



PARLAMENT DE CATALUNYA

**INFORME DEL SECRETARI GENERAL DEL
PARLAMENT AMB RELACIÓ A L'INFORME RAONAT
DE L'OFICINA ANTIFRAU DE CATALUNYA EMÈS
ARRAN DE L'ACTUACIÓ NÚM. APV 149/2023**



PARLAMENT DE CATALUNYA

ÍNDEX

1. CONSIDERACIONS GENERALS	- 9 -
1.1. L'activitat administrativa del Parlament	- 9 -
1.2. Règim jurídic de la funció pública parlamentària	- 11 -
1.3. La revisió d'ofici de l'activitat administrativa del Parlament	- 14 -
1.3.1. <i>Consideracions generals</i>	- 14 -
1.3.2. <i>El procediment de revisió d'ofici de l'activitat administrativa del Parlament</i>	- 14 -
1.3.3. <i>Els pressupòsits de la revisió d'ofici</i>	- 15 -
1.3.4. <i>Els límits de la revisió d'ofici</i>	- 19 -
1.3.5. <i>Doctrina jurisprudencial i consultiva sobre revisions d'ofici d'actes administratius en matèria de funció pública</i>	- 20 -
2. ANÀLISI DE CADASCUN DELS PUNTS EN QUÈ S'ESTRUCTURA L'INFORME DE L'OAC	- 25 -
2.1. Llicències per edat	- 25 -
2.1.1. <i>Qüestions analitzades</i>	- 25 -
2.1.2. <i>Regulació inicial en els ERGI de les llicències per edat, modificació, desenvolupament normatiu i derogació</i>	- 26 -
2.1.3. <i>Tramitació i concessió de les llicències</i>	- 28 -
2.1.4. <i>Revocació de les llicències</i>	- 40 -
2.2. Prima o subsidi de jubilació i premi de vinculació	- 41 -
2.2.1. <i>Qüestions analitzades</i>	- 41 -
2.2.2. <i>Prima o subsidi de jubilació</i>	- 41 -
2.2.3. <i>Premi de vinculació</i>	- 46 -
2.2.4. <i>Conseqüències de la possible nul·litat de ple dret de la regulació de la prima o subsidi de jubilació i del premi de vinculació.</i>	- 49 -
2.2.5. <i>Eventual regulació en els ERGI de les matèries analitzades</i>	- 50 -
2.3. Provisió en el lloc d'oïdor o oïdora de comptes de l'any 2015	- 51 -
2.3.1. <i>Qüestió analitzada</i>	- 51 -
2.3.2. <i>Persona que ha ocupat el lloc d'oïdor o oïdora de comptes des del 2015</i>	- 51 -
2.3.3. <i>Provisió del lloc d'oïdor o oïdora de comptes del Parlament</i>	- 52 -
2.3.4. <i>La resolució d'encàrrec de funcions de l'any 2015</i>	- 52 -
2.3.5. <i>Antecedents en la provisió d'aquest lloc de treball</i>	- 56 -
2.3.6. <i>Durada de la provisió temporal del lloc</i>	- 57 -



PARLAMENT DE CATALUNYA

2.3.7. Efectes de la manca de convocatòria oberta del lloc un cop passats sis mesos des del nomenament	- 57 -
2.3.8. Consideració final	- 60 -
2.4. Ampliació d'una plaça en el concurs oposició lliure per a proveir una plaça de lletrat o lletrada del Cos de Lletrats del Parlament de Catalunya	- 61 -
2.4.1. Qüestió analitzada	- 61 -
2.4.2. Moment en què es va produir l'acord d'ampliació del nombre de places	- 62 -
2.4.3. Manca d'indicació en l'acord d'ampliació de places que en la convocatòria inicial s'establia aquesta possibilitat	- 63 -
2.4.4. Manca d'indicació en l'acord d'ampliació del nombre de places que s'hagués produït cap vacant entre la data de la convocatòria i la de l'inici de les proves	- 64 -
2.5. Ampliació de tres places en el concurs oposició lliure per a proveir onze places d'uixer o uixera i altres circumstàncies esdevingudes en la provisió de llocs de treball d'aquest cos	- 67 -
2.5.1. Qüestions analitzades	- 67 -
2.5.2. Ampliació de tres places en el concurs oposició lliure per a proveir onze places d'uixer o uixera	- 67 -
2.5.3. L'adscripció provisional en comissió de serveis	- 72 -
2.5.4. La convocatòria extraordinària per cobrir la posició de cap de la Unitat de Seguretat Interior en encàrrec de funcions, sense el requisit de dos anys d'antiguitat	- 72 -
2.5.5. Suposat tracte de favor	- 78 -
2.6. Conflicte d'interès de la secretària general del Parlament en el procés selectiu per constituir una borsa de treball per cobrir temporalment les vacants de llocs de treball d'uixer o uixera que es produïssin en el Parlament en els exercicis 2022 i 2023.	- 80 -
2.6.1. Qüestions analitzades	- 80 -
2.6.2. Consideracions prèvies	- 81 -
2.6.3. Actuacions endegades pel Parlament arran de l'informe de l'OAC de l'any 2022	- 82 -
2.6.4. Conflicte d'interès	- 90 -
2.6.5. Proposta que s'efectua	- 91 -
2.7. Llocs de comandament en la relació de llocs de treball amb cos o escala pendent d'assignació o amb titulació pendent de definir	- 92 -
2.8. Creació de "llocs instrumentals" en connexió amb els processos d'estabilització de personal interí	- 96 -
2.8.1. Qüestions analitzades	- 96 -



PARLAMENT DE CATALUNYA

2.8.2. Distinció entre el concepte de plaça i el de lloc de treball	- 97 -
2.8.3. Adequació a la legalitat de l'Acord de la Mesa Ampliada de 13.09.2022, de creació de diferents llocs de treball	- 98 -
2.8.4. L'estabilització de les places ocupades per personal interí nomenat en llocs de treball de comandament	- 101 -
2.8.5. Suposat escenari de risc compatible amb el tracte de favor denunciat	103 -
2.8.6. Revisió de l'adequació a la legalitat del procediment seguit	- 104 -
2.9. Selecció d'interins de reforç	- 105 -
2.9.1. Qüestions analitzades	- 105 -
2.9.2. Termini del nomenament del personal interí per acumulació de tasques	- 105 -
2.9.3. Explicació sobre el funcionament de la borsa d'interins	- 106 -
2.9.4. Nous nomenaments	- 107 -
2.9.5. Revisió de les suposades actuacions irregulars	- 110 -
2.10. Increment del personal eventual	- 112 -
2.10.1. Qüestions analitzades	- 112 -
2.10.2. Actuació de l'OAC en un àmbit no autoritzat pel Parlament	- 112 -
2.10.3. El personal assessor dels grups parlamentaris	- 112 -
2.10.4. Explicació sobre l'absència dels llocs del personal assistent dels grups parlamentaris en la relació de llocs de treball del personal eventual	- 115 -
2.10.5. Revisió jurídica recomanada per l'OAC	- 116 -
2.11. Presumptes obstacles a l'exercici del dret d'accés a la informació pública	- 117 -
CONCLUSIONS	- 118 -
1. Conclusions de caràcter general	- 118 -
2. Conclusions relatives a les qüestions analitzades per l'OAC	- 120 -



PARLAMENT DE CATALUNYA

ABREVIACIONS

Acord de condicions: Acord de condicions de treball del personal del Parlament per als anys 2008-2011, signat el 28 de juliol de 2008 pels representants dels treballadors i els membres de la Mesa responsables dels assumptes de personal, aprovat per la Mesa el 30 de juliol de 2008

BOPC: Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya

CAI: Comissió d'Afers Institucionals

CJA: Comissió Jurídica Assessora

CE: Constitució espanyola

DOGC: Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya

EAC: Estatut d'Autonomia de Catalunya

ERGI: Estatuts del règim i el govern interiors del Parlament de Catalunya

LOAC: Llei 14/2008, del 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya

LPAC: Llei de l'Estat 39/2015, de l'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques

LRJPAC: Llei de l'Estat 30/1992, del 26 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú

OAC: Oficina Antifrau de Catalunya

RLT: relació de llocs de treball

RPC: Reglament del Parlament de Catalunya

RPGC: 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

STS: Sentència del Tribunal Suprem (sempre són sentències de la Sala Contenciosa Administrativa)

STSJ: Sentència del Tribunal Superior de Justícia (sempre són sentències de les sales contencioses administratives)

STC: Sentència del Tribunal Constitucional

rec.: recurs

TREBEP: Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2015, del 30 d'octubre

TULFP: Text únic de la Llei de la funció pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 1/1997, del 31 d'octubre



PARLAMENT DE CATALUNYA

ANTECEDENTS

El 21 d'abril de 2023 el director de l'Oficina Antifrau de Catalunya (OAC) va comunicar a la vicepresidenta primera del Parlament en funcions de presidenta que havia rebut una denúncia sobre irregularitats i males praxis en matèria de personal i obstruccions al dret d'accés a la informació pública del Parlament de Catalunya, tramitada amb la referència APV 149/2023. Alhora, li plantejava la possible actuació de l'OAC, de conformitat amb el que disposa l'article 4.2 de la Llei 14/2008, del 5 de novembre, de l'OAC (LOAC). D'acord amb el precepte esmentat, l'OAC pot estendre les seves funcions sobre l'activitat administrativa i de gestió patrimonial del Parlament si la Mesa del Parlament o el president o presidenta del Parlament li ho demanen.

El 9 de maig de 2023 la Mesa del Parlament va acordar per unanimitat autoritzar a l'OAC a fer una actuació prèvia de versemblança i, si s'escau, una investigació de conformitat amb l'article 4.2 de la LOAC, sobre els fets denunciats.

El 26 d'octubre de 2023 l'OAC va trametre a la presidenta del Parlament un informe raonat, amb la indicació que en el termini de trenta dies s'informi sobre les mesures adoptades en relació a les irregularitats que s'hi assenyalen o bé, si escau, els motius que impedeixen al Parlament actuar d'acord amb les recomanacions i els recordatoris que s'hi formulen, de conformitat amb el que disposa l'article 21.1 de la LOAC.

El mateix dia de la tramesa, la presidenta del Parlament va encarregar al secretari general de la institució elaborar un informe sobre el contingut i l'abast de l'informe de l'OAC, amb la finalitat de donar resposta a les peticions formulades per l'entitat esmentada.

En compliment d'aquest encàrrec, s'elabora aquest informe.

En un apartat "0", es formulen unes consideracions prèvies sobre el sentit i l'abast d'aquest informe.

En l'apartat 1 es fan unes consideracions generals que s'han de tenir en compte per abordar totes o bona part de les qüestions analitzades per l'OAC.

En l'apartat 2 s'aborda per separat, en diferents subapartats, cadascun dels punts en què s'estructura l'informe de l'OAC.

Finalment, es formulen les conclusions d'aquest informe.



0. CONSIDERACIONS PRÈVIES

Aquest informe pretén analitzar amb cert detall cadascuna de les qüestions que s'aborden en l'informe de l'OAC a què s'ha fet referència en els antecedents.

En els aspectes analitzats com a conseqüència de la denúncia presentada, l'informe de l'OAC detecta nombroses situacions que considera irregulars, insta el Parlament a revisar determinats actes o procediments, i efectua algunes recomanacions.

En virtut de l'article 21 de la LOAC, es demana al Parlament que *“informi al director o directora de l'Oficina Antifrau sobre les mesures adoptades o bé, si procedeix, els motius que l'impedeixen actuar d'acord amb les recomanacions i recordatoris formulats”*.

L'OAC ha estat creada per una llei del Parlament que li atribueix unes funcions determinades. En la lògica de la llei aquestes funcions tenen naturalesa pública, pressuposen la legitimitat de l'actuació de l'OAC i impliquen una obligació de respecte per part de les entitats o institucions que han estat objecte d'investigació. Per aquesta raó, l'article 21 de la LOAC parteix del principi implícit de compliment de les recomanacions, llevat que existeixin causes “impeditives” per fer-ho.

En aquest context legal, no seria procedent plantejar una resposta del Parlament com si es tractés d'un procediment contradictori en el marc d'una defensa de part.

En aquest sentit, la investigació que ha fet l'OAC ha estat autoritzada expressament pel Parlament, el qual podria haver-s'hi negat. Això reforça, certament, la legitimació de l'actuació de l'OAC, i predisposa a analitzar amb atenció les consideracions del seu informe, i donar-li compliment en tot allò que sigui possible.

Ara bé, ni el respecte institucional que mereix l'OAC ni el consentiment donat pel Parlament justificaria l'acceptació pura i simple de les conclusions de la investigació, sense una anàlisi aprofundida de totes les qüestions plantejades, moltes d'elles d'un abast i una transcendència notables.

La responsabilitat de les decisions que s'hagin de prendre correspon al mateix Parlament, i en exercici d'aquesta responsabilitat cal valorar amb cura quines es consideren procedents, i quines altres no. Tot això s'ha de justificar degudament, i és aquesta tasca la que es pretén realitzar amb aquest informe.

En aquest informe es volen aportar elements que no hi ha hagut ocasió de plantejar durant la investigació.

Arran de la informació sobre la denúncia que va donar l'OAC al Parlament, inicialment aquest va aportar la documentació que va considerar rellevant en relació a les qüestions que s'hi plantejava, juntament amb una informació sobre les mateixes qüestions.

Tanmateix, en el curs de la investigació no s'han rebut peticions concretes de més documentació ni d'informació, tot i que en alguns casos l'informe troba a faltar determinats documents que, si s'haguessin demanat, el Parlament hauria lliurat, com no pot ser d'altra manera. Tampoc s'ha donat un tràmit d'al·legacions previ a l'emissió de l'informe, que és inherent a l'exercici de les funcions de control extern que realitzen les



PARLAMENT DE CATALUNYA

autoritats competents en aquesta matèria, com la Sindicatura de Comptes en el cas de Catalunya.

Aquestes circumstàncies han impedit que l'OAC pogués valorar aspectes que, potser, haurien tingut incidència en el resultat final del treball.

La consideració que s'acaba de formular no pretén qüestionar el procediment seguit per l'OAC, sinó tan sols reforçar la necessitat d'explicar amb detall algunes qüestions que s'aborden en l'informe de l'OAC, i, eventualment, de donar una visió diferent o parcialment diferent a la d'aquell informe en alguns dels seus punts.

En aquest moment preliminar es considera necessari expressar la confiança en tots els treballadors del Parlament, el reconeixement de la seva tasca professional i de l'especial responsabilitat que suposa servir la institució que representa el poble de Catalunya (article 53.1 de l'Estatut d'autonomia -EAC-). També es vol posar l'èmfasi en el valor dels principis ètics que es recullen en l'article 102 dels Estatuts del règim i el govern interiors del Parlament de Catalunya (ERGI), i en la presumpció que l'actuació dels treballadors de la institució s'adequa a aquests principis.

Aquesta posició prèvia és plenament compatible amb la voluntat d'aclarir totes les qüestions que puguin plantejar dubtes des de la perspectiva de la legalitat o de les bones pràctiques exigibles a una institució pública, sense prejudicar cap actuació il·lícita, que, si fos el cas, s'hauria d'acreditar en un expedient contradictori.

En aquest sentit, aquest informe no abordarà l'existència d'indícis d'actuacions il·lícites susceptibles de ser sancionades, la qual cosa requeriria una tasca que no pot ser duta a terme en el marc de l'encàrrec efectuat, sinó, com es deia, de l'expedient contradictori que correspongui.

D'altra banda, l'article 21.2 de la LOAC estableix que, si en el curs de les actuacions empreses s'observen indicis que s'han comès infraccions disciplinàries o han tingut lloc conductes o fets presumiblement delictius, el director o directora de l'OAC ho ha de comunicar a l'òrgan competent i també, de manera immediata, al Ministeri Fiscal o a l'autoritat judicial. El Parlament no té coneixement que s'hagi fet cap comunicació d'aquest tipus.

El que s'ha expressat no exclou, en pura hipòtesi, que, en el curs de les actuacions que es recomanen en aquest informe, puguin sorgir indicis de conductes il·lícites, cas en el qual s'hauria d'actuar en conseqüència.

Cal afegir que aquest informe no pretén jutjar o valorar l'actuació de les persones que han tingut responsabilitats de direcció i gestió en l'àmbit de l'Administració parlamentària en els darrers anys.

En primer lloc, perquè aquest informe té com a únic objectiu aportar informació i donar una opinió jurídica sobre l'abast i les eventuais conseqüències de les presumptes irregularitats detectades, però aquesta opinió, com totes en l'àmbit del dret, s'ha de sotmetre sempre a aquelles que puguin estar millor fonamentades.

I, en segon lloc, perquè una determinada gestió no es pot valorar només en funció d'unes problemàtiques concretes aïlladament considerades, per molt rellevants que siguin, sinó



PARLAMENT DE CATALUNYA

en un context més ampli que tingui en compte el conjunt de decisions preses en un marc temporal determinat.

Per tant, aquest informe obviarà qualsevol element valoratiu, fora de l'estrictament jurídic, i, encara, com es deia, tenint molt presents les precaucions degudes en una disciplina (el dret) que permet diferents interpretacions davant d'un mateix problema.

Finalment, no es pot deixar de tenir en compte l'aparició en els darrers temps d'informacions sobre determinades pràctiques o decisions de la institució que han estat obertament qüestionades, a les quals s'afegeix ara la divulgació del contingut de l'informe de l'OAC. Aquestes circumstàncies han fet que es consideri adequat proposar actuacions que en un altre context probablement no serien aconsellables, com ara iniciar determinats procediments de revisió d'ofici tot i advertir que probablement aquesta, en alguns casos, no acabi prosperant; o bé obrir actuacions informatives per aclarir algunes de les afirmacions no acompanyades de cap element de prova contingudes en la denúncia i de les quals es fa ressò l'informe de l'OAC.

El prestigi de la institució exigeix un ampli exercici de transparència i, segons correspongui en cada cas, de justificació o d'autocrítica. Aquest és el propòsit de l'anàlisi que segueix i de les propostes que es formulen.

Es conclou aquest apartat amb un advertiment purament formal. En els fragments que se citin d'altres documents (informes, textos normatius, jurisprudencials o de doctrina consultiva), els destacats en negreta, tret que es digui el contrari, no hi són a l'original.



1. CONSIDERACIONS GENERALS

1.1. L'activitat administrativa del Parlament

D'acord amb l'article 55 de l'EAC, el Parlament representa el poble de Catalunya (apartat 1), exerceix la potestat legislativa, aprova els pressupostos de la Generalitat, controla i impulsa l'acció política i de govern, i és la seu on s'expressa preferentment el pluralisme i es fa públic el debat polític (apartat 2).

La inviolabilitat (article 55.3 EAC) i l'autonomia del Parlament (article 58 EAC) impliquen que l'exercici d'aquestes funcions no pugui estar subjecte a la normativa administrativa ni al control de la jurisdicció ordinària.

Tanmateix, per exercir aquestes funcions, d'acord amb el que disposa l'article 246.1 del Reglament del Parlament de Catalunya (RPC), aquest ha de disposar dels mitjans humans i materials necessaris per a complir amb eficàcia i amb eficiència les seves funcions.

Aquesta necessitat dona fonament a l'existència de l'Administració parlamentària, regulada en l'article 247 del RPC. L'apartat 1 d'aquest article disposa el següent:

1. El Parlament disposa d'una administració pròpia per a complir les funcions estatutàries i les que li encomanen les lleis. Els òrgans parlamentaris regulen i organitzen l'Administració parlamentària, en exercici de l'autonomia administrativa del Parlament.

Com es veu, la regulació i l'organització d'aquesta Administració correspon als òrgans parlamentaris, d'acord amb el principi ja esmentat d'autonomia del Parlament, que s'expressa en els àmbits organitzatiu, financer, administratiu i disciplinari (article 58.1 EAC).

"El secretari general del Parlament, sota la direcció del president i de la Mesa del Parlament, és el cap superior de tot el personal i de tots els serveis del Parlament" (article 249.1 RPC).

Aquesta organització implica que el Parlament desenvolupa una actuació administrativa (en matèries com el personal, la contractació pública o la gestió patrimonial), que és instrumental per al compliment de les seves funcions.

Com s'ha vist, en virtut del principi d'autonomia, la regulació de l'actuació administrativa correspon també als òrgans competents del Parlament, si bé en les darreres dècades diferents lleis han anat incorporant en el seu àmbit d'aplicació l'actuació administrativa de les assemblees legislatives, de forma directa (és el cas de la legislació sobre contractació pública), supletòria, o a través d'un mandat d'aplicar els principis de la llei, entre d'altres fórmules.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Així, es pot esmentar la legislació sobre procediment administratiu comú, sobre règim jurídic del sector públic i sobre la jurisdicció contenciosa administrativa, pel seu caràcter central en l'àmbit del dret administratiu.

En concret, la disposició addicional cinquena de la Llei de l'Estat 39/2015, de l'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC) disposa que l'actuació administrativa de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes (i d'altres institucions, com el Congrés dels Diputats i el Senat) es regeix pel que prevegi la seva normativa específica, en el marc dels principis que inspiren l'actuació administrativa d'acord amb la Llei esmentada.

La disposició addicional vint-i-dosena de la Llei de l'Estat 40/2015, de l'1 d'octubre, del règim jurídic del sector públic, té un contingut equivalent al que s'acaba de reproduir.

Cal subratllar que aquestes disposicions constitueixen una novetat de les dues lleis esmentades, atès que la legislació anterior sobre règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú no en contenia cap d'equivalent, si bé la jurisprudència ja havia considerat d'aplicació aquesta legislació en aquells àmbits que se subjectaven a la jurisdicció contenciosa administrativa.

En aquest sentit, l'article 1.3 de la de la Llei de l'Estat 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, estableix que aquesta jurisdicció pot conèixer de les pretensions que es dedueixin en relació amb els actes i disposicions en matèria de personal, administració i gestió patrimonial subjectes al dret públic adoptats pels òrgans competents de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes (i d'altres institucions, com el Congrés dels Diputats i el Senat).

Aquest precepte té el seu origen en la Llei orgànica 6/1985, de l'1 de juliol, del poder judicial, que ja des d'un inici va establir la subjecció a la jurisdicció contenciosa administrativa d'actes i disposicions de l'àmbit de l'actuació administrativa del Congrés dels Diputats, del Senat i de les assemblees legislatives, entre d'altres institucions.

En la línia exposada, el Tribunal Suprem (entre d'altres, la STS de 7.03.2012, rec. 1146/2009), ha declarat el següent (en aquest cas, en relació a la contractació pública):

La potestad legislativa y el control de la acción del Gobierno, que es el contenido esencial de la institución parlamentaria, es muy diferente a las actuaciones de gestión de personal, administración y gestión patrimonial dirigidas a ofrecer a esa institución el soporte organizativo de medios personales y materiales para el desempeño de su principal función. Como también debe decirse que no hay razones para que esa actividad materialmente administrativa tenga unos mecanismos de control de legalidad diferentes a los establecidos para los entes que formalmente constituyen las Administraciones públicas, y en esta línea parece orientarse el legislador estatal en esas normas que antes se han transcrito de la Ley de Contratos del Sector Público de 2007 y del muy reciente Texto Refundido de 2011.



PARLAMENT DE CATALUNYA

En definitiva, la subjecció de l'actuació administrativa de les assemblees legislatives a les normes o als principis del dret administratiu general s'ha anat introduint de manera progressiva en l'ordenament jurídic, si bé el principi d'autonomia parlamentària ha fet que es mantingui en diferents àmbits la capacitat normativa del Parlament, tal com es tindrà ocasió d'analitzar seguidament en l'àmbit del personal.

1.2. Règim jurídic de la funció pública parlamentària

D'acord amb l'apartat 2 de l'article 58 de l'EAC (relatiu a l'autonomia parlamentària), "el Parlament elabora i aprova el seu reglament, el seu pressupost i fixa l'estatut del personal que en depèn".

En l'àmbit de l'Estat, l'article 72.1 de la Constitució (CE) estableix que les Cambres (el Congrés dels Diputats i el Senat) estableixen els seus propis Reglaments, aproven autònomament els seus pressupostos i, de comú acord, regulen l'estatut del personal de les Corts Generals.

Com es veu, la determinació de l'estatut del personal al servei del Parlament és una de les manifestacions de l'autonomia parlamentària.

La regulació d'aquesta matèria té valor i força de llei, tal com ha reconegut el Tribunal Constitucional pel que fa a les Corts Generals (STC 139/1988, del 8 de juliol); i també pel que fa a les assemblees legislatives de les comunitats autònomes, sempre que l'Estatut d'autonomia -com és el cas de Catalunya- reservi al Parlament la regulació de l'estatut del seu personal (STC 183/2012, del 17 d'octubre -a *contrario*-; interlocutòria 21/2022, del 26 de gener -implícitament-).

En coherència amb el marc constitucional i estatutari descrit, l'article 4 del text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2015, del 30 d'octubre (TREBEP), estableix que les disposicions d'aquest Estatut només s'apliquen directament quan així ho disposi la seva legislació específica, entre d'altres supòsits, al personal funcionari de les Corts Generals i de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes.

Per la seva banda, l'article 2.3 del text únic Text únic de la Llei de la funció pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 1/1997, del 31 d'octubre (TULFP), estableix que queda exclòs de l'aplicació d'aquesta llei, entre d'altres supòsits, el personal al servei del Parlament (lletra a).

D'acord amb el que s'ha indicat, l'autonomia parlamentària permet que una norma interna del mateix Parlament reguli l'estatut jurídic dels seus funcionaris amb valor i força de llei. És obvi, però, que aquesta norma ha de respectar els principis constitucionals de mèrit i capacitat (article 103.3 CE), com a garantia del respecte al dret fonamental a l'accés als càrrecs i funcions públiques en condicions d'igualtat (article 23.2 CE) ¹.

¹ Es podria discutir des d'un punt de vista sistemàtic si l'article 103.3 és d'aplicació als funcionaris al servei de les administracions parlamentàries, o només seria d'aplicació als funcionaris al servei de les administracions públiques enquadrades en el poder executiu. Tanmateix, els principis de mèrit i capacitat



PARLAMENT DE CATALUNYA

Pel que fa a la reserva de llei que estableix la CE pel que fa a la regulació de l'estatut dels funcionaris públics (article 103.3), aquesta té uns contorns propis en el cas de les Corts Generals i de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes en què l'Estatut d'autonomia reserva al Parlament la regulació de l'estatut del seu personal (com és el cas de Catalunya). En efecte, la reserva no és a la "lleï" en sentit estricte, sinó a una norma interna parlamentària que té "valor i força de lleï", d'acord amb la jurisprudència constitucional a què ja s'ha fet referència, i el fonament no és l'article 103.3 de la CE, sinó l'article 72.2 de la CE en el cas de les Corts Generals, i l'article 58.2 de l'EAC en el cas de Catalunya (i articles concordants d'altres estatuts d'autonomia, pel que fa a les seves assemblees legislatives).

Ara bé, feta aquesta precisió, sembla que la reserva a aquestes normes amb força i valor de lleï hauria de tenir un àmbit equivalent al de la reserva de lleï de l'article 103.3 de la CE (estatut jurídic dels funcionaris públics), que la STC 99/1987 va tenir ocasió de precisar. Si més no, es partirà d'aquesta hipòtesi en l'anàlisi que segueix, que es considera la més ajustada al principi de coherència normativa.

Val a dir que aquesta és una qüestió rellevant per a algun dels punts que s'analitzaran en aquest informe, en particular, el de l'apartat 2.2 (prima o subsidi de jubilació i premi de vinculació). Si, en contra de la hipòtesi formulada, l'àmbit de la reserva a una norma amb valor i força de lleï per a la regulació de l'estatut del personal al servei de les Corts Generals i de les assemblees legislatives autonòmiques (article 72.2 CE i, pel que fa a Catalunya, article 58.2 EAC) fos diferent a l'àmbit de la reserva de lleï de l'estatut de la resta de funcionaris públics (article 103.3 CE), no es podria traslladar de forma automàtica la jurisprudència constitucional en aquesta matèria, ni, encara menys, la jurisprudència del Tribunal Suprem. Aquesta qüestió es reprendrà en l'apartat indicat.

L'article 247 del RPC estableix que l'Administració parlamentària i el personal al servei del Parlament es regeixen pels ERGI, que complementen les disposicions del Reglament pel que fa a aquest àmbit organitzatiu (apartat 2). Els ERGI han de ser aprovats per la comissió legislativa competent en matèria de funció pública (apartat 3).

Per tant, l'estatut del personal al servei del Parlament es recull en les normes del RPC que s'hi refereixen i en els ERGI, que són aprovats per una comissió legislativa. D'aquesta manera, es dona compliment a la reserva a una norma amb valor i força de lleï que es desprèn de l'article 58.2 de l'EAC, interpretat d'acord amb la jurisprudència constitucional a què s'ha fet referència. D'acord amb la hipòtesi anteriorment formulada sobre l'equiparació entre l'àmbit material d'aquesta reserva i la reserva de lleï de l'article 103.3 de la CE, l'eventual regulació de matèries incloses en l'àmbit de l'estatut dels funcionaris públics parlamentaris en normes que no tinguin força i valor de lleï seria contrària a la CE i a l'EAC, com es veurà més endavant (apartat 2.2).

