realitzada de la provisió provisional de llocs de treball del personal funcionari s'han observat diversos aspectes a tenir presents sobre la valoració de les candidatures i el nomenament d'un treballador interí detallades a l'apartat 2.4.2.2.
9. Per al personal funcionari que obtenia un lloc de treball superior en més de dos nivells al del seu grau personal consolidat, el DGRI consolidava cada dos anys de serveis continuats el grau superior en més de dos nivells al que posseïen, en contra del que estableix la normativa, que fixa que es consoliden cada dos anys de serveis continuats el grau superior en un màxim de dos nivells al que posseeixen (vegeu l'apartat 2.4.3).

10. Les modificacions de sis contractes laborals efectuades en els anys 2004 i anteriors, i vigents el 2015, van incloure un complement de lloc de treball que no estava establert en el Conveni col·lectiu. Per aquest motiu, les modificacions que s'hagin produït en el sentit indicat s'han de considerar contràries a dret. Ara bé, un cop acordada la modificació, els pagaments efectuats als treballadors per aquest complement no serien indeguts, atès que el DGRI estava obligat a fer-los, d'acord amb les modificacions acordades dels contractes laborals que no havien estat objecte de revisió ni en via administrativa ni en via judicial (vegeu l'apartat 2.5.1).

11. La normativa de funció pública estableix que l'Administració pot contractar personal laboral amb caràcter no permanent atès el caràcter temporal de determinades tasques a realitzar, o per raons d'urgència que han de ser degudament motivades. Segons la informació facilitada les dotze persones que durant l'exercici 2015 constaven en la plantilla del DGRI en règim laboral temporal tenien una antiguitat mitjana de deu anys. En els expedients fiscalitzats no hi consta la motivació de la contractació temporal.

D'acord amb la jurisprudència del Tribunal Suprem, determinats contractes laborals temporals del sector públic, en funció del temps transcorregut des que es van subscriure, poden ser declarats indefinits, però no fixos, en virtut d'una sentència judicial, fins que es convoqui el corresponent procés selectiu (vegeu l'apartat 2.5.2).

12. L'Administració de la Generalitat va aplicar, per un error en la codificació informàtica, un tipus de cotització per a la contingència d'atur del 7,05% al personal laboral temporal no inclòs en el supòsit de contracte de substitució o d'interinitat, al personal eventual i als alts càrrecs que no tenien la condició de funcionaris públics. El percentatge era inferior al tipus del 8,30% establert en la normativa vigent i, per tant, caldria regularitzar-lo. La Intervenció General ha comunicat que ha donat les instruccions oportunes perquè, a partir del mes de març del 2018, l'error esmentat estigui rectificat (vegeu l'apartat 2.6).

13. En el 2015 un membre de la CGAIP va sol·licitar compatibilitzar una segona activitat com a professor associat a una universitat pública, activitat que va ser autoritzada pel DGRI, mentre que la feina de membre de la CGAIP no es pot compatibilitzar amb cap activitat pública retribuïda, inclosa la docència universitària, atès el seu règim retributiu. La compatibilitat només seria possible si la persona afectada renunciés a la retribució per la seva activitat docent (vegeu l'apartat 2.7).

3.2. RECOMANACIONS

En aquest apartat s'inclouen les recomanacions que es consideren oportunes a partir del treball de fiscalització realitzat sobre les despeses de personal del DGRI corresponents a l'exercici 2015.

Caldria que, des de la perspectiva dels principis de transparència i de bon govern, es determinés de manera expressa en l'articulat de la llei de pressupostos l'estructura i els imports de les retribucions dels alts càrrecs (vegeu l'apartat 2.2).

1. Caldria regular mitjançant una instrucció els aspectes que s'han de valorar en les convocatòries per a la provisió provisional de llocs de treball (vegeu l'apartat 2.4.2.2).
2. El DGRI hauria de reduir la temporalitat dels seus treballadors, interins i laborals, en la mesura que sigui possible (vegeu els apartats 2.4 i 2.5).
3. Segons la disposició addicional trenta-quatre de la Llei 3/2017, del 27 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per al 2017, els òrgans competents en matèria de personal de cada administració pública i de les entitats del seu sector públic, han de vetllar per evitar qualsevol tipus d'irregularitat en la contractació laboral temporal que pugui donar lloc a la conversió d'un contracte temporal en indefinit no fix.

