

INFORME 19/2018

DEPARTAMENTO
DE GOBERNACIÓN
Y RELACIONES
INSTITUCIONALES
GASTOS DE
PERSONAL,
EJERCICIO 2015

INFORME 19/2018

**DEPARTAMENTO
DE GOBERNACIÓN
Y RELACIONES
INSTITUCIONALES**
GASTOS DE
PERSONAL,
EJERCICIO 2015

Edición: mayo de 2019

Documento electrónico etiquetado para personas con discapacidad visual

Páginas en blanco insertadas para facilitar la impresión a doble cara

Autor y editor:

Sindicatura de Cuentas de Cataluña
Vía Laietana, 60
08003 Barcelona
Tel. +34 93 270 11 61
sindicatura@sindicatura.cat
www.sindicatura.cat

Publicación sujeta a depósito legal de acuerdo con lo previsto en el Real decreto 635/2015, de 10 de julio

MANEL RODRÍGUEZ TIÓ, secretario general de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña,

CERTIFICO:

Que en Barcelona, el día 10 de septiembre de 2018, reunido el Pleno de la Sindicatura de Cuentas, bajo la presidencia del síndico mayor, Jaume Amat Reyero, con la asistencia de los síndicos Jordi Pons Novell, Miquel Salazar Canalda, Joan-Ignasi Puigdollers Noblom y Emma Balseiro Carreiras, actuando como secretario el secretario general de la Sindicatura, Manel Rodríguez Tió, y como ponente la síndica Emma Balseiro Carreiras, previa deliberación se acuerda aprobar el informe de fiscalización 19/2018, relativo al Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales, gastos de personal, ejercicio 2015.

Y, para que así conste y surta los efectos que correspondan, firmo este certificado, con el visto bueno del síndico mayor.

Barcelona, 27 de septiembre de 2018

[Firma]

Vº Bº
El síndico mayor

[Firma]

Jaume Amat Reyero

ÍNDICE

ABREVIACIONES.....	8
ACLARACIÓN SOBRE REDONDEOS	8
1. INTRODUCCIÓN	9
1.1. INFORME	9
1.1.1. Objeto y alcance	9
1.1.2. Metodología.....	9
1.2. ENTE FISCALIZADO.....	10
1.2.1. Antecedentes	10
1.2.2. Organización	10
1.2.3. Trabajos de control.....	11
2. FISCALIZACIÓN REALIZADA.....	11
2.1. PRESUPUESTO DE REMUNERACIONES DE PERSONAL (CAPÍTULO 1).....	11
2.2. ALTOS CARGOS.....	15
2.3. PERSONAL EVENTUAL	18
2.4. PERSONAL FUNCIONARIO	20
2.4.1. Relación de puestos de trabajo.....	21
2.4.2. Provisión de puestos de trabajo.....	22
2.4.3. Otros aspectos	25
2.5. PERSONAL LABORAL.....	26
2.5.1. Complemento de puesto de trabajo.....	27
2.5.2. Personal laboral temporal.....	28
2.6. CUOTAS SOCIALES.....	29
2.7. RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES	29
3. CONCLUSIONES.....	30
3.1. OBSERVACIONES	30
3.2. RECOMENDACIONES.....	32
4. TRÁMITE DE ALEGACIONES	33
4.1. ALEGACIONES RECIBIDAS.....	33
4.2. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES	38

ABREVIACIONES

CGAIP	Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública
DGRI	Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales
LPGC	Ley de presupuestos de la Generalidad de Cataluña
M€	Millones de euros
RPT	Relación de puestos de trabajo

ACLARACIÓN SOBRE REDONDEOS

Las cifras que se presentan en algunos de los cuadros de este informe se han redondeado de forma individualizada, hecho que puede producir diferencias entre la suma de las cifras parciales y los totales de los cuadros.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. INFORME

1.1.1. Objeto y alcance

La Sindicatura de Cuentas, como órgano fiscalizador del sector público de Cataluña, de acuerdo con la normativa vigente y en cumplimiento de su Programa anual de actividades, emite este informe de fiscalización de los gastos de personal del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales (DGRI),¹ correspondiente al ejercicio 2015.

Los objetivos de este informe son los siguientes:

- Analizar la naturaleza y contabilización del gasto de personal registrado en la Liquidación del presupuesto del Departamento.
- Revisar el cumplimiento de la legislación aplicable a las retribuciones del personal.

El ámbito temporal de este informe ha sido el ejercicio 2015, aunque cuando se ha considerado necesario para completar el trabajo, se ha ampliado a períodos anteriores y posteriores.

El alcance de la revisión efectuada tiene un carácter limitado, razón por la cual las conclusiones no pueden utilizarse fuera de este contexto ni extrapolarse al resto de la actividad desarrollada por el ente gestor durante el período examinado.

Las conclusiones del informe incluyen las observaciones más significativas, los incumplimientos normativos detectados y las recomendaciones sobre mejoras en la gestión de las actividades desarrolladas por la entidad en algunos de los aspectos que se han puesto de manifiesto durante la realización del trabajo.

1.1.2. Metodología

El trabajo de fiscalización se ha llevado a cabo de acuerdo con los principios y normas internacionales de fiscalización del sector público generalmente aceptados y ha incluido todas aquellas pruebas, de cumplimiento y sustantivas, que se han considerado necesarias para obtener evidencias suficientes y adecuadas para poder expresar las conclusiones que se exponen en el informe.

1. De acuerdo con el Decreto 200/2010, de 27 de diciembre, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña y la Resolución PRE/147/2011, de 14 de enero, de modificación de la Resolución PRE/4169/2010, de 29 de diciembre, por la que se establece la nueva codificación de los departamentos en los que se estructura la Generalidad de Cataluña.

1.2. ENTE FISCALIZADO

1.2.1. Antecedentes

De acuerdo con el Decreto 200/2010, de 27 de diciembre, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña, al DGRI durante el año 2015 le correspondía el ejercicio de las atribuciones en los siguientes ámbitos:

- El impulso de estrategias y evaluación de las administraciones públicas y del sector público, así como su estructura y dimensionamiento, organización, funcionamiento, coordinación y desarrollo de la administración electrónica, la formación del personal al servicio de las administraciones públicas y la función pública.
- La cooperación con la Administración local de Cataluña.
- Los procesos electorales.
- Las relaciones institucionales y con el Parlamento.
- Los asuntos religiosos.
- Las políticas de transparencia².
- Cualquier otra que le atribuyan las leyes y otras disposiciones.

1.2.2. Organización

De acuerdo con el Decreto 184/2013, de 25 de junio, de reestructuración del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales, el Departamento, bajo la dirección del consejero o consejera, se estructura en los siguientes órganos:

- La Secretaría General.
- La Secretaría de Administración y Función Pública.
- La Secretaría de Cooperación y Coordinación de las Administraciones Locales.
- La Dirección General de Relaciones Institucionales y con el Parlamento.
- La Dirección General de Asuntos Religiosos.
- La Oficina para el Desarrollo del Autogobierno.

También están adscritos otros órganos, sin personalidad jurídica propia, como el Jurado de Expropiación de Cataluña y el Instituto de Estudios Autonómicos (hasta el 18 de febrero de 2015).

Los organismos adscritos al DGRI durante el ejercicio 2015 que no han sido objeto de fiscalización en este informe son la Escuela de Administración Pública de Cataluña, la

2. El Decreto 15/2015, de 18 de febrero, de modificación del Decreto 200/2010, de 27 de diciembre, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña, añade las políticas de transparencia como competencia del DGRI y adscribe al Departamento de la Presidencia el Instituto de Estudios Autonómicos.

Autoridad Catalana de Protección de Datos, el Instituto Catalán Internacional por la Paz, el Memorial Democrático, el Consorcio Administración Abierta de Cataluña y el Consorcio del Museo Memorial del Exilio.

Durante el período fiscalizado Joana Ortega Alemany fue consejera del DGRI hasta el 21 de enero de 2015, y a partir de esa fecha, Meritxell Borràs Solé; Lluís Bertran Saura fue el secretario general hasta el 1 de julio de 2015, y a partir de esa fecha lo fue Francesc Esteve Balagué.

1.2.3. Trabajos de control

Todos los actos de contenido económico del DGRI están sometidos a fiscalización previa por parte de la Intervención Delegada. En relación con el ejercicio 2015, la Intervención General de la Generalidad de Cataluña emitió un informe de control posterior en materia de gastos de personal que incluye diferentes aspectos relativos a los trienios, las horas extraordinarias, las dietas, las asistencias y otras indemnizaciones.

El informe definitivo, de 30 de mayo de 2016, concluye que se ha constatado, en general, una mejora en la gestión de las dietas, las asistencias, las horas extraordinarias y los trienios por parte del DGRI, aunque hace varias recomendaciones relativas al procedimiento de tramitación y a la documentación soporte de los expedientes.