Els ERGI, s'apliquen de forma directa als funcionaris al servei del Parlament, i amb caràcter supletori s'estableix l'aplicació del TULFP, i la legislació que n'és complementària, d'acord amb el que disposa l'article 1.2 dels mateixos ERGI. En casos concrets els ERGI es remeten a altres normes, com és el cas (entre d'altres) de la normativa bàsica sobre representació del personal (articles 118.3 i 124), a la legislació catalana de funció pública quant a la tipificació de les faltes disciplinàries (article 106.1),

han de ser aplicables també a les administracions parlamentàries, atesa la seva connexió amb el dret fonamental regulat en l'article 23.2 CE



PARLAMENT DE CATALUNYA

a la legislació catalana en matèria la conciliació de la vida personal, familiar i laboral (disposició addicional quarta) o, de forma més general, als preceptes continguts en normes amb rang de llei que puguin ser considerats més favorables per als treballadors (article 1.3).

També s'ha de tenir en compte la possibilitat d'aplicar supletòriament la legislació estatal en matèria de funció pública, d'acord amb el que disposa l'article 149.3 de la CE.

En conseqüència, el Parlament ha d'aplicar amb caràcter preferent els ERGI, norma amb força i valor de llei dictada en exercici de la seva autonomia parlamentària, sense perjudici d'aplicar legislació bàsica o catalana de desplegament en matèria de funció pública, quan així ho disposin els mateixos ERGI o quan calgui integrar llacunes detectades en aquesta norma.

Amb independència del que s'acaba d'indicar, els òrgans rectors de la Cambra i l'Administració parlamentària han d'aplicar el conjunt d'aquesta normativa amb respecte als principis constitucionals de mèrit i capacitat, com a garantia del dret fonamental d'accés als càrrecs i funcions públiques en condicions d'igualtat.

En relació amb aquesta qüestió, és il·lustratiu el dictamen 38/2013 de la CJA (relatiu a una revisió d'ofici del Síndic de Greuges en matèria de personal). En aquest dictamen s'afirma el següent:

La normativa bàsica en matèria de funció pública, l'Estatut bàsic de l'empleat públic, regulat en la Llei estatal 7/2007, de 12 d'abril, només s'aplica directament al personal funcionari dels òrgans estatutaris de les comunitats autònomes (article 4 b)) quan així ho disposi la seva legislació específica. En el cas del Síndic de Greuges de Catalunya la solució adoptada ha estat que el personal al servei del Síndic de Greuges té la consideració de personal al servei del Parlament. Així ho disposa l'article 1 de les Normes bàsiques del Síndic de Greuges, aprovades per la Comissió de Govern Interior del Parlament el 19 de novembre de 1996. La regulació del personal de la Sindicatura de Greuges es troba en una norma interior del Parlament de Catalunya. És en relació amb aquesta norma que s'ha de considerar les eventuais irregularitats dels actes d'aplicació. S'ha de tenir en compte que en el mateix article 1 citat s'estableix l'aplicació, amb caràcter supletori, dels Estatuts del règim i el govern interiors del Parlament de Catalunya. **Òbviament totes aquestes normes s'han d'interpretar d'acord amb els principis de mèrit i capacitat de l'article 103.3 de la Constitució.**

Cal tenir en compte que el Síndic de Greuges és una institució estatutària regulada en el capítol V del títol II de l'EAC, que exerceix les seves funcions amb imparcialitat i independència i gaudeix d'autonomia reglamentària, organitzativa, funcional i pressupostària d'acord amb les lleis (article 79, apartats 2 i 3, EAC). Aquest marc estatutari fonamenta una regulació pròpia del seu personal, que és d'aplicació preferent a la normativa bàsica en matèria de funció pública, i que s'ha d'interpretar d'acord amb els principis de mèrit i capacitat de l'article 103.3 de la CE.

La mateixa doctrina sembla plenament aplicable al Parlament, en els termes que s'han exposat més amunt.



1.3. La revisió d'ofici de l'activitat administrativa del Parlament

1.3.1. *Consideracions generals*

L'informe de l'OAC, en diversos apartats, insta el Parlament a revisar determinades actuacions per suposades irregularitats. En alguns casos s'esmenta expressament l'expressió "revisió d'ofici", i l'existència de supòsits de nul·litat de ple dret.

En aquest sentit, i atès que es tracta d'una qüestió que afecta transversalment els diferents apartats de l'informe, convé realitzar diverses consideracions sobre la revisió d'ofici.

El capítol I del títol V de la LPAC regula la revisió d'ofici dels actes i les disposicions administratives.

Aquest capítol regula diferents supòsits: revisió de disposicions i actes nuls (article 106); declaració de lesivitat d'actes anul·lables (article 107); revocació d'actes i rectificació d'errors (article 109). Només els dos primers supòsits poden ser rellevants a l'efecte de les qüestions analitzades en l'informe de l'OAC, i especialment el primer.

En efecte, el temps transcorregut d'ençà d'algunes de les suposades irregularitats detectades fa que en aquests casos només sigui possible plantejar la nul·litat, que no té un límit temporal establert, a diferència de la declaració de lesivitat d'actes anul·lables, que té un termini màxim per ser adoptada de quatre anys.

D'altra banda, dels preceptes esmentats només l'article 106 fa referència a l'expressió "revisió d'ofici", vinculada a les disposicions o actes nuls.

Pels motius indicats, en les explicacions que segueixen, les referències a la revisió d'ofici s'han d'entendre fetes als supòsits de nul·litat de ple dret. Quan es vulgui fer referència a l'anul·labilitat, així es dirà expressament.

1.3.2. *El procediment de revisió d'ofici de l'activitat administrativa del Parlament*

El procediment de revisió d'ofici de l'activitat administrativa del Parlament ha d'inspirar-se en els mateixos principis que informen la normativa establerta per a les administracions públiques, sens perjudici de les adaptacions que corresponguin per les particularitats de la institució parlamentària i, en especial, per la seva autonomia. Així ho ha establert la jurisprudència (entre altres, STS de 27.05.2003, rec. 728/2000), i així es desprèn actualment de la disposició addicional cinquena de la LPAC a què ja s'ha fet referència en l'apartat 1.1.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Pel que fa a l'exigència de l'article 106.1 de la LPAC d'un dictamen previ favorable del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent de la Comunitat Autònoma, si n'hi ha, per a poder declarar la nul·litat dels actes administratius, en l'àmbit de l'Administració parlamentària, a falta d'una regulació expressa, es pot entendre igualment d'aplicació. En suport d'aquesta interpretació es pot esmentar la STS de 7 de març de 2012 (rec. 1146/2009), relativa a la possibilitat de sol·licitar un dictamen preceptiu del Consell Consultiu d'Aragó en el marc d'un expedient de reclamació de responsabilitat patrimonial de l'Administració de les Corts d'Aragó, però aplicable analògicament al procediment de revisió d'ofici. Concretament, l'Alt Tribunal, després de defensar la subjecció de l'Administració parlamentària a la llei i control judicial, va afirmar el següent:

Debe descartarse, pues, que sea incompatible con la institución parlamentaria la aplicación a su "Administración" del control de legalidad que significa someter sus decisiones al previo informe de los órganos consultivos del Gobierno del Estado o de la correspondiente Comunidad Autónoma.

Val a dir que l'article 58.1 de l'Estatut d'autonomia d'Aragó i l'article 1 de la Llei 1/2009, del 30 de març, del Consell Consultiu d'Aragó, defineixen aquest Consell com l'òrgan consultiu suprem del Govern i de l'Administració de la Comunitat Autònoma, de forma similar a l'article 72.1 de l'EAC i l'article 1.1 de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora (CJA), que la configuren com l'alt òrgan consultiu del Govern. Tant un com l'altre òrgan tenen, entre les seves funcions, l'emissió de determinats dictàmens preceptius en expedients de l'Administració autonòmica i de la local.

En aquesta línia, es poden citar els dictàmens de la CJA 38/2013 (relatiu a una revisió d'ofici del Síndic de Greuges) i 235/2017 (relatiu a una revisió d'ofici de l'OAC). En ambdós casos, la CJA va entendre que aquestes institucions poden incoar la revisió d'ofici dels seus actes subjectes al dret administratiu. Cal tenir en compte que el Síndic de Greuges és una institució estatutària (com ja s'ha indicat més amunt), que aplica la legislació administrativa en els mateixos termes que el Parlament, i que l'OAC és una entitat que s'adscriu al Parlament (article 1.1 de la LOAC).

Del que s'ha exposat es pot concloure que les actuacions del Parlament en matèria de personal a què fa referència l'informe de l'OAC tenen naturalesa administrativa; que aquestes actuacions són susceptibles de ser revisades d'ofici, sempre que es donin els pressupòsits establerts a la legislació sobre procediment administratiu comú; i que, si fos el cas, correspondria seguir un procediment inspirat en els principis d'aquesta legislació i, si escau, sol·licitar dictamen a la CJA.

1.3.3. Els pressupòsits de la revisió d'ofici

Com ja s'ha dit, l'article 106 de la LCAP regula la revisió d'ofici de les disposicions i els actes nuls.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Pel que fa a les disposicions, l'apartat 2 d'aquest article estableix que, en qualsevol moment, les administracions públiques d'ofici, i amb el dictamen favorable previ del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma, si n'hi ha, poden declarar la nul·litat de les disposicions administratives en els supòsits de l'article 47.2.

L'article 47.2 estableix que són nul·les de ple dret les disposicions administratives que vulnerin la Constitució, les lleis o altres disposicions administratives de rang superior, les que regulin matèries reservades a la llei i les que estableixin la retroactivitat de disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets individuals.

És important tenir en compte que, en l'àmbit de les disposicions administratives, no existeix la categoria de l'anul·labilitat, i, per aquest motiu, les causes de nul·litat de ple dret a què s'acaba de fer referència no són especialment restrictives.

Per contra, els actes administratius només poden ser declarats nuls de ple dret en els casos més greus. En la resta de casos en què l'acte és contrari a l'ordenament jurídic, aquest és simplement anul·lable, amb algunes excepcions (en què ni tan sols és anul·lable) que s'exposaran més endavant (article 48).

És per aquest motiu que convé delimitar amb precisió els pressupòsits de la revisió d'ofici dels actes administratius nuls de ple dret.

L'apartat 1 de l'article 106 de la LPAC disposa que les administracions públiques, en qualsevol moment, per iniciativa pròpia o a sol·licitud de persona interessada, i previ dictamen favorable del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma, si n'hi ha, han de declarar d'ofici la nul·litat dels actes administratius que hagin posat fi a la via administrativa o que no hagin estat recorreguts en termini, en els supòsits previstos a l'article 47.1.

Així doncs, els pressupòsits de la revisió d'ofici dels actes administratius són els següents:

- a) Existència d'un acte administratiu
- b) Que posa fi a la via administrativa o no s'ha recorregut en termini
- c) Viciat de nul·litat de ple dret

Els vicis de nul·litat establerts a l'article 47.1 són els següents:

- a) Els que lesionen els drets i llibertats susceptibles d'empara constitucional.
- b) Els dictats per òrgan manifestament incompetent per raó de la matèria o del territori.
- c) Els que tinguin un contingut impossible.
- d) Els que siguin constitutius d'infracció penal o es dictin com a conseqüència d'aquesta.



PARLAMENT DE CATALUNYA

- e) Els dictats prescindint totalment i absolutament del procediment legalment establert o de les normes que contenen les regles essencials per a la formació de la voluntat dels òrgans col·legiats.
- f) Els actes expressos o presumptes contraris a l'ordenament jurídic pels que s'adquireixen facultats o drets quan manquen els requisits essencials per a la seva adquisició.
- g) Qualsevol altre que s'estableixi expressament en una disposició amb rang de llei.

Per tant, com ha recordat el Tribunal Suprem (entre altres, STS 3.12.2008 [rec. 219/2004], 5.5.2008 [rec. 9900/2003] i 21.10.2008 [rec. 109/2006]), per a poder revisar d'ofici un acte administratiu cal que hagi incorregut en una nul·litat radical i no n'hi ha prou amb un supòsit d'anul·labilitat.

La CJA (entre altres, Dictamen 98/2022, del 31 de març de 2022) també s'ha pronunciat sobre l'excepcionalitat de la revisió d'ofici en els termes següents:

Tal com ha recordat la Comissió en el Dictamen 1/2022, la potestat de revisió d'ofici és una manifestació del privilegi de l'autotutela administrativa i permet expulsar del món jurídic els actes administratius que presenten vicis de legalitat especialment greus (per tots, Dictamen 312/2018). Es tracta d'una tècnica **excepcional**, contrària al **principi d'intangibilitat dels actes administratius**, i com a tal s'ha d'analitzar des dels aspectes formals i materials (per tots, Dictamen 290/2018). La naturalesa excepcional de la potestat de revisió d'ofici és expressió coherent del també caràcter excepcional que té la nul·litat de ple dret dins de la institució de la invalidesa, atès que, en el dret administratiu, la regla general és l'anul·labilitat dels actes administratius contraris a l'ordenament jurídic, de manera que només és procedent la nul·litat absoluta en els casos expressament previstos en la llei (així, Dictamen 312/2018).

Del caràcter excepcional de la potestat administrativa de revisió d'ofici es deriven un seguit de conseqüències, ja indicades per aquesta Comissió (així, Dictamen 379/2019). D'entrada, aquesta potestat només es pot exercitar en els **supòsits taxats** expressament previstos en l'ordenament jurídic, en concret, en la hipòtesi que concorrin les causes de nul·litat de ple dret recollides actualment en l'article 47 de l'LPAC (entre d'altres, dictàmens 290/2018, 312/2018, 314/2018 i 329/2018).

En segon terme, escau sempre una **interpretació estricta** sobre la procedència de la revisió i, per tant, de l'abast de les causes de nul·litat previstes legalment i l'apreciació en el cas concret. En efecte, la salvaguarda del principi de seguretat jurídica i l'estabilitat necessària dels actes administratius i de les relacions jurídiques que se'n deriven imposen una interpretació acurada i estricta dels vicis de nul·litat, de manera que s'impedeixi la desnaturalització de la figura de la nul·litat absoluta (així, Dictamen 290/2018).

En tercer lloc, la declaració de nul·litat que comporta la revisió exigeix de l'Administració una **justificació adequada**, de manera que només és possible després d'una anàlisi congruent i un raciocini i una reflexió basats en els antecedents de fet i el dret aplicable (per tots, Dictamen 290/2018).



PARLAMENT DE CATALUNYA

La Comissió ha tingut ocasió d'afirmar que el caràcter excepcional de la revisió d'ofici també **implica, necessàriament, i en quart lloc, emprar amb caràcter prioritari les altres vies normatives que permetin revertir les irregularitats detectades**. En altres paraules, si el legislador ha ofert una alternativa per a restablir la legalitat infringida presumptament, aquesta s'ha d'adoptar amb caràcter prioritari a la via de la revisió d'ofici (dictàmens 290/2018 i 329/2018, entre d'altres).

En concret, sobre la causa de nul·litat dels actes administratius establerta a l'apartat e de l'article 47.1 de la LPAC (els dictats prescindint totalment i absolutament del procediment legalment establert o de les normes que contenen les regles essencials per a la formació de la voluntat dels òrgans col·legiats), es pot citar una dilatada jurisprudència del Tribunal Suprem sobre el caràcter essencial que han de tenir els vicis de procediment per tal de constituir un vici de nul·litat. Són il·lustratives d'aquesta jurisprudència les sentències següents:

- **STS 3.12.2008 [rec. 219/2004], FJ 6:** *“los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. (...) Debiendo valorarse singularmente <<las consecuencias producidas por tal omisión a la parte interesada, la falta de defensa que realmente haya originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite omitido>>”.*
- **STS 5.5.2008 [rec. 9900/2003], FJ 7:** *“no basta cualquier defecto acaecido en el procedimiento, sino que es preciso que se hubiera prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido o que el defecto fuera de tal naturaleza, que se equiparara su ausencia a la del propio procedimiento”.*
- **STS 20.07.2005 [rec. 8504/1999], FJ 4:** *“Debe recordarse que la nulidad prevista en ese artículo 62.1.e) no la provoca cualquier irregularidad procedimental sino sólo aquéllas de gravedad extrema, constituidas por la ausencia absoluta y total de procedimiento, por haberse seguido uno totalmente diferente o por haberse omitido sus principales trámites”.*

En la mateixa línia, la CJA (entre altres, Dictamen 98/2022, de 31 de març de 2022) indica que:

Tal com es palesava en el Dictamen 402/2021, «[...] “la Comissió ha reiterat, de conformitat amb la jurisprudència, que aquesta causa vinculada a la manca de procediment no és aplicable davant l'existència de qualsevol vici de procediment, sinó únicament, d'una manera coherent amb la naturalesa excepcional de la nul·litat de ple dret, en els supòsits en què aquest vici és més greu, en concret, en els tres supòsits següents: **manca total de procediment, procediment diferent al legalment previst i omissió de tràmits essencials** (Dictamen 131/2020; en aquest mateix sentit, dictàmens 272/2020, 273/2020, 302/2020, 78/2021, 79/2021, 80/2021 i 90/2021)».



PARLAMENT DE CATALUNYA

En relació amb l'omissió de tràmits essencials, cal tenir en compte les conseqüències produïdes per aquesta omisió a la part interessada, la falta de defensa que hagi originat i, sobretot, com hauria pogut variar l'acte administratiu en cas d'haver-se observat el tràmit omès (entre altres, STS 3.12.2008, ja citada, 23.2.2016 [rec. 2422/2015] i 13.10.2004 [rec. 572/2001]).

Finalment, cal tenir en compte que si el vici de procediment no té una entitat suficient per determinar la nul·litat de ple dret, l'acte podria ser anul·lable (i, per tant, podria donar lloc a la declaració de lesivitat dins del termini de quatre anys des que es va dictar, tal com ja s'ha indicat). Amb tot, d'acord amb l'apartat 2 de l'article 48 de la LPAC, el defecte de forma només determina l'anul·labilitat quan a l'acte li manquen els requisits formals indispensables per assolir la seva finalitat o doni lloc a indefensió i, d'acord amb l'apartat 3 del mateix article, la realització d'actuacions administratives fora del temps establert només implica l'anul·labilitat de l'acte quan així ho imposi la naturalesa del termini.

1.3.4. Els límits de la revisió d'ofici

Fins i tot pel cas en què es doni un dels supòsits de nul·litat de ple dret que justifiquen la revisió d'ofici, l'article 110 de la LPAC estableix que les facultats de revisió no poden ser exercides quan per prescripció d'accions, pel temps transcorregut o per altres circumstàncies, el seu exercici sigui contrari a l'equitat, a la bona fe, al dret dels particulars o a les lleis.

Segons el Tribunal Suprem (STS 57/2017, 11.1.2017, rec. 1934/2014, FJ2), en relació amb l'article 106 de la LRJPAC, però aplicable analògicament al vigent article 110 de la LPAC, *“la correcta aplicación del art. 106 de la Ley 30/1992, como ya dijimos en la STS nº 1404/2016, de 14 de junio de 2016 (rec. 849/2014), exige «dos requisitos acumulativos para prohibir la revisión de oficio, por un lado la concurrencia de determinadas circunstancias (prescripción de acciones, tiempo transcurrido u "otras circunstancias"); por otro el que dichas circunstancias hagan que la revisión resulte contraria a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes »”*.

En els darrers anys el Tribunal Suprem (entre d'altres, STS 658/2019, 22.5.2019, rec. 1137/2017, FJ 5) ha considerat que si s'aprecien els motius de l'article 110 de la LPAC, el que correspon és no acordar la declaració de nul·litat i no pas limitar-ne els efectes. Així, el Tribunal Suprem considera el següent:

La nulidad de pleno Derecho no puede existir y no existir a la vez. Una cosa es que, por mediar alguna de las causas que el legislador indica en el artículo 106 de la Ley 30/1992 --o en el artículo 110 de la Ley 39/2015 -- no proceda declararla, y otra bien distinta que, no siendo suficientes para declarar la nulidad de pleno Derecho, se pretenda que sirvan para conservar algunos de los efectos de la actuación reputada nula. Si no deben impedir la declaración de nulidad, tampoco pueden impedir sus consecuencias. Entender el artículo 106



PARLAMENT DE CATALUNYA

como lo hizo la Sección Primera de la Sala de Sevilla supone privar de toda utilidad a la institución de la revisión de oficio y conduce a un pronunciamiento en sí mismo contradictorio: el de consagrar a un tiempo la nulidad y privarla de los efectos que necesariamente ha de producir.

En aquest sentit, el Dictamen 98/2022, de 31 de març, de la CJA (ja esmentat) indica el següent:

A l'últim, la Comissió ha recordat l'existència de límits legals a l'exercici de la potestat de revisió, en concret, els **límits recollits actualment en l'article 110 de l'LPAC, segons el qual les facultats de revisió no es poden exercir quan, per prescripció d'accions, pel temps transcorregut o per altres circumstàncies, l'exercici d'aquestes resulti contrari a l'equitat, a la bona fe, al dret dels particulars o a les lleis** (així, Dictamen 314/2018). (La negreta és nostra.)

Amb tot, la CJA, en la seva memòria de 2019, indica que la possible aplicació dels límits no significa que no s'hagi d'iniciar el procediment de revisió. Si l'Administració considera que es dona en un acte dictat una de les causes de nul·litat de ple dret que preveu la norma, l'Administració ha d'instruir el procediment de revisió. Durant aquesta instrucció, cal valorar si algun dels límits és aplicable a la revisió, i, en el cas que ho sigui, la resolució final del procediment ha de determinar que no es pot declarar la nul·litat de l'acte en qüestió.

En definitiva, com també s'afirma en la Memòria de la CJA del 2019, la revisió implica una tasca de ponderació entre el principi de legalitat i el principi de seguretat jurídica. Si el perjudici causat a la seguretat jurídica per la revisió de l'acte és superior al perjudici que s'ocasiona a la legalitat si es manté, no s'ha de revisar l'acte, per aplicació dels límits previstos en la norma. Al contrari, si el perjudici causat a la legalitat pel manteniment de situacions il·legals és superior al perjudici que s'ocasiona a la seguretat jurídica si l'acte es declara nul, cal revisar-lo. En aquest cas, els perjudicis ocasionats per la revisió es poden mitigar per la via de la indemnització.

1.3.5. Doctrina jurisprudencial i consultiva sobre revisions d'ofici d'actes administratius en matèria de funció pública

En aquest apartat es fa una referència específica a la doctrina jurisprudencial i consultiva en matèria de funció pública, on es tenen en compte els elements ja examinats en els dos apartats anteriors (pressupòsits i límits de la revisió d'ofici), aplicats a aquest àmbit material.

Una anàlisi dels dictàmens de la CJA relatius a revisions d'ofici d'actes administratius en matèria de funció pública revela que la majoria de dictàmens que informen favorablement la revisió d'ofici es refereixen a supòsits en què el funcionari no complia amb els requisits necessaris per accedir al càrrec (per tant, s'aplica la lletra *b* de l'article 47.1 de la LPAC) i, encara així, atorgant-li efectes *ex nunc* i no *ex tunc* (com, en principi,



PARLAMENT DE CATALUNYA

correspondria), si es dona algun dels límits de la revisió d'ofici (entre altres, dictàmens 68/2012, 41/2013, 177/2013, 301/2013), per tal de protegir els drets de l'afectat.

En canvi, hi ha molt pocs dictàmens favorables a la revisió d'ofici per vici en el procediment en matèria de funció pública (lletra e de l'article 47.1 de la LPAC)

Així, en el dictamen 68/2014, relatiu al nomenament d'un funcionari interí per ocupar un lloc de treball d'auditor en l'Agència Catalana de Protecció de Dades, malgrat que no es va seguir el procediment de concurs, la CJA va informar desfavorablement a la revisió d'ofici en entendre que no s'havia prescindit totalment i absolutament del procediment establert, perquè hi va haver convocatòria i una aproximació als principis de mèrit i capacitat.

En els dictàmens 38/2013 i 39/2013, relatius a la convocatòria per promoció interna de places del cos administratiu i auxiliar administratiu del Síndic de Greuges i els nomenaments consegüents, la CJA va considerar que el fet de reservar el 100% de places per a la promoció interna, sense entrar a determinar si s'ha produït una il·legalitat, no equival a prescindir totalment del procediment legalment establert. En canvi, el fet que en el procediment no hi haguessin proves, ni barem de mèrits, ni tribunal que els jutgi va dur a la CJA a informar favorablement la revisió d'ofici per nul·litat derivada de la lletra e de l'article 62.1 de la Llei de l'Estat 30/1992, del 26 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), per entendre que ni en la normativa específica ni en la parlamentària supletòria, ni en la normativa estatal general, no existeix la possibilitat de seleccionar funcionaris sense concurs, oposició o concurs oposició, ni tribunal qualificador, que permeti apreciar el principi constitucional de mèrit i capacitat. No obstant l'anterior, resulta interessant destacar que, en ambdós casos, la CJA va valorar els límits de la revisió d'ofici ex article 106 de la LRJPAC. A aquests efectes, l'òrgan consultiu pondera la repercussió de l'eliminació o manteniment d'aquests actes administratius per a l'interès públic i per als particulars afectats. Per a la CJA, una qüestió rellevant és que en l'expedient s'affirma la competència professional dels funcionaris afectats. Així, l'òrgan consultiu acaba recomanant que les facultats de revisió s'han d'exercitar de manera que, fins a la notificació de la declaració de nul·litat, no es produeixi cap efecte econòmic o no econòmic, i que la nul·litat no tingui efectes contraris al dret dels particulars.

Certament, la protecció de tercers de bona fe en els concursos i oposicions és un bé jurídic a valorar en la ponderació dels efectes de la declaració de nul·litat d'un acte administratiu segons una jurisprudència propiciada per la STC 111/2003, de 16 de juny, en què el Tribunal Constitucional va concedir una empara contra una convocatòria de concurs oposició, però no va deixar sense efecte els nomenaments per no incidir sobre els qui no havien estat part en el procediment, pel transcurs del temps, i perquè els nomenats eren aliens a la lesió del dret fonamental determinant d'invalidesa.

Els límits a la revisió d'ofici de l'article 110 de la LPAC han estat precisament un dels ancoratges normatius emprats pels tribunals per limitar els efectes de les sentències



PARLAMENT DE CATALUNYA

judicials en protecció dels tercers de bona fe en relació amb l'anul·lació de concursos i oposicions. Així, per exemple, en la STS 18.05.2015, rec. 3589/2013, l'Alt Tribunal declara el següent:

Ciertamente, en ocasiones esta Sala ha considerado que anulado un acto administrativo decisor de un proceso selectivo, por el tiempo transcurrido y la buena fe, la estimación del recurso debería afectar exclusivamente a los recurrentes, manteniendo sin embargo las calificaciones de quienes en su día fueron seleccionados y habiendo accedido de buena fe a la función pública, la vienen ejerciendo. En definitiva no es sino la aplicación de la facultad de moderar los efectos de la anulación que prevé el artículo 106 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, por razones de equidad, por entender que **la prohibición que normativamente se hace a los Tribunales Calificadores de proponer más candidatos que plazas, les afecta exclusivamente a éstos**, y fundamentalmente porque **en muchas ocasiones el excesivo tiempo transcurrido ha impedido de hecho a quienes aprobaron volver a presentarse de nuevo a los siguientes procesos selectivos**.

Un altre exemple és la STS de 4.03.2015 (rec. 403/2014), que en el seu fonament jurídic cinquè fa les consideracions següents:

QUINTO.- En cuanto a la segunda de esas dos cuestiones que han sido apuntadas, la respuesta a la misma debe ser **mantener inalteradas las adjudicaciones ya realizadas en el procedimiento selectivo litigioso, por ser aquí de aplicación los límites que para la revisión de los actos administrativos establece el artículo 106 de la Ley 30/1992 para los casos en que, por las circunstancias concurrentes, el ejercicio de la revisión (incluida la que pueda proceder por nulidad) pueda resultar contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes**.

Ha de ponderarse para ello la situación gravemente perjudicial y de difícil reparación que podrían sufrir los aspirantes aprobados que fueron ajenos al proceder irregular de la Administración; y ha de puntualizarse a este respecto que una cosa es que la ejecución del pronunciamiento anulatorio de que aquí se trata requiera tomar en consideración las puntuaciones que les corresponderían con el nuevo criterio de valoración de la memoria que ha de aplicarse para cumplir la sentencia y otra cosa muy distinta su implicación en el hecho invalidante, pues tales aspirantes aprobados son ajenos al mismo.

Com a conseqüència d'aquest raonament, tot i estimar parcialment les pretensions dels recurrents, el Tribunal decideix conservar les adjudicacions i nomenaments ja fets en el procés selectiu.