Caldria analitzar la situació dels diferents contractes temporals que, en funció del temps transcorregut des que es van subscriure, serien susceptibles de ser convertits en indefinits no fixos en virtut d'una sentència judicial, i, si escau, adoptar les mesures necessàries per evitar-ho (vegeu l'apartat 2.5.2).

4. Caldria revisar el programa informàtic de nòmines perquè permetés garantir l'adequació de la codificació i dels procediments actuals, vetllant pel compliment de la normativa vigent aplicable i el reforçament dels necessaris sistemes de control (vegeu l'apartat 2.6).

4. TRÀMIT D'AL·LEGACIONS

D'acord a la normativa vigent, el projecte d'informe de fiscalització va ser tramés al Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública el dia 22 de juny del 2018 per complir el tràmit d'al·legacions.

4.1. AL·LEGACIONS REBUDES

L'escrit d'al·legacions presentat pel Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública a la Sindicatura de Comptes amb registre d'entrada número E/002198, del 19 de juliol del 2018, es reproduïx a continuació.

Els annexos de les al·legacions queden dipositats a la Sindicatura.

Generalitat de Catalunya
Departament de Polítiques Digitals
i Administració Pública

Sra. Emma Balseiro Carreiras
Síndica
Sindicatura de Comptes de Catalunya

Senyora,

En resposta al vostre escrit pel qual ens trameteu el projecte d'informe de fiscalització núm. 5/2015-A relatiu al *Departament de governació i Relacions Institucionals. Despeses de personal. Exercici 2015*, i, d'acord amb el que preveu el Reglament de règim interior de la institució us adjunto, en document annex, l'escrit d'al·legacions al projecte d'informe esmentat i la següent documentació:

- Nota sobre percepció de triennis en cas de serveis especials
- Nota sobre encàrrec de funcions en llocs de lliure designació
- Nota sobre complements retributius personal laboral

Atentament,

Conseller del Departament de Polítiques Digitals
i Administració Pública

Generalitat
de Catalunya

Al·legacions al projecte d'informe de la Sindicatura de Comptes de Catalunya (ref. 05/2015-A)

La Sindicatura de Comptes de Catalunya (SC) ha tramès un projecte d'informe en relació al treball de fiscalització al *Departament de Governació i Relacions Institucionals. Despeses de personal. Exercici 2015*. D'acord amb l'article 39 del Reglament de règim interior de la Sindicatura hi ha un termini de 15 dies hàbils per a presentar al·legacions.

Amb caràcter previ a les al·legacions a realitzar en relació amb les observacions de la Sindicatura, cal posar de manifest els següents extrems:

- a) en primer lloc, una part important de les observacions realitzades fan referència a actuacions corresponents a anys anteriors com, per exemple, contractacions anteriors a l'any 2004; o les descripcions dels llocs de treball de comandament que s'han anat configurant des de la creació del Departament a l'any 2000;
- b) en segon lloc, que hi ha observacions que fan referència a actuacions que són totalment alienes al Departament, com la manca de resposta per part del Consell General del Poder Judicial a una sol·licitud presentada pel propi departament;
- c) finalment, i el que és més rellevant encara, és el fet de que, al marge de respectar plenament la interpretació jurídica realitzada per la Sindicatura, el Departament, en moltes de les al·legacions presentades, i ja des de l'inici d'aquest procediment, ha defensat una interpretació de les normes diferent a la realitzada per la Sindicatura, i recolzada en interpretacions i criteris aplicats amb caràcter general a l'Administració de la Generalitat. Aquest darrer extrem és rellevant, ja que acredita l'absolut respecte per part del Departament en l'aplicació correcta de la normativa i, sense perjudici de la possible revisió dels criteris ordinàriament aplicats, el que s'ha de palesar és que, en cap cas, hi ha hagut un incompliment de la normativa, sinó que el que es constata és una discrepància de criteri.