2. FISCALIZACIÓN REALIZADA

2.1. PRESUPUESTO DE REMUNERACIONES DE PERSONAL (CAPÍTULO 1)

En 2015, las remuneraciones del personal, por 24,16 M€, representan el 9,9% del presupuesto inicial del DGRI, de un total de 244,61 M€. El importe más significativo de la totalidad del presupuesto corresponde al apoyo financiero a los entes locales, que supone el 70,1% del total.

A continuación se presenta resumida la ejecución del capítulo 1 del presupuesto del ejercicio 2015, junto con la del ejercicio anterior a efectos comparativos.

Cuadro 1. Liquidación del presupuesto del capítulo 1

Concepto	2014	2015	Variación (%)
Presupuesto inicial	23.067.413	24.163.915	4,8
Modificaciones de crédito	(2.884.169)	(2.284.114)	(20,8)
Presupuesto final	20.183.244	21.879.801	8,4
Obligaciones reconocidas y pagadas	20.123.458	21.879.801	8,7
Grado de ejecución (%)	99,7	100,0	

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

El detalle de los créditos iniciales y sus modificaciones por tipo, clasificados por artículos de gasto presupuestario del ejercicio 2015, se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Presupuesto inicial y modificaciones por artículos

Artículo	Créditos iniciales	Transferencias de crédito		Créditos definitivos	Obligaciones reconocidas
		Aumentos	Disminuciones		
10. Altos cargos	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 funcionario	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. Actividades extraordinarias	25.633	-	698	24.935	24.935
16. Cuotas sociales	4.053.767	89.411	441.935	3.701.243	3.701.242
Total capítulo 1	24.163.915	860.123	3.144.237	21.879.801	21.879.801

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

Todas las modificaciones del ejercicio han sido transferencias de crédito. De la revisión se puede concluir que las modificaciones se han tramitado de acuerdo con las normas establecidas en el Texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, y en la Ley de presupuestos de la Generalidad de Cataluña (LPGC) para 2015. Las modificaciones de créditos iniciales corresponden, entre otros, a los siguientes hechos:

- Aumentos:
 - Atribución al DGRI de la competencia material en políticas de transparencia, hecho que comportó la creación del Comisionado para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública y de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública. Las transferencias de crédito por este concepto fueron por un total de 598.984 €, financiadas por transferencia de créditos del Departamento de la Presidencia por 166.247 € y del Fondo de contingencia por 432.737 €, y aprobadas por el Gobierno.
 - Transferencias de crédito del Fondo de contingencia, por 239.472 €, para hacer efectivo el pago de la recuperación parcial de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012, que fue suprimida por el Real decreto ley 20/2012, de 13 de julio.
- Disminuciones:
 - Transferencias intradepartamentales de créditos de gastos de personal correspondientes a un número aproximado de 73 plazas presupuestadas no ocupadas durante parte de 2015 o todo 2015, aplicadas a cumplir los acuerdos del Plan único de obras y servicios de Cataluña, por un total de 2.206.687 € (véase el cuadro 5).

- Cambio de adscripción del Instituto de Estudios Autonómicos del Departamento de Gobernación al de la Presidencia, hecho que comportó transferencias de crédito interdepartamentales por un total de 657.658 €.

a) Variación de las retribuciones

La variación de las obligaciones reconocidas a 31 de diciembre entre los ejercicios 2014 y 2015 fue la siguiente:

Cuadro 3. Variación de las obligaciones reconocidas

Concepto	2014	2015	Variación (%)
10. Altos cargos	931.055	1.204.560	29,4
11. Personal eventual	778.134	900.018	15,7
12. Personal funcionario	13.918.949	15.114.129	8,6
13. Personal laboral	921.345	934.917	1,5
15. Actividades extraordinarias	23.961	24.935	4,1
16. Cuotas sociales	3.550.014	3.701.242	4,3
Total	20.123.458	21.879.801	8,7
Número de efectivos	469	457	(2,6)

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

La LPGC del ejercicio 2015 no establece ningún incremento en las retribuciones íntegras del personal para 2015 respecto a las del ejercicio anterior. De modo general, hay que destacar lo siguiente:

- En las retribuciones de 2015 se eliminó la reducción de las retribuciones anuales del personal en la cuantía equivalente al importe de una paga extraordinaria que, con carácter temporal, fijaba la LPGC del ejercicio 2014. En el año 2014 el importe de esta medida fue de 1.032.867 € para el DGRI.
- A partir del 1 de enero de 2015 quedó sin efecto la medida de reducción en un 15% de la jornada de los puestos de trabajo ocupados por personal interino prevista en el Plan de empleo para la racionalización de la organización y la optimización del personal al servicio de la Administración de la Generalidad de Cataluña 2012-2014, aprobado por el Acuerdo GOV/28/2012, de 27 de marzo. En el año 2014 el importe de esta medida fue de aproximadamente 430.000 € para el DGRI.

b) Variación en el número de efectivos

El siguiente cuadro muestra el número de efectivos por vinculaciones a 31 de diciembre de los ejercicios 2014 y 2015:

Cuadro 4. Número de efectivos por vinculaciones

Concepto	2014	2015	Diferencia
Altos cargos	11	16	5
Eventuales	14	14	-
Funcionarios	313	302	(11)
Interinos	92	88	(4)
Laborales indefinidos	29	27	(2)
Laborales temporales	10	10	-
Total	469	457	(12)

Fuente: Secretaría de Administración y Función Pública

En el siguiente cuadro se detalla el número de plazas presupuestadas que figura en el anexo de personal de la LPGC del ejercicio 2015, comparado con el número de efectivos:

Cuadro 5. Número de plazas presupuestadas y efectivos, ejercicio 2015

Concepto	Plazas presupuestadas	Efectivos	Diferencia
Altos cargos	11	16	(5)
Eventuales	14	14	-
Funcionarios	466	302	164
Interinos	-	88	(88)
Laborales indefinidos	39	27	12
Laborales temporales	-	10	(10)
Total	530	457	73

Fuente: Elaboración propia con los datos del anexo de personal de la LPGC del ejercicio 2015 (presupuesto) y de la Secretaría de Administración y Función Pública (efectivos).

En el cuadro anterior se observa que en el ejercicio 2015 se presupuestó un número muy superior de trabajadores que los efectivos que ocuparon las plazas. Este sobrante presupuestario permitió que el Departamento utilizara una parte de los créditos excedentes para financiar otros capítulos, principalmente el correspondiente al Plan único de obras y servicios de Cataluña, tal y como se ha descrito anteriormente en el análisis de las modificaciones presupuestarias.

Las variaciones de efectivos que hubo en el ejercicio 2015 son las siguientes:

- Aumento de un 45,5% del número de personas retribuidas como altos cargos, ocasionado por los cambios de competencias y adscripciones del Departamento, con la incorporación de los cinco miembros de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (CGAIP) que, a pesar de no ser altos cargos, disponían de un régimen retributivo asimilado al de director general.
- Reducción de un 3,5% del personal funcionario y del 4,3% del personal interino.
- Reducción de un 6,9% del personal laboral.

Estas variaciones se analizan en detalle en los siguientes apartados.

Para fiscalizar los gastos de personal se ha pedido al DGRI un detalle de la nómina del año 2015 por trabajadores y conceptos, que ha sido conciliado con los gastos de personal con resultado satisfactorio.

Adicionalmente, se han fiscalizado los gastos de personal incluidos en el capítulo 2 del presupuesto, correspondientes a dietas, locomociones y otras indemnizaciones percibidas por el personal.

Para una muestra de cincuenta trabajadores, seleccionada de forma aleatoria, se ha analizado si las retribuciones cumplen los requerimientos y límites establecidos en la normativa aplicable a cada caso, y se ha verificado el cumplimiento de la legalidad de todos los actos administrativos dictados, relativos a los expedientes. Las observaciones que pueden hacerse de esta revisión se exponen en los siguientes apartados.

2.2. ALTOS CARGOS

El detalle de las obligaciones reconocidas de los gastos de personal de los altos cargos a 31 de diciembre del ejercicio 2015, junto con las del ejercicio 2014 a efectos comparativos, es el siguiente:

Cuadro 6. Obligaciones reconocidas de gastos de personal de los altos cargos por conceptos retributivos

Código	Concepto	2014	2015	Variación (%)
100	Asignaciones	345.355	432.116	25,1
101	Gastos de representación	193.647	223.286	15,3
102	Complemento de dificultad técnica	95.967	132.471	38,0
103	Complemento de dedicación	64.099	77.437	20,8
104	Complemento de mayor responsabilidad	111.418	139.494	25,2
105	Derechos de asistencia	42.253	24.596	(41,8)
106	Complemento adicional	-	18.201	*
002	Trienios	26.928	34.502	28,1
003	Paga extraordinaria	51.388	115.106	124,0
Varios	Recuperación de paga extraordinaria de 2012	-	2.405	*
081	Liquidación vacaciones	-	4.946	*
Total		931.055	1.204.560	29,4
Número de efectivos		11	16	45,5

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

* Porcentajes de variación iguales o superiores a mil unidades, en valor absoluto, o valor inicial igual a cero.