La jurisprudència (fora dels procediments de revisió d'ofici, però en casos de nul·litat, que és un dels seus pressupòsits) també ha invocat altres motius jurídics que permeten desactivar la força rigorosa de les sentències en matèria selectiva per a protegir els tercers de bona fe davant de l'anul·lació de concursos i oposicions, com ara els següents:

- Principi de conservació de les actuacions. La STS de 4.02.2014, rec. 3217/2012, amb cita de la STS 4.06.2008, declara que aquest principi *“aconseja limitar en*



PARLAMENT DE CATALUNYA

lo posible las gravosas consecuencias de las nulidades administrativas para aquellos particulares que deban soportarlas sin haber sido causantes de las mismas”

- Principis de seguretat jurídica, bona fe i confiança legítima. La STS 4.05.2016, rec. 3221/2014, exclou “*la privación de su condición a aquellos aspirantes que, nombrados en su día funcionarios, ahora [...] obtuvieran una puntuación por debajo de la que da acceso a la plaza. Razones de seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima, además de consideraciones de equidad, justifican esta solución pues no puede desconocerse ni el tiempo transcurrido desde que se celebró el proceso selectivo ni que son del todo ajenos a la causa determinante de la estimación de este recurso*”.
- Principi de proporcionalitat. La STS 17.12.2014, rec. 3985/2013, afirma que “*los principios de equidad y proporción, presentes en nuestro ordenamiento jurídico, imponen que la invalidación de los enormes esfuerzos y desembolsos que supone la preparación de una oposición superada tengan como contrapartida una causa de exclusión inequívocamente justificada en cuanto a su realidad y a su entidad o importancia*”.

El Dictamen de la CJA 39/2013, del 31 d'octubre de 2013, fa una ponderació dels interessos en conflicte, seguint l'article 106 de la LRJPAC (equivalent a l'article 110 LPAC), respecte de la repercussió que per a l'interès públic i per al particular afectat tindria l'eliminació de l'acte i la que comportaria el seu manteniment. En particular, alguns dels aspectes que la CJA té en compte en aquesta ponderació d'interessos són els següents:

- el transcurs del temps
- el procediment de selecció és un procediment iniciat d'ofici per l'Administració i, per tant, no hi ha participació de cap mena de l'administrat en la il·legalitat
- els administrats eren funcionaris públics, però sense especialització en coneixements jurídics
- el poder actuant havia de merèixer, per la seva qualitat institucional, una especial confiança
- la competència professional dels funcionaris afectats
- el manteniment del nomenament no produeix cap inconvenient per al funcionament institucional
- no hi ha tercers afectats que hagin reclamat
- l'Administració hauria de compensar, per a evitar l'enriquiment injust, les tasques realitzades i eventualment podria haver d'indemnitzar perjudicis causats.

Com s'ha explicat, la majoria de dictàmens de la CJA relatius a revisió d'ofici en matèria de funció pública que són favorables a la revisió d'ofici es refereixen a supòsits en què els candidats no complien els requisits per accedir al lloc de treball. En canvi, en els pocs casos en què la CJA (dictàmens 38/2013 i 39/2013) ha informat favorablement



PARLAMENT DE CATALUNYA

revisions d'ofici per vici de procediment, ha limitat els efectes amb base als límits de la revisió d'ofici, realitzant una ponderació la repercussió de l'eliminació o manteniment d'aquests actes administratius per a l'interès públic i per als particulars afectats.

De forma similar, en el marc de revisions d'ofici relacionades amb nomenaments o reconeixements retributius, a tall il·lustratiu, altres consells consultius autonòmics han considerat que constituïen límits per declarar la nul·litat en una revisió d'ofici els següents: (a) el transcurs d'un període llarg de temps, (b) l'aparença de bon dret i manca d'impugnació de l'actuació administrativa, i (c) també la manca de responsabilitat dels afectats en el vici jurídic. Aquest és el cas del dictamen 165/2022 del Consell Consultiu de Castella i Lleó, en relació amb la revisió d'ofici del nomenament d'una funcionària interina al cap de 3 anys; i del dictamen del Consell Consultiu de Castella La Manxa 9/1999, del 16 de febrer, també en relació amb la revisió d'ofici del nomenament d'un funcionari que no complia un requisit, un cop passats onze anys.

És oportú tenir en compte que en aquells casos en què la jurisprudència ha considerat que l'estimació dels recursos en matèria de funció pública s'havia de cohonestar amb la preservació dels nomenaments dels tercers de bona fe, no ha estat un obstacle la prohibició legal de nomenar més candidats que places convocades ni les limitacions pressupostàries. Així, entre altres, la STS 31.05.2016 (rec. 1740/2015) estableix que l'Administració ha de suportar les conseqüències dels seus actes. Concretament, en paraules de l'Alt Tribunal:

Significa, pues, que si el resultado final es que resultan aprobados mayor número de concurrentes que las plazas convocadas tal situación ha sido ajena a la conducta de los participantes y sí provocada por la administración por lo que aquellos no pueden resultar perjudicados.



2. ANÀLISI DE CADASCUN DELS PUNTS EN QUÈ S'ESTRUCTURA L'INFORME DE L'OAC

2.1. Llicències per edat

2.1.1. Qüestions analitzades

Segons indica l'informe raonat de l'OAC, la denúncia assenyala que, *“tot i que les llicències per edat del personal del Parlament es varen suprimir el gener de l'any 2022 [sic], des del moment en què es va impulsar la modificació, es van tramitar i concedir 13 llicències i moltes d'elles diferides a un any vista o més”*.

L'OAC ha examinat les 14 llicències autoritzades l'any 2021 (13) i l'any 2022 (1).

L'informe exposa el règim jurídic aplicable a les llicències examinades, en relació al qual fa constar la notable dificultat per a la seva determinació, ateses les nombroses modificacions dels ERGI aprovades durant els anys 2022 i 2023.

L'informe de l'OAC indica que, *“malgrat que 12 de les 14 llicències havien d'iniciar els seus efectes amb posterioritat a la derogació de l'art. 79, el Parlament no ha aportat al respecte cap acte singular derivat de l'aplicació del règim de revocacions establert a partir de l'acord de la CAI de 28.07.2022”*.

L'OAC assenyala que en tots els casos la data d'inici d'efectes de la llicència està ajornada respecte la data de la resolució d'autorització, i, malgrat això, no es va motivar ni es va fer referència a les necessitats del servei que, d'acord amb les normes aplicables en aquell moment, permetien acordar un ajornament de 6 mesos, prorrogables per 6 mesos més.

A parer de l'OAC, la manca de motivació és particularment rellevant perquè l'ajornament va permetre la continuïtat en la prestació de serveis de les persones sol·licitants fins l'inici d'efectes, que en 12 casos és posterior a la data de derogació de les llicències per edat, i que en 10 casos hauria permès afegir més temps al còmput per *“incrementar significativament els percentatges de retribució a percebre durant la llicència i també en la prima de jubilació”*, tal com mostra en un quadre on es detallen les principals dades de les llicències examinades. També posa de relleu que en cap de les 8 resolucions que superen els 6 mesos d'ajornament es diferencia entre el període d'ajornament inicial i la seva pròrroga per necessitats del servei *“i, fins i tot, en 5 d'aquests casos se supera el màxim de 12 mesos d'ajornament d'efectes”*.

L'informe de l'OAC conclou en aquest punt que el Parlament ha de revisar *“les irregularitats assenyalades i, en particular, l'oportuna aplicació del règim de revocacions de les llicències d'edat autoritzades amb anterioritat a la derogació de l'article 79, així com els efectes que poden derivar de la manca de motivació de l'ajornament en relació amb la determinació dels percentatges de retribucions bàsiques i complementàries i també en relació amb la prima per jubilació, i que informi del resultat d'aquesta revisió i de les mesures que consideri endegar al respecte”*.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Abans d'entrar en l'anàlisi de l'atorgament de les 14 llicències a què fa referència l'OAC, és convenient exposar la regulació en els ERGI, les seves modificacions, i també la normativa de rang inferior que les ha desenvolupat.

2.1.2. Regulació inicial en els ERGI de les llicències per edat, modificació, desenvolupament normatiu i derogació

A) Regulació inicial

La regulació inicial de les anomenades llicències per edat es va introduir en els ERGI, mitjançant la reforma introduïda el 29 d'abril del 2009 per la Comissió d'Afers Institucionals (CAI), si bé prèviament ja s'havia incorporat en l'Acord de condicions de treball del personal del Parlament per als anys 2008-2011, signat el 28 de juliol de 2008 pels representants dels treballadors i els membres de la Mesa responsables dels assumptes de personal, que la Mesa va aprovar el 30 de juliol de 2008 (Acord de condicions).

La regulació inicial de les llicències per edat es va incloure en l'article 77 dels ERGI (reforma del 22 d'abril de 2009, BOPC del 20 de juliol del 2009), que en versions posteriors esdevindria l'article 79. L'apartat 1 d'aquest article establia el següent:

1. El personal del Parlament que fa quinze anys o més que presta serveis al Parlament, un cop ha complert els seixanta anys, pot optar a una llicència per edat. Aquesta llicència té una durada màxima de cinc anys, que han d'ésser immediatament anteriors a l'edat legal de jubilació que correspongui a la persona que la sol·licita. Amb aquesta llicència, manté la condició de funcionari o funcionària del Parlament fins al moment en què perd la condició de funcionari o funcionària per jubilació.

L'apartat 2 establia l'equivalència de quatre anys prestats en una altra Administració com un any de serveis prestats al Parlament, a l'efecte del reconeixement del dret a optar per la llicència per edat.

L'apartat 3 establia les retribucions del personal que s'acollia a les llicències per edat, que es determinaven en funció d'un percentatge sobre la retribució percebuda en el moment de la sol·licitud (amb exclusió dels serveis extraordinaris): si el temps de servei era de 25 anys o més, el 100%; i si el temps de servei era de 15 anys o més (però inferior a 25), un escalat que oscil·lava entre el 70% i el 100%, en funció de l'edat de la persona que s'hi acollia i dels anys de servei que excedien de 15.

L'apartat 4 establia que les retribucions durant la llicència s'actualitzaven anualment amb les mateixes condicions que la de prestació de serveis efectius.

Els apartats 5 a 7 establien un seguit de disposicions complementàries a les anteriors.

B) Modificació del 2017 i desenvolupaments normatius de la nova regulació

El 31 de gener del 2017 la Comissió de Governació, Administracions Públiques i Habitatge va modificar aquest article (BOPC 330, del 13 de febrer de 2017), que va a passar a tenir 5 apartats.



PARLAMENT DE CATALUNYA

En virtut d'aquesta modificació, tot i que es mantenien els elements essencials de les llicències (requisits d'edat i anys mínims de serveis i durada màxima de la llicència), les condicions i els supòsits es remetien a unes instruccions que s'havien d'adoptar "previ acord de la Taula de negociació" (apartat 1). Com a conseqüència d'aquest canvi s'eliminen de la regulació dels ERGI els percentatges de la retribució de les persones que s'acullen a la llicència (apartat 3).

Aquest article va ser objecte d'un desenvolupament mitjançant les normes d'aplicació de la llicència per edat i de la reducció de la jornada laboral per edat, aprovades per la Mesa del Parlament el 24 de gener de 2017, amb la prèvia negociació amb el Consell de Personal.

Aquestes normes van introduir determinats canvis en el règim vigent anteriorment, com la possibilitat d'ajornar el gaudiment de la llicència (qüestió que s'aborda més endavant), les equivalències entre els serveis prestats en altres administracions i els prestats al Parlament (en un sentit més restrictiu) i, també, els percentatges de la retribució.

Pel que fa a aquesta última qüestió, els percentatges de les retribucions complementàries es reduïen, perquè no es tenien en compte els anys que excedien els 15 mínims, i si mancaven dos anys o menys per a la jubilació el percentatge era del 95 % (en lloc del 100% com en la regulació anterior), i, a més, es mantenien invariables durant el període de gaudiment de la llicència. Els percentatges inicials de les retribucions bàsiques es mantenien, però es reduïen els increments per anys addicionals de servei durant el període de gaudiment de la llicència. Finalment, es limitava la percepció de la prima de jubilació (els percentatges oscil·laven entre el 30% i el 90%, en funció dels anys que es demanava de llicència).

Aquestes normes van estar vigents fins el 31 de desembre de 2021, atès que l'endemà (l'1 de gener de 2022) van entrar en vigor unes noves normes reguladores de la llicència per edat del personal funcionari del Parlament de Catalunya, aprovades per la Mesa del Parlament el dia 21 de desembre de 2021, també amb la prèvia negociació amb el Consell de Personal (BOPC del 29 de desembre de 2021). Aquestes normes van entrar en vigor l'1 de gener de 2022.

Les noves normes van introduir tres estadis de la llicència (que es denominava progressiva), amb un total màxim de cinc anys: estadi de reducció d'un terç de la jornada (primer, segon i tercer any), amb la percepció del 90% de la retribució durant un any com a màxim; estadi de reducció de la meitat de la jornada (segon, tercer i quart any), amb la percepció del 90% del sou durant un any com a màxim; i estadi a temps complet (tercer, quart i cinquè any), amb uns percentatges que oscil·laven entre el 65% i el 100% en el cas de les retribucions bàsiques i entre el 55% i el 90 % en el cas de les retribucions complementàries (en funció del període de gaudiment i dels anys de servei que excedien de 15), i tots ells es mantenien invariables durant el temps de gaudiment de la llicència. També s'incrementaven els percentatges de reducció de la prima de jubilació.

C) Supressió de la llicència

Poques setmanes després de l'entrada en vigor de les normes a què s'acaba de fer referència, el 25 de gener de 2022, la Mesa del Parlament va acordar iniciar el



PARLAMENT DE CATALUNYA

procediment per a suprimir l'article 79 dels ERGI, que la CAI va derogar definitivament el 17 de febrer de 2022 (BOPC del 22 de febrer de 2022). Aquesta derogació va incloure una disposició transitòria (posteriorment modificada en dues ocasions), en relació a les persones amb llicències ja autoritzades, que se seguien regint per la normativa anterior mentre no s'establís el règim definitiu aplicable a aquestes persones. Aquest règim definitiu es va establir mitjançant una modificació dels ERGI acordada per la CAI el 27 d'octubre de 2022 (posteriorment objecte d'una nova modificació), i va consistir en l'establiment d'un règim progressiu de revocacions de les llicències i de reincorporació al lloc de treball en determinades condicions.

Un element important és que la reincorporació al lloc de treball es pot fer mitjançant l'opció del teletreball.

En concret, l'apartat 9 de la disposició transitòria cinquena dels ERGI estableix el següent:

9. Els funcionaris amb una llicència per edat autoritzada tenen l'opció de prestar llurs serveis en la modalitat de teletreball fins al 100% de la jornada laboral. L'autorització de la prestació de serveis en la modalitat de teletreball correspon al secretari o secretària general en atenció al tipus de tasques que el funcionari o funcionària ha de dur a terme i a les necessitats de l'àrea en què presta els serveis. Aquesta modalitat pot incloure un seguiment per mitjà del control de presència i dels objectius establerts en la sol·licitud de teletreball o pot incloure un seguiment per mitjà de fites i indicadors de la feina duta a terme. El funcionari o funcionària ha de fer constar l'opció triada en la sol·licitud de teletreball.

Les modificacions dels ERGI introduïdes des del 17 de febrer de 2022 en relació a la derogació de la llicència per edat (a les quals s'acaba de fer referència) han estat nombroses, i això pot fer difícil la comprensió del règim aplicable, tal com indica l'informe de l'OAC.

Amb tot, la denúncia presentada (si més no en la part que coneix el Parlament) es refereix a les llicències concedides abans de la seva supressió, i no esmenta el règim de revocació posterior a la derogació de l'article que les regulava.

Això no obstant, l'informe de l'OAC inclou en el seu informe determinades consideracions sobre el règim de revocacions, motiu pel qual es farà una referència més detallada a aquesta qüestió en un apartat diferenciat.

Abans, però, s'analitzen les qüestions denunciades relatives a la tramitació i concessió de les llicències.

2.1.3. Tramitació i concessió de les llicències

A) Consideracions generals

Cal començar per aclarir que, en el moment en què es van tramitar i concedir aquestes llicències, no se n'havia plantejat la supressió. En concret, la darrera d'aquestes llicències s'autoritza el 13 de gener de 2022, i segons consta en el primer paràgraf de la part expositiva de l'Acord de la CAI del 17 de febrer del 2022, que va derogar l'article 79 dels ERGI (sobre la llicència per edat), la primera decisió de la Mesa del Parlament que



PARLAMENT DE CATALUNYA

es pot considerar orientada a aquesta futura decisió és del 18 de gener de 2022². Aquest paràgraf indicava el següent:

La Mesa del Parlament, en la sessió del 25 de gener de 2022, va acordar iniciar el procediment per a suprimir l'article 79 dels Estatuts del règim i el govern interiors del Parlament (ERGI), que regula la llicència per edat, a la qual poden optar els funcionaris que fa quinze anys o més que presten serveis al Parlament, un cop han complert els seixanta anys. Una setmana abans, en la sessió del 18 de gener de 2022, la Mesa del Parlament ja va encarregar un informe sobre les implicacions jurídiques de la supressió de la llicència per edat perquè s'estudiï la possibilitat de revocació de les llicències i per a poder analitzar la situació en què queden les persones amb la llicència autoritzada que en tenen posposat l'inici del gaudiment.

En conseqüència, cal començar per dir que la tramitació i concessió de les llicències a què fa referència la denúncia (les tramitades i concedides "a finals de l'any 2021") no va coincidir amb l'impuls de la seva supressió.

El que durant els últims mesos de l'any 2021 es va impulsar és l'adopció d'unes noves normes reguladores de la llicència per edat, en desenvolupament de l'article 79 dels ERGI, tal com s'ha exposat més amunt (apartat 1.2.1).

En efecte, com ja s'ha indicat, les noves normes reguladores de la llicència per edat es van aprovar per la Mesa del Parlament el 21 de desembre de 2021, i van entrar en vigor l'1 de gener de 2022.

Per tant, si bé la tramitació i la concessió de les llicències sol·licitades l'any 2021 no sembla que pogués estar influïda per l'eventual supressió d'aquesta figura en un futur immediat, sí que és cert que durant la tramitació i la concessió d'aquestes llicències es podia saber que es preparava la modificació de les normes que regulaven la llicència, i que en modificaven les condicions, en uns termes menys beneficiosos per als treballadors que les que es gaudien en aquell moment (a més, en un cas, les noves normes ja s'havien aprovat en el moment de la concessió -13 de gener del 2022-).

En aquest sentit, és important tenir en compte que la majoria de llicències atorgades (10) no s'haurien pogut acordar a temps complet sota la vigència de les normes aprovades el 21 de desembre de 2021 (en què l'estadi a temps complet es limitava als tres anys anteriors a la jubilació).

És possible (però tampoc es pot saber del cert) que els treballadors afectats tinguessin en compte el futur canvi normatiu a l'hora de decidir sol·licitar la llicència durant l'any 2021. De fet, aquest pot ser un dels factors que explica l'increment de sol·licituds durant aquell any, si més no en els últims mesos.

Sigui com sigui, l'actuació de l'Administració parlamentària no podia estar condicionada per les motivacions de les persones sol·licitants, de manera que la decisió final s'havia de fonamentar exclusivament en la normativa aplicable.

L'apartat 1.2 de les normes vigents aprovades l'any 2017 (vigents el 2021) estableix el següent:

² La primera informació sobre les llicències per edat al Parlament que apareix a la premsa és del dia 17 de gener de 2022 (diari Ara).



PARLAMENT DE CATALUNYA

1.2. Encara que el funcionari o funcionària compleixi les condicions d'edat i de serveis prestats al Parlament per a gaudir de la llicència per edat, la seva autorització pot restar condicionada a les necessitats del servei, de manera que la data d'inici del gaudiment sol·licitada es pot ajornar per un període de fins a sis mesos, prorrogable com a màxim per sis mesos més.

Per a condicionar l'ajornament de la data d'inici de la llicència per edat, per raó de servei, cal que la persona responsable de la unitat orgànica corresponent el motivi, amb el vistiplau del secretari o secretària general.

En el supòsit de persones que depenen directament de la Secretaria General, la motivació serà emesa directament pel secretari o secretària general. La data de presentació de la sol·licitud no condiciona la seva autorització ni el que disposa aquest apartat i no genera cap dret.

D'aquesta norma se'n desprèn que si un funcionari sol·licitava la llicència per edat es podia donar una de les dues situacions següents:

- a) S'atorgava la llicència amb efectes des de la data sol·licitada pel funcionari, sempre que en aquesta data complís els requisits per gaudir-la.
- b) S'atorgava la llicència, però s'ajornava el seu gaudiment fins a sis mesos per necessitats del servei, amb la motivació corresponent.

En el cas *b* el període d'ajornament es podia prorrogar fins a sis mesos, també per necessitats del servei i amb la motivació corresponent.

Totes les persones que van sol·licitar la llicència l'any 2021 (un total de 14) complien els requisits per gaudir-la aquell mateix any, i d'aquestes 4 podien haver començat a gaudir-la en anys anteriors.

D'altra banda, en 10 casos els sol·licitants demanaven l'inici dels efectes de la llicència a partir d'una data concreta de l'any 2021 ³, per tant abans que entressin en vigor les normes aprovades per la Mesa el 21 de desembre de 2021 (l'1 de gener del 2022).

En uns altres 2 casos, la data en què se sol·licitava l'inici del gaudiment de la llicència coincidia amb l'entrada en vigor de les noves normes (1 de gener de 2021). Tenint en compte que l'apartat 9.1 de les normes aprovades per la Mesa el 21 de desembre de 2021 establia l'aplicació de la normativa anterior a les llicències per edat sol·licitades durant l'any 2021 si complien els requisits per a ésser autoritzades (com s'exposa més avall), aquella circumstància no alterava el dret dels sol·licitants a obtenir la llicència en els termes establerts en la normativa anterior.

Finalment, en 2 casos més la data sol·licitada era uns mesos posterior a la data d'entrada en vigor de les noves normes (1 de gener de 2022). Aquests 2 casos presenten unes especificitats que aconsellen diferenciar la seva anàlisi dels altres 12.

Per tant, l'anàlisi concreta dels diferents casos es dividirà en aquests dos blocs:

³ En una de les sol·licituds hi ha un error material, atès que la data en què es demana l'inici del gaudi de la llicència coincideix amb la data de jubilació de la persona interessada. D'acord amb una anotació manuscrita en la mateixa sol·licitud, sembla que la data demanada era el mateix dia i mes que hi constava però de l'any 2021.



PARLAMENT DE CATALUNYA

- Els 12 casos amb data sol·licitada d'inici del gaudiment de la llicència no més tard de l'1 de gener de 2022.
- Els 2 casos amb data sol·licitada d'inici del gaudiment més tard de l'1 de gener de 2022.

Abans, però, cal fer una consideració general sobre el termini que estableixen les normes aprovades l'any 2017 per a sol·licitar la llicència, i el dret transitori establert en les normes aprovades el dia 21 de desembre de 2021.

L'apartat 9.1 de les normes aprovades l'any 2017 disposava el següent:

9.1. Les sol·licituds per a poder gaudir de la llicència per edat s'han d'adreçar a la Secretaria General amb un mes d'antelació, com a màxim, de l'inici del gaudiment de la llicència per edat o de la reducció de jornada laboral per edat.

Una interpretació estricta d'aquesta disposició comportaria la no admissió a tràmit de les sol·licituds presentades amb més d'un mes d'antelació en relació a l'inici del gaudiment de la llicència. Això no hauria impedit que es reiterés la sol·licitud dins del termini establert.

Tanmateix, raons d'economia procedimental podrien justificar que simplement es demorés la tramitació de la sol·licitud fins que faltés un mes des de l'inici del gaudiment sol·licitat. En realitat, conèixer la intenció del treballador amb una antelació de diversos mesos podia ser d'utilitat a l'Administració, per avaluar amb temps l'impacte organitzatiu de la llicència sol·licitada.

De fet, l'apartat 1.2 (relatiu al possible ajornament de l'inici del gaudiment de la llicència), sembla admetre la possibilitat que la sol·licitud es presenti amb una antelació més gran que la que estableix l'apartat 9.1. Així, el darrer paràgraf de l'apartat 1.2 disposa el següent:

La data de presentació de la sol·licitud no condiciona la seva autorització ni el que disposa aquest apartat i no genera cap dret.

La interpretació conjunta de les dues disposicions transcrits sembla que portaria a admetre, d'una banda, la possibilitat que es presentés una sol·licitud amb una antelació de més d'un mes, sense que això condicionés la seva autorització ni generés cap dret.

En aquest punt, a més, cal tenir en compte el principi antiformalista que regeix el dret administratiu (entre moltes altres, STS de 5.11.2019, rec. 6806/2018), i l'existència de precedents en què s'ha admès la presentació de recursos contenciosos administratius (STS del 21.06.2007, rec. 9288/2003) i administratius (STSJ de l'Aragó del 17.03.2010, rec. 403/2008) abans de l'inici del termini per fer-ho.

Ara bé, amb independència de la data de la sol·licitud, la tramitació i la resolució de la sol·licitud no haurien de tenir una antelació superior a un mes en relació a la data en què se sol·licitava començar a gaudir de la llicència.

Aquesta qüestió és rellevant per determinar l'abast de les disposicions transitòries incloses en els apartats 9.1 i 9.2 de les normes reguladores de la llicència per edat del personal funcionari del Parlament de Catalunya, aprovades per la Mesa del Parlament el dia 21 de desembre de 2021, i que van entrar en vigor l'1 de gener de 2021.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Es reproduïxen a continuació les disposicions transitòries dels apartats 9.1 i 9.2 de les normes esmentades:

9.1. Les llicències per edat autoritzades abans de la vigència d'aquestes normes es regeixen per la normativa anterior.

9.2. S'aplica també la normativa anterior, si escau, a les llicències per edat que es van sol·licitar durant l'any 2021 i **complien els requisits per a ésser autoritzades**, abans de l'entrada en vigor d'aquestes normes.

Pel que fa a l'apartat 9.1, s'ha d'entendre que es dona per suposat que les llicències autoritzades abans de l'1 de gener del 2022 s'ajustaven a la normativa anterior, i, per tant, pel que fa a qüestió que ara interessa, la resolució havia de tenir una antelació màxima d'un mes en relació a la data sol·licitada d'inici del gaudiment de la llicència (pels motius ja explicats).

Pel que fa a l'apartat 9.2, s'ha d'entendre que només les sol·licituds en què la data demanada d'inici del gaudiment de la llicència era com a màxim un mes posterior a l'últim dia de la vigència de la normativa anterior (el 31 de desembre del 2021), complien els requisits per a ésser autoritzades d'acord amb aquesta normativa.

Un cop establert això, es procedeix a continuació a analitzar els dos blocs de llicències a què ja s'ha fet referència.

B) Anàlisi de les 12 sol·licituds en què es demanava gaudir de la llicència no més tard de l'1 de gener de 2022

En aquestes 12 sol·licituds, en principi l'Administració parlamentària tenia les dues opcions a què ja s'ha fet referència anteriorment, i que són les següents:

- a) S'atorgava la llicència amb efectes des de la data sol·licitada pel funcionari, sempre que en aquesta data complís els requisits per gaudir-la.
- b) S'atorgava la llicència, però s'ajornava el seu gaudiment fins a sis mesos per necessitats del servei, amb la motivació corresponent.

En canvi, no tenia l'opció de desestimar la sol·licitud (cap norma ho emparava⁴), ni d'establir unilateralment i sense motivació una data d'efectes posterior a la sol·licitada.

L'Administració parlamentària va optar per una solució alternativa, que és pactar amb els diferents funcionaris afectats una data d'efectes de la llicència posterior a la sol·licitada, sense motivar les necessitats del servei que fonamentaven aquest ajornament.

La possibilitat de pactar una data d'ajornament no s'establia de forma expressa en la normativa d'aplicació, però, en principi, sembla una opció raonable, que evita eventuais

⁴ Cal tenir en compte les STSJ de Catalunya de l'1.02.2018 (rec. 132/2016) i de 29.03.2018 (rec. 620/2016), que van estimar els recursos de dues funcionàries de la Sindicatura de Comptes, a les quals es va denegar la llicència per edat per necessitats del servei, sota la regulació inicial d'aquestes llicències (als treballadors de la Sindicatura de Comptes se'ls aplica els ERGI, d'acord amb la llei reguladora d'aquesta institució). El Tribunal va considerar que no es podia denegar la llicència si es complien els requisits establerts en els ERGI.



PARLAMENT DE CATALUNYA

controvèrsies en cas d'una decisió unilateral de l'Administració parlamentària. Aquesta possibilitat es podria considerar emparada pels principis de la legislació de procediment administratiu comú de les administracions públiques, aplicables en virtut del que disposa la disposició addicional cinquena de la LCAP; i, en concret, pel principi que s'infereix de l'article 86 de la Llei esmentada, sobre la terminació convencional del procediment administratiu.

Tot i considerar admissible aquesta opció, es vol fer avinent que hauria estat preferible que els termes de l'acord es concretessin en un instrument específic, en lloc de limitar-se a fer constar en la part expositiva de la resolució que la persona interessada havia acceptat la proposta que l'Administració parlamentària li havia formulat d'ajornar l'inici dels efectes de la llicència. D'aquesta manera, s'hauria seguit el que disposa l'article 86 de la LCAP i s'hauria documentat adequadament l'acord al qual s'havia arribat.