Això no obsta, tal com s'indica a les al·legacions que es formulen seguidament, que les observacions plantejades han iniciat un procediment de revisió dels criteris legals d'aplicació de la normativa que és objecte de debat, als efectes de determinar quina seria la interpretació més correcta de la normativa i, en la mesura de què sigui possible, adequar-se als pronunciaments de la Sindicatura.

A continuació, es fan les següents al·legacions a cadascuna de les observacions de l'informe:

1. Apartat 2.1: En relació amb l'observació núm. 1, com indica l'informe de Sindicatura, es va produir un excedent pressupostari. Tot i el canvi de competències i l'increment d'òrgans i funcions que varen ser assumits pel Departament de Governació i Relacions Institucionals, aquest excedent ve derivat dels estalvis en matèria de personal que es van establir des de l'exercici 2011.

Atenent a l'existència d'aquest estalvi, amb compliment estricte de la normativa pressupostària, es varen dur a terme modificacions pressupostàries que varen permetre atendre necessitats de suport financer al món local, en el marc de les funcions de cooperació i assistència al món local, que tenia atribuïdes el Departament i que, no tan sols configuraven el 70,1% del pressupost del Departament (com es detalla en l'informe), sinó que són un instrument de suport econòmic molt necessari, especialment pels petits i mitjans municipis de Catalunya, i que s'articula mitjançant eines com són el Fons de Cooperació Local de Catalunya i el Pla Únic d'Obres i Serveis.

En aquest sentit, la cooperació i assistència al món local és un manament legal que deriva de l'Estatut d'Autonomia i que, per atendre'l, el Departament competent en matèria d'administració local, atenent a la manca de disponibilitats pressupostàries, ha hagut de recórrer, en els darrers anys, fins i tot al finançament per

part de les Diputacions Provincials, per poder complir amb les seves obligacions financeres amb el mon local”.

2. Apartat 2.2: En relació a què l'estructura retributiva dels alts càrrecs no està legalment establerta, donarem trasllat d'aquesta observació a l'òrgan competent.

Tot i això, cal dir que les retribucions dels alts càrrecs està disponible en el portal de transparència, en compliment de les obligacions de publicitat activa que deriven de la Llei 19/2014.

3. En el mateix apartat 2.2, fa referència a l'abonament d'un trienni a una magistrada en situació de serveis especials. En aquest cas, hi ha una diferència d'interpretació de la normativa aplicable. S'adjunta informe de la interpretació que en fa la Direcció General de Funció Pública (DGFP).

També fa referència a la irregularitat motivada pel fet que no s'ha declarat per segon cop la situació administrativa de serveis especials pel canvi de lloc de treball de la magistrada. En aquest sentit, cal dir que per part del departament de Governació, es va trametre la documentació al Ministeri de Justícia sobre la necessitat o no d'una nova declaració de la situació administrativa i, tot i tenir acusament de rebuda, no es va rebre resposta (el CGPJ és l'òrgan competent per declarar aquestes situacions administratives).

4. Apartat 2.4.1.1: Segons interpreta la SC, no es va justificar el sistema de provisió de lliure designació en la creació de llocs. En aquest sentit, cal dir el següent:
 - a. La normativa catalana, tal com detalla el mateix informe de la Sindicatura, Decret legislatiu 1/1997, de 31 de octubre, disposa que si els llocs són de subdirector general i de secretari d'alt càrrec, o llocs d'especial responsabilitat per la naturalesa de les seves funcions el sistema de provisió serà el de lliure designació. En aquest sentit, la justificació consta a l'expedient de creació dels llocs, atès que sempre hi ha la corresponent DLT (Descripció de lloc de treball) on es fa constar la característica del lloc (si es tracta d'un lloc de subdirector general o de secretari d'alt càrrec) així com les funcions del lloc.
 - b. En el cas de la creació de llocs que no són càrrecs de comandament de subdirector general ni de secretari/a d'alt càrrec, cal dir que en la DLT consta les funcions del lloc a partir de les quals es fa la valoració sobre la consideració d'especial responsabilitat que pugui motivar el sistema de provisió de lliure designació. Tanmateix, des de la Direcció General de la Funció Pública, s'han donat instruccions per tal que aquests llocs tinguin una major justificació.
5. Apartat 2.4.1.2: En relació a la incorporació en el complement específic de l'RLT del complement d'atenció presencial, s'està analitzant la possibilitat de fer aquest canvi. Cal recordar que en l'RLT consta expressament detallat els llocs que són d'atenció presencial.
6. Apartat 2.4.2.1: La SC interpreta que la normativa no permet cobrir provisionalment llocs de comandament mitjançant l'encàrrec de funcions. La interpretació que es fa des de la DGFP és la que s'adjunta en informe annex.