En el siguiente cuadro se muestra el número de altos cargos por unidad directiva a 31 de diciembre de los ejercicios 2014 y 2015:

Cuadro 7. Número de altos cargos por unidad directiva

Unidad directiva	2014	2015	Diferencia
Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública	-	* 5	5
Comisionado para la Transpar. y el Acceso a la Información Pública	-	1	1
Dirección General de Administración Local	1	1	0
Dirección General de Función Pública	1	1	0
Dirección General de Relaciones Institucionales y con el Parlamento	1	1	0
Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales	1	1	0
Dirección de Servicios	1	1	0
Dirección General de Asuntos Religiosos	1	1	0
Instituto de Estudios Autonómicos	1	-	(1)
Oficina para el Desarrollo del Autogobierno	1	1	0
Secretaría de Administración y Función Pública	1	1	0
Secretaría de Cooperación y Coordinación de las Administrac. Locales	1	1	0
Secretaría General	1	1	0
Total	11	16	5

Fuente: Secretaría de Administración y Función Pública.

* Personal que tiene un régimen retributivo asimilado al de director general.

Las variaciones de las unidades directivas corresponden a los cambios de competencia y de adscripciones materializados durante el ejercicio 2015, descritos en el apartado 2.1.

El Decreto 102/2015, de 11 de junio, de nombramiento de los miembros de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública³ designados por el Parlamento de Cataluña aunque no tienen la consideración de altos cargos, especifica que el régimen retributivo de los miembros de la Comisión queda asimilado al de director general. Para el ejercicio 2015 esto supuso un mayor gasto en los conceptos retributivos de 241.636 €.

En relación con los altos cargos se han puesto de manifiesto las siguientes incidencias:

- La estructura retributiva de los altos cargos –que consta de los conceptos que se enumeran a continuación– no está fijada en ninguna norma jurídica (ley o reglamento):
 - Asignación
 - Representación
 - Complemento de dedicación

3. La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública es el órgano colegiado encargado de velar por el cumplimiento y las garantías del derecho de acceso a la información pública en Cataluña, de acuerdo con la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. La CGAIP está adscrita al departamento de la Administración de la Generalidad de Cataluña competente en materia de políticas de transparencia, que en el ejercicio fiscalizado era el DGRI.

- Complemento de mayor responsabilidad
- Derechos de asistencia (para el consejero o consejera)
- Complemento de dificultad técnica (para los secretarios generales, para los directores generales y para otros cargos asimilados a efectos retributivos).

La estructura retributiva de los altos cargos no está legalmente establecida, y el importe de las retribuciones se determina en el articulado de la ley de presupuestos no de modo expreso, sino indirectamente, en relación con las retribuciones del año anterior, y se concreta en un documento anexo al proyecto de ley de presupuestos, que, si bien es público, no es objeto de publicación oficial.

Esta opción normativa es abiertamente criticable desde la perspectiva de los principios de transparencia y buena regulación, pero no se puede cuestionar la legalidad de las retribuciones de los altos cargos, puesto que el legislador catalán da anualmente su conformidad a los importes correspondientes.

- El DGRI abonó durante parte del año 2015 a una magistrada que fue nombrada comisionada el importe de un trienio perfeccionado y reconocido mientras la funcionaria ocupaba una plaza de personal eventual como directora del Programa de Políticas de Transparencia del Departamento de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña.

El artículo 354 de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial, reconoce al personal en situación de servicios especiales el derecho al cómputo del tiempo que permanezca en esta situación a efectos de antigüedad. Ahora bien, no incluye el derecho a percibir los trienios mientras se mantenga en servicios especiales, sino que estos se computan para el cálculo de la retribución por antigüedad una vez este personal reingrese al servicio activo como funcionario.⁴

Por lo tanto, la trabajadora afectada no tenía derecho a percibir el trienio perfeccionado en la situación de servicios especiales antes de reingresar al servicio activo.

- La situación administrativa en la que estaba la magistrada mencionada en el punto anterior una vez nombrada comisionada era la de servicios especiales. Esta situación administrativa la debería haber declarado expresamente el Consejo General del Poder Judicial, puesto que la declaración anterior se había hecho exclusivamente para el nombramiento como directora de un programa del Departamento de la Presidencia. La falta de declaración no altera la situación administrativa en la que estaba, que fue por aplicación directa de la ley, pero constituye una irregularidad que debería haber sido enmendada.

4. El Estatuto básico del empleado público no es de aplicación directa al personal de la carrera judicial (artículo 4.c) y, por lo tanto, en este caso no es aplicable el artículo 87.2 cuando establece “sin perjuicio del derecho a percibir los trienios que tengan reconocidos en cada momento”.

2.3. PERSONAL EVENTUAL

El detalle de las obligaciones reconocidas del capítulo 1 de personal eventual a 31 de diciembre del ejercicio 2015, junto con las del ejercicio 2014 a efectos comparativos, es el siguiente:

Cuadro 8. Obligaciones reconocidas de gastos de personal eventual por conceptos retributivos

Código	Concepto	2014	2015	Variación (%)
001	Sueldo	157.348	170.152	8,1
004	Complemento de destino	126.819	134.499	6,1
005	Complemento específico	377.918	402.868	6,6
100	Asignación	21.139	15.855	(25,0)
101	Gastos de representación	10.160	7.620	(25,0)
102	Complemento de dificultad técnica	6.283	4.712	(25,0)
103	Complemento de dedicación	3.596	2.697	(25,0)
104	Complemento de mayor responsabilidad	6.790	5.092	(25,0)
002	Trienios	8.962	6.859	(23,5)
003-085	Paga extraordinaria	53.726	112.031	108,5
Varios	Recuperación de paga extraordinaria de 2012	-	7.613	*
081	Liquidación de vacaciones	5.393	30.020	456,6
Total		778.134	900.018	15,7
Número de efectivos		14	14	0,0

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

* Porcentajes de variación iguales o superiores a mil unidades, en valor absoluto, o valor inicial igual a cero.

Aunque durante el año 2015 el número inicial y final de efectivos ha sido el mismo, hubo altas y bajas de personal eventual, con diferentes retribuciones. El cese del personal eventual durante el ejercicio comportó el pago de las vacaciones devengadas y no disfrutadas.

El siguiente cuadro muestra el número de puestos de trabajo ocupados por personal eventual por unidad directiva a 31 de diciembre de los ejercicios 2014 y 2015:

Cuadro 9. Número de personal eventual por unidad directiva

Unidad directiva	2014	2015	Diferencia
Dirección General de Relaciones Institucionales y con el Parlamento	4	4	-
Gabinete del Consejero	-	10	10
Gabinete de la Vicepresidencia	10	-	(10)
Total	14	14	-

Fuente: Secretaría de Administración y Función Pública.

Las variaciones entre unidades directivas corresponden al cambio de estructura del Gobierno, cuando el 22 de junio de 2015 la Vicepresidencia pasó del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales al Departamento de Bienestar y Familia.

Según establecen los acuerdos de Gobierno que regulan el número de puestos de trabajo reservados a personal eventual y determinados aspectos de su régimen vigentes durante el ejercicio 2015, el departamento del cual sea titular el vicepresidente del Gobierno puede tener personal eventual sin exceder de doce puestos, mientras que el resto de los departamentos de la Generalidad pueden tener hasta un máximo de ocho puestos de trabajo eventuales. No computan dentro de este límite las plazas del personal asesor de los grupos parlamentarios que tengan la condición de personal eventual.

El 1 de septiembre de 2015 la Comisión Técnica de la Función Pública acordó crear dos puestos de personal eventual, adscritos al DGRI, en materia de transparencia e información pública y en las materias relacionadas con el ámbito territorial de Aran, y suprimir dos puestos de personal eventual, adscritos al Departamento de la Presidencia.

Con relación al personal eventual se han puesto de manifiesto los siguientes aspectos:

- La Administración de la Generalidad de Cataluña, a través del departamento competente en materia de relaciones institucionales y con el Parlamento de Cataluña, puso a disposición de los grupos parlamentarios legalmente constituidos en el Parlamento a un asesor para darles apoyo.

El artículo 33.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña establece, entre otros aspectos, que el Parlamento puede firmar acuerdos y convenios con otras administraciones en materia de personal para que los grupos parlamentarios dispongan de los recursos humanos necesarios para ejercer con eficacia y eficiencia sus funciones, especialmente en el ámbito del asesoramiento técnico y el apoyo administrativo. El DGRI ha informado de que no existe ningún acuerdo o convenio entre el Parlamento de Cataluña y la Administración de la Generalidad relacionado con este personal.