L'OAC considera que la manca de motivació de les necessitats del servei que justificarien el pacte és un element "especialment rellevant". Certament, cal admetre que hauria estat convenient explicar les necessitats del servei que justificaven l'ajornament (en l'instrument a què s'acaba de fer referència, o, com a mínim, en la resolució). Aquesta conveniència era, a més, especialment qualificada si l'atorgament de la llicència coincidia amb el procés de negociació, aprovació o entrada en vigor d'unes noves normes que pretenien establir unes condicions menys favorables per als treballadors, de manera que una adequada motivació permetria constatar el sotmetiment de l'actuació administrativa a les finalitats que la justifiquen (article 106.1 CE).

Ara bé, s'ha de tenir en compte que l'exigència de motivació és sobretot una garantia per a l'administrat. Com diu la STS de 24 d'abril de 1990 (rec 633/1989), la motivació dels actes administratius *"es necesaria para el debido conocimiento de los interesados y para la posterior defensa de sus derechos debiendo darse a la misma la amplitud necesaria para tal fin"*.

Així, la necessitat de motivació s'establia en les normes d'aplicació a la llicència en el cas que l'Administració, de forma unilateral, decidís ajornar fins a sis mesos l'inici dels efectes de la llicència, o prorrogar fins a sis mesos més aquest ajornament. El funcionari tenia dret a conèixer aquesta motivació, i, eventualment, a discutir-la en via administrativa o judicial.

Aquesta obligació formal de fer pública la motivació perd una part important del seu sentit de garantia cap a l'administrat (en aquest cas, el funcionari) si la decisió és pactada. Això no treu, però, que la finalitat del pacte ha de ser sempre l'interès general, en altre cas existiria una desviació de poder.

De fet, encara que es considerés que la motivació és preceptiva perquè concorre algun dels supòsits que estableix l'article 35.1 de la LPAC (en particular, el dels actes que se separin del criteri seguit en actuacions precedents, lletra c), la manca de motivació seria una irregularitat no invalidant, perquè no produiria indefensió (article 48.2 LPAC), sempre que la data d'efectes fos efectivament pactada entre l'Administració i el funcionari.

L'OAC vincula la particular rellevància de la motivació en aquest cas en el fet que aquest pacte ha permès la *"continuitat en la prestació de serveis de les persones sol·licitants fins l'inici d'efectes, que en 12 casos és posterior a la data de la derogació de les*



PARLAMENT DE CATALUNYA

llicències per edat, i que, en qualsevol cas, en 10 casos hauria permès afegir més temps de còmput per incrementar significativament els percentatges de retribució a percebre durant la llicència i també en la prima de jubilació”, afirmació que il·lustra amb una taula on es veu reflectit l’increment dels percentatges en diferents conceptes retributius si no es tingués en compte l’ajornament.

Cal afegir a aquesta consideració de l’OAC que la conveniència de la motivació, com ja s’ha apuntat, era especialment qualificada a la vista del canvi normatiu que es projectava, que establia unes condicions menys favorables per als treballadors que s’acollien a la llicència (fins al punt que en la major part dels casos amb les noves normes no tindrien dret a gaudir-la en l’estadi a temps complet).

Tanmateix, el raonament de l’OAC obvia un element que és digne de consideració. Endarrerir el temps de la llicència suposa disminuir el temps retribuït no treballat. Sembla poc discutible que, si més no com a norma general, l’Administració ha de tenir més interès en retribuir temps treballat que no pas retribuir temps no treballat, i això explica que la normativa d’aplicació incentivés que el personal endarrerís al màxim el moment de gaudir de la llicència, i ho fes establint percentatges de retribució més grans quant més petit fos el temps de gaudiment de la llicència.

Aquesta mateixa lògica és la que, en una primera aproximació, es podria desprendre de l’actuació de l’Administració parlamentària durant l’any 2021, en què es dona la circumstància que hi ha un nombre elevat de sol·licitants, i es podria deduir que es pretenia atenuar al màxim la pèrdua d’efectius (que cal recordar que es mantenien en servei actiu i, per tant, seguien ocupant un lloc de treball).

Una altra objecció que esmenta l’OAC és que en 8 de les llicències autoritzades se superen els 6 mesos inicials, sense que es diferenciï el període d’ajornament inicial i la seva pròrroga per necessitats del servei; i que, en 5 d’aquests casos, se supera el màxim de 12 mesos d’ajornament d’efectes.

Cal començar per dir que aquesta última dada no és exacta, atès que només hi ha un cas en què se superen els 12 mesos.

En efecte, en els altres 4 casos la data d’efectes es dona 12 mesos justos després de la data en què la persona interessada sol·licita iniciar el gaudiment de la llicència. Altra cosa és la data de la resolució, que en aquests 4 casos supera lleugerament els 12 mesos en relació a la data d’efectes, però per computar l’ajornament real s’ha de tenir en compte la data sol·licitada pels interessats, i no la de la resolució.

De fet, hi ha un altre cas en què la data d’efectes es dona 12 mesos justos després de la data sol·licitada per la persona interessada, però en aquest cas la resolució és uns dies posteriors a aquesta última data.

Val a dir que la informació donada en el seu moment pel Parlament a l’OAC contenia la mateixa inexactitud (tenir en compte la data de la resolució i no la data sol·licitada per la persona interessada per calcular el temps d’ajornament). Amb l’explicació donada, la informació es dona per esmenada.

Per tant, només hi hauria un supòsit en què l’ajornament supera els 12 mesos. En concret, en el cas indicat l’ajornament és de 19 mesos i 5 dies en relació a la data inicialment sol·licitada.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Abans s'ha dit, amb caràcter general, que hauria estat convenient motivar les necessitats del servei que fonamentaven l'ajornament, si bé s'ha de partir de la presumpció que l'Administració ha de tenir més interès en retribuir temps treballat que no pas retribuir temps no treballat. Amb tot, un ajornament d'una durada tan llarga com el que s'ha esmentat (que superava amb escreix el termini màxim, pròrroga inclosa, que establien les normes vigents), i la perspectiva d'un canvi de normativa amb unes condicions menys avantatjoses per als treballadors, hauria exigít una justificació especialment rigorosa de les necessitats del servei que ho aconsellaven.

Pel que fa als 5 casos en què l'ajornament és de 12 mesos, la durada concorda amb la que podia imposar unilateralment l'Administració parlamentària, inclosa la pròrroga. Ja s'ha indicat que es considera acceptable la possibilitat d'establir un ajornament per la via del pacte, sempre, òbviament, que es poguessin justificar les necessitats del servei amb aquesta antelació. Novament es troba a faltar la motivació corresponent en l'expedient d'atorgament de les llicències.

Les mateixes consideracions s'han de fer en 2 casos en què l'ajornament és superior a 6 mesos i inferior a 12.

En 3 casos l'ajornament és inferior a 6 mesos, i, per tant, s'estaria dins del marge que les normes donaven a l'Administració parlamentària per ajornar el gaudiment de la llicència, sense incloure la pròrroga. Aquesta durada inferior fa que sigui menys rellevant la manca de motivació, especialment en els 2 casos en què l'ajornament no implica cap millora de les condicions de gaudiment de la llicència per part de la persona sol·licitant. En el tercer cas sí que es produeix aquesta millora (de fet, en la data acordada, amb la nova normativa, no hauria pogut gaudir de l'estadi a temps complet), i, per tant, també hauria estat convenient la motivació de les necessitats del servei.

Finalment, cal indicar que en 1 cas no hi ha, estrictament, un ajornament d'efectes, atès que s'acorda atorgar la llicència en la data sol·licitada per la persona interessada.

Per cloure l'anàlisi d'aquests 12 casos, cal fer referència a la data de les resolucions d'atorgament de la llicència.

En 4 d'aquests casos, la resolució té una antelació superior a un mes en relació a la data sol·licitada d'inici dels efectes de la llicència, la qual cosa no s'adequaria a les normes del 2017, d'acord amb la interpretació que s'ha efectuat més amunt dels apartats 9.1 i 1.2 d'aquestes normes. Val a dir que un dels casos esmentats és aquell en què es produeix un ajornament més gran de l'inici de la llicència (19 mesos i 5 dies més tard de la data sol·licitada).

Amb tot, en els 4 casos esmentats, si la resolució s'hagués adoptat dins del mes anterior a la data sol·licitada, el règim jurídic aplicable no hauria variat, perquè l'inici de la tramitació s'hauria produït igualment sota la vigència de les normes aprovades el 2017 (vegeu les consideracions anteriors sobre el dret transitori establert en les normes aprovades el 21 de desembre del 2021). Per tant, no es considera que aquest element pugui fonamentar una eventual revisió de l'acte.

Com a recapitulació de les observacions formulades en relació als 12 casos que s'han analitzat fins ara, es pot indicar el següent:



PARLAMENT DE CATALUNYA

- En 11 dels 12 casos es va pactar un ajornament de la data sol·licitada com a inici del gaudiment de la llicència. En 1 cas es va atorgar la llicència en la data sol·licitada.
- En línia de principi, l'ajornament pactat es pot considerar raonable, atès que això evitaria eventuais controvèrsies en cas d'una decisió unilateral de l'Administració parlamentària.
- Amb tot, hauria estat convenient explicar les necessitats del servei que justificaven l'ajornament, especialment en aquells casos en què aquest ajornament suposava una millora de les condicions de gaudiment de la llicència, i, a més, quan l'atorgament de la llicència coincidia amb el procés de negociació, aprovació o entrada en vigor d'unes noves normes amb condicions menys favorables per als treballadors.
- La motivació hauria d'haver estat especialment rigorosa en el cas en què la durada de l'ajornament superava amb escreix els 12 mesos, que era el termini màxim, inclosa la possible pròrroga, que les normes vigents permetien imposar com a decisió unilateral de l'Administració. També hauria estat molt convenient en els 5 casos en què l'ajornament era de 12 mesos, o en uns altres 3 casos en què l'ajornament era inferior a 12 mesos però superior a 6 mesos, tenint en compte que aquests terminis només es podien imposar unilateralment per l'Administració mitjançant una pròrroga.
- La manca de motivació no és especialment rellevant en 2 casos en què la durada era inferior a 6 mesos i l'ajornament no implicava cap millora de les condicions de gaudiment de la llicència per part de les persones sol·licitants. En un tercer cas amb ajornament també inferior a 6 mesos, però en què sí que es donava aquesta millora de condicions, hauria estat convenient la motivació.
- La finalitat del pacte ha de ser sempre l'interès general, en altre cas existiria una desviació de poder. L'acte no seria susceptible de revisió per la manca formal de motivació, sinó només si es constatés que la finalitat de la decisió era aliena a l'interès general.
- En 4 casos la resolució es va adoptar amb una antelació superior a la que es desprenia de les normes d'aplicació. Tanmateix, si s'hagués dictat dins del marge temporal que aquestes establien, el règim jurídic aplicable no hauria variat, i, per tant, no es considera que aquest element pugui fonamentar una eventual revisió de l'acte. Això no exclou que les raons per les quals es va donar aquesta antelació excessiva es puguin analitzar en el període d'informació a què es farà referència seguidament.

Com ja s'ha indicat, en principi s'ha de presumir que, si més no com a norma general, l'Administració ha de tenir més interès en retribuir temps treballat que no pas retribuir temps no treballat, fins i tot si això suposa un cost superior en termes estrictament monetaris. Tanmateix, les circumstàncies descrites en alguns dels casos a què s'ha fet



PARLAMENT DE CATALUNYA

referència aconsella obrir un període d'informació per aclarir les raons que van motivar l'ajornament, de conformitat amb el que disposa l'article 55.1 de la LCAP. Si es constatés que algunes d'aquestes decisions no van tenir en compte l'interès general, sinó només l'interès particular del treballador, s'hauria produït una desviació de poder, que implicaria l'anul·labilitat de l'acte (article 48.1 LPAC), i, per tant, la possibilitat d'impugnar-lo davant la jurisdicció contenciosa administrativa amb la declaració prèvia de lesivitat per a l'interès públic (article 107 LCAP) ⁵.

C) Anàlisi de les 2 sol·licituds en què es demanava gaudir de la llicència en una data posterior a l'1 de gener de 2022

- La primera d'aquestes sol·licituds es va presentar el 19 d'octubre de 2021, i es demanava començar a gaudir de la llicència el 10 de maig de 2022. La resolució es va dictar el 10 de novembre de 2021, i es va concedir l'inici del gaudiment de la llicència en la data sol·licitada (10 de maig de 2022).

En la part expositiva de la resolució es diu que la persona interessada havia presentat una sol·licitud per a poder gaudir de la llicència a partir del 10 de novembre de 2021, i més endavant es diu que va acceptar la petició que se li va formular perquè ajornés el moment de la llicència.

Tanmateix, no s'ha trobat constància documental de cap altra sol·licitud, i, per tant, s'ha de considerar que la primera sol·licitud és la presentada el 19 d'octubre del 2021, en els termes ja indicats.

D'acord amb el raonament que ja s'ha efectuat sobre el moment en què s'havien de tramitar i resoldre les sol·licituds (a partir d'un mes abans de la data sol·licitada per a iniciar el gaudiment de la llicència), cal concloure que la resolució es va dictar amb una antelació excessiva (6 mesos abans de la data d'inici del gaudiment de la llicència, en contra del que establia la normativa d'aplicació).

En el bloc anterior (apartat B), s'han detectat 4 resolucions que es van dictar també amb una antelació excessiva, però en aquells casos s'ha conclòs que si s'haguessin dictat a partir del mes anterior a la data sol·licitada d'inici del gaudiment de la llicència el règim jurídic aplicable hauria estat el mateix, d'acord amb el règim transitori establert en les normes aprovades el 21 de desembre del 2021, i que van entrar en vigor l'1 de gener del 2022.

Aquest no és, però, el cas de la resolució que ara s'analitza. La sol·licitud només s'hauria pogut tramitar a partir que faltés un mes per la data en què se sol·licitava

⁵ El fet que les llicències s'hagin revocat podria fer pensar que la seva anul·lació seria innecessària. Amb tot, donat el cas, caldria tenir en compte el fet que la circumstància d'haver obtingut la llicència ha tingut com a efecte, en el moment de la reincorporació al lloc de treball, la possibilitat d'optar fins al 100% de teletreball (apartat 9 de la disposició transitòria cinquena dels ERGI).



PARLAMENT DE CATALUNYA

l'inici del gaudiment de la llicència; és a dir, a partir del 10 d'abril de 2021, data en què ja no eren vigents les normes aprovades l'any 2017.

De fet, en la data esmentada tampoc era vigent la regulació de la llicència de l'article 79 dels ERGI, que s'havia derogat mitjançant l'acord de la CAI del 17 de febrer de 2022.

Certament, com s'ha indicat més amunt, la derogació de la regulació de la llicència no es va plantejar fins entrat el mes de gener de 2022, més tard, per tant, de la data de la resolució a què s'està fent referència (10 de novembre del 2021).

Tanmateix, en aquesta data l'Administració parlamentària havia de conèixer la proposta de nova normativa que establia unes condicions menys avantatjoses per als treballadors. Aquesta nova normativa només permetia l'estadi a temps complet de la llicència en els últims tres anys previs a la jubilació, i, en el cas concret analitzat, en la data en què se sol·licitava l'inici del gaudiment de la llicència a la persona afectada li faltaven 4 anys per a la jubilació.

Sigui com sigui, el cert és que la llicència no es podia autoritzar en la data en què es va fer, ni tampoc en cap altra data que fos anterior a l'entrada en vigor de les normes aprovades el 21 de desembre de 2021 (1 de gener de 2022), i, en conseqüència, s'ha de considerar contrària a dret i susceptible de ser revisada.

- La segona de les sol·licituds es va presentar el 23 de desembre de 2021, i els efectes es demanaven a partir del 4 de juliol de 2022. La resolució que autoritzava la llicència es va dictar el 13 de gener de 2022, i se li va aplicar el règim establert en les normes aprovades l'any 2017. L'antelació en relació a la data sol·licitada era de gairebé 6 mesos, que superava amb escreix el mes establert en les normes esmentades.

Cal recordar que l'1 de gener de 2022 van entrar en vigor les noves normes reguladores de la llicència per edat del personal funcionari del Parlament de Catalunya, aprovades per la Mesa del Parlament el dia 21 de desembre del 2021.

La data de la resolució és posterior a l'entrada en vigor de les noves normes.

D'acord amb la disposició transitòria inclosa en l'apartat 9.2 d'aquestes normes, s'aplicava la normativa anterior, si escau, a les llicències per edat que es van sol·licitar durant l'any 2021 si complien els requisits per a ésser autoritzades, abans de l'entrada en vigor d'aquestes normes.

Com ja s'ha indicat més amunt, s'ha d'entendre que només les sol·licituds en què la data demanada d'inici del gaudiment de la llicència era com a màxim un mes posterior a l'últim dia de la vigència de la normativa anterior (el 31 de desembre de 2021), complien els requisits per a ésser autoritzades d'acord amb aquesta normativa.



PARLAMENT DE CATALUNYA

És clar que en aquest cas no es va donar compliment a aquest requisit.

D'altra banda, cal tenir en compte que la persona sol·licitant complia els requisits establerts en la nova normativa per acollir-se a la llicència en estadi a temps complet, atès que li mancaven menys de 3 anys per arribar a l'edat de jubilació, si bé les percepcions eren inferiors a les que establia la normativa anterior.

Pel que fa a l'antelació de les sol·licituds, l'apartat 8.1 de les noves normes establien el següent:

Les sol·licituds per a poder gaudir de la llicència per edat s'han d'adreçar a la Secretaria General amb tres mesos d'antelació, com a màxim, de l'inici del gaudiment de la llicència.

Com es veu, en aquest cas l'antelació màxima s'ampliava fins els tres mesos (en comptes d'un).

En termes anàlegs al que s'ha exposat anteriorment en relació a les normes de 2017, si s'interpreta aquesta disposició conjuntament amb la que establia que "la data de presentació de la sol·licitud no condiciona la seva autorització [...] i no genera cap dret" (apartat 1.2, tercer paràgraf), i atenent al principi antiformalista que regeix el dret administratiu, es podria admetre que la sol·licitud fos anterior als tres mesos d'antelació màxima, però només quan s'arribés a aquesta antelació seria possible tramitar i resoldre la sol·licitud.

En aquest cas, la data de la resolució no respectava els tres mesos d'antelació màxima, i, per tant, ni tan sols aplicant la nova normativa (menys favorable per a la persona sol·licitant), no s'hauria pogut autoritzar la llicència en aquella data.

Aquesta antelació màxima de tres mesos s'hauria produït el 4 d'abril del 2022. En aquesta data, la regulació de la llicència continguda en l'article 79 dels ERGI ja s'havia derogat, mitjançant l'acord de la CAI del 17 de febrer de 2022. Cal indicar, tanmateix, que la possibilitat que es derogués el règim de les llicències no s'havia plantejat encara en la data en què es va autoritzar la llicència (13 de gener del 2022).

Sigui com sigui, la llicència no es podia autoritzar en la data en què es va fer amb aplicació de les normes aprovades el 2017 (com es pretenia). Tampoc s'hauria pogut autoritzar en aquella data amb aplicació de les normes aprovades el 21 de desembre del 2021 (menys favorables per a la persona sol·licitant). Per tot això, la resolució és contrària a dret i és susceptible de ser revisada.

- Com a conclusió comuna als dos casos analitzats en aquest apartat, es pot considerar que s'ha seguit un procediment diferent al legalment previst i, per tant, d'acord amb la doctrina de la CJA citada més amunt (apartat 1.3), hi hauria una manca de procediment que podria tenir encaix en la causa de nul·litat de ple dret que estableix la lletra e de l'article 47.1 de la LPAC (actes dictats prescindint totalment i absolutament del procediment legalment establert). En conseqüència,



PARLAMENT DE CATALUNYA

procedeix iniciar en cadascun d'aquests casos un procediment de revisió d'ofici, de conformitat amb el que disposa l'article 106.1 de la LPAC ⁶.

2.1.4. Revocació de les llicències

Com ja s'ha dit, l'informe de l'OAC fa determinades referències al règim de revocacions de les llicències, tot i no ser objecte de la denúncia (si més no, en la part que coneix el Parlament).

Això explica que en el seu moment el Parlament no lliurés la informació ni la documentació relativa a aquesta qüestió.

Com indica l'informe de l'OAC, la disposició transitòria cinquena dels ERGI, introduïda per acord de la CAI del 28 de juliol de 2022, va establir un sistema de revocacions progressiu de les llicències, que va ser modificat posteriorment per acords de la CAI del 27 d'octubre de 2022 i del 26 d'abril de 2023.

En una primera fase, la disposició estableix que resten revocades, amb efectes de l'1 de novembre de 2022, les llicències per edat iniciades o autoritzades després de la derogació de l'article 79, el 17 de febrer de 2022.

L'informe de l'OAC indica que, *"malgrat que 12 de les 14 llicències havien d'iniciar els seus efectes amb posterioritat a la derogació de l'art. 79, el Parlament no ha aportat al respecte cap acte singular derivat de l'aplicació del règim de revocacions establert a partir de l'acord de la CAI de 28.07.2022"*.

Com es deia, el fet que el Parlament no hagi aportat els actes singulars indicats (resolucions de revocació) ve motivat perquè aquesta qüestió no s'esmentava en el resum de la denúncia tramès per l'OAC, ni li ha estat sol·licitat en cap moment.

Les 12 resolucions de revocació es van dictar en data 1 de novembre de 2022 i estan a disposició de l'OAC pel cas que les vulgui examinar.

Per tant, en aquest punt no és necessari que el Parlament revisi *"l'oportuna aplicació del règim de revocacions de les llicències per edat autoritzades amb anterioritat a la derogació de l'article 79"* (darrer paràgraf de l'apartat 1 de l'informe), atès que aquest règim ja s'ha aplicat en els termes que determina la disposició transitòria cinquena dels ERGI.

⁶ En la línia del que s'ha dit a la 5, el fet que les llicències s'hagin revocat podria fer pensar que la declaració de nul·litat seria innecessària. Amb tot, cal tenir en compte el fet que la circumstància d'haver obtingut la llicència ha tingut com a efecte, en el moment de la reincorporació al lloc de treball, la possibilitat d'optar al teletreball (apartat 9 de la disposició transitòria cinquena dels ERGI).



2.2. Prima o subsidi de jubilació i premi de vinculació

2.2.1 Qüestions analitzades

En el punt 2 de l'informe raonat de l'OAC s'analitzen dues qüestions: la prima o subsidi de jubilació i el premi de vinculació.

Tot i que l'OAC en fa una anàlisi conjunta, es considera preferible abordar de forma separada les dues qüestions.

Com a qüestió prèvia, cal indicar que les dues matèries es regulen en l'Acord de la taula de negociació sobre les condicions de treball del personal del Parlament per als anys 2008-2011, signat el 28 de juliol de 2008, modificat per l'Acord de la taula de negociació d'actualització d'algunes de les condicions de treball del personal del Parlament, signat el 17 de desembre de 2021. La doctrina de la CJA és clara en el sentit que aquests acords tenen naturalesa normativa (dictàmens 17/2010, 42/2010, 111/2013, 287/2013, 131/2014, 88/2018, 226/2019, 199/2020, 249/2021 i 364/2021), de manera que l'eventual nul·litat de ple dret de les regulacions analitzades es produiria en el marc que disposa l'article 47.2 de la LPAC.

2.2.2. Prima o subsidi de jubilació

L'informe raonat de l'OAC exposa que, pel que fa a la prima o subsidi de jubilació, *“la denúncia fa notar, sense especificar casos concrets, que, tot i que el 17.12.2021, en una modificació de l'Acord de condicions de treball del personal del Parlament s'estableixen algunes limitacions al premi de jubilació a partir de l'any 2027, aquest és un concepte que continua vigent; i que, a més, es preveu que fins l'any 2026, tot el personal que acrediti un mínim de 16 anys al Parlament cobri per aquest concepte el salari brut corresponent a la darrera anualitat”*.

L'informe conclou que, *“atesa la manca de previsió en norma amb força de llei de la prima o subsidi de jubilació [...] cal que el Parlament revisi l'encaix normatiu d'aquestes gratificacions i que, en qualsevol cas, revisi d'ofici la validesa dels actes relatius a l'autorització i pagament de les dites gratificacions concedides fins a la data per possible nul·litat de ple dret, i que informi del resultat d'aquesta revisió i de les mesures que consideri endegar al respecte”*.

La incorporació de la prima o subsidi de jubilació a l'Acord de condicions té com a precedent immediat l'Acord sobre les condicions de treball del personal del Parlament per als anys 1997-1999, arran de l'acord al qual es va arribar entre els representants de la Mesa del Parlament i de la Comissió de Govern Interior i el Consell de Personal, signat l'11 de febrer de 1997, amb una regulació que no era contrària a la jurisprudència d'aquell moment.

Després de diverses modificacions, l'article 28 de l'Acord de condicions vigent recull el subsidi anteriorment regulat en el sentit de reconèixer als funcionaris que es jubilen a l'edat reglamentària una prima que es calcula en funció dels anys de serveis



PARLAMENT DE CATALUNYA

efectivament prestats, amb un topall màxim, i amb una minoració si la jubilació és anticipada (en funció dels anys d'anticipació). La normativa relativa a la llicència per edat, i, actualment, al permís progressiu per a proximitat a l'edat de jubilació (article 84 ERGI) estableixen també minoracions de la prima en aquests supòsits.

L'OAC es remet a la jurisprudència del TS que analitza unes mesures adoptades per l'Administració local, per les quals s'acordaven determinades gratificacions per jubilació, que considera anàlogues a la mesura denunciada. Aquestes mesures, d'acord amb l'esmentada jurisprudència, tenen la consideració de mesures o elements de naturalesa retributiva i no d'acció social i, com a tals, han de ser recollides i desenvolupades en un norma amb rang de llei sota pena de nul·litat, si més no des del moment en què hi ha una jurisprudència unívoca en aquest sentit, això és, des del 2018.

En efecte, fins aquesta data no hi ha hagut una jurisprudència unànime en el marc de mesures com les estudiades. És arran de la STS 1062/2018 (ECLI:ES:TS:2018:1062), relativa al municipi de Icod de los Vinos, un cop introduït el nou model de cassació de la jurisdicció contenciosa administrativa, a partir de la qual ***“entiende la Sala que los premios de jubilación [...] no son medidas asistenciales. Se trata de remuneraciones distintas de las previstas para los funcionarios de las corporaciones locales por la legislación básica del Estado. Se debe reparar en que estos premios no responden a una contingencia o infortunio sobrevenidos sino que se devengan simplemente por la extinción de la relación de servicio funcional [...] Suponen, pues, una alteración del régimen retributivo de los funcionarios de las Administraciones Locales que carece de cobertura legal”***.

Aquesta jurisprudència ja era constant i sostinguda, però no unànime fins aquell moment. Amb caràcter previ, i com a excepció, la STS 6508/2013 (ECLI:ES:TS:2013:6508) argumenta que *“toda medida de acción social, como lo son las previstas en los artículos 27, 28, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 58 y 60 del Acuerdo sobre Personal Funcionario impugnados por el Abogado del Estado, tiene un coste económico, pero ello no conlleva la necesidad de considerarlas retribuciones porque su razón de ser y su régimen de devengo es muy diferente”*. D'aquesta manera el TS considerava que mesures relacionades amb la jubilació podia considerar-se que tenien una naturalesa assistencial i que, per tant, no estaven excloses a la negociació que estableix l'article 37 del TREBEP. Aquesta sentència de 2013 no esdevenia un criteri jurisprudencial consolidat en aquell moment, sinó que mostra que la doctrina aleshores no es podia considerar unànime, tot i que majoritàriament optava per considerar aquestes mesures com a retributives⁷.

⁷ De fet, l'any 2020 la CJA es remet ja a sentències de 2010 i, en el dictamen 236/2022, amb cita del dictamen 119/2020, indicava el següent:

En relació amb els premis de jubilació voluntària continguts en l'article 45 de l'Acord regulador, la Sala Contenciosa Administrativa, Secció Setena, del Tribunal Suprem, en la Sentència de 9 de setembre de 2010, recurs 3565/2007 –que cita l'Administració instructora–, ha determinat que infringeixen la disposició addicional quarta del text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local, aprovat pel Reial decret legislatiu 781/1986, i la disposició final segona de l'LRBRL i no es poden emparar en l'article 34 de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de la funció pública, perquè *“no atienden a los supuestos que se contemplan en el precepto ya que no son retribuciones contempladas en la regulación legal, como contempla la STS de 18 de enero de 2010 (cas. 4228/06) y como subraya la STS de 12 de febrero de 2008 no son un complemento retributivo definido en el artículo*



PARLAMENT DE CATALUNYA

Sigui com sigui, la jurisprudència és unànime a partir del 2018 i es sistematitza en la STS 591/2023 (ECLI:ES:TS:2023:591) ⁸. En concret, aquesta sentència recorda que *“hay jurisprudencia consolidada de esta Sala sobre los premios, gratificaciones o compensaciones por jubilación, ya sea si se perciben al llegar a la edad de la jubilación forzosa o se trata de premios por anticipo de jubilación”*. I afegeix:

Las líneas de tal jurisprudencia se resumen en estos términos:

1º Para determinar su naturaleza se deslinda las que son medidas de acción o de asistencia social de los que presentan naturaleza retributiva. Serán medidas de asistencia social si atienden contingencias o infortunios, luego tienen un fin compensatorio ante circunstancias sobrevenidas; serán retribuciones, si se trata de cantidades que se perciben por el hecho -natural- de llegar a la edad de jubilación.