7. Apartat 2.4.3: En relació a la consolidació de grau, es realitza d'acord amb els criteris establerts per la Direcció General de Funció Pública. En qualsevol cas, en donarem trasllat a l'òrgan competent de les observacions que han estat realitzades per la Sindicatura.
8. Apartat 2.5.1: La SC considera contrària a dret unes modificacions de contracte establerts en anys anteriors al 2004. Segons el nostre parer, la modificació del contracte es va fer d'acord amb el procediment aplicable en el moment de la seva modificació. En aquest sentit, la modificació referida, que consisteix en assignar un complement, tot i no estar regulat en el VI Conveni únic, es va fer d'acord amb l'establert en les corresponents lleis de pressupostos de l'any en què es van concedir (s'adjunta informe de la DGFP).
9. Apartat 2.7: En el 2015 un membre de la Comissió de Garantia del dret d'Accés a la Informació Pública (CGAIP) va sol·licitar compatibilitzar una segona activitat com a professor associat a una universitat pública, activitat que va ser autoritzada pel Departament de Governació, mentre que la feina de membre de la CGAIP no es pot compatibilitzar amb cap activitat pública retribuïda, inclosa la docència universitària, atès el seu règim retributiu. La compatibilitat només seria possible si la persona afectada renunciés a la retribució per la seva activitat docent.

Els règim dels membres de la CGAIP, creada per la Llei 19/2014, es troba regulat en diverses normes jurídiques i, en la qüestió que ens ocupa, no determina un règim jurídic clar. Per una banda, l'article 40 de la Llei 19/2014 del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, estableix que els membres de la Comissió han d'exercir el càrrec en règim de dedicació exclusiva i els són aplicables les normes sobre incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques, el que suposaria assimilar-los a empleats públics. No obstant això, la Mesa del Parlament, en data 5 de maig de 2015, va adoptar la Resolució 1029/X, per la qual va acordar que el règim retributiu dels membres de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública quedava assimilat al de director general.

Cal tenir igualment en compte que la docència universitària és una activitat que sempre ha gaudit d'una especial protecció als efectes d'incompatibilitats, atès que es pot compatibilitzar tant amb l'exercici d'activitats públiques i també amb les funcions d'alt càrrec.

Tal com s'ha indicat, l'any 2015, en el moment de dictar la resolució de compatibilitat de docència, la manca de claredat de la normativa va comportar que hi hagués una disfunció entre el règim retributiu i d'incompatibilitats dels membres de la CGAIP, atès que per una banda se'ls aplicava el règim retributiu d'alt càrrec i, per altra banda, el règim general d'incompatibilitats dels empleats públics, disfunció que no s'hagués produït més endavant, atès que el Reglament de la Comissió, aprovat mitjançant el Decret 111/2017, de 18 de juliol, va clarificar que el càrrec de membre de Comissió resta assimilat a la condició d'alt càrrec a efectes retributius i protocol·laris, i resta subjecte al règim d'incompatibilitats previst per la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, regulació que, com s'ha indicat, no existia en el moment de dictar la resolució en qüestió.

4.2. TRACTAMENT DE LES AL·LEGACIONS

Les al·legacions formulades han estat analitzades i valorades per la Sindicatura de Comptes. El projecte d'informe no s'ha modificat perquè s'entén que les al·legacions són explicacions que confirmen la situació descrita inicialment o perquè no es comparteixen els judicis que s'hi exposen.