- El Acuerdo de Gobierno 21/2011, de 8 de febrero, sobre el régimen jurídico del personal asesor de los grupos parlamentarios, determina que el régimen jurídico de este personal es el de personal funcionario o eventual de acuerdo con la solicitud del correspondiente grupo parlamentario.

De acuerdo con el ordenamiento jurídico y en atención a unos mínimos criterios objetivos, se debería indicar la finalidad específica o el contenido de cada puesto para justificar la opción por el personal funcionario o eventual.

- El artículo 54.2 del Estatuto básico del empleado público establece que las tareas correspondientes al puesto de trabajo de los empleados públicos, incluido el personal eventual, se deben hacer cumpliendo la jornada y el horario establecidos.

2.4. PERSONAL FUNCIONARIO

El detalle de las obligaciones reconocidas de los gastos de personal funcionario a 31 de diciembre del ejercicio 2015, junto con las del ejercicio 2014 a efectos comparativos, es el siguiente:

Cuadro 10. Obligaciones reconocidas de gastos de personal funcionario por conceptos retributivos

Código	Concepto	2014	2015	Variación (%)
001	Sueldo	4.258.143	4.311.844	1,3
004	Complemento de destino	2.439.236	2.453.519	0,6
005	Complemento específico	4.975.545	5.130.196	3,1
007	Complemento por diferencia de nivel	46.441	40.144	(13,6)
010	Diferencia del complemento específico	89.427	80.211	(10,3)
011	Complemento por diferencia de maternidad	594	7.213	*
410	Complemento por diferencia IT	-	1.555	*
002	Trienios	936.458	959.848	2,5
003-085	Paga extraordinaria	1.173.105	1.908.834	62,7
Varios	Recuperación de paga extraordinaria de 2012	-	220.681	*
081	Liquidación de vacaciones	-	84	*
Total		13.918.949	15.114.129	8,6
Número de efectivos		405	390	(3,7)

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

* Porcentajes de variación iguales o superiores a mil unidades, en valor absoluto, o valor inicial igual a cero.

En el siguiente cuadro se muestra el número de puestos ocupados por personal funcionario por unidad directiva a 31 de diciembre de los ejercicios 2014 y 2015:

Cuadro 11. Número de puestos ocupados por personal funcionario, por unidad directiva

Unidad directiva	2014	2015	Diferencia
Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública	-	3	3
Comisionado para la Transpar. y el Acceso a la Información Pública	-	6	6
Dirección General de Administración Local	56	55	(1)
Dirección General de Función Pública	66	64	(2)
Dirección General de Relaciones Institucionales y con el Parlamento	37	36	(1)
Dirección de Servicios	69	70	1
Dirección General de Asuntos Religiosos	5	6	1
Gabinete del Consejero	-	12	12
Gabinete de la Vicepresidencia	13	-	(13)
Instituto de Estudios Autonómicos	16	-	(16)
Oficina para el Desarrollo del Autogobierno	7	6	(1)
Secretaría de Administración y Función Pública	37	36	(1)
Secretaría de Cooperación y Coordinación de Administraciones Locales	3	3	-
Secretaría General	96	93	(3)
Total	405	390	(15)

Fuente: Secretaría de Administración y Función Pública.

Según los datos facilitados, a 31 de diciembre de 2015 prestaban servicios al DGRI noventa personas como personal funcionario interino, que representaban un 23,1% del total del personal funcionario.

Las principales variaciones con relación al número de personal corresponden a los cambios de competencia y adscripciones materializados durante el ejercicio 2015 (véase el apartado 2.1).

2.4.1. Relación de puestos de trabajo

2.4.1.1. Plazas de libre designación

Mediante la Resolución GRI/1282/2015, de 12 de junio, se dio publicidad a la refundición de la Relación de puestos de trabajo (RPT) del personal funcionario del DGRI, en la cual constan cincuenta y una plazas que tienen como sistema de provisión la libre designación.

En la creación de estas plazas no se justificó que la forma de provisión del puesto de trabajo fuese de libre designación en atención a la naturaleza de las funciones asignadas.

Es reiterada la jurisprudencia, tanto del Tribunal Supremo como de los tribunales superiores de justicia, según la cual el sistema de provisión de puestos por libre designación tiene un carácter excepcional y, por este motivo, la adopción de este sistema solo es ajustada a derecho cuando está debidamente justificada en atención a las características de las funciones asignadas al puesto de trabajo, y en la descripción de las circunstancias que hacen valorar la concurrencia del carácter directivo, de la confianza o de la especial responsabilidad.

Por todo ello, hay que concluir que el hecho de que no conste ninguna justificación relativa al sistema de libre designación para la provisión de los puestos del DGRI vulnera la legislación básica estatal y la catalana. Esta conclusión incluye los puestos de subdirector general y de secretario de alto cargo, dado que, aunque la normativa catalana establece que son puestos que se cubren por el sistema de libre designación, de acuerdo con la jurisprudencia hay que asegurar que efectivamente se trata de puestos de carácter directivo, de especial responsabilidad o de confianza, a través de la correspondiente justificación.

2.4.1.2. Puestos de trabajo de atención presencial

El Acuerdo de Gobierno 120/2007, de 16 de octubre, sobre la distribución del fondo de modernización y racionalización de la Administración de la Generalidad, del año 2006, establecía una retribución complementaria para los puestos de trabajo identificados de aten-

ción presencial, a cuyo complemento específico⁵ debía añadirse una cuantía.

Los criterios utilizados para concretar los puestos de trabajo identificados en la RPT de atención presencial (sin la inclusión de determinados cuerpos de funcionarios) son los siguientes:

- Los puestos deben tener asignadas tareas de información, de atención al público y/o registro de documentos, y su ejercicio ha de representar como mínimo un 75% del tiempo total de trabajo.
- Las tareas mencionadas se han de ejercer en un ámbito o espacio físico que, de modo claro y preciso, permita externamente reconocer funciones de atención presencial a la ciudadanía con exclusión de las funciones de atención presencial que responden a la dinámica interna de organización y funcionamiento de la misma administración.

La concurrencia de los requisitos materiales establecidos en el Acuerdo GOV/120/2007 (apartado 2) es suficiente para declarar el derecho a percibir el complemento retributivo. Es decir que, incluso en el caso de que los puestos no se identificaran en la RPT como puestos de atención presencial, si concurrían los requisitos mencionados era procedente reconocer el complemento.

Aunque los puestos de trabajo de atención presencial estaban identificados en la RPT, el importe de esa retribución adicional no se añadió al complemento específico publicado, por lo que hay que corregirlo.

2.4.2. Provisión de puestos de trabajo

2.4.2.1. Encargo de funciones

El artículo 105 del Reglamento general de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Generalidad de Cataluña, aprobado por el Decreto 123/1997, de 13 de mayo, establece que se puede cubrir con carácter provisional un puesto de mando vacante, mediante el encargo de funciones, siempre que la RPT establezca para el puesto referido el sistema de concurso específico para la provisión.

El DGRI cubrió provisionalmente por encargo de funciones los puestos de mando que constan en el decreto de estructura del departamento. De acuerdo con la normativa vigente, los puestos de mando que se deben proveer por el sistema de libre designación no se pueden cubrir provisionalmente mediante el encargo de funciones.

5. El Acuerdo GOV/120/2007 establece un importe máximo (102€ mensuales en el año 2006) y, por lo tanto, la Comisión Técnica de la Función Pública podría aprobar hipotéticamente un importe inferior a este límite máximo. En 2015 el importe abonado de 103,36€ cumplía el límite máximo aprobado.

2.4.2.2. *Provisión provisional de puestos de trabajo*

El III Acuerdo general sobre condiciones de trabajo del personal del ámbito de aplicación de la Mesa General de Negociación de la Administración de la Generalidad de Cataluña para los años 2005-2008, vigente desde el 25 de noviembre de 2005 y prorrogado tácitamente, establece que en el plazo de un mes desde su entrada en vigor, debía constituirse una comisión técnica paritaria de trabajo con representantes de la Administración de la Generalidad y de las organizaciones sindicales presentes en la Mesa Sectorial de Negociación, con la finalidad de determinar un protocolo común relativo, entre otros aspectos, a los criterios objetivos que se han de utilizar para determinar la provisión provisional de los puestos de trabajo.

Las conclusiones de esta comisión técnica se debían elevar a la Mesa Sectorial y serían la base de la instrucción de la Dirección General de la Función Pública que regulara los mecanismos de provisión provisional de los puestos de trabajo. Según la información facilitada por el DGRI, no se constituyó dicha comisión técnica, ni existe ninguna instrucción de la Dirección General de la Función Pública que establezca un protocolo común.