2º De tener esa naturaleza retributiva, su percepción pugna con el carácter estatutario y no convencional o pactado de la relación funcional, lo que implica que la estructura retributiva del funcionario público viene determinada por una norma legal, no puede innovarse mediante pactos o mediante resoluciones administrativas o disposiciones contrarias a la normativa básica.

3º Que las retribuciones sean materia de negociación colectiva en el ámbito funcional conforme al artículo 37.1 a) y b) del EBEP 2015, no es contradictorio con esa naturaleza estatutaria, pues lo convencional tiene su aplicación en aspectos como el incremento, determinación o sobre la aplicación de las retribuciones complementarias, pero no alcanza a alterar o innovar esa estructura que en lo retributivo viene determinada por ley.

En consecuencia [...] reiteramos nuestra jurisprudencia en la que hemos declarado que no caben premios, gratificaciones o compensaciones por jubilación debido a su naturaleza retributiva, luego su percepción no puede ir contra la estructura retributiva prevista en cada norma, y en este caso, en el EBEP 2015 (artículos 22, 23 y 24).

La mateixa jurisprudència del Tribunal Suprem considera que les retribucions de la funció pública formen part del règim estatutari d'aquesta, que s'ha d'establir en el marc d'una norma amb rang de llei. En aquest sentit, la STC 99/1987 va dictaminar que **“es innegable que el «régimen retributivo de los funcionarios» interesa de modo directo a su Estatuto propio -de necesario establecimiento por Ley”**.

Determinada l'exigència d'una norma amb rang legal, la STS 22/2023 (ECLI:ES:TS:2023:22) precisa que aquesta exigència no pot ser únicament formal o nominal, sinó que implica una regulació substantiva. És per això que considera que **“debe señalarse que la arriba mencionada disposición adicional 21ª de la Ley 30/1984, aun previendo medidas de incentivación de la jubilación anticipada, no hizo una regulación precisa para el supuesto de que dichas medidas tuvieran carácter retributivo y, por ello, no satisface la exigencia de que las gratificaciones**

^{5º} del Real Decreto 861/84 y no se ajustan a las determinaciones del artículo 83 de la Ley 7/85 LBRL, por lo que procede su anulación”.

⁸ Aquesta sentència és rellevant no tan sols per estendre l'àmbit subjectiu de la qüestió de manera implícita, sinó per anul·lar en cassació una sentència que a la instància considerava la igualtat de tracte en relació als precedents i als contractats laborals com a fonament de l'aplicació dels premis en el cas objecte de la sentència.



PARLAMENT DE CATALUNYA

por jubilación anticipada tengan cobertura en una norma legal de alcance general”.

La suma dels elements anteriors permet concloure que les mesures que no siguin contraprestació a infortunis sobrevinguts, sinó conseqüència del pas del temps, tenen naturalesa retributiva i que les retribucions han de venir emparades i desenvolupades en una norma amb rang de llei.

Amb tot, cal indicar que la jurisprudència citada fins ara no ha analitzat casos exactament equiparables al del premi de jubilació regulat en l'Acord de condicions. En aquest cas hi ha un meritament progressiu que es va consolidant amb el pas del temps (els anys d'antiguitat) i que es pot veure afectat per la data de l'efectiva jubilació o per altres circumstàncies, com el gaudiment de la llicència per edat quan era vigent) o de l'actual permís progressiu per proximitat a l'edat legal de jubilació. Aquesta diferent construcció jurídica fonamentada en el meritament progressiu i les altres circumstàncies indicades fa que el subsidi de jubilació no només es pugui distingir de les mesures que el TS considera com a retributives, sinó que part del subsidi pot haver-se meritat amb anterioritat a la doctrina a la qual fa referència l'OAC. Això fa que pugui ser discutible l'aplicació analògica de la jurisprudència que cita l'OAC al cas dels subsidis de jubilació.

D'altra banda, la jurisprudència esmentada anteriorment es pot vincular també a l'abast de les bases estatals (dictades d'acord amb l'article 149.1.18 CE), que implicarien una mateixa estructura retributiva dels funcionaris de les diferents administracions; tot i que no és aquest un àmbit en el qual hi hagi prohibició de negociar, sinó tot el contrari, un àmbit obert a la negociació col·lectiva⁹, el TS, com s'ha vist, limita aquesta negociació a *“aspectos como el incremento, determinación o sobre la aplicación de las retribuciones complementarias, pero no alcanza a alterar o innovar esa estructura que en lo retributivo viene determinada por ley”*.

Aquesta perspectiva, clarament, no seria aplicable a les administracions parlamentàries. Com ja s'ha explicat (apartat 1.2), l'autonomia parlamentària inclou la possibilitat de tenir una norma interna amb força i valor de llei reguladora de l'estatut del seu personal (els

⁹ Els articles 37 i 38 del TREBEP no només no prohibeixen aquesta possibilitat, sinó que l'article 37.1 estableix que és objecte de negociació la determinació i aplicació de les retribucions complementàries dels funcionaris (lletra b), com també, entre d'altres, els plans de Previsió Social Complementària (lletra e).

En relació a les retribucions complementàries, com s'ha vist, la jurisprudència ha estat extremadament restrictiva.

En relació als plans de previsió social, la disposició final segona del Reial decret legislatiu 1/2002, del 29 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de Regulació dels Plans i Fons de Pensions estableix que *“las Administraciones públicas, incluidas las Corporaciones Locales, las entidades, organismos de ellas dependientes y empresas participadas por las mismas podrán promover planes de pensiones de empleo y realizar aportaciones a los mismos, así como a contratos de seguro colectivos [...] con el fin de instrumentar los compromisos u obligaciones por pensiones vinculados a las contingencias del artículo 8.6 de esta Ley referidos a su personal funcionario o laboral o en relación de servicios regulada por normas administrativas estatutarias”*. Les contingències cobertes per l'article 8.6 inclouen la jubilació, entre d'altres, en contra del que la jurisprudència ha previst en relació a les mesures econòmiques en relació a la jubilació, que com s'ha vist no considera mesures de previsió social, sinó retributives.



PARLAMENT DE CATALUNYA

ERGI, en el cas de Catalunya), que s'aplica de forma preferent a altra normativa en matèria de funció pública, inclosa la legislació bàsica estatal.

Cal tenir en compte, a més, que es podria discutir l'aplicació directa d'aquesta jurisprudència a l'Administració parlamentària, amb l'argument que la reserva de llei de l'estatut dels funcionaris públics (article 103.3 CE) podria no coincidir exactament amb la reserva de l'estatut del personal parlamentari a la norma amb força i valor de llei que determina l'article 72.2 de la CE i alguns estatuts d'autonomia com l'EAC (article 58.2). En l'apartat 1.2 s'ha partit de la hipòtesi que l'abast de les dues reserves era la mateixa per raons de coherència normativa, i, per tant, en tots dos casos era aplicable la doctrina de la STC 99/1987 sobre aquesta qüestió. Però no es pot descartar la solució contrària, o, si més no, que la interpretació del Tribunal Suprem d'aquesta doctrina en la matèria ara analitzada no es considerés aplicable a l'àmbit parlamentari, des d'una lògica institucional que diferenciï les administracions dels diferents poders que conformen l'Estat.

Sigui com sigui, i partint de la hipòtesi sobre l'abast de la reserva de llei formulada en l'apartat 1.2, és possible sostenir que la doctrina jurisprudencial a què s'ha fet referència és aplicable als subsidis de jubilació regulats en l'Acord de condicions, amb l'argument que el dret a la percepció de la prestació neix quan es produeix el fet "natural" (com diu la STS 591/2023) de la jubilació, la qual cosa li donaria un caràcter retributiu (i no assistencial).

Ara bé, l'aplicació d'aquesta jurisprudència en l'àmbit de la funció pública parlamentària ha de tenir en compte un element diferencial molt important, que ja s'ha esmentat reiteradament.

L'autonomia parlamentària permet al Parlament de Catalunya aprovar l'estatut jurídic dels seus funcionaris, amb valor i força de llei (article 58.2 EAC). Per tant, si aquestes retribucions es regulessin en els ERGI, es respectaria la reserva de llei en matèria retributiva, encara que la legislació bàsica estatal o l'autonòmica de desenvolupament no estableixin aquest concepte retributiu.

En aquest sentit, l'informe de l'OAC afirma que cap de les versions analitzades dels ERGI no regula la prima o el subsidi de jubilació, llevat de l'esment que en fa l'article 84.3 dels ERGI, en l'àmbit del permís progressiu per proximitat a l'edat legal de jubilació. L'OAC afegeix que aquest precepte ni defineix ni regula aquesta percepció.

Val a dir que l'esment a què es refereix l'OAC suposa un reconeixement de l'existència d'aquesta prima de jubilació, i del dret a la seva percepció parcial en el cas concret de les persones que s'acullen al permís progressiu per proximitat a l'edat legal de jubilació (en una quantitat inferior a la que perceben la resta de treballadors).

Tanmateix, aquest reconeixement sembla insuficient per considerar que es dona cobertura legal a la prima, més encara si es té compte que, com s'ha vist, la jurisprudència no en té prou amb una simple referència, sinó que exigeix que a la llei hi consti la regulació de la mesura.

Per tot això, si es considera d'aplicació la doctrina jurisprudencial invocada per l'OAC al subsidi de jubilació regulat a l'article 28 de l'Acord de condicions, aquesta regulació seria



PARLAMENT DE CATALUNYA

nul·la de ple dret pel fet d'haver regulat una matèria reservada a la llei (article 47.2 LPAC) o, en aquest cas, a una norma amb valor i força de llei.

2.2.3. Premi de vinculació

L'informe de l'OAC aborda també el premi de vinculació, que es recull a l'article 5 de l'Acord de condicions en tractar les retribucions.

Com a qüestió prèvia, cal indicar en primer lloc que l'autorització a l'OAC a fer una actuació prèvia de versemblança i, si s'escau, una investigació, d'acord amb l'article 4.2 de la LOAC, es referia als "fets denunciats", entre els quals no hi constava el premi de vinculació.

Amb tot, és cert que hi ha elements comuns entre els problemes detectats en la prima de jubilació i el premi de vinculació, tot i ser conceptes clarament diferenciats.

L'OAC aplica la jurisprudència sobre les gratificacions per jubilació a què ja s'ha fet referència (apartat 2.2.2) al premi de vinculació.

Aquest "premi" s'atorga pel compliment de 25, 30, 35 i 40 anys d'antiguitat com a treballador del Parlament de Catalunya i consisteix en rebre, per una sola vegada, bé la percepció d'una mensualitat íntegra, bé un mes suplementari de vacances. D'aquesta manera, el premi de vinculació pot consistir en una percepció econòmica o en temps de vacances.

L'article 5, apartat 5, en la redacció originària donada per l'acord de 2008, i apartats 5 bis i 5 ter, afegits per l'Acord de la Taula de negociació del 17 de desembre de 2021, diuen el següent:

5. Els funcionaris de carrera en situació de servei actiu que compleixen vint-i-cinc anys de treball efectiu en l'Administració del Parlament tenen dret a rebre, per una sola vegada, un premi de vinculació, que poden triar entre la percepció d'una mensualitat íntegra i un mes suplementari de vacances. En el cas que triïn com a premi el mes de vacances, n'han de fer ús de manera continuada dins l'any natural en què compleixen els vint-i-cinc anys de serveis prestats, immediatament abans o després del període de vacances anuals, de què han de fer ús entre els mesos de juliol i setembre. Poden fer ús del premi d'un mes de vacances fora d'aquest període si el cap o la cap corresponent, amb un informe motivat, entén que aquest fet no afecta les necessitats del servei.

5 bis. De la mateixa manera i amb les mateixes condicions que estableix l'apartat 5, els funcionaris de carrera en situació de servei actiu que compleixen trenta i trenta-cinc anys de treball efectiu tenen dret a percebre, per una sola vegada, un premi de gran vinculació i, als quaranta anys, un premi de vinculació extraordinària, que poden triar entre la percepció d'una mensualitat íntegra o un mes suplementari de vacances.

5 ter. El 31 de desembre de 2021 els funcionaris que ja han complert més de trenta anys, de trenta-cinc anys o de quaranta anys tenen dret a percebre, per una sola vegada i només en un dels tres supòsits, un premi de vinculació assimilat al que estableix l'apartat 5 bis, que poden triar entre la percepció d'una mensualitat íntegra o un mes suplementari de vacances.



PARLAMENT DE CATALUNYA

És pertinent distingir entre les dues possibilitats que permet l'acord (percepció dinerària o temps de vacances), ja que si bé la percepció dinerària té una clara analogia amb les mesures de naturalesa retributiva analitzades pel Tribunal Suprem, el gaudiment d'un mes de vacances no té aquest component retributiu (si més no, directe) i no té una relació tan clara amb les mesures estudiades per l'Alt Tribunal, raó per la qual una eventual nul·litat de ple dret podria ser discutida.

No obstant això, el dictamen 199/2020 de la CJA considera que, *“pel que fa als premis d'antiguitat com el que s'estableix en l'article 36 de l'Acord regulador, els pronunciaments dels tribunals superiors de justícia han determinat que els premis de permanència, constància o antiguitat ¹⁰ en la corresponent entitat local negociats col·lectivament són nuls de ple dret –Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia/Sevilla (Sentència de 4 de febrer de 2005), d'Andalusia/Màlaga (Sentència de 21 d'octubre de 2003), de Cantàbria (Sentència de 6 de juny de 2003), i de les Illes Canàries (Sentència 23/2015, de 9 d'abril)–. Aquests tipus de premis es qualifiquen com una retribució no prevista legalment i per això s'anul·len. Un dels arguments que esgrimeixen els tribunals és que l'antiguitat en la funció ha de ser retribuïda amb els triennis corresponents”*.

En relació a aquest supòsit analitzat per la CJA cal fer dues precisions. D'una banda, els pronunciaments judicials invocats no constitueixen el que l'article 1.6 del Codi civil conceptua com a jurisprudència (la del Tribunal Suprem), sinó jurisprudència de tribunals superiors. De l'altra, tot i fer un esforç per a cercar una jurisprudència anàloga, no consta cap sentència que prengui en consideració la possibilitat de no rebre contraprestació i optar exclusivament per un temps de vacances, cas del premi de vinculació.

Per tant, pel que fa a la possibilitat de substituir el premi d'antiguitat per temps de vacances, la resposta que es pot donar no és, a la vista dels elements que s'han exposat, certa ni segura.

Malgrat això, és cert que els dies de vacances es poden considerar com un increment indirecte de les retribucions (mateix sou per menys temps treballat), la qual cosa podria fonamentar l'aplicació de la jurisprudència contrària a la regulació d'aquestes gratificacions en disposicions amb rang inferior a la llei.

Pel que fa a la part que té un contingut directament econòmic (percepció dinerària), dels requisits i continguts del premi, al marge de quina sigui la seva nomenclatura i on s'incardina sistemàticament, i d'acord amb la jurisprudència a què ja s'ha fet referència (apartat 2.2.2), se'n pot derivar que no és una mesura social sinó retributiva, ja que es percep exclusivament pel pas del temps i no per infortunis no previsibles.

¹⁰ El cas analitzat inclou la retribució econòmica i les vacances: *“Els empleats/empleades públics municipals que compleixin o hagin complert 25 anys de servei efectiu en aquest Ajuntament tenen dret a un reconeixement d'una ajuda per una sola vegada per un import de 1.000,00 euros, que s'han de fer efectius dins l'any en curs, més al gaudi d'1 setmana de vacances, que ha de tenir lloc en el mateix any, prèvia sol·licitud.”*



PARLAMENT DE CATALUNYA

En efecte, els premis de vinculació, quan tenen naturalesa econòmica, són fàcilment assimilables als premis de jubilació vistos per la jurisprudència, ja que hi ha una linealitat entre el pas del temps i el cobrament d'un ajut o premi.

Una altra qüestió és que es pugui plantejar el dubte de l'aplicació directa d'aquesta jurisprudència en l'àmbit de la funció pública parlamentària, tenint en compte la seva vinculació amb l'abast de les bases estatals (dictades d'acord amb l'article 149.1.18 CE), que implicarien una mateixa estructura retributiva dels funcionaris de les diferents administracions; i també la possibilitat de defensar que la reserva a una norma amb força i valor de llei per a la regulació de l'estatut del personal al servei del Parlament no és equivalent a la reserva de llei de l'article 103.3 CE (qüestions ja abordades en l'apartat 2.2.2).

Sigui com sigui, com també es deia en l'apartat 2.2.2, l'eventual aplicació d'aquesta jurisprudència en l'àmbit de la funció pública parlamentària ha de tenir en compte l'element diferencial de l'autonomia parlamentària, que permet a les assemblees legislatives aprovar l'estatut jurídic dels seus funcionaris (si això ho estableixen els estatuts d'autonomia), amb valor i força de llei. Per tant, si aquestes percepcions es reguessin en els ERGI (en el cas de Catalunya), es respectaria la reserva de llei en matèria retributiva, encara que la legislació bàsica estatal o la catalana de desenvolupament no estableixin aquest concepte retributiu.

Afirma l'informe de l'OAC que cap de les versions analitzades dels ERGI no regula el premi de vinculació.

Cal precisar que a aquest premi s'hi refereix l'article 18.6.a dels ERGI. Aquest article estableix que correspon a l'Àrea d'Administració de Recursos Humans (que depèn del Departament de Recursos Humans de la Direcció de Govern Interior) la funció de supervisar i gestionar totes les incidències que afecten la vida administrativa del personal del Parlament, entre les quals s'esmenten els premis per antiguitat.

Amb tot, aquest reconeixement és insuficient per considerar que es dona cobertura legal suficient al premi, més encara si es té compte que, com s'ha vist, la jurisprudència no en té prou amb una simple referència, sinó que exigeix que a la llei hi consti la regulació de la mesura.

Per tot això, si es considera d'aplicació la doctrina jurisprudencial invocada per l'OAC al premi de vinculació regulat a l'article 5 de l'Acord de condicions, aquesta regulació (almenys, en la part que implica una percepció econòmica) seria nul·la de ple dret pel fet d'haver regulat una matèria reservada a la llei (article 47.2 LPAC) o, en aquest cas, a una norma amb valor i força de llei ¹¹.

¹¹ Cal desvincular aquesta conclusió del que estableix la disposició addicional sisena de la Llei 5/2012, del 20 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives i de creació de l'impost sobre estades en establiments turístics, a la qual fa referència l'OAC. Certament, aquesta disposició estableix la nul·litat de ple dret dels acords, els pactes o les clàusules dels convenis col·lectius que se subscriuguin en matèria de premis per vinculació o antiguitat que contravinquin la mateixa disposició, l'apartat 2 de la qual estableix que, a partir de l'entrada en vigor de la Llei, són inaplicables les condicions regulades en els convenis col·lectius que estableixin premis vinculats als anys de serveis prestats consistents en la percepció de



2.2.4 Conseqüències de la possible nul·litat de ple dret de la regulació de la prima o subsidi de jubilació i del premi de vinculació.

L'OAC insta el Parlament a revisar l'encaix normatiu tant de la prima de jubilació com del premi de vinculació.

Tot i que de les consideracions efectuades en els dos apartats anteriors s'infereix que l'eventual nul·litat de ple dret de la regulació en l'Acord de condicions de la prima de jubilació i del premi de vinculació plantejaria alguns dubtes (sobretot en el cas de la prima de jubilació i del premi de vinculació en la modalitat de temps de vacances), es considera convenient aclarir la situació i iniciar un procediment de revisió d'ofici per nul·litat de ple dret de les disposicions afectades, de conformitat amb el que disposa l'article 106 de la LPAC.

D'acord amb l'article 108 de la LPAC, es considera necessari suspendre l'execució de les disposicions objecte de revisió, davant dels perjudicis que podria causar la seva aplicació si se'n declarés la nul·litat de ple dret.

L'OAC afegeix que cal que el Parlament, *"en qualsevol cas, revisi d'ofici la validesa dels actes relatius a l'autorització i pagament de les dites gratificacions concedides fins a la data per possible nul·litat de ple dret, i que informi del resultat d'aquesta revisió i de les mesures que consideri endegar al respecte"*.

En relació a aquesta segona consideració de l'OAC, cal indicar que, si més no en aquest moment, no procedeix iniciar la revisió d'ofici per nul·litat de ple dret dels actes d'aplicació de les disposicions qüestionades dictats fins el moment present. Fins que no es produeixi (si és el cas) l'eventual declaració de nul·litat de ple dret d'aquelles disposicions, previ el dictamen favorable de la CJA, no és procedent iniciar cap altre procediment en relació als actes d'aplicació.

Tot i que, com s'acaba de dir, no és aquest el moment d'abordar la qüestió plantejada, cal deixar constància de la doctrina de la CJA arran de la STS 658/2019, en relació a uns increments retributius, que es recull en els dictàmens 283/2019, 327/2019 i ha esdevingut doctrina consolidada. En concret, la CJA diu el següent:

[..] la il·legalitat tan sols és imputable a l'Administració, no al funcionari interessat, que va actuar amb la confiança legítima i de bona fe, i, a més, ha transcorregut un període temporal tan considerable que la mateixa Administració instructora considera suficient per a limitar la seva acció de devolució. En aquest marc, la Comissió estima que l'exercici de la revisió en el cas que s'examina seria en si mateixa contrària a la bona fe en els termes previstos per l'article 106 de l'LRJPAC (actual art. 110 de l'LPAC). I en resultar aplicable la doctrina del Tribunal Suprem, emesa mitjançant les sentències 658/2019, de 22 de maig, i 1026/2019, de 10 de

quantitats en matèria de lic. Però aquest apartat 2 (i, en conseqüència, el 4) només s'aplica a les administracions i entitats a què fa referència l'apartat 3, entre les quals no s'hi inclou el Parlament, entre d'altres institucions.



PARLAMENT DE CATALUNYA

juliol, es conclou que no es pot exercir la facultat de revisió d'ofici. D'aquesta manera, la conclusió a la qual s'arriba és que no és procedent l'exercici de l'acció de nul·litat de ple dret.

Ara bé, malgrat això, el TS conclou a la STS 694/2021, del 24 de febrer de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:694), que *“para apreciar que una revisión de oficio es contraria a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes, debe realizarse en una resolución tras la incoación del correspondiente [procedimiento] administrativo, de conformidad con los principios generales que al respecto se establecen en la Ley de Procedimiento Administrativo”*.

Per tant, donat el cas que es declari la nul·litat de ple dret de la regulació de la prima o subsidi de jubilació i del premi de vinculació, caldrà incoar el corresponent procediment administratiu en relació als actes d'aplicació. En el cas que concorrin els límits establerts a l'article 110 LPAC, si així ho estableix el dictamen de la CJA, caldrà resoldre que no procedeix la declaració de nul·litat de ple dret dels actes d'aplicació.

2.2.5. Eventual regulació en els ERGI de les matèries analitzades

En virtut de l'autonomia parlamentària, els ERGI poden establir l'estructura retributiva dels seus funcionaris, sense subjecció al que disposa la legislació bàsica estatal ni la catalana de desenvolupament.

En aquest marc seria viable establir una regulació de les percepcions analitzades per l'OAC en l'apartat 2 de l'informe raonat, o la regulació alternativa que es considerés oportuna.

Aquesta possibilitat situa la qüestió en l'àmbit de la negociació amb els representants dels treballadors i, en últim extrem, de la decisió política dels òrgans competents de la Cambra (Mesa i Comissió d'Afers Institucionals).

En aquest sentit, es vol deixar constància que l'Acord de la taula de negociació signat el 25 d'octubre de 2023 va decidir en el punt 6è el següent:

Encarregar a la Direcció de Govern Interior - Departament de Recursos Humans l'impuls de les negociacions per a la racionalització i la consegüent incorporació o modificació als Estatuts del règim i el govern interiors de les condicions laborals per al personal al qual falta menys de cinc anys per a l'edat de jubilació ordinària.



2.3. Provisió en el lloc d'oïdor o oïdora de comptes de l'any 2015

2.3.1. *Qüestió analitzada*

En relació als fets denunciats sobre la cobertura del lloc d'oïdor o oïdora de comptes, l'informe de l'OAC constata que *"el darrer i únic nomenament en aquest lloc de treball"* va ser el que es va fer mitjançant l'encàrrec de funcions a una funcionària interina del Parlament mitjançant Resolució d'1.10.2015 de la secretària general. Afegeix que, a diferència dels llocs de cap de departament que es fan mitjançant el sistema de lliure designació, aquest lloc de treball s'ha de proveir per concurs específic, entre funcionaris del grup A (subgrup A1) del Cos d'Interventors de l'Administració de la Generalitat o de l'Administració local (article 17.2 ERGI). L'OAC entén que aquesta forma de provisió per a aquest lloc (concurs específic) és conseqüència de les rellevants funcions de fiscalització i de gestió econòmica que li corresponen.

L'OAC precisa que el sistema de provisió emprat l'any 2015 va ser un encàrrec de funcions, que és un sistema de provisió extraordinària i temporal per necessitats urgents, no regulat en els ERGI, sinó en els articles 105 i 106 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 (RPGC). En aquesta regulació (article 106.3) s'estableix que el nomenament en funcions resta automàticament sense efecte si, un cop exhaurit el termini de sis mesos, no s'ha procedit a la publicació del concurs específic que correspongui.

A parer de l'OAC, la manca de la deguda convocatòria per part del Parlament un cop transcorregut el termini de sis mesos hauria deixat sense efectes el nomenament de l'any 2015, i *"no ha permès, en els darrers 7 anys, exercir les rellevants funcions de fiscalització i de gestió econòmica que corresponen a aquest lloc amb les condicions d'independència que deriven d'una provisió definitiva mitjançant concurs específic tal com s'estableix expressament en els ERGI"*.

Tot i que poc després de la presentació de la denúncia es va convocar el concurs específic per proveir el lloc, l'OAC insta el Parlament a revisar la situació assenyalada i, en particular, els efectes de la manca de convocatòria del lloc de treball, un cop transcorregut el termini màxim de sis mesos comptador a partir de la resolució per la qual es va efectuar l'encàrrec de funcions l'any 2015, i a informar del resultat d'aquesta revisió i de les mesures que consideri endegar al respecte.

2.3.2. *Persona que ha ocupat el lloc d'oïdor o oïdora de comptes des del 2015*

La persona que ha ocupat el lloc d'oïdor o oïdora de comptes mitjançant encàrrec de funcions tenia la condició de funcionària de carrera de l'Escala Superior d'Intervenció del Cos d'Intervenció de la Generalitat de Catalunya, nomenada per Resolució del



PARLAMENT DE CATALUNYA

director general de la Funció Pública, de 20 de febrer de 1998 (DOGC núm. 2586, del 25 de febrer de 1998).

La seva situació administrativa en aquest Cos ha estat la de serveis especials, segons Resolució de la Direcció General de Funció Pública del 25 de febrer de 2010, amb efectes des del dia 1 de febrer de 2010, per raó d'haver adquirit la condició de personal al servei del Parlament (article 88.1.j TULFP), en virtut del seu nomenament com a funcionària interina interventora adjunta a l'oïdor de comptes del Parlament, grup A1, segons Acord de la Mesa del Parlament del 12 de gener de 2010 (BOPC núm. 613, del 18 de gener de 2010).

Mitjançant Resolució de la secretària general del Parlament de l'1 d'octubre de 2015, li van ser encarregades les funcions del lloc de treball d'oïdora de comptes del Parlament de Catalunya, grup A1, amb efectes a partir del 15 d'octubre de 2015.

Per Resolució de la directora de Serveis del Departament d'Economia i Hisenda, del 14 de setembre de 2023, s'ha declarat la seva jubilació forçosa per edat i per Resolució del secretari general del mateix Departament d'Economia i Hisenda ECO/3814/2023, de 31 d'octubre, ha cessat, amb efectes del dia 17 de novembre de 2023, com a interventora de la Intervenció General de la Generalitat (DOGC núm. 9041, de 15 de novembre de 2023). Per Acord de la Mesa del Parlament del 14 de novembre de 2023, ha cessat al Parlament per jubilació, amb efectes del 18 de novembre de 2023.

2.3.3. Provisió del lloc d'oïdor o oïdora de comptes del Parlament

Els llocs d'oïdor o oïdora de comptes i el d'interventor o interventora adjunt són els únics a la relació de llocs de treball (RLT) del Parlament que només poden ser proveïts amb funcionaris d'altres Administracions (en concret, del grup A1 del Cos d'Interventors de la Generalitat o de l'Administració Local).

En el cas concret del lloc d'oïdor o oïdora de comptes, l'article 17.2 dels ERGI estableix de forma expressa que aquest lloc de treball es proveeix per concurs específic, entre funcionaris del grup A (subgrup A1) del Cos d'Interventors de l'Administració de la Generalitat o de l'Administració local.