Según la información facilitada por el DGRI, durante el ejercicio 2015 se publicaron en el portal de información y servicios para el personal de la Generalidad, llamado ATRI, un total de treinta y tres convocatorias, de las cuales se ha seleccionado una muestra de cinco a criterio del auditor, que se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 12. Muestra seleccionada de provisiones provisionales de puestos de trabajo

Ref.	Plaza	Nivel	Candidatos admitidos	Candidatos preseleccionados
1	Respons. de relaciones Gobierno-Parlamento	A-24.1	28	5
2	Responsable redactor/a	A/B-24.1	34	3
3	Auxiliar administrativo/a	D-16	12	2
4	Secretario/a técnico/a	A-29	47	4
5	Técnico/a superior	A-21	39	3

Fuente: Elaboración propia.

De la revisión efectuada se desprenden las siguientes observaciones:

- En ninguna de las ofertas publicadas se ha detallado la puntuación que se otorgaría a los aspectos que se especifican como valorables.
- En los expedientes fiscalizados, los criterios que siguió el DGRI para valorar las candidaturas era para un total máximo de 100 puntos, de los cuales 40 puntos se asignaban a la entrevista y/o prueba de competencias, 30 puntos a la valoración del trabajo desarrollado en la Administración pública, 15 puntos a formación y perfeccionamiento, 8 puntos a titulaciones académicas oficiales relevantes para el puesto de trabajo, 5 puntos al conocimiento de la lengua catalana superior al nivel C y 2 a publicaciones y docencia relacionadas con el puesto de trabajo.

Aunque los criterios utilizados para la valoración de los aspectos no relacionados con la entrevista y/o la prueba de competencias eran comunes en todos los procesos de selección, y representaban un 60% del total de la puntuación, el DGRI no los hizo públicos en las ofertas.

- En uno de los procedimientos de selección se valoró con 40 puntos una prueba práctica que no estaba prevista en la convocatoria.
- En una convocatoria, el anuncio en el portal ATRI establecía que en el procedimiento de selección se tendría en cuenta el resultado de una entrevista y, si procedía, se haría una prueba relacionada con las funciones del puesto de trabajo. No obstante, en ese procedimiento de selección no se realizó ninguna entrevista ni ninguna prueba. Adicionalmente, en la evaluación de las publicaciones, docencia y titulaciones académicas de la candidata finalmente seleccionada se valoraron aspectos que no tenían relación con la plaza a cubrir, lo cual hizo que obtuviera una puntuación superior a la de los otros candidatos preseleccionados.

Por otro lado, del análisis de las plazas que se ocuparon de modo provisional sin publicación en el portal ATRI, en contra del criterio general que determina el III Acuerdo para garantizar los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad, se ha detectado que en el mes de julio de 2015 una funcionaria ocupaba un puesto de libre designación mediante un encargo de funciones después de ser cesada de una plaza eventual, vacante que no se ha publicitado en el portal ATRI.

Finalmente, el nombramiento de un trabajador interino para un puesto de nivel A26 en el marco del Programa Oficina del Mapa Municipal, para el período comprendido entre el 1 de febrero de 2010 y el 31 de diciembre de 2016, no cumplía la totalidad de los requisitos establecidos en la normativa de aplicación, a la vista de la documentación y la información recibidas. En particular, no constaban acreditadas la excepcionalidad del supuesto ni que la necesidad que se pretendía cubrir fuese urgente e inaplazable.

En cuanto al cumplimiento del resto de los requisitos establecidos en la normativa de aplicación, aunque se puede considerar acreditado en el informe de la Dirección de Servicios del DGRI del 30 de enero de 2018, se destacan las siguientes irregularidades:

- El primer nombramiento como responsable de la Oficina inició sus efectos el 1 de febrero de 2010, unas semanas antes de que el Gobierno aprobara el decreto que creaba el Programa (23 de febrero de 2010) y de que este decreto entrara en vigor (4 de marzo de 2010).
- No se ofreció el puesto mediante el portal ATRI a los funcionarios que pudiesen estar interesados, si bien las razones dadas acreditan que la persona nombrada cumplía condiciones de idoneidad para la tarea concreta encomendada (en particular, la experiencia en la elaboración del mapa) que otros posibles candidatos probablemente no

habrían podido aportar.⁶ Por otro lado, la justificación dada se debería haber hecho constar en el expediente previo al nombramiento.

Adicionalmente se destacan los dos puntos siguientes:

- En cuanto a la forma, se ha detectado una carencia en la disposición que creó el programa porque no se determinó la duración, la cual se podría considerar enmendada con las posteriores prórrogas del nombramiento, que se hicieron para unos períodos de tiempo determinados.
- No consta que, con motivo de la prórroga del nombramiento vigente en 2015, se acreditara que la financiación del programa estuviera afectada a una concreta actuación de naturaleza temporal y no susceptible de conversión en una actividad permanente tal y como exige el Acuerdo del Gobierno de 23 de diciembre de 2013, pero el DGRI ha manifestado que el programa finalizó en 2016, motivo por el cual, a pesar de la falta de acreditación, se puede constatar que la actuación no se ha convertido en una actividad permanente.

2.4.2.3. Provisión definitiva de puestos de trabajo

Según la información facilitada por el DGRI, durante el ejercicio 2015 se publicaron y resolvieron convocatorias para la provisión definitiva de veintisiete puestos de trabajo. En todos los casos las convocatorias se resolvieron con el nombramiento de los funcionarios que ocupaban de modo provisional las plazas. Solo a siete de las convocatorias se presentó otro candidato además de las personas que ocupaban de forma provisional cada una de las plazas.

2.4.3. Otros aspectos

Consolidación de grado personal

Según establece el artículo 80.3 del Decreto legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública, los funcionarios que obtengan un puesto de trabajo superior en más de dos niveles al correspondiente a su grado personal consolidan cada dos años de servicios continuados el grado superior en dos niveles al que poseen.

6. Previamente, la misma persona había sido nombrada para tareas parecidas, según consta en el informe de la Dirección de Servicios del Departamento de Gobernación, Administraciones Públicas y Vivienda del 30 de enero de 2018. En este informe se dice que la persona nombrada inició su vinculación como interina en el Departamento el 15 de octubre de 2007, con nombramientos semestrales que se fueron prorrogando, en tareas del ámbito de la cartografía y los sistemas de información geográfica.

De la fiscalización realizada se desprende que el DGRI aplicaba este precepto también cuando la diferencia de grado era superior en más de dos niveles al consolidado por el funcionario, por lo que, en estos casos reconocía el grado antes de lo que correspondería según la normativa.

Teletrabajo

En el año 2013 el servicio médico del DGRI emitió un informe de aptitud médica con la recomendación de adaptar las tareas en el uso de pantalla de visualización de datos de un funcionario que había sufrido un accidente laboral, y de facilitarle un día a la semana el ejercicio de teletrabajo. La Dirección General de Función Pública emitió un informe en relación con la compatibilidad de las tareas que debía ejercer este funcionario con el teletrabajo.

La Dirección de Servicios del DGRI resolvió adaptar el puesto de trabajo al sistema de teletrabajo por motivos de salud dos días a la semana.

Esta adaptación fue posterior a los planes pilotos de teletrabajo aplicados en la Administración de la Generalidad de Cataluña, que no han tenido un posterior desarrollo normativo de la prestación de servicios profesionales mediante la modalidad de teletrabajo de los empleados públicos.

2.5. PERSONAL LABORAL

El detalle de las obligaciones reconocidas de los gastos del personal laboral a 31 de diciembre del ejercicio 2015, junto con las del ejercicio 2014 a efectos comparativos, es el siguiente:

Cuadro 13. Obligaciones reconocidas de gastos de personal laboral por conceptos retributivos

Código	Concepto	2014	2015	Variación (%)
001	Sueldo	605.739	583.300	(3,7)
204	Complemento de grupo	73.393	70.628	(3,8)
255	Complemento de puesto de trabajo	86.424	75.625	(12,5)
002	Trienios	75.847	73.688	(2,8)
003-295	Paga extraordinaria	68.780	110.949	61,3
Varios	Recuperación de paga extraordinaria de 2012	-	10.181	*
Varios	Otros	11.162	10.546	(5,5)
Total		921.345	934.917	1,5
Número de efectivos		39	37	(5,1)

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia.

* Porcentajes de variación iguales o superiores a mil unidades, en valor absoluto, o valor inicial igual a cero.

El siguiente cuadro muestra el número de puestos de trabajo de personal laboral por unidad directiva a 31 de diciembre de los ejercicios 2014 y 2015:

Cuadro 14. Número de puestos de trabajo de personal laboral por unidad directiva

Unidad directiva	2014	2015	Diferencia
Dirección General de Administración Local	1	1	0
Dirección General de Función Pública	4	3	(1)
Dirección de Servicios	18	18	0
Dirección General de Asuntos Religiosos	4	4	0
Gabinete del Consejero	-	4	4
Gabinete de la Vicepresidencia	4	-	(4)
Secretaría de Administración y Función Pública	4	3	(1)
Secretaría General	4	4	0
Total	39	37	(2)

Fuente: Secretaría de Administración y Función Pública.