Com es veurà més endavant, el Parlament ha nomenat per a aquests llocs personal que complia aquesta condició, si bé ho ha fet com a personal interí (tot i que les persones nomenades eren aptes per accedir al lloc de treball mitjançant un sistema ordinari de provisió).

A diferència d'altres interins (propis del Parlament o provinents d'altres administracions), la persona que ha ocupat el lloc en els darrers anys no podia ser estabilitzada com a funcionària del Parlament (en aplicació la Llei de l'Estat 20/2021, del 28 de desembre, de mesures urgents per a la reducció de la temporalitat en l'ocupació pública), perquè no hi ha cos o escala parlamentari d'interventors.

2.3.4. La resolució d'encàrrec de funcions de l'any 2015



PARLAMENT DE CATALUNYA

La resolució d'encàrrec de funcions de l'any 2015 es va fer per substituir l'anterior oïdor de comptes, que havia començat a gaudir d'una llicència per edat. D'acord amb el llavors vigent article 79.1 dels ERGI, amb l'obtenció aquesta llicència es mantenia la condició de funcionari del Parlament fins al moment en què la perdés per jubilació.

El punt 5.1 de les normes d'aplicació de la llicència per edat aprovades per la Mesa del Parlament el 18 de novembre de 2008, objecte d'uns "aclariments" -en realitat, modificacions de data 18 de març de 2009- establia el següent

El personal que s'acull a la llicència per edat deixa de prestar serveis i, en conseqüència, no ocupa cap lloc de treball a l'Administració parlamentària. No obstant això, la seva situació és de servei actiu, amb les condicions que regulen aquestes normes.

Els termes d'aquesta norma semblen contradictoris, atès que és difícil conjugar una situació de servei actiu amb el fet de no ocupar un lloc de treball o, si més no, sense tenir-lo reservat. De fet, els ERGI estableixen un supòsit de servei actiu consistent en el cas dels funcionaris que *"tenen una llicència o un permís que comporten la reserva del lloc de treball"* (article 68.c).

És probable que, davant d'aquesta regulació poc precisa, es considerés que el lloc que ocupava el funcionari al qual s'havia atorgat la llicència per edat no estava vacant en sentit tècnic i, per tant, s'havia de cobrir amb mecanismes de provisió temporal.

El sistema que es va seguir en aquest cas és el de l'encàrrec de funcions, regulat en RPGC.

Amb tot, la resolució d'encàrrec de funcions es referia només als articles 105 i 107 del RPGC, que regulen, respectivament, la possibilitat de l'encàrrec de funcions i el supòsit de l'acumulació de tasques ¹². No es referia, en canvi, a l'article 106, que és el que fa referència al límit temporal de 6 mesos dels encàrrecs.

Cal fer una primera consideració sobre l'aplicació del RPGC al personal al servei del Parlament.

Cal partir del que ja s'ha indicat i raonat en l'apartat 1.2.

El Parlament, en virtut de la seva autonomia (art. 58.1 EAC), aprova l'estatut del seu personal (art. 58.2 EAC).

En particular, l'article 1 dels ERGI estableix el següent

¹² La resolució, a més de l'encàrrec de funcions, establia l'acumulació de tasques del lloc d'interventor d'institucions estatutàries. Cal tenir en compte que, durant el mateix període en què la funcionària ha ocupat el lloc d'oïdora de comptes del Parlament, ha desenvolupat igualment les funcions d'interventora al Consell de Garanties Estatutàries i al Consell de l'Audiovisual de Catalunya (en ambdós casos previ nomenament dels Plens respectius), al Síndic de Greuges (previ nomenament del Síndic) i a la Sindicatura de Comptes (en tant que Oïdora de Comptes del Parlament, segons l'article 54.1 de la Llei 18/2010, de 7 de juny, reguladora de la institució) i a l'OAC (en tant que membre de l'Oïdoria de Comptes del Parlament, segons article 57 de les Normes d'Actuació i de Règim Interior de l'Oficina).



PARLAMENT DE CATALUNYA

Article 1

Objecte i règim aplicable

1. El règim i el govern interiors del Parlament es regeixen d'acord amb aquests estatuts.
2. En tot allò que no regulen aquests estatuts, s'apliquen supletòriament el 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, i la legislació que n'és complementària.
3. S'apliquen al personal del Parlament els preceptes sobre funció pública continguts en normes amb rang de llei diferents d'aquelles a què fa referència l'apartat 2 que puguin ésser considerats més favorables per als treballadors.

D'acord amb aquest precepte, els ERGI són d'aplicació preferent a qualsevol altra normativa amb rang legal, inclosa la legislació bàsica estatal i la catalana de desenvolupament.

Amb més raó encara ho ha de ser en relació amb la normativa reglamentària de la Generalitat, com és el cas del precepte transcrit del RPGC.

Ara bé, fins i tot si el RPGC es considerés d'aplicació, cal tenir en compte que l'encàrrec de funcions només es pot efectuar a un "funcionari", denominació que en la terminologia de la normativa de funció pública de la Generalitat es correspon amb els funcionaris de carrera. De fet, el RPGC no fa cap referència al nomenament de personal interí, matèria que es regula exclusivament en el TULFP (article 124). El nomenament de personal interí no és un sistema d'ingrés a un cos de funcionaris, sinó només per a ocupar un lloc concret o assumir unes tasques determinades; per tant, sobre la base d'aquest nomenament (en el cas analitzat, el previ nomenament com a interventora adjunta), no s'adquireix el dret a la mobilitat, que sí tenen els funcionaris de carrera.

En conseqüència, l'encàrrec de funcions no era la forma idònia de proveir aquest lloc amb caràcter temporal.

Cal analitzar, per tant, quina hauria hagut de ser la norma d'aplicació en el marc dels ERGI per a la provisió temporal del lloc.

Els ERGI estableixen diferents formes de provisió temporal dels llocs de treball, però, certament, en aquest cas, les opcions quedaven reduïdes pel fet que el lloc d'oïdor o oïdora de comptes s'ha de cobrir necessàriament amb funcionaris al servei de determinats cossos d'altres Administracions, tal com ja s'ha explicat.

L'opció per a la provisió temporal del lloc més adequada en aquest cas hauria estat la comissió de serveis.



PARLAMENT DE CATALUNYA

L'article 68.1.d dels ERGI estableix que la comissió de serveis *"es pot conferir per a ocupar llocs de treball o per a complir funcions en l'Administració parlamentària, en l'administració d'altres assemblees legislatives o altres administracions públiques, en òrgans constitucionals o estatutaris, en entitats públiques o governs estrangers, en organismes internacionals o en programes de cooperació internacional"*.

Per tant, aquest precepte estableix la possibilitat de conferir comissions de serveis a funcionaris del Parlament per a complir funcions en altres administracions o institucions.

Tanmateix, en el cas que s'analitza, la situació és la inversa: qui hagués hagut de conferir la comissió de serveis és l'Administració d'origen de la persona afectada, lògicament en resposta a una prèvia petició del Parlament. En conseqüència, s'hauria hagut d'aplicar la legislació reguladora de la funció pública d'aquestes altres administracions.

En el cas concret de l'Administració de la Generalitat (la d'origen de la persona afectada), el precepte d'aplicació és l'article 103 del RPGC, que estableix el següent:

La comissió de serveis es pot conferir per a ocupar llocs de treball o per a complir funcions en l'Administració parlamentària, en l'administració d'altres assemblees legislatives o altres administracions públiques, **en òrgans constitucionals o estatutaris**, en entitats públiques o governs estrangers, en organismes internacionals o en programes de cooperació internacional.

Certament, la decisió és de l'Administració d'origen, i, per tant, en hipòtesi, la comissió de serveis s'hauria pogut denegar.

L'alternativa a la comissió de serveis és el nomenament com a personal interí.

Cal dir, en primer lloc, que ocupar llocs de treball d'alta responsabilitat amb personal interí no és una política adequada dels recursos humans, ja que els llocs de nivell superior o de comandament han d'estar ocupats per personal funcionari de carrera que hagin superat el corresponent procediment de provisió del lloc de treball (concurs específic o lliure designació). En canvi, els llocs de nivell inferior són els que es poden ocupar pel personal funcionari de carrera de nou ingrés.

Amb tot, l'article 57.2 dels ERGI estableix la possibilitat excepcional, quan es tracti de llocs de treball singulars de caràcter tècnic especialitzat o de llocs de treball que es proveeixen per lliure designació, de nomenar personal interí de forma directa. En un altre apartat d'aquest informe (apartat 2.8.4) es farà algun comentari addicional sobre aquest precepte, però atès que és vigent hauria estat una opció viable en el cas analitzat. A més, en aquest cas es dona la circumstància que la persona designada era membre d'un dels cossos des del qual es pot accedir al lloc de treball. Per tant, les prevencions indicades pel que fa al nomenament de personal interí perdrien bona part de la seva raó de ser.

Ara bé, novament cal insistir en què la forma òptima de proveir temporalment el lloc hauria estat la comissió de serveis, i no l'interinatge.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Aquesta observació val tant pel lloc d'oïdor o oïdora de comptes, com pel lloc que la persona afectada va ocupar anteriorment (interventor o interventora adjunt), en el qual se la va nomenar com a interina.

Sigui com sigui, el problema principal no és tant la forma concreta utilitzada per al nomenament, sinó el fet que la provisió temporal del lloc hagi tingut una durada notablement llarga (més de 8 anys), tal com s'explica més endavant.

Sobre la provisió mitjançant l'encàrrec de funcions, és clar que es va produir un defecte de forma, però tenint en compte que s'hagués aconseguit el mateix resultat amb un nomenament de personal interí de forma directa (article 57.2 ERGI), no sembla que es pugui considerar que es produís la causa de nul·litat de ple dret de prescindir totalment i absolutament del procediment legalment establert (article 62.1.e LRJPAC¹³, equivalent a l'actual article 47.1.e LPAC). El dubte estaria més aviat en si la resolució d'encàrrec de funcions es podia considerar anul·lable, o una simple irregularitat no invalidant pel fet que l'acte tenia els requisits indispensables per aconseguir la seva finalitat i no va produir indefensió (article 63.2 LRJPAC, equivalent a l'article 48.2 LCAP); val a dir que, en el cas que fos anul·lable, hauria transcorregut ja el termini de 4 anys per a declarar-ne la lesivitat per a l'interès públic (article 103.2 LRJPAC, equivalent a l'article 107.2 LPAC).

2.3.5. Antecedents en la provisió d'aquest lloc de treball

D'ençà del restabliment de les institucions d'autogovern de Catalunya, el primer oïdor de comptes del Parlament es va nomenar per Acord de la Mesa del 16 de juliol de 1981. Aquest nomenament es va fer en paral·lel al seu nomenament com a funcionari del Parlament, previ concurs restringit a personal contractat prèviament (BOPC núm. 40, de 31 de juliol de 1981) i es va perllongar fins l'Acord de la Mesa de 24 de juliol de 1990, que el va declarar en situació de serveis especials, amb efectes del dia 1 d'agost de 1990 (BOPC núm. 195, de 17 de setembre de 1990).

Mitjançant Acord de la Mesa del Parlament de 24 de juliol de 1990, es va procedir al nomenament d'un nou oïdor com a oïdor de comptes interí del Parlament de Catalunya, amb efectes del dia 1 d'agost de 1990 (BOPC núm. 195, de 17 de setembre de 1990), que es va perllongar fins l'1 de setembre de 2000.

Mitjançant Acord de la Mesa del Parlament de 25 de juliol de 2000, es va nomenar una altra persona perquè ocupés interinament el lloc d'oïdor de comptes del Parlament de Catalunya, amb efectes de l'1 de setembre de 2000 (BOPC núm. 89, de 31 de juliol de 2000).

Per tant, el lloc d'oïdor de comptes mai no ha estat objecte de provisió mitjançant convocatòria pública oberta (ni en forma de concurs ni en forma de lliure designació) i, des de l'any 1990, mai no ha estat proveït de forma definitiva.

¹³ Vigent en el moment de la resolució d'encàrrec de funcions.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Tots els nomenaments han tingut una durada aproximada que ha oscil·lat entre els 8 (el cas que s'analitza) i els 15 anys (exclosos els anys de gaudiment de la llicència per edat).

2.3.6. Durada de la provisió temporal del lloc

Centrant la qüestió en el cas que s'analitza, la durada de la provisió temporal del lloc ha estat lleugerament superior a 8 anys.

El manteniment de la provisionalitat podria tenir alguna justificació fins la jubilació de l'anterior oïdor de comptes, que es va produir el dia 26 de juny de 2019. Com s'ha indicat abans, la persona que ocupava aquest lloc gaudia d'una llicència per edat, i segons les normes de desplegament d'aquesta llicència, es mantenia en la situació de servei actiu¹⁴.

Passada aquesta data, però, no es pot justificar el manteniment de la provisionalitat, per molt que aquesta hagi estat la pràctica habitual pel que fa als anteriors nomenaments en aquest lloc (com es veurà més endavant -apartat 2.7-, el mateix es pot dir d'altres llocs d'alt nivell del Parlament).

Cal reiterar que, en aquest cas, a diferència d'altres situacions d'interinatge, la persona afectada (com els seus antecessors) pertany a un dels cossos de funcionaris que permeten l'accés a aquest lloc de treball, i, per tant, si s'hagués convocat el concurs s'hi hauria pogut presentar.

El manteniment d'aquesta situació, com es deia, no té cap justificació (si més no des del 26 de juny de 2019). Tan sols es pot indicar que el 20 de juny de 2023 s'ha corregit aquesta anomalia, amb la convocatòria oberta de la plaça (per primer cop des del restabliment del Parlament el 1980), mitjançant concurs específic (BOPC del 28 de juny de 2023), el qual s'ha resolt per acord de la Mesa del Parlament de nomenament d'una nova oïdora de comptes (Acord de la Mesa del Parlament del 14 de novembre de 2023).

2.3.7. Efectes de la manca de convocatòria oberta del lloc un cop passats sis mesos des del nomenament

L'informe emès per l'OAC afirma que *“la manca de la deguda convocatòria per part del Parlament un cop transcorregut el termini de 6 mesos hauria deixat sense efectes el nomenament de l'any 2015 i, en qualsevol cas, no ha permès, en els darrers 7 anys, exercir les rellevants funcions de fiscalització i de gestió econòmica que corresponen a aquest lloc amb les condicions d'independència que deriven d'una provisió definitiva mitjançant concurs específic tal com s'estableix expressament en els ERGI”*.

¹⁴ No es fa una anàlisi a fons d'aquesta problemàtica, que ja s'ha indicat que planteja dubtes. Aquests dubtes s'han de traslladar al fet que la llicència per edat de l'anterior oïdor impedis la provisió definitiva del lloc.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Cal afegir que l'informe de l'OAC esmenta en una nota a peu de pàgina la STS de 16 de juny de 2017 (núm. 1066/2017), d'acord amb la qual el nomenament en funcions queda sense efecte i, per aquest motiu (afegeix l'OAC), la persona que es manté en aquest lloc s'hauria de considerar un "funcionari de fet" ¹⁵.

Al respecte cal fer les consideracions següents:

a) L'article 106 del RPGC estableix l'obligació de convocar el lloc dins dels 6 mesos des de la data de la resolució d'encàrrec de funcions (apartat 1), i que, un cop hagin transcorregut aquests 6 mesos sense que es convoqui el concurs, el nomenament resta automàticament sense efecte (apartat 3). El RPGC no és d'aplicació al Parlament, tal com ja s'ha indicat, malgrat que l'encàrrec efectuat es va fonamentar erròniament en aquesta norma, i, en concret, en l'article 105 (sense esmentar el 106). D'altra banda, i amb caràcter general, la mateixa resolució d'encàrrec de funcions no contenia cap referència a l'eventual aplicació del límit temporal de l'article 106 del RPGC.

En conseqüència, es considera que, un cop passats 6 mesos des del nomenament, aquest no va restar automàticament sense efecte pel fet que no es convoqués el concurs específic ¹⁶.

b) La STS de 16 de juny de 2017 (núm. 1066/2017), a què fa referència l'OAC, analitza un supòsit en què era d'aplicació l'article 106 del RPGC (que ja s'ha indicat que no ho seria en el cas analitzat).

En concret, el fonament de dret tercer fa la següent consideració:

El presupuesto del que partir, ya se ha dejado dicho anteriormente, es el de que habiéndose proveído la plaza de Jefe de la Inspección Territorial por el sistema de encargo de funciones, y habiendo transcurrido el tiempo al efecto, **por mandato normativo**, automáticamente, había expirado el nombramiento, de suerte que el citado no podía en modo alguno desempeñar las competencias atribuidas legalmente al órgano del que formaba parte; en consecuencia tal vicio de legalidad implicaba la propia inexistencia jurídica de los actos administrativos dictados por el citado, pues resultaba una actividad al margen del ente administrativo al que se le pretende otorgar su procedencia; estando en presencia del supuesto más grave de nulidad de pleno derecho, pues la actuación del funcionario sin nombramiento carecía de validez alguna, por manifiesta y grave incompetencia material del funcionario, en tanto que lleva a cabo unas atribuciones y competencias que le resultaban ajenas y extrañas. Lo que nos ha de llevar a desestimar la pretensión actuada.

Com es veu, cal un mandat normatiu perquè el nomenament quedi sense efecte, i aquest mandat no es dona en el cas analitzat.

¹⁵ Val a dir, a més, que la sentència no fa seva, si més no de manera explícita, l'expressió "funcionari de fet", que sí que invoquen les parts.

¹⁶ De fet, fins i tot si es considerés d'aplicació l'article 106 del RPGC, fins la jubilació de l'anterior oïdor de comptes (el 26 de juny de 2019) es podria entendre que el lloc de treball estava reservat, per les raons exposades més amunt (apartat 2.3.4). Si això era així, es donaria l'excepció per convocar el concurs que estableix el mateix article 106.1 del RPGC ("llevat que el lloc de treball estigui reservat a un funcionari per algun dels motius establerts a la normativa vigent").



PARLAMENT DE CATALUNYA

D'altra banda, la sentència es refereix al cas d'un funcionari que dictava actes administratius en l'àmbit tributari, amb una afectació directa als administrats, i és justament un administrat qui va impugnar aquests actes.

L'aplicació estricta de la doctrina d'aquesta sentència a tots els supòsits d'encàrrecs de funcions que es regeixen pel RPGC potser s'hauria de matisar, si més no tenint en compte l'existència de problemàtiques semblants en molts llocs de treball de l'Administració de la Generalitat, tal com han fet palès informes recents de la Sindicatura de Comptes sobre dos departaments d'aquesta Administració.

En concret, en els informes 8/2022 (sobre despeses de personal del Departament de Cultura) i 22/2022 (sobre despeses de personal del Departament de la Presidència), la Sindicatura constata l'existència, a 31 de desembre de 2020, de 32 encàrrecs de funcions al Departament de Cultura i de 17 encàrrecs de funcions al Departament de la Presidència.

Pel que fa als llocs de treball recollits en la RLT per ser ocupats mitjançant concurs específic, la mateixa Sindicatura precisa que al Departament de Cultura hi havia 26 llocs de treball ocupats mitjançant encàrrecs de funcions, que en 16 casos el lloc ocupat no estava reservat a cap funcionari i que en 12 d'aquests 16 casos els encàrrecs de funcions registraven una durada superior a l'any. La durada més elevada va ser un encàrrec de funcions de deu anys i deu mesos.

Al Departament de la Presidència, els llocs de treball per ser proveïts mitjançant concurs específic ocupats mitjançant encàrrecs de funcions eren 4, cap d'ells estava reservat a cap funcionari i registraven una durada d'entre sis mesos i quatre anys.

En ambdós informes, la Sindicatura de Comptes recorda que, d'acord amb la normativa, la utilització de l'encàrrec de funcions no pot substituir la convocatòria de les places pel procediment que correspongui i formula una recomanació idèntica, segons la qual caldria crear un sistema àgil de planificació i convocatòria de places perquè les convocatòries es fessin de forma periòdica i oportuna i s'evités el perllongament de situacions d'ocupació de places de forma provisional o interina més enllà del temps necessari.

Malgrat la posició que s'ha defensat que el RPGC no és d'aplicació al Parlament ni, per tant, al cas analitzat, això no impedeix que, des d'un punt de vista de bona administració i de respecte als principis constitucionals de mèrit i capacitat, aquesta recomanació es consideri especialment pertinent, en relació no només amb els encàrrecs de funcions, sinó amb qualsevol forma de provisió temporal. En l'apartat 2.7 s'ampliarà aquesta qüestió, des d'una perspectiva més general.

c) Del plantejament de l'informe de l'OAC se'n derivaria que només la provisió definitiva del lloc mitjançant concurs específic garanteix la independència professional en l'exercici de les funcions de fiscalització i de gestió econòmica pròpies del lloc de treball, de manera que, no només es podria qüestionar la independència professional en el cas de l'encàrrec de funcions objecte d'informe, sinó també en relació amb els anteriors oïdors de comptes que, segons s'ha vist, des de 1990 han ocupat el lloc de manera interina i sense convocatòria de concurs específic previ.



PARLAMENT DE CATALUNYA

En primer lloc, cal apuntar la possibilitat que la provisió definitiva del lloc no sigui possible perquè aquest estigui reservat a un altre funcionari, i no sembla que aquesta circumstància pugui condicionar la independència.

Però, al marge d'aquesta consideració, en aquest cas concret no sembla possible qüestionar la independència en el desenvolupament de les funcions.

Ja s'ha dit que la persona que ha ocupat el lloc aquests anys, com també els seus predecessors, és funcionària de carrera del Cos especial d'Intervenció de la Generalitat de Catalunya. D'acord amb l'article 8.2 de la Llei 16/1984, de 20 de març, de l'estatut de la funció interventora, *"el nomenament d'interventors de l'Administració de la Generalitat es farà amb convocatòria pública prèvia i pels sistemes d'oposició o concurs oposició"*. D'altra banda, i d'acord amb l'article 5 de la mateixa Llei, *"els interventors [...] han d'exercir les seves funcions amb absoluta independència de les autoritats la gestió de les quals fiscalitzen."*

2.3.8. Consideració final

D'acord amb l'exposició precedent, es conclou que no procedeix revisar els efectes de la manca de convocatòria del lloc de treball un cop transcorregut el termini màxim de sis mesos comptador a partir de la resolució per la qual es va efectuar l'encàrrec de funcions l'any 2015.

Tampoc es considera que s'hagi de qüestionar la independència en el desenvolupament de les funcions de la persona que ha ocupat el lloc aquests anys, tenint en compte la seva condició de funcionària de carrera del Cos especial d'Intervenció de la Generalitat de Catalunya, que és un dels cossos des del qual es pot accedir a la plaça d'oïdor o oïdora de comptes.

Tanmateix, cal convenir que la situació provocada per anys d'interinitat (tant en el cas de la persona afectada com dels seus predecessors en el càrrec des de l'any 1990) no té una justificació objectiva (tret del període en què el lloc es podia considerar reservat a un altre funcionari), i s'ha de considerar contrària al principi de bona administració.

Aquesta situació s'ha vist recentment corregida amb la convocatòria del concurs específic per a la provisió del lloc, i el posterior nomenament de la persona que va obtenir la millor puntuació en aquest concurs.



PARLAMENT DE CATALUNYA

2.4. Ampliació d'una plaça en el concurs oposició lliure per a proveir una plaça de lletrat o lletrada del Cos de Lletrats del Parlament de Catalunya

2.4.1. Qüestió analitzada

L'apartat 4 de l'informe de l'OAC fa referència a la possible nul·litat de ple dret de l'acord de la Mesa del Parlament del 19 de febrer de 2008 d'ampliació en 1 plaça del nombre de places a l'oferta pública d'ocupació i del concurs oposició lliure per proveir 1 plaça de lletrat o lletrada del Cos de Lletrats del Parlament de Catalunya, convocada per resolució de l'1 de setembre de 2006. I, en aquest sentit, insta al Parlament a valorar la necessitat de revisar d'ofici l'acord d'ampliació així com actes connexos, i que informi del resultat d'aquesta valoració i de les mesures que consideri endegar al respecte.

Segons l'informe de l'OAC, els motius de la possible nul·litat (que s'analitzaran separatament) serien els següents:

- primer, que l'acord d'ampliació del nombre de places es va produir coincidint amb el dia que es van publicar les qualificacions de la segona prova del procediment
- segon, que l'acord d'ampliació no fa referència a què en la convocatòria inicial s'hagués fet constar la possibilitat d'ampliació
- tercer, que l'acord d'ampliació no feia referència a que s'hagués produït cap vacant entre la data de la convocatòria i la de l'inici de les proves.

Com s'ha exposat anteriorment (apartat 1.3), la revisió d'ofici és excepcional i només és procedent en els supòsits taxats de nul·litat de ple dret. No obstant, l'informe de l'OAC no esmenta cap supòsit de nul·litat de l'article 62.1 de la LRJPAC ¹⁷ (equivalent al vigent article 47.1 LPAC).

El precepte que suposadament s'hauria infringit, segons l'informe de l'OAC, és l'article 47 dels ERGI del 2005, el qual establí el següent ¹⁸:

[...] En les convocatòries pot constar que el nombre de places quedarà ampliat en el cas que es produeixin vacants dels mateixos llocs de treball entre la data de la convocatòria i la de l'inici de les proves.

Per tant, s'analitzarà si aquesta irregularitat podria ser constitutiva de la causa de nul·litat establerta en l'article 62.1.e de la LRJPAC (equivalent a l'actual article 47.1.e LPAC), relativa a actes dictats prescindint totalment i absolutament del procediment legalment establert.

¹⁷ Vigent en el moment de la convocatòria.

¹⁸ La redacció d'aquest precepte s'ha mantingut invariable en l'article 47 dels ERGI de 2007, l'article 51 dels ERGI de 2010 i l'article 53 dels ERGI vigents.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Cal fer avinent que, atès el temps transcorregut des de l'acord d'ampliació de places, només en cas de nul·litat de ple dret seria possible revisar l'acte, atès que ja s'ha indicat anteriorment que els actes simplement anul·lables poden ser objecte de declaració de lesivitat per a l'interès públic, però dins del termini de 4 anys des que es va dictar l'acte (article 103.2 LRJPAC, equivalent a l'actual article 107.2 LPAC).

2.4.2. Moment en què es va produir l'acord d'ampliació del nombre de places

Pel que fa al primer fet indicat per l'informe de l'OAC (que l'acord d'ampliació del nombre de places es va produir coincidint amb el dia que es van publicar les qualificacions de la segona prova del procediment), cal dir que no contravé la literalitat del que disposa l'article 47 dels ERGI, perquè aquest precepte no estableix en quin moment s'ha de formalitzar l'acord d'ampliació de places sinó que tan sols permet que la convocatòria disposi l'ampliació de les places si es produeixen vacants entre la data de la convocatòria i la data d'inici de les proves.

Certament, es podria entendre que la interpretació d'aquest precepte més respectuosa amb els principis d'igualtat, mèrit i capacitat (articles 23 CE i 103 CE) i de bona administració (articles 9.3 i 103 CE ¹⁹ i 30 EAC) seria que l'ampliació de places d'un concurs oposició s'ha de produir abans de l'inici de les proves. No obstant, aquest requisit no es recull en l'article dels ERGI que regula la possibilitat d'ampliar el nombre de places. I ja s'ha vist que, d'acord amb la jurisprudència i la doctrina de la CJA, una revisió d'ofici per un vici de procediment exigeix una interpretació estricta i restrictiva, per la qual resulti diàfan que no s'ha seguit el procediment, que s'ha seguit un procediment diferent o bé que s'ha omès un tràmit essencial sense el qual el procediment no resulta recognoscible. També s'han analitzat casos en què la jurisprudència i la doctrina en matèria de revisió d'ofici han descartat que hi hagi vici de nul·litat quan la norma aplicable no era clara o bé admetia diferents interpretacions jurídiques.

En sentit contrari, cal posar de manifest que la STS 18.02.2008 (rec. 4231/2003) va considerar nuls els actes de convocatòria i d'ampliació de places d'un concurs oposició de la policia local. El Tribunal va considerar inadmissible que la convocatòria preveïés que es podria ampliar el nombre de places de la convocatòria amb les vacants que es produïssin en el cos de policia local fins el moment de finalització de la fase d'oposició, per deixar a l'arbitri de l'Administració el nombre de places convocades. No obstant, cal advertir de les diferències entre aquell cas i el que s'analitza. En primer lloc, en aquell cas no es va publicar el nombre de places, de manera que els aspirants no coneixien el nombre de places. En canvi, en el cas analitzat sí que es va publicar en el BOPC del 25 de febrer de 2008. En segon lloc, en aquell cas era la convocatòria la que establia la possibilitat d'ampliar el nombre de places i a més per vacants produïdes en qualsevol

¹⁹ La jurisprudència ha considerat que el principi de bona administració es considera implícit en aquests dos preceptes constitucionals (STS 1700/2019).