Las principales variaciones con relación al número de personas corresponden a los cambios de competencia materializados durante el ejercicio 2015 (véase el apartado 2.1).

2.5.1. Complemento de puesto de trabajo

Las condiciones económicas del personal que, con relación jurídico-laboral, presta servicios al DGRI se regulan en el VI Convenio colectivo único de ámbito de Cataluña del personal laboral de la Generalidad de Cataluña, para el período 2004-2008, en vigor durante el período fiscalizado.

Las diferentes leyes de presupuestos de la Generalidad incluyen un precepto sobre modificaciones de las condiciones retributivas del personal laboral que afectan a los convenios colectivos o pactos con los trabajadores, y la fijación de retribuciones mediante un contrato individual cuando las condiciones de trabajo no están reguladas en el convenio colectivo. Las normas presupuestarias establecen que, para determinar o modificar las condiciones de trabajo con impacto económico, es necesario el informe favorable conjunto del departamento competente en materia de función pública y del departamento competente en materia de presupuestos.

En el año 2015, de acuerdo con modificaciones de contratos laborales con los informes previos favorables de la Dirección General de la Función Pública y de la Dirección General de Presupuestos fechados en el ejercicio 2004 y anteriores, el DGRI pagó un complemento llamado “de puesto de trabajo” a seis trabajadores de diferentes grupos y categorías profesionales –incluidos en la clasificación del VI Convenio colectivo– por un total de 74.667,70 €. El importe anual cobrado por trabajador en el ejercicio 2015 osciló entre 2.261,64 € y 26.682,12 €, correspondientes a dos trabajadores de una misma categoría profesional.

Este complemento no estaba establecido en el Convenio colectivo, y los departamentos de la Generalidad no están habilitados para incluir complementos de puesto de trabajo mediante la modificación de determinados contratos laborales. Por este motivo, las modificaciones que se hubiesen producido en el sentido indicado deben considerarse contrarias a derecho.

Ahora bien, una vez acordada la modificación, los pagos efectuados a los trabajadores por este complemento no serían indebidos, puesto que el DGRI estaba obligado a hacerlos, según las modificaciones de los contratos laborales acordados, que no habían sido objeto de revisión ni en vía administrativa ni en vía judicial.

Sin embargo, el acto en virtud del cual se acordó modificar los contratos podría ser objeto de un procedimiento de revisión de oficio. El procedimiento aplicable sería el de declaración de nulidad, o bien el de lesividad, dependiendo de si el órgano administrativo competente considera el acto nulo de pleno derecho o simplemente anulable. El procedimiento de declaración de actos nulos se puede iniciar en cualquier momento, pero el de lesividad solo se puede iniciar dentro del plazo de cuatro años desde que se dictó el acto.

La Intervención General ha manifestado que desde 2011 para el establecimiento de complementos retributivos se requiere la aprobación previa de la Comisión de Retribuciones y Gastos de Personal creada por el Decreto 309/2011, de 12 de abril, lo que podría dificultar que hubiese nuevos casos similares.

2.5.2. Personal laboral temporal

De acuerdo con el artículo 15 del Decreto legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública, excepcionalmente, dado el carácter temporal de determinadas tareas a realizar, o por razones de urgencia que deben ser debidamente motivadas, la Administración puede contratar personal laboral con carácter no permanente. En los expedientes fiscalizados no consta la motivación de la contratación temporal.

Según la información facilitada por el DGRI, las doce personas contratadas en régimen laboral temporal, a 1 de enero de 2015 tenían una antigüedad media de diez años.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, determinados contratos laborales temporales del sector público, en función del tiempo transcurrido desde que se suscribieron, pueden ser declarados indefinidos en virtud de una sentencia judicial, pero no fijos hasta que se convoque el correspondiente proceso selectivo. Según la disposición adicional trigésima cuarta de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de presupuestos generales del Estado para 2017, los órganos competentes en materia de personal de cada administración pública y de las entidades de su sector público deben velar por evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal que pueda dar lugar a la conversión de un contrato temporal en indefinido no fijo.

2.6. CUOTAS SOCIALES

El artículo 103 de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2015, establece los límites máximos y mínimos de las bases de cotización al régimen general de la Seguridad Social durante el año 2015.

El artículo 32.2 de la Orden ESS/86/2015, de 30 de enero, por la cual se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, paro, protección por cese de actividad, fondo de garantía salarial y formación profesional, contenidas en la Ley 36/2014, establece diferentes tipos de cotización para la contingencia de paro de los contratos temporales.

Durante 2015 el DGRI aplicó un tipo de cotización para la contingencia de paro del 7,05% (5,50% a cargo de la empresa y 1,55% a cargo del trabajador) al personal laboral temporal,⁷ al personal eventual y a los altos cargos que no tenían la condición de funcionarios públicos, inferior al tipo del 8,30% (6,70% a cargo de la empresa y 1,60% a cargo del trabajador) establecido en la normativa vigente.

Según ha informado el DGRI la diferencia de cotización fue por un error de codificación del programa informático porque consideró los colectivos mencionados en el mismo código informático que los interinos. Se debería, pues, regularizar.

La Intervención General ha comunicado que ha dado las instrucciones oportunas para rectificar dicho error y, como consecuencia, a partir del mes de marzo de 2018 se ha cambiado el tipo de cotización de los altos cargos y eventuales de los departamentos, de los organismos autónomos administrativos y de los organismos autónomos comerciales.

2.7. RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES

El artículo 40.4 de la Ley 19/2014 establece que los miembros de la CGAIP deben ejercer su cargo en régimen de dedicación exclusiva y les son aplicables las normas sobre incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas y no las de altos cargos (véase el apartado 2.2).

El artículo 7.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas, establece como requisito para autorizar la compatibilidad de una segunda actividad pública que la remuneración total percibida no supere la determinada para el cargo de director general en los presupuestos generales del Estado.

7. Tipo de cotización correcto únicamente en los casos que estén incluidos en el supuesto de contrato de sustitución o interinidad.

En noviembre de 2015 un miembro de la CGAIP solicitó compatibilizar una segunda actividad como profesor asociado en una universidad pública durante el ejercicio 2016, actividad que fue autorizada por el DGRI.

Teniendo en cuenta que, a efectos retributivos, el puesto de miembro de la CGAIP se asimila al de director general, los miembros de la CGAIP no pueden compatibilizar su trabajo con ninguna actividad pública retribuida, incluida la docencia universitaria. La compatibilidad solo sería posible si la persona afectada renunciara a la retribución por su actividad docente.

3. CONCLUSIONES

3.1. OBSERVACIONES

A continuación se incluyen las observaciones más significativas que pueden hacerse del trabajo de fiscalización realizado sobre los gastos de personal del DGRI correspondientes al ejercicio 2015 relativos a aspectos que, si procede, se deberían corregir.

1. En el ejercicio 2015 el DGRI presupuestó un número de trabajadores (530) superior al personal efectivo que ocupó las plazas (457). Este sobrante presupuestario permitió que el Departamento utilizara una parte de los créditos excedentes a financiar otros capítulos presupuestarios. Las modificaciones se tramitaron de acuerdo con la normativa presupuestaria (véase el apartado 2.1).
2. La estructura retributiva de los altos cargos no estaba legalmente establecida, y el importe de las retribuciones se determinaba en el articulado de la ley de presupuestos no de modo expreso, sino indirectamente, en relación con las retribuciones del año anterior, y se concretaba en un documento anexo al proyecto de ley de presupuestos. Este documento anexo era público pero no era objeto de publicación oficial, opción normativa abiertamente criticable desde la perspectiva de los principios de transparencia y buen gobierno (véase el apartado 2.2).
3. Durante el ejercicio 2015 el DGRI abonó a una magistrada que estaba en situación de servicios especiales como comisionada para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, el importe de un trienio perfeccionado y reconocido mientras la funcionaria ocupaba una plaza de personal eventual en la Generalidad de Cataluña, y antes de reingresar al servicio activo, en contra de lo que determina la normativa.

Adicionalmente, la situación administrativa en la que estaba dicha magistrada era la de servicios especiales, y esta situación administrativa debería haber sido declarada expresamente por el Consejo General del Poder Judicial, puesto que la declaración anterior se había hecho exclusivamente por su nombramiento como directora de un pro-

grama del Departamento de la Presidencia. La falta de declaración no altera la situación administrativa en la que estaba, que se produce por efecto directo de la ley, pero constituye una irregularidad que debería haber sido enmendada (véase el apartado 2.2).

4. La Administración de la Generalidad de Cataluña, a través del departamento competente en materia de relaciones institucionales y con el Parlamento de Cataluña, ponía a disposición de los grupos parlamentarios legalmente constituidos en el Parlamento a un asesor a fin de darles apoyo. El DGRI ha informado de que en el ejercicio 2015 no había ningún acuerdo o convenio entre el Parlamento de Cataluña y la Administración de la Generalidad relacionado con este personal (véase el apartado 2.3).

De acuerdo con el ordenamiento jurídico y en atención a unos mínimos criterios objetivos, se debería indicar la finalidad específica o el contenido de cada puesto para justificar la opción por el personal funcionario o eventual (véase el apartado 2.3).

5. La legislación básica estatal y la legislación catalana establecen la necesidad de justificar la concurrencia de los criterios establecidos legalmente para poder utilizar el sistema de libre designación para la provisión de los puestos de carácter excepcional. En la creación de las plazas del DGRI que tienen como sistema de provisión la libre designación no se justificó que se utilizara esta forma de provisión del puesto de trabajo en atención a la naturaleza de las funciones asignadas para asegurar que se trata de puestos de carácter directivo, de especial responsabilidad o de confianza (véase el apartado 2.4.1.1).
6. El Acuerdo de Gobierno 120/2007 establecía una retribución complementaria para los puestos de trabajo identificados de atención presencial, a cuyo complemento específico debía añadirse una cuantía. El DGRI abonó el complemento, pero este no se añadió al complemento específico publicado en la RPT como debería (véase el apartado 2.4.1.2).
7. El DGRI cubrió provisionalmente por encargo de funciones los puestos de mando que constaban en el decreto de estructura del Departamento. De acuerdo con la normativa vigente en 2015, no era posible cubrir provisionalmente puestos de mando que se debían proveer por el sistema de libre designación mediante el encargo de funciones (véase el apartado 2.4.2.1).
8. En el análisis realizado de la provisión provisional de puestos de trabajo del personal funcionario se han observado varios aspectos a tener en cuenta sobre la valoración de las candidaturas y el nombramiento de un trabajador interino detalladas en el apartado 2.4.2.2.
9. Para el personal funcionario que obtenía un puesto de trabajo superior en más de dos niveles al de su grado personal consolidado, el DGRI consolidaba cada dos años de servicios continuados el grado superior en más de dos niveles al que poseían, en contra de lo establecido en la normativa, que fija que se consolidan cada dos años de servicios continuados el grado superior en un máximo de dos niveles al que poseen (véase el apartado 2.4.3).

10. Las modificaciones de seis contratos laborales efectuadas en los años 2004 y anteriores, y vigentes en 2015, incluyeron un complemento de puesto de trabajo que no estaba establecido en el Convenio colectivo. Por este motivo, las modificaciones que se hayan producido en el sentido indicado deben considerarse contrarias a derecho. Ahora bien, una vez acordada la modificación, los pagos efectuados a los trabajadores por este complemento no serían indebidos, puesto que el DGRI estaba obligado a hacerlos, de acuerdo con las modificaciones acordadas de los contratos laborales que no habían sido objeto de revisión ni en vía administrativa ni en vía judicial (véase el apartado 2.5.1).

11. La normativa de función pública establece que la Administración puede contratar personal laboral con carácter no permanente dado el carácter temporal de determinadas tareas a realizar, o por razones de urgencia que deben ser debidamente motivadas. Según la información facilitada, las doce personas que durante el ejercicio 2015 constaban en la plantilla del DGRI en régimen laboral temporal tenían una antigüedad media de diez años. En los expedientes fiscalizados no consta la motivación de la contratación temporal.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, determinados contratos laborales temporales del sector público, en función del tiempo transcurrido desde que se suscribieron, pueden ser declarados indefinidos, pero no fijos, en virtud de una sentencia judicial, hasta que se convoque el correspondiente proceso selectivo (véase el apartado 2.5.2).

12. La Administración de la Generalidad aplicó, por un error en la codificación informática, un tipo de cotización para la contingencia de paro del 7,05% al personal laboral temporal no incluido en el supuesto de contrato de sustitución o interinidad, al personal eventual y a los altos cargos que no tenían la condición de funcionarios públicos. El porcentaje era inferior al tipo del 8,30% establecido en la normativa vigente y, por lo tanto, se debería regularizar. La Intervención General ha comunicado que ha dado las instrucciones oportunas para que, a partir del mes de marzo de 2018, dicho error esté rectificado (véase el apartado 2.6).

13. En 2015 un miembro de la CGAIP solicitó compatibilizar una segunda actividad como profesor asociado en una universidad pública, actividad que fue autorizada por el DGRI, mientras que el trabajo de miembro de la CGAIP no se puede compatibilizar con ninguna actividad pública retribuida, incluida la docencia universitaria, dado su régimen retributivo. La compatibilidad solo sería posible si la persona afectada renunciara a la retribución por su actividad docente (véase el apartado 2.7).

3.2. RECOMENDACIONES

En este apartado se incluyen las recomendaciones que se consideran oportunas a partir del trabajo de fiscalización realizado sobre los gastos de personal del DGRI correspondientes al ejercicio 2015.

Sería necesario que, desde la perspectiva de los principios de transparencia y de buen gobierno, se determinara de modo expreso en el articulado de la Ley de presupuestos la estructura y los importes de las retribuciones de los altos cargos (véase el apartado 2.2).

1. Habría que regular mediante una instrucción los aspectos que se deben valorar en las convocatorias para la provisión provisional de puestos de trabajo (véase el apartado 2.4.2.2).
2. El DGRI debería reducir la temporalidad de sus trabajadores, interinos y laborales, en la medida que sea posible (véanse los apartados 2.4 y 2.5).
3. Según la disposición adicional trigésima cuarta de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de presupuestos generales del Estado para 2017, los órganos competentes en materia de personal de cada administración pública y de las entidades de su sector público, deben velar por evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal que pueda dar lugar a la conversión de un contrato temporal en indefinido no fijo.

Habría que analizar la situación de los diferentes contratos temporales que, en función del tiempo transcurrido desde que se suscribieron, serían susceptibles de ser convertidos en indefinidos no fijos en virtud de una sentencia judicial y, si procede, adoptar las medidas necesarias para evitarlo (véase el apartado 2.5.2).

4. Habría que revisar el programa informático de nóminas para que permitiera garantizar la adecuación de la codificación y de los procedimientos actuales, velando por el cumplimiento de la normativa vigente aplicable y el reforzamiento de los necesarios sistemas de control (véase el apartado 2.6).

4. TRÁMITE DE ALEGACIONES

De acuerdo con la normativa vigente, el proyecto de informe de fiscalización fue remitido al Departamento de Políticas Digitales y Administración Pública el día 22 de junio de 2018 para cumplir el trámite de alegaciones.

4.1. ALEGACIONES RECIBIDAS

El escrito de alegaciones presentado por el Departamento de Políticas Digitales y Administración Pública a la Sindicatura de Cuentas con registro de entrada número E/002198, de 19 de julio de 2018, se reproduce a continuación.⁸

Los anexos de las alegaciones quedan depositados en la Sindicatura.

8. El escrito original estaba redactado en catalán. Aquí figura una traducción al castellano del mismo.

Generalidad de Cataluña
Departamento de Políticas Digitales
y Administración Pública

Sra. D^a Emma Balseiro Carreiras
Síndica
Sindicatura de Cuentas de Cataluña

Muy Señora nuestra:

En respuesta a su escrito por el que nos remite el proyecto de informe de fiscalización núm. 5/2015-A relativo al *Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales. Gastos de personal. Ejercicio 2015*, y, de acuerdo con lo previsto en el Reglamento de régimen interior de la institución le adjunto, en documento anexo, el escrito de alegaciones al proyecto de informe mencionado y la siguiente documentación:

- Nota sobre percepción de trienios en caso de servicios especiales
- Nota sobre encargo de funciones en puestos de libre designación
- Nota sobre complementos retributivos personal laboral

Atentamente,

Consejero del Departamento de Políticas Digitales
y Administración Pública

Generalidad
de Cataluña

Alegaciones al proyecto de informe de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña (ref. 05/2015-A)

La Sindicatura de Cuentas de Cataluña (SC) ha enviado un proyecto de informe en relación con el trabajo de fiscalización al *Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales. Gastos de personal. Ejercicio 2015*. De acuerdo con el artículo 39 del Reglamento de régimen interior de la Sindicatura hay un plazo de 15 días hábiles para presentar alegaciones.