PARLAMENT DE CATALUNYA

moment fins a la finalització de la fase d'oposició. Per contra, en aquest cas és l'article 47 dels ERGI el que donava cobertura legal a l'ampliació de places i a més la previsió d'ampliació és per vacants produïdes entre la convocatòria i l'inici de les proves. Per altra banda, per la seva literalitat, es pot entendre que l'article 47 dels ERGI estableix un automatisme (*"el nombre de places **quedarà** ampliat en el cas que es produeixin vacants"*, sempre que així ho digui la convocatòria, com era el cas), de manera que si es produïen vacants calia ampliar imperativament el nombre de places de la convocatòria, la qual cosa implica que no quedava en cap cas a l'arbitri de l'Administració parlamentària.

Fins i tot si s'entengués que calia adoptar i publicar l'acord de l'ampliació de places amb anterioritat a l'inici de les proves, es podria considerar que el retard en l'acord d'ampliació o la seva publicació no constitueix un element essencial del procediment que el vicï de nul·litat. De fet, l'article 63.2 de la LRJPAC (equivalent al vigent article 48.2 LPAC) establí que el defecte de forma només determina l'anul·labilitat quan a l'acte li manquen requisits formals indispensables per assolir la seva finalitat o doni lloc a la indefensió dels interessats. A més, l'article 63.3 de la LRJPAC (equivalent a l'article 48.3 LPAC) disposava que la realització d'actuacions administratives fora del temps establert per a elles només implica l'anul·labilitat de l'acte quan això ho imposi la naturalesa del termini. Així doncs, en la hipòtesi que s'admetés l'extemporaneïtat de l'acord, l'eventual vici provocat per la irregularitat no constituïria una causa de nul·litat de ple dret, i fins i tot es podria discutir l'anul·labilitat.

Per tant, tenint en compte tot el que s'ha exposat, es considera, d'una banda, que el moment en què es va dictar l'acte no contravenia la literalitat de l'article 47 dels ERGI; i, d'altra banda, que en la hipòtesi que, malgrat això, s'entengués que l'acord va ser extemporani, aquesta circumstància no constituïria una causa de nul·litat de l'article 62.1.e de la LRJPAC (equivalent al vigent article 47.1.e LPAC), relativa a actes dictats prescindint totalment i absolutament del procediment legalment establert.

No obstant l'anterior, en virtut dels principis d'igualtat, mèrit i capacitat (articles 23 i 103 CE); de bona administració (article 9.3 i 103 CE i 30 EAC); i de publicitat (article 53 ERGI) i transparència (article 208.1 RPC), seria aconsellable revisar el procediment de manera que en el futur qualsevol acord d'ampliació en el nombre de places d'un concurs oposició i la seva publicació tinguin lloc abans de l'inici de les proves.

2.4.3. Manca d'indicació en l'acord d'ampliació de places que en la convocatòria inicial s'establí aquesta possibilitat

Pel que fa al segon fet que esmenta l'informe de l'OAC (que l'acord d'ampliació no indica que en la convocatòria inicial s'hagués fet constar la possibilitat d'ampliació), convé recordar que la convocatòria (DOGC 4794, del 8 de gener de 2007) establí que, *"d'acord amb l'article 47 dels dits Estatuts, el nombre de places convocades s'ha d'ampliar per resolució de la Mesa del Parlament en el cas que hi hagi vacants entre la data d'aprovació de la convocatòria i la de l'inici de les proves"*. Per tant, en relació amb



PARLAMENT DE CATALUNYA

aquest fet tampoc no s'aprecia cap causa de nul·litat de ple dret, ni, en general, cap contradicció amb l'ordenament jurídic, ja que la possibilitat d'ampliació del nombre de places per vacants estava establerta a la convocatòria, sota la cobertura legal de l'article 47 dels ERGI. El fet que aquesta circumstància no s'expressés en l'ampliació no té cap rellevància des d'una perspectiva de legalitat.

2.4.4. Manca d'indicació en l'acord d'ampliació del nombre de places que s'hagués produït cap vacant entre la data de la convocatòria i la de l'inici de les proves

Pel que fa al tercer fet indicat per l'informe de l'OAC (que l'acord d'ampliació no feia referència a que s'hagués produït cap vacant entre la data de la convocatòria i la de l'inici de les proves), segons es diu en l'informe del director de Govern Interior, del 13 de febrer de 2008, la raó de ser de l'ampliació del nombre de places d'aquell concurs oposició va ser un error produït durant la fase intermèdia d'un canvi del programa de gestió de dades del personal, en què ja no es podia utilitzar el programa anterior i tampoc el nou. Així és que, una vegada feta la revisió de places existents i establerta la correlació entre els cossos i les places vacants als efectes d'aprovar l'oferta d'ocupació pública per a l'any 2008, es va constatar l'existència d'una vacant més en el cos de lletrats i la necessitat de cobrir-la.

D'acord amb els articles 25 i 55 del TULFP, aplicables supletòriament ex article 1.2 dels ERGI, l'oferta pública d'ocupació ha d'incloure les vacants a cobrir en les convocatòries i l'Administració no pot proposar un nombre de candidats superior al nombre de places que han estat objecte de convocatòria. En aquest sentit, és una irregularitat que la vacant no s'hagués inclòs en l'oferta pública d'ocupació, pel cas que aquella vacant ja existís en aquell moment. El fet que per un problema amb el programa de gestió de dades aquesta vacant no aflorés fins més tard, una vegada iniciades les proves del concurs oposició, no es correspon amb el supòsit que, d'acord amb l'article 47 dels ERGI, habilitava per ampliar el nombre de places de la convocatòria (aquest precepte únicament es refereix a que es produeixin vacants entre la convocatòria i l'inici de les proves).

Tenint en compte que, en aquest cas, segons la informació analitzada, no hi ha constància que s'hagués produït cap vacant entre les dates de la convocatòria i l'inici de les proves -que és l'únic supòsit habilitant per a poder acordar l'ampliació de places ex article 47 ERGI-, mancava un element essencial i constitutiu de l'acte administratiu d'ampliació de places.

A més, aplicant la jurisprudència analitzada anteriorment (entre altres, STS 3.12.2008, 23.2.2016 i 13.10.2004, vegeu apartat 1.3.3), a l'hora de valorar una irregularitat en el procediment administratiu cal tenir en compte les conseqüències produïdes a la part interessada, la falta de defensa que hagi originat i, sobretot, com hauria pogut variar l'acte administratiu en cas d'haver-se produït la irregularitat. Doncs bé, en aquest cas no consta que cap interessat hagués impugnat l'actuació administrativa, i de fet tots els



PARLAMENT DE CATALUNYA

candidats es podien beneficiar per l'ampliació de places en la mesura en què tenien més opcions d'obtenir plaça. Tampoc no s'ha produït indefensió per part de cap interessat perquè l'acord d'ampliació del nombre de places també era susceptible d'impugnació. No obstant, es podria pensar que en cas que s'hagués inclòs la vacant des de bon inici en l'oferta pública d'ocupació i la convocatòria el resultat podria haver estat diferent en la mesura en què potser s'haurien presentat més candidats al concurs-oposició.

Tenint en compte l'anterior, es pot considerar que la irregularitat detectada podria ser constitutiva de nul·litat de ple dret de l'article 62.1.e de la LRJPAC (equivalent al vigent article 47.1.e LPAC), relativa a actes dictats prescindint totalment i absolutament del procediment legalment establert.

En canvi, es considera que no es dona la causa de nul·litat de l'apartat a de l'article 62.1 de la LRJPAC (equivalent al vigent article 47.1 LPAC) –*“Els que lesionen el contingut essencial dels drets i les llibertats susceptibles d'empara constitucional”*–, perquè no es qüestiona que s'hagi vulnerat el dret de ningú a participar en igualtat de condicions i perquè les irregularitats en el procediment no suposen una vulneració del dret fonamental establert a l'article 23 de la CE si no provoca una discriminació o una *“quebra relevante en el procedimiento que llevara a la preterición de un aspirante al cargo o a la función”* (entre altres, STC 30/2008, 25.2.2008, rec. 6452/2002).

D'altra banda, tenint en compte la jurisprudència i la doctrina de la CJA analitzada, en aquest cas es donen diversos factors que actuen com a límits a la revisió d'ofici (article 106 LRJPAC, equivalent al vigent article 110 LPAC). En efecte, tal com ja s'ha explicat (apartat 1.3.4), l'article 110 LPAC (igual com l'anterior article 106 LRJPAC) estableix que les facultats de revisió no poden ser exercides quan per prescripció d'accions, pel temps transcorregut o per altres circumstàncies, el seu exercici sigui contrari a l'equitat, a la bona fe, al dret dels particulars o a les lleis. I, com s'ha exposat, la CJA realitza una ponderació de la repercussió de l'eliminació o manteniment d'aquests actes administratius per a l'interès públic i per als particulars afectats. Doncs bé, en aquest cas concorren diverses de les circumstàncies que, d'acord amb la CJA i altres òrgans consultius de comunitats autònomes, farien recomanable no declarar la nul·litat de ple dret: l'important lapse de temps transcorregut (15 anys), la bona fe del candidat (l'error és imputable a l'Administració parlamentària i no al funcionari), l'aparença de bon dret (l'acte administratiu no va ser impugnat i el treballador ha desenvolupat el seu rol amb la confiança legítima que el nomenament era conforme a dret), l'aptitud del funcionari (en cap cas s'ha qüestionat la competència del funcionari ni s'ha posat en dubte que reuneix els requisits per accedir al càrrec). Per tant, la declaració de nul·litat tindria uns efectes greus i difícilment reparables per al funcionari i no només no reportaria beneficis per a l'interès públic sinó que provocaria la pèrdua d'un lletrat en el cos de lletrats del Parlament amb el ressentiment per aquest servei i l'assessorament als òrgans parlamentaris, a més de la pèrdua de recursos que suposaria l'eventual pagament d'una indemnització (prevista a l'article 106.4 de la LPAC, si es donen els supòsits de la llei) i la tramitació d'un nou concurs-oposició per cobrir la plaça.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Per tot el que s'ha exposat, en relació amb aquest cas és recomanable tramitar una revisió d'ofici de l'acte administratiu, però hi ha elements per considerar que no procedeix declarar-ne la nul·litat de ple dret.²⁰

²⁰ Val a dir que la CJA ha dictaminat en relació amb propostes de resolució de revisió d'ofici d'actes administratius que eren contràries a la declaració de nul·litat dels actes administratius (entre altres, Dictamen 322/2022).



PARLAMENT DE CATALUNYA

2.5. Ampliació de tres places en el concurs oposició lliure per a proveir onze places d'uixer o uixera i altres circumstàncies esdevingudes en la provisió de llocs de treball d'aquest cos

2.5.1. Qüestions analitzades

En l'apartat 5 de de l'informe de l'OAC es fa referència a les tres suposades irregularitats següents:

- en primer lloc, l'ampliació en 3 places més del nombre de places en el concurs oposició lliure per proveir 11 places d'uixer o uixera;
- en segon lloc, l'adscripció provisional en comissió de serveis com a uixer especialitzat en identificació a un candidat malgrat que no era l'aspirant a qui pertocava ocupar el lloc d'acord amb l'ordre de puntuació en el total de valoració de mèrits en el concurs específic previ per proveir definitivament diversos llocs singulars d'uixer o uixera en el Parlament; i
- en tercer lloc, la realització d'una convocatòria extraordinària per cobrir la posició de cap de la Unitat de Seguretat Interior en encàrrec de funcions, sense que la convocatòria tingués en compte el requisit d'haver romàs en el lloc de treball amb destinació definitiva des del qual es concursa un mínim de dos anys.

A més, l'informe de l'OAC sol·licita revisar un eventual tracte de favor a un dels uixers tant en l'ampliació del nombre de places com en els procediments posteriors esmentats.

Totes aquestes qüestions s'analitzaran en apartats separats.

2.5.2. Ampliació de tres places en el concurs oposició lliure per a proveir onze places d'uixer o uixera

L'apartat 5 de l'informe de l'OAC fa referència a la possible nul·litat de ple dret de l'acord de la Mesa del Parlament del 20 de març de 2019 d'ampliació en 3 places més del nombre de places convocades en el concurs oposició lliure per a proveir 11 places d'uixer o uixera, convocat per acord de la Mesa del Parlament del 19 de juny de 2018. I, en aquest sentit, insta el Parlament a valorar la necessitat de revisar d'ofici l'acord d'ampliació així com els actes connexos a aquest i a informar del resultat d'aquesta valoració i de les mesures que consideri endegar al respecte.

Segons l'informe de l'OAC, els motius de la possible nul·litat serien els següents: primer, que l'acord d'ampliació del nombre de places es va produir quan ja s'havia realitzat i qualificat la quarta prova del procés selectiu i convocat la cinquena prova i, segon, que



PARLAMENT DE CATALUNYA

l'acord d'ampliació no feia referència a que s'hagués produït cap vacant entre la data de la convocatòria i la de l'inici de les proves.

Com s'ha exposat anteriorment, la revisió d'ofici és excepcional i només procedeix en els supòsits taxats de nul·litat de ple dret. No obstant, l'informe de l'OAC no fonamenta la infracció de cap apartat de l'article 47.1 de la LPAC.

Pel que fa al primer fet indicat en l'informe de l'OAC (que l'acord d'ampliació del nombre de places es va produir una vegada iniciades les proves), cal dir que no contravé la literalitat del que disposa l'actual article 53 dels ERGI, que té el mateix contingut que l'anterior article 47 d'aquesta norma, a què ja s'ha fet referència en l'apartat 2.4.1 ²¹. Com s'ha dit (apartat 2.4.2), el precepte no estableix en quin moment s'ha de produir l'acord d'ampliació de places sinó que tan sols permet que la convocatòria disposi l'ampliació de les places si es produeixen vacants entre la data de la convocatòria i la data d'inici de les proves.

D'acord amb els arguments ja donats en l'apartat 2.4.2 i la doctrina jurisprudencial i consultiva citada, es considera, d'una banda, que el moment en què es va dictar l'acte no contravenia la literalitat de l'article 47 dels ERGI; i, d'altra banda, que en la hipòtesi que, malgrat això, s'entengués que l'acord va ser extemporani, aquesta circumstància no constituiria una causa de nul·litat de l'article 47.1.e de la LPAC, relativa a actes dictats prescindint totalment i absolutament del procediment legalment establert.

No obstant l'anterior, en virtut dels principis d'igualtat, mèrit i capacitat (articles 23 i 103 CE); de bona administració (article 9.3 CE i 30 EAC); i de publicitat (article 53 ERGI) i transparència (article 208.1 RPC), seria aconsellable revisar el procediment de manera que en el futur qualsevol acord d'ampliació en el nombre de places d'un concurs oposició i la seva publicació tinguin lloc abans de l'inici de les proves.

Pel que fa al segon fet indicat per l'informe de l'OAC (que l'acord d'ampliació no feia referència a que s'hagués produït cap vacant entre la data de la convocatòria i la de l'inici de les proves), val a dir que l'oferta d'ocupació pública parcial per a l'any 2018, aprovada el 22 de maig de 2018, incloïa 11 places d'uiixer per les baixes produïdes des de la darrera oferta d'ocupació pública d'uiixers del 2007. Però també es va acordar que en la convocatòria podria constar que el nombre de places quedaria ampliat en el cas que es produïssin vacants dels mateixos llocs de treball entre la data de la convocatòria i la de les proves. Doncs bé, segons les actes de la Mesa relatives a l'acord esmentat (19.02.2019, 5.03.2019, 12.03.2019, 20-21.03.2019, 7.05.2019) i l'informe de la cap del Departament de Recursos Humans del 28 de febrer de 2019, s'observa que en el si de la Mesa hi va haver una discrepància sobre la possibilitat d'ampliar el nombre de places. D'una banda, el criteri recomanat pel secretari general en la reunió de la Mesa de 12 de març de 2019 i defensat també pel vicepresident primer i pel secretari primer, que consideraven que només s'havia produït una vacant entre les dates de la convocatòria

²¹ Vegeu nota 18.



PARLAMENT DE CATALUNYA

i l'inici de les proves i, per tant, l'ampliació de places hauria de ser d'una plaça més. D'altra banda, el criteri d'altres membres de la Mesa, que defensaven la possibilitat d'ampliar a tres places més el nombre de places de la convocatòria. Aquest criteri tenia en compte que, a més de la vacant d'uixers, s'havia produït la jubilació d'una telefonista (atès que, segons l'informe de la cap del Departament de Recursos Humans, els uixers també poden ser adscrits a funcions de servei de telefonia) i que la Llei 6/2018, de 3 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per al 2018, va incrementar la taxa de reposició, norma que va entrar en vigor un cop convocat el concurs oposició (atès que, segons l'informe de la cap del Departament de Recursos Humans, es podria entendre aquesta circumstància equivalent a la de l'article 53 dels ERGI, ja que es va produir entre la convocatòria i la data d'inici de les proves).

Tal com ja s'ha exposat en l'apartat 2.4.4, d'acord amb els articles 25 i 55 del TULFP, aplicables supletòriament ex article 1.2 dels ERGI, l'oferta pública d'ocupació ha d'incloure les vacants a cobrir en les convocatòries i l'Administració no pot proposar un nombre de candidats superior al nombre de places que han estat objecte de convocatòria. En aquest sentit, és una irregularitat ampliar el nombre de places de la convocatòria respecte del nombre de vacants establertes en l'oferta pública d'ocupació, llevat que es tractés de vacants produïdes entre la data de la convocatòria i la de l'inici de les proves.

D'acord amb la informació analitzada, sembla clar que entre aquelles dates s'havia produït una vacant pel mateix lloc de treball d'uixer i que hi havia dubtes o interpretacions diferents sobre si els dos altres supòsits es podien assimilar a una vacant als efectes d'ampliar el nombre de places de la convocatòria en virtut de l'article 53 dels ERGI.

Pel que fa a la jubilació de la telefonista, és dubtosa l'aplicació de l'article 53 dels ERGI. En efecte, aquest precepte es refereix a que s'ampliarà el nombre de places de la convocatòria si es produeixen vacants dels mateixos llocs de treball. Aquest precepte sembla que s'hauria d'interpretar de manera estricta perquè no quedi a l'arbitri de l'Administració l'ampliació del nombre de places d'un concurs oposició. És cert que l'article 18.11 dels ERGI disposa que es poden crear llocs de treball singulars, reservats a funcionaris del grup d'uixers, als quals es poden assignar tasques determinades amb caràcter permanent, a acomplir en un centre gestor concret, per a les quals es requereixin unes condicions específiques. Per tant, teòricament hi hauria la possibilitat d'adscriure un uixer a funcions de telefonista ²². No obstant, la possibilitat de fer aquesta adscripció no equival a què s'hagués produït una vacant en els mateixos llocs de treball, en aquest cas, d'uixer. Interpretar-ho d'una altra manera deixaria en mans de l'Administració la determinació de si existeix una vacant o no en funció de la voluntat d'adscriure uixers per a funcions de telefonista (o d'altre tipus), la qual cosa no s'ajustaria

²² En el vot particular emès pel vicepresident primer i el secretari primer a l'acord d'ampliació de places adoptat per la Mesa el 20 i 21 de març de 2019, es diu que els llocs de telefonista no són llocs singulars, d'acord amb el que determina la RLT, de manera que, al seu parer, tampoc es podria donar el supòsit de l'article 18.11 dels ERGI. Això no treu, però, que es poguessin crear aquests llocs singulars, i que se'ls assignessin tasques de telefonista amb caràcter permanent. Ara bé, aquesta seria una decisió *a posteriori*, perquè la vacant produïda no era d'uixer, sinó de telefonista.



PARLAMENT DE CATALUNYA

a la literalitat de l'article 53 dels ERGI i, en última instància, podria vulnerar els principis d'igualtat, mèrit i capacitat (articles 23 i 103 CE); de bona administració (article 9.3 CE i 30 EAC); i de publicitat (article 53 ERGI) i transparència (article 208.1 RPC), que han de guiar el procediment.

Quant a l'augment de la taxa de reposició, també és dubtosa l'aplicació de l'article 53 dels ERGI. L'article 19.1.2 de la Llei 6/2018, de 3 de juliol, de Pressupostos Generals de l'Estat per l'any 2018, establia el següent:

Les administracions públiques que en l'exercici anterior hagin complert els objectius d'estabilitat pressupostària i deute públic i la regla de despesa, tenen una taxa de reposició del 100 per cent. Addicionalment, poden disposar d'una taxa del 8 per cent destinada als àmbits o sectors que requereixin un reforç d'efectius, sempre dins del marc de l'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. Aquest percentatge addicional s'ha d'utilitzar preferentment quan es doni, entre d'altres, alguna de les circumstàncies següents: establiment de nous serveis públics, increment d'activitat estacional per l'activitat turística o alt volum de jubilacions esperades. [...]

Si bé teòricament es podria sostenir jurídicament l'ampliació de places en la següent oferta d'ocupació pública, atès que l'oferta d'ocupació pública del 2018 va aplicar la taxa de reposició del 100% de l'article 19.2 de la Llei de l'Estat 3/2017, de 27 de juny, de Pressupostos Generals de l'Estat, prorrogada per al 2018, aquest no sembla correspondre amb el supòsit de l'article 53 ERGI que habilitava per a ampliar el nombre de places de la convocatòria en cas que es produís una vacant en el mateix lloc de treball. I, com s'ha explicat, aquest precepte cal interpretar-lo de forma estricta per evitar que quedi a l'arbitri de l'Administració l'ampliació del nombre de places d'un concurs oposició, la qual cosa podria ser contrària als principis d'igualtat, mèrit i capacitat (articles 23 i 103 CE); de bona administració (article 9.3 i 103 CE i 30 EAC); i de publicitat (article 53 ERGI) i transparència (article 208.1 RPC), que havien de guiar el procediment.

Cal dir que l'existència de dubtes interpretatius ha estat un factor que la CJA ha tingut en compte per valorar l'entitat d'un vici jurídic (dictàmens 195/2006, 136/2007, 191/2011, 96/2019). Tanmateix, de l'anàlisi efectuada se'n desprèn que l'ampliació de dues places addicionals a l'única vacant existent (segons el parer que es defensa) tenia un suport normatiu molt feble.

Des d'un altre ordre de consideracions, segons la jurisprudència analitzada (entre altres, STS 3.12.2008, 23.2.2016 i 13.10.2004, vegeu apartat 1.3), a l'hora de valorar una irregularitat en el procediment administratiu cal tenir en compte les conseqüències produïdes per l'omissió a la part interessada, la falta de defensa que hagi originat i, sobretot, com hauria pogut variar l'acte administratiu en cas d'haver-se observat el tràmit omès. Doncs bé, en aquest cas no consta cap interessat que hagués impugnat l'actuació administrativa i de fet tots els candidats es van veure beneficiats per l'ampliació de places en la mesura en què tenien més opcions d'obtenir plaça. Tampoc no s'ha produït indefensió per part de cap de cap interessat perquè l'acord d'ampliació del nombre de places també era susceptible d'impugnació. No obstant, en aquest cas l'existència d'una



PARLAMENT DE CATALUNYA

única vacant (en els termes que s'han analitzat) significa que no es donava el supòsit que habilitava per acordar l'ampliació en un total de 3 places.

Tenint en compte el que s'ha exposat, la irregularitat detectada podria ser constitutiva de la causa de nul·litat de ple dret de l'article 47.1.e LPAC, relativa a actes dictats prescindint totalment i absolutament del procediment legalment establert.

En canvi, no hi ha elements per considerar que l'acord d'ampliació està viciat de la nul·litat de l'apartat a de l'art. 47.1 de la LPAC (els actes que lesionen els drets i llibertats susceptibles d'emparament constitucional), perquè no es qüestiona que s'hagi vulnerat el dret de ningú a participar en igualtat de condicions i perquè les irregularitats en el procediment no suposen una vulneració del dret fonamental establert a l'article 23 de la CE si no provoca una discriminació o una *"quiebra relevante en el procedimiento que llevara a la preterición de un aspirante al cargo o a la función"* (entre altres, STC 30/2008, 25.2.2008, rec. 6452/2002).

Per últim, cal analitzar si en aquest cas es donen alguns del supòsits que actuen com a límits a la revisió d'ofici (article 110 LPAC).

En efecte, tal com s'ha explicat, l'article 110 de la LPAC estableix que les facultats de revisió no poden ser exercides quan per prescripció d'accions, pel temps transcorregut o per altres circumstàncies, el seu exercici resulti contrari a l'equitat, a la bona fe, al dret dels particulars o a les lleis. I com també s'ha exposat, la CJA realitza una ponderació de la repercussió de l'eliminació o manteniment d'aquests actes administratius per a l'interès públic i per als particulars afectats. Doncs bé, en aquest cas concorren diverses de les circumstàncies que, d'acord amb la CJA i altres consells consultius, fan recomanable no aplicar la revisió d'ofici o limitar-ne els efectes. Així, d'una banda, l'important lapse de temps transcorregut (4 anys), la bona fe dels candidats (l'error és imputable al Parlament i no als funcionaris), l'aparença de bon dret (l'acte administratiu no va ser impugnat i els funcionaris han desenvolupat el seu rol amb la confiança legítima que el nomenament era conforme a dret), l'aptitud dels funcionaris (en cap cas s'ha qüestionat la competència dels funcionaris ni s'ha posat en dubte que reunissin els requisits per accedir al càrrec). Per tant, es podria considerar que la declaració de nul·litat tindria uns efectes greus i difícilment reparables per als funcionaris i no només no reportaria beneficis per a l'interès públic sinó que provocaria la pèrdua de dos uixers del Parlament amb el ressentiment per aquest servei, a més de la pèrdua de recursos que suposaria l'eventual pagament d'una indemnització, així com tramitar un nou concurs oposició per a cobrir les vacants que deixarien.

Per tot l'exposat, en relació amb aquest supòsit és recomanable tramitar una revisió d'ofici de l'acte administratiu, però hi ha elements per considerar que podria no procedir declarar-ne la nul·litat de ple dret.²³

²³ Val a dir que la CJA ha dictaminat en relació amb propostes de resolució de revisió d'ofici d'actes administratius que eren contràries a la declaració de nul·litat (entre altres, Dictamen 322/2022).



2.5.3. L'adscripció provisional en comissió de serveis

L'apartat 5 de l'informe de l'OAC també fa referència a la possible irregularitat per l'adscripció provisional en comissió de serveis d'una de les persones beneficiades per l'ampliació de places del concurs oposició analitzat en l'apartat anterior, com a uixer especialitzat en identificació, malgrat que no era l'aspirant a qui pertocava ocupar el lloc d'acord amb l'ordre de puntuació en el total de valoració de mèrits en el concurs específic previ per proveir definitivament diversos llocs singulars d'uixer o uixera en el Parlament.

D'acord amb l'apartat 9 de la convocatòria de concurs específic de mèrits i capacitats per a proveir definitivament diversos llocs de treball singulars d'uixer o uixera del Parlament de Catalunya (BOPC del 12 de juliol de 2019), la proposta de destinació requeia en el candidat o candidata que hagués obtingut la millor puntuació després del recompte dels mèrits i de les capacitats i després de tenir en compte l'ordre de preferència que hagués manifestat en la sol·licitud de participació.

El 24 d'octubre de 2019, la comissió tècnica d'avaluació va aprovar la proposta de destinacions amb base al que estipulava la convocatòria. En relació amb el lloc d'uixer especialitzat en identificació, la persona a què fa referència l'OAC ocupava la sisena posició.

La persona que ocupava la cinquena posició va ser adscrita en comissió de serveis al lloc de treball d'uixer o uixera majordoma, per acord del secretari general del 22.01.2020, amb previsió que un dels llocs de treball quedés buit properament i atès que les tres persones que seguien en puntuació havien estat adscrites de manera definitiva a altres llocs de treball convocats en el mateix concurs.

Per tant, quan es va adscriure la persona a què fa referència l'OAC en comissió de serveis al lloc de treball d'uixer especialitzat en identificació per acord del secretari general de 26.04.2021, aquesta persona era la que seguia en ordre de puntuació, perquè els candidats amb millor posició havien estat adscrits a altres llocs de treball.

Tenint en compte l'anterior, no s'aprecia la irregularitat indicada per l'OAC.

2.5.4. La convocatòria extraordinària per cobrir la posició de cap de la Unitat de Seguretat Interior en encàrrec de funcions, sense el requisit de dos anys d'antiguitat

L'apartat 5 de l'informe de l'OAC fa referència a la possible nul·litat de ple dret de la convocatòria extraordinària per cobrir el lloc de cap de la Unitat de Seguretat Interior en encàrrec de funcions i posterior nomenament, sense que la convocatòria tingués en compte el requisit d'haver romàs en el lloc de treball amb destinació definitiva des del qual es concursa un mínim de dos anys, que segons l'informe de l'OAC, és un requisit d'exigència habitual en aquest tipus de procediment en el Parlament.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Cal aclarir en primer lloc que no es pot plantejar en aquest cas l'eventual aplicació del requisit de la permanència de dos anys en el cos o escala d'origen en els supòsits de promoció interna, que estableix la legislació bàsica estatal i catalana de desenvolupament, atès que aquest és un sistema d'accés als cossos de funcionaris mitjançant processos selectius, mentre que el cas a què s'està fent referència és un procediment de provisió de llocs, mitjançant convocatòria extraordinària, entre funcionaris del cos a què corresponen aquells llocs.