Con carácter previo a las alegaciones a realizar en relación con las observaciones de la Sindicatura, hay que poner de manifiesto los siguientes extremos:

- a) en primer lugar, una parte importante de las observaciones realizadas hacen referencia a actuaciones correspondientes a años anteriores como, por ejemplo, contrataciones anteriores al año 2004; o las descripciones de los puestos de trabajo de mando que se han ido configurando desde la creación del Departamento en el año 2000;
- b) en segundo lugar, que hay observaciones que hacen referencia a actuaciones que son totalmente ajenas al Departamento, como la falta de respuesta por parte del Consejo General del Poder Judicial a una solicitud presentada por el propio departamento;
- c) finalmente, y lo que es más relevante todavía, es el hecho de que, al margen de respetar plenamente la interpretación jurídica realizada por la Sindicatura, el Departamento, en muchas de las alegaciones presentadas, y ya desde el inicio de este procedimiento, ha defendido una interpretación de las normas diferente a la realizada por la Sindicatura, y apoyada en interpretaciones y criterios aplicados con carácter general en la Administración de la Generalidad. Este último extremo es relevante, ya que acredita el absoluto respeto por parte del Departamento en la aplicación correcta de la normativa y, sin perjuicio de la posible revisión de los criterios ordinariamente aplicados, lo que se debe poner de manifiesto es que en ningún caso ha habido un incumplimiento de la normativa, sino que lo que se constata es una discrepancia de criterio.

No obstante, tal y como se indica en las alegaciones que se formulan seguidamente, las observaciones planteadas han iniciado un procedimiento de revisión de los criterios legales de aplicación de la normativa que es objeto de debate, a efectos de determinar cuál sería la interpretación más correcta de la normativa y, en la medida en que sea posible, adecuarse a los pronunciamientos de la Sindicatura.

A continuación se hacen las siguientes alegaciones a cada una de las observaciones del informe:

1. Apartado 2.1: En relación con la observación núm. 1, como indica el informe de Sindicatura, se produjo un excedente presupuestario. A pesar del cambio de competencias y el incremento de órganos y funciones que fueron asumidos por el Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales, este excedente viene derivado de los ahorros en materia de personal que se establecieron desde el ejercicio 2011.

Atendiendo a la existencia de este ahorro, con cumplimiento estricto de la normativa presupuestaria, se llevaron a cabo modificaciones presupuestarias que permitieron atender necesidades de apoyo financiero al mundo local, en el marco de las funciones de cooperación y asistencia al mundo local, que tenía atribuidas el Departamento y que, no tan solo configuraban el 70,1% del presupuesto del Departamento (como se detalla en el informe), sino que son un instrumento de apoyo económico muy necesario, especialmente para los municipios pequeños y medianos de Cataluña, y que se articula mediante herramientas como el Fondo de cooperación local de Cataluña y el Plan único de obras y servicios.

En este sentido, la cooperación y asistencia al mundo local es un mandamiento legal que deriva del Estatuto de autonomía y que, para atenderlo, el Departamento competente en materia de administración local, atendiendo a la falta de disponibilidades presupuestarias, ha tenido que recurrir, en los últimos años, in-

cluso a la financiación por parte de las diputaciones provinciales, para poder cumplir con sus obligaciones financieras con el mundo local.

2. Apartado 2.2: En relación con que la estructura retributiva de los altos cargos no está legalmente establecida, daremos traslado de esta observación al órgano competente.

Con todo, hay que decir que las retribuciones de los altos cargos están disponibles en el portal de transparencia, en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que derivan de la Ley 19/2014.

3. En el mismo apartado 2.2, se hace referencia al abono de un trienio a una magistrada en situación de servicios especiales. En ese caso hay una diferencia de interpretación de la normativa aplicable. Se adjunta informe de la interpretación que hace la Dirección General de Función Pública (DGFP).

También se hace referencia a la irregularidad motivada por el hecho de que no se ha declarado por segunda vez la situación administrativa de servicios especiales para el cambio de puesto de trabajo de la magistrada. En este sentido, hay que decir que por parte del Departamento de Gobernación se envió la documentación al Ministerio de Justicia sobre la necesidad o no de una nueva declaración de la situación administrativa y, a pesar de tener acuse de recibo, no se recibió respuesta (el CGPJ es el órgano competente para declarar estas situaciones administrativas).

4. Apartado 2.4.1.1: Según interpreta la SC, no se justificó el sistema de provisión de libre designación en la creación de puestos. En este sentido, hay que decir lo siguiente:

- a. La normativa catalana, tal y como detalla el mismo informe de la Sindicatura, Decreto legislativo 1/1997, de 31 de octubre, dispone que si los puestos son de subdirector general y de secretario de alto cargo, o puestos de especial responsabilidad por la naturaleza de sus funciones, el sistema de provisión será el de libre designación. En este sentido, la justificación consta en el expediente de creación de los puestos, dado que siempre está la correspondiente DPT (Descripción de puesto de trabajo) en la que se hace constar la característica del puesto (si se trata de un puesto de subdirector general o de secretario de alto cargo), así como las funciones del puesto.

- b. En el caso de la creación de puestos que no son cargos de mando de subdirector general ni de secretario/a de alto cargo, cabe decir que en la DPT constan las funciones del puesto a partir de las cuales se hace la valoración sobre la consideración de especial responsabilidad que pueda motivar el sistema de provisión de libre designación. Sin embargo, desde la Dirección General de la Función Pública se han dado instrucciones para que estos puestos tengan una mayor justificación.

5. Apartado 2.4.1.2: En relación con la incorporación en el complemento específico de la RPT del complemento de atención presencial, se está analizando la posibilidad de hacer este cambio. Hay que recordar que en la RPT constan expresamente detallados los puestos que son de atención presencial.

6. Apartado 2.4.2.1: La SC interpreta que la normativa no permite cubrir provisionalmente puestos de mando mediante el encargo de funciones. La interpretación que se hace desde la DGFP es la que se adjunta en informe anexo.

7. Apartado 2.4.3: En relación con la consolidación de grado, se realiza de acuerdo con los criterios establecidos por la Dirección General de Función Pública. En cualquier caso, daremos traslado al órgano competente de las observaciones que han sido realizadas por la Sindicatura.
8. Apartado 2.5.1: La SC considera contraria a derecho unas modificaciones de contrato establecidas en años anteriores a 2004. Según nuestro juicio, la modificación del contrato se hizo de acuerdo con el procedimiento aplicable en el momento de su modificación. En este sentido, la modificación referida, que consiste en asignar un complemento, a pesar de no estar regulado en el VI Convenio único, se hizo de acuerdo con lo establecido en las correspondientes leyes de presupuestos del año en el que se concedieron (se adjunta informe de la DGFP).
9. Apartado 2.7: En 2015 un miembro de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (CGAIP) solicitó compatibilizar una segunda actividad como profesor asociado en una universidad pública, actividad que fue autorizada por el Departamento de Gobernación, mientras que el trabajo de miembro de la CGAIP no se puede compatibilizar con ninguna actividad pública retribuida, incluida la docencia universitaria, dado su régimen retributivo. La compatibilidad solo sería posible si la persona afectada renunciara a la retribución por su actividad docente.

El régimen de los miembros de la CGAIP, creada por la Ley 19/2014, se encuentra regulado en varias normas jurídicas y, en la cuestión que nos ocupa, no determina un régimen jurídico claro. Por un lado, el artículo 40 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece que los miembros de la Comisión deben ejercer su cargo en régimen de dedicación exclusiva y les son aplicables las normas sobre incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas, lo que supondría asimilarlos a empleados públicos. No obstante, la Mesa del Parlamento, en fecha 5 de mayo de 2015, adoptó la Resolución 1029/X, por la cual acordó que el régimen retributivo de los miembros de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública quedaba asimilado al de director general.

Hay que tener igualmente en cuenta que la docencia universitaria es una actividad que siempre ha disfrutado de una especial protección a efectos de incompatibilidades, puesto que se puede compatibilizar tanto con el ejercicio de actividades públicas como con las funciones de alto cargo.

Tal y como se ha indicado, en el año 2015, en el momento de dictar la resolución de compatibilidad de docencia, la falta de claridad de la normativa comportó que hubiese una disfunción entre el régimen retributivo y de incompatibilidades de los miembros de la CGAIP, puesto que por un lado se les aplicaba el régimen retributivo de alto cargo y, por otro lado, el régimen general de incompatibilidades de los empleados públicos, disfunción que no se hubiese producido más adelante, dado que el Reglamento de la Comisión, aprobado mediante el Decreto 111/2017, de 18 de julio, clarificó que el cargo de miembro de Comisión queda asimilado a la condición de alto cargo a efectos retributivos y protocolarios, y queda sujeto al régimen de incompatibilidades previsto por la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, regulación que, como se ha indicado, no existía en el momento de dictar la resolución en cuestión.

4.2. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

Las alegaciones formuladas han sido analizadas y valoradas por la Sindicatura de Cuentas. El proyecto de informe no se ha modificado porque se entiende que las alegaciones son explicaciones que confirman la situación descrita inicialmente o porque no se comparten los juicios que en ellas se exponen.