Per altra banda, l'article 62 del RPGC disposa el següent:

Article 62

Temps mínim com a requisit per participar en les convocatòries

Per poder participar en les convocatòries de concursos de provisió, els funcionaris hauran de romandre en el lloc de treball amb destinació definitiva des del qual es concursa un mínim de dos anys, llevat dels casos següents:

- a) Que hagin estat remoguts o cessats dels seus llocs de treball sense obtenir altra destinació definitiva, d'acord amb el que estableix la normativa vigent.
- b) Que el seu lloc de treball hagi estat objecte de supressió, per reestructuració administrativa, o mesura de racionalització de l'organització o plans d'ocupació.
- c) Que siguin funcionaris que estiguin en adscripció provisional o en situació administrativa que comporti obligació de participar en els concursos de trasllats.
- d) Quan així es disposi a la convocatòria corresponent com a conseqüència de l'aplicació d'alguna mesura o instrument de racionalització de l'organització o de plans d'ocupació.
- e) Quan s'ocupi una plaça de lliure designació i es participi en una convocatòria de concurs.
- f) Quan es tracti de proveir llocs del mateix departament.
- g) Quan es tracti de proveir llocs de comandament o singulars, cas en el qual el temps mínim de permanència amb destinació definitiva en llocs del mateix nivell serà d'un any."

Una primera consideració sobre aquest precepte és que es refereix a les convocatòries ordinàries de concursos per a la provisió definitiva de llocs de treball, mentre que en el cas concret que s'analitza la convocatòria era extraordinària, per a la provisió d'aquest lloc de treball en encàrrec de funcions.

Amb tot, es podria considerar que aquest mateix requisit (dos anys de temps mínim per a participar en les convocatòries) s'ha d'aplicar igualment, per analogia, a les convocatòries extraordinàries per a la provisió no definitiva de llocs de treball ²⁴.

²⁴ Cal indicar que el requisit dels dos anys de temps mínim en el lloc anterior no s'exigia tampoc en la convocatòria de concurs específic de mèrits i capacitats per a proveir definitivament diversos llocs de treball singulars d'uixer o uixera del Parlament de Catalunya (BOPC 384, 12.07.2019), al qual s'ha fet referència en l'apartat 2.5.3, i que, com es veu, és una convocatòria ordinària per a la provisió definitiva de llocs de treball. Atès que l'informe de l'OAC no qüestiona aquest fet en aquesta convocatòria no s'hi ha fet referència, però l'argumentació que es desenvolupa en aquest apartat i les conclusions que se n'extreuen hi són plenament aplicables. Només es vol afegir que, en aquest cas concret, el fet de no establir aquest requisit va afavorir els 14 uixers que havien ingressat aquell mateix any.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Ara bé, cal recordar que el Parlament, en virtut de la seva autonomia (art. 58.1 EAC), aprova l'estatut del seu personal (art. 58.2 EAC).

D'acord amb l'article 1 dels ERGI, i com ja s'ha indicat, els ERGI són d'aplicació preferent a qualsevol altra normativa amb rang legal, inclosa la legislació bàsica estatal i la catalana de desenvolupament.

Amb més raó encara ho ha de ser en relació amb la normativa reglamentària de la Generalitat, com és el cas del precepte transcrit del seu RPGC.

En relació a la qüestió que s'analitza, el títol V dels ERGI no regula cap requisit de dos anys d'antiguitat per presentar-se als concursos de provisió. Per tant, es pot entendre que els ERGI han volgut donar discrecionalitat a la Mesa per a determinar els requisits en les bases. Així, l'article 60.1 ERGI disposa el següent:

1. El sistema ordinari per a proveir els llocs de treball és el concurs, que ha d'ésser convocat per la **Mesa del Parlament**. La **convocatòria** ha d'establir els **requisits exigits per a participar-hi** i els mèrits i les capacitats que s'han de tenir en compte a fi de determinar la idoneïtat dels aspirants, atenent especialment els requisits exigibles segons les característiques de cada lloc de treball. En aquest sentit, també s'han de valorar, amb relació al lloc de treball que cal proveir, el treball acomplert, els cursos de formació i perfeccionament, l'antiguitat, les titulacions acadèmiques i el nivell de coneixement de la llengua catalana.

Així, l'article 62 del RPGC no és aplicable supletòriament, no només perquè no és una norma amb rang de llei, sinó perquè en els ERGI no hi ha una llacuna sinó una regulació expressa en el sentit de conferir a l'Administració parlamentària la discrecionalitat per escollir els requisits més adequats en cada convocatòria, amb respecte als principis constitucionals de mèrit i capacitat.

Un cop aclarit que, en l'àmbit de la funció pública parlamentària, l'establiment d'un requisit de permanència mínima per a participar en convocatòries de provisió de llocs de treball és una potestat discrecional, cal veure la incidència que el precedent administratiu pot tenir en l'exercici d'aquest tipus de potestats.

La STS 137/2005, de 29.05.2006, declara el següent:

Aunque "la discrecionalidad es, esencialmente, un libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o si se prefiere, entre indiferentes jurídicos porque la decisión se funda en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc.) no incluidos en la Ley y remitidos al juicio subjetivo de la Administración", no debe olvidarse tampoco que esta indiferencia no es total, sino relativa, pues la decisión que se adopte deberá respetar, en todo caso, los principios constitucionales básicos (entre ellos el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, proclamado en el artículo 93 de la Constitución) y los propios principios



PARLAMENT DE CATALUNYA

generales del Derecho, los cuales informan todo el ordenamiento jurídico (artículo 1.4 del Código Civil) y también por tanto, la norma habilitante que atribuye la potestad discrecional, como así lo exige también "el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho" que la Constitución (artículo 103.1) impone a las Administraciones Públicas.

Per tant, respecte de les actuacions administratives discrecionals se'n pot controlar: 1) els elements reglats, 2) el respecte dels principis generals del dret, 3) la interdicció de l'arbitrarietat i 4) la desviació de poder.

És justament el respecte als principis generals del dret (igualtat i no discriminació, bona fe, bona administració, interdicció de l'arbitrarietat, confiança legítima, seguretat jurídica) que justifiquen la vinculació de l'actuació administrativa al precedent administratiu.

Així, la **STS 779/2023**, de 25.08.2023 estableix el següent:

En relación con los precedentes administrativos debemos indicar que el precedente administrativo supone la existencia de una previa decisión de la Administración Pública, -en este caso la Administración Electoral-, la decisión previa debe haberse adoptado en un asunto donde se dan unas circunstancias de hecho similares al supuesto de hecho que debe resolver posteriormente la Administración y **debe contener un determinado criterio interpretativo de la norma**. Sin embargo, el precedente administrativo no constituye fuente del Derecho Administrativo. El precedente administrativo no aparece entre las fuentes del Ordenamiento Jurídico Español que cita el artículo 1.3 del Código Civil. Sólo son fuentes del derecho la ley, la costumbre y los principios generales de derecho, y, además debemos recordar que la Administración Pública debe actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (artículo 103 CE). El precedente administrativo en ningún caso vinculará al Tribunal Supremo cuya función es la de interpretar las normas creando jurisprudencia que complementará el ordenamiento (artículo 1.6 del Código Civil).

Per tant, cal revisar si en aquest cas hi havia un precedent administratiu que continguéssim un determinat criteri interpretatiu de la norma en relació amb l'obligatorietat d'exigir el requisit de dos anys d'antiguitat en els concursos de provisió. És a dir, si en els casos anteriors l'Administració parlamentària ha considerat aplicable aquest requisit de les normes citades.

De l'anàlisi de casos precedents s'ha detectat que es va incloure aquest requisit en les convocatòries següents:

- Concurs general de mèrits i capacitats per a proveir definitivament diversos llocs de treball de l'escala general d'administrador o administradora del Cos d'Administradors Parlamentaris (BOPC 55 de 11.02.16 p. 184)
- Concurs oposició de promoció interna per a proveir cinc places de l'escala general d'administrador o administradora del Cos d'Administradors Parlamentaris del Parlament de Catalunya (BOPC 345 de 02.03.17 p. 60)
- Concurs general de mèrits i capacitats per a proveir definitivament diversos llocs de treball de l'escala general d'administrador o administradora del Cos



PARLAMENT DE CATALUNYA

d'Administradors Parlamentaris del Parlament de Catalunya (BOPC 384 de 12.07.19 p. 25)

En canvi, no es va incloure aquest requisit en les convocatòries següents:

- Concurs per a proveir temporalment un lloc de treball de tècnic o tècnica d'imatge i so del Departament de Comunicació del Parlament de Catalunya (BOPC 655 de 22.07.15 p. 9)
- Concurs específic de mèrits i capacitats per a proveir definitivament un lloc de treball d'administrador o administradora de continguts del SIAP de la Direcció d'Informàtica (BOPC 55 de 11.02.16 p. 197)
- Concurs específic de mèrits i capacitats per a proveir definitivament el lloc de treball de responsable de la gestió i la planificació del manteniment del Departament d'Infraestructures, Equipaments i Seguretat (BOPC 55 de 11.02.16 p. 207)
- Concurs específic de mèrits i capacitats per a proveir definitivament el lloc de treball de cap de la Unitat de Gestió d'Inventari del Departament d'Infraestructures, Equipaments i Seguretat (BOPC 55 de 11.02.16 p. 212)
- Concurs específic de mèrits i capacitats per a proveir definitivament el lloc de treball de cap de la Unitat de Compres i Arxiu del Departament d'Infraestructures, Equipaments i Seguretat (BOPC 55 de 11.02.16 p. 218)
- Concurs específic de mèrits i capacitats per a proveir definitivament el lloc de treball de responsable de despesa i contractació i secretaria del Departament d'Infraestructures, Equipaments i Seguretat (BOPC 55 de 11.02.16 p. 223)
- Concurs específic per a la provisió temporal d'un lloc de treball de responsable de projectes de difusió del Departament de Relacions Institucionals (BOPC 130 de 13.05.16 p. 27)
- Concurs per a proveir temporalment dos llocs de treball d'analista programador o analista programadora i un lloc de treball d'analista administrador o analista administradora de portals d'informació del Parlament de Catalunya (BOPC 413 de 18.05.17 p. 80)
- Concurs per a proveir temporalment un lloc de treball d'analista administrador o analista administradora de portals d'informació de la Direcció d'Informàtica del Parlament de Catalunya (BOPC 118 de 05.07.18 p. 110)
- Concurs per a proveir temporalment un lloc de treball de tècnic o tècnica de relacions amb la Unió Europea del Parlament de Catalunya per mitjà del nomenament d'un funcionari interí o funcionària interina (BOPC 471 de 20.11.19 p. 42)
- Concurs específic de mèrits i capacitats per a proveir definitivament el lloc de treball de responsable de la Secretaria de Serveis Jurídics de la Secretaria General del Parlament de Catalunya (BOPC 384 de 12.07.19 p. 40)
- Concurs específic de mèrits i capacitats per a proveir definitivament el lloc de treball de cap de l'Àrea d'Organització i Desenvolupament de Recursos Humans del Departament de Recursos Humans del Parlament de Catalunya (BOPC 384 de 12.07.19 p. 46)



PARLAMENT DE CATALUNYA

- Concurs específic de mèrits i capacitats per a proveir definitivament el lloc de treball de gestor o gestora d'organització i formació del Departament de Recursos Humans del Parlament de Catalunya (BOPC 384 de 12.07.19 p. 58)
- Concurs específic de mèrits i capacitats per a proveir definitivament el lloc de treball de responsable de visites del Departament de Relacions Institucionals del Parlament de Catalunya (BOPC 384 de 12.07.19 p. 69)
- Concurs específic de mèrits i capacitats per a proveir definitivament dos llocs de treball de responsable de projectes de difusió del Departament de Relacions Institucionals del Parlament de Catalunya (BOPC 384 de 12.07.19 p. 75)
- Convocatòria de concurs específic de mèrits i capacitats per a proveir definitivament diversos llocs de treball singulars d'uixer o uixera del Parlament de Catalunya (BOPC 384 de 12.07.19 p. 84).
- Concurs específic per a proveir definitivament un lloc de treball de responsable tècnic jurídic en contractació o responsable tècnica jurídica en contractació de l'Oficina de Contractació del Parlament de Catalunya (BOPC 444 de 21.10.19 p. 17)
- Concurs específic per a proveir definitivament un lloc de treball de responsable de fiscalització de l'Oïdoria de Comptes i Tresoreria del Parlament de Catalunya (BOPC 444 de 21.10.19 p. 25)
- Concurs específic de mèrits i capacitats per a proveir definitivament cinc llocs de treball singulars d'assessors lingüístics amb responsabilitats assignades del Departament d'Assessorament Lingüístic (BOPC 471 de 20.11.19 p. 34)

Per tant, en la majoria de casos no s'ha establert aquest requisit ²⁵ i en els pocs casos en què s'ha establert, no s'ha invocat l'aplicació de l'article 59 del RPGC. Així doncs, no es pot considerar que hi hagi un precedent administratiu que vinculi l'actuació de l'Administració parlamentària a la interpretació que li és aplicable el requisit de dos anys d'antiguitat en els concursos de provisió.

Ans al contrari, els precedents analitzats indiquen que l'Administració parlamentària ha interpretat que aquell requisit de dos anys d'antiguitat no li és aplicable i que, d'acord amb els ERGI, la Mesa del Parlament té llibertat per establir en cada cas els requisits que consideri més oportuns.

Cal tenir en compte, a més, que el fet de no exigir aquella antiguitat no va beneficiar a una persona determinada sinó als 14 uixers nomenats aquell mateix any i també al Parlament en poder fomentar una major concurrència i assegurar-se la cobertura d'aquells llocs de treball.

Per altra banda, en aquest cas tampoc no concorre el supòsit de l'apartat f de l'article 47.1 de la LPAC (els actes expressos o presumptes contraris a l'ordenament jurídic pels quals s'adquireixen facultats o drets quan manquen els requisits essencials per a la seva adquisició), ja que no és que el funcionari en qüestió no complís amb algun requisit de

²⁵ Val a dir que aquest criteri va començar a ser més comú a partir de l'any 2019, Així, dels 12 processos convocats entre el 2019 i el 2023, en 7 d'ells s'establí aquest requisit



PARLAMENT DE CATALUNYA

la convocatòria sinó que la convocatòria no havia establert un dels requisits que s'havien exigint en algunes convocatòries anteriors (i no de forma majoritària).

Per tot l'exposat, no s'observa cap motiu de nul·litat en relació amb la suposada irregularitat detectada per l'OAC.

En tot cas, seria recomanable que en futures convocatòries de concursos de provisió es motivés per què es considera oportú incloure o no incloure un determinat requisit de permanència mínima en un lloc de treball en exercici de la potestat discrecional que l'article 60 dels ERGI confereix a la Mesa del Parlament.

2.5.5. Suposat tracte de favor

L'informe de l'OAC fa referència a un eventual tracte de favor a una persona concreta. El motiu són les tres possibles irregularitats que s'han tractat anteriorment i que suposadament van afavorir aquesta persona.

No obstant, com s'ha exposat anteriorment, únicament s'ha detectat una irregularitat en relació amb l'ampliació del nombre de places del concurs oposició lliure per a proveir 11 places d'uixer o uixera, convocat per acord de la Mesa del Parlament del 19 de juny de 2018. A més, l'ampliació va ser de tres places i la irregularitat s'hauria produït només amb dues d'aquestes, de manera que les persones beneficiades per aquesta irregularitat van ser dues.

En relació amb si l'actuació podria ser constitutiva de desviació de poder, d'acord amb la STS 20.03.1995 (rec. 717/1994), cal tenir en compte que:

1.^a) Cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, da lugar a la anulabilidad de los actos administrativos (art. 48.1 LPA de 1958, vigente al dictarse los actos impugnados). La desviación de poder consiste en el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados en el ordenamiento jurídico (art. 83.3 LJCA). La anulabilidad de los actos administrativos por desviación de poder tiene su fundamento en que la Administración debe realizar la actividad administrativa de acuerdo con el ordenamiento jurídico, de suerte que el contenido de sus actos sea congruente con los fines objetivos a que tiende.

2.^a) La desviación de poder exige que quien la alegue acredite de manera clara que la Administración se separó de los fines fijados en el ordenamiento jurídico.

En aquest cas, no consten elements de prova que acreditin desviació de poder i, en qualsevol cas, com que la desviació de poder és constitutiva d'anul·labilitat i no de nul·litat, no podria motivar la revisió d'ofici. I el fet que hagin transcorregut més de 4 anys fa que tampoc es pugui seguir la via de la declaració de lesivitat, d'acord amb l'article 107.2 de la LPAC.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Per altra banda, la jurisprudència del Tribunal Suprem és restrictiva a l'hora d'aplicar la nul·litat de l'apartat a de l'article 47.1 de la LPAC (els que lesionen el contingut essencial dels drets i llibertats susceptibles d'emparament constitucional) en el marc d'un procediment de concurs oposició. Així, les irregularitats en el procediment no suposen una vulneració del dret fonamental establert a l'article 23 de la CE si no provoca una discriminació o una *“quiebra relevante en el procedimiento que llevara a la preterición de un aspirante al cargo o a la función”* (entre altres, STC 30/2008, 25.2.2008, rec. 6452/2002). Doncs bé, en el present cas no s'observa que la irregularitat en el procediment provoqués una discriminació que afavorís un aspirant en detriment dels altres.

Per tot això, es considera que no hi ha elements suficients per afirmar que es va produir un tracte de favor a cap aspirant concret.



2.6. Conflicte d'interès de la secretària general del Parlament en el procés selectiu per constituir una borsa de treball per cobrir temporalment les vacants de llocs de treball d'uixer o uixera que es produïssin en el Parlament en els exercicis 2022 i 2023.

2.6.1. Qüestions analitzades

El punt 6 de l'informe raonat fa referència al treball encarregat a l'OAC per la Mesa del Parlament mitjançant l'acord del 31 de maig de 2022, en què se sol·licitava a aquesta entitat un informe sobre el procés selectiu per constituir una borsa de treball per cobrir temporalment les vacants de llocs de treball d'uixer o uixera que es produïssin en el Parlament en els exercicis 2022 i 2023.

L'Àrea de Prevenció de l'OAC va concloure que la llavors secretària general es trobava en una clara situació de conflicte d'interès real en la seva intervenció en el procés selectiu esmentat, que hi concorria una causa d'abstenció i que el procés no es va gestionar adequadament.

L'OAC fa constar que aquestes conclusions contrasten amb l'informe jurídic encarregat el 17 de maig de 2022 per la secretària general a un lletrat dels serveis jurídics del Parlament, que va ser emès el 23 de maig de 2022, poc abans de l'encàrrec a l'OAC. Aquest informe conclouia que no s'havia incomplert el deure d'abstenció establert a la normativa bàsica estatal.

L'OAC recorda també que les conclusions de l'informe d'aquesta entitat del mes de juny de 2022 assenyalaven que arran de l'anàlisi documental limitat del procediment es van posar de relleu un nombre important d'incidències *"que generaven dubtes raonables sobre la seva correcta tramitació respecte les que no s'ha obtingut informació que confirmi que el Parlament hagi efectuat algun tipus d'actuació correctora i/o d'exigència de responsabilitats"*.

L'OAC conclou que, *"si no ho ha fet ja"*, cal que el Parlament iniciï una revisió d'aquest procediment, i que informi del resultat d'aquesta revisió i de les mesures que consideri endegar al respecte.

En relació amb això, és important tenir en compte que en l'escrit del director de l'OAC de tramesa a la presidenta del Parlament de l'informe de l'Àrea de Prevenció d'aquesta entitat del mes de juny de 2022, es feien les dues consideracions següents:

- Atès que l'informe detecta la presència de diverses incidències al llarg de la tramitació del procediment que podrien ser indicatives de factors de risc per a la integritat, i atès també el context que va donar lloc a la petició de l'informe, "cal ser conscients que l'adopció de mesures per identificar i tractar els factors de risc constitueix un missatge inequívoc de compromís de la institució amb l'enfortiment del seu sistema d'integritat, alhora que pot evitar que als ulls de la ciutadania les incidències esdevingudes siguin sobredimensionades respecte la seva repercussió real".



PARLAMENT DE CATALUNYA

- Se suggereix “l’oportunitat de valorar l’adopció d’un procediment normalitzat de treball, o protocol per a gestionar les situacions de conflicte d’interès en l’àmbit de l’Administració parlamentària [...]”.

2.6.2. Consideracions prèvies

En primer lloc, cal esmenar una dada errònia que apareix en el títol d’aquest punt en l’informe raonat de l’OAC. La persona de referència no va ser secretària general del Parlament durant els anys 2015 a 2021, sinó entre el juliol de 2021 i el juny de 2022.

En segon lloc, cal recordar alguns aspectes que s’han indicat en les consideracions prèvies a aquest informe, i, en concret, els següents:

- Confiança en tots els treballadors del Parlament, reconeixement de la seva tasca professional i de l’especial responsabilitat que suposa servir la institució que representa el poble de Catalunya (article 53.1 EAC).
- Valor dels principis ètics que es recullen en l’article 102 dels ERGI, i en la presumpció que l’actuació dels treballadors de la institució s’adequa a aquests principis.
- Voluntat d’aclarir totes les qüestions que puguin plantejar dubtes des de la perspectiva de la legalitat o de les bones pràctiques exigibles a una institució pública, sense prejudicar cap actuació il·lícita, que, si fos el cas, s’hauria d’acreditar en un procediment contradictori.
- Aquest informe no aborda l’existència d’indisidències d’actuacions il·lícites susceptibles de ser sancionades, la qual cosa requeriria una tasca que no pot ser duta a terme en el marc de l’encàrrec efectuat, sinó, com es deia, del procediment contradictori que eventualment correspongui.

Tots aquests elements són especialment rellevants en el cas analitzat en el punt 6 de l’informe raonat de l’OAC, tal com es tindrà ocasió de comprovar.

Una darrera qüestió fa referència a les indicacions de l’OAC de revisar el procediment objecte d’anàlisi, “*si no ho ha fet ja*”.

Val a dir que en l’ofici de tramesa de l’informe del 2022, es feien unes recomanacions generals sobre l’adopció de mesures per evitar els factors de risc, i valorar l’elaboració d’un protocol normalitzat de treball per a gestionar les situacions de conflicte en l’Administració parlamentària (vegeu l’apartat 2.6.1 *in fine*), però en cap moment s’instava a endegar actuacions concretes en relació al procediment concret analitzat.

Es vol simplement deixar constància de la diferència entre les mesures que es recomanaven en aquell moment, i les actuacions que ara es consideren necessàries, fins al punt que sembla indicar-se que ja s’haurien d’haver pres (“*si no ho ha fet ja*”).



PARLAMENT DE CATALUNYA

2.6.3. Actuacions endegades pel Parlament arran de l'informe de l'OAC de l'any 2022

En aquest apartat es pretén informar de les actuacions endegades pel Parlament un cop es va conèixer l'informe de l'OAC de l'any 2022.

En primer lloc, com apunta l'actual informe de l'OAC, el 14 de juny de 2022 la presidenta del Parlament va informar a la Mesa que havia acceptat la dimissió de secretària general (comunicada a la Mesa el dia 31 de maig de 2022), i aquell mateix dia la Mesa va acordar fer cessar la secretària general, tant en aquest càrrec com en el de directora de l'Oficina de l'Aran.

En segon lloc, el Departament de Recursos Humans va fer una anàlisi interna de les incidències detectades per l'OAC en el desenvolupament del procés selectiu. Val a dir que la Mesa del dia 14 de juny de 2022 va acordar sol·licitar un informe a la cap del Departament de Recursos Humans sobre la regularitat del procés de selecció. Com a conseqüència d'aquesta petició es va fer l'anàlisi a què s'ha fet referència, si bé l'informe no es va presentar formalment a la Mesa.

Aquesta anàlisi és substancialment la següent:

a) Publicació en el BOPC de la convocatòria

L'informe de l'OAC detecta una discrepància entre el que s'ha publicat al BOPC i el que ha acordat la Mesa, el 16 de novembre de 2021, atès que en una nota al peu, literalment manifesta, en relació a la borsa d'uixers, el següent:

Cal posar de relleu que les bases no determinen exactament el mateix: estableixen que l'objecte de la convocatòria era la creació d'una borsa de treball per a cobrir les necessitats de nomenament dels funcionaris interins del Parlament que es poguessin produir a partir de la resolució del procediment, en qualsevol dels supòsits recollits en l'article 38 dels Estatuts del règim i el govern interiors del Parlament de Catalunya i fins que s'acabi l'any 2023

L'acord de la Mesa incloïa els dos paràgrafs següents:

La Mesa del Parlament, en la sessió del 16 de novembre de 2021, convoca un procés selectiu per a la constitució d'una borsa de treball per a cobrir temporalment les vacants dels llocs de treball d'uixer o uixera que es produeixen al Parlament de Catalunya en els exercicis del 2022 i 2023.

L'article 38.2 dels Estatuts del règim i el govern interiors del Parlament de Catalunya estableix que es pot nomenar personal funcionari interí per a cobrir transitòriament les places que han d'esser ocupades definitivament per funcionaris de carrera."

Per tant, es diu el mateix, en un cas (les bases) en un sol paràgraf i en l'altre (l'acord de la Mesa) en dos paràgrafs diferents.

b) Quant a la presentació de les sol·licituds de participació en la convocatòria



PARLAMENT DE CATALUNYA

L'informe posa de relleu que la base 4.1.3. disposa que si una incidència tècnica fa impossible el funcionament ordinari del sistema o l'aplicació de presentació de sol·licituds, la Direcció de Govern Interior pot determinar, fins que el problema no se solucioni, una ampliació dels terminis no vençuts, i ha de publicar a la pàgina web del Parlament tant la incidència tècnica esdevinguda com l'ampliació concreta del termini no vençut.

Efectivament, es va produir una incidència tècnica en el període de presentació de sol·licituds i per tant el 13 de desembre de 2021, abans que finalitzés el termini de presentació, es va publicar la resolució del director de Govern Interior següent:

Atès que s'ha produït una incidència tècnica en el servidor del web del Parlament que ha impossibilitat el funcionament ordinari de l'aplicació per accedir a la sol·licitud electrònica per a participar en la convocatòria d'un procés selectiu per a la constitució d'una borsa de treball per a cobrir temporalment les vacants dels llocs de treball d'uixer o uixera que es produeixin al Parlament de Catalunya en els exercicis del 2022 i el 2023 (BOPC número 167, del 23 de novembre de 2021).

D'acord amb la base 4 de l'esmentada convocatòria i de conformitat amb l'Acord de la Mesa del Parlament, de 13 de juliol de 2021, pel qual s'estableix l'obligatorietat de la inscripció electrònica en els processos selectius per a l'ingrés o l'accés als cossos i escales del Parlament.

Resolc:

Ampliar el termini de presentació de les sol·licituds de participació en la convocatòria d'un procés selectiu per a la constitució d'una borsa de treball per a cobrir temporalment les vacants dels llocs de treball d'uixer o uixera que es produeixin al Parlament de Catalunya en els exercicis del 2022 i el 2023 fins el 15 de desembre de 2021.

No obstant això l'OAC considera literalment el següent (la negreta consta a l'original):

*Caldrà constatar que, en relació amb aquesta incidència tècnica, en la documentació tramesa no resta constància **de cap altra informació en relació amb la circumstància que va portar a l'ampliació de terminis**, ni concretament de les circumstàncies següents: quan es va produir; quant va durar, si s'havia produït en els darrers dies del termini per presentar les sol·licituds; tampoc no tenim constància de la publicació en la pàgina web del Parlament de la incidència tècnica esdevinguda (informació detallada sobre les circumstàncies tècniques relatives a la incidència).*

Tot i ser cert que es podria haver publicat una informació més detallada sobre la incidència tècnica, això no treu que la publicació es va fer d'acord amb el que disposen les bases de la convocatòria. En concret, aquestes assenyalen que s'ha de publicar la incidència tècnica esdevinguda, la qual cosa es va fer manifestant que s'ha produït una incidència en el servidor web del Parlament. Alhora les bases també assenyalen que en aquest cas s'ha d'atorgar el termini concret per ampliar el període de presentació de sol·licituds, i així es va fer amb l'ampliació de dos dies més.

Tanmateix, es pren nota d'aquesta consideració per tal de tenir-la en compte si es tornés a repetir una incidència similar en altres processos selectius.

Per altra banda, l'OAC detecta que en les sol·licituds dels aspirants no hi consta la data de presentació i per aquest motiu es pregunta si l'aspirant amb relació de parentesc amb la secretària general va presentar la seva sol·licitud en el període d'ampliació de terminis o no, donant a entendre que es podia haver ampliat el termini perquè aquesta persona s'hi pogués presentar.

Al Parlament de Catalunya no està implantada l'Administració electrònica, motiu pel qual en el formulari que els aspirants presenten no queden registrats el dia i l'hora de presentació. Aquest registre es fa directament des de l'Àrea de Selecció del Departament de Recursos Humans. En qualsevol cas, la data en la que es va realitzar la sol·licitud queda gravada i es pot veure a les propietats del document.



PARLAMENT DE CATALUNYA

La implementació de l'Administració electrònica al Parlament de Catalunya contribuirà a facilitar aquest procés.

Pel que fa a l'ampliació del termini perquè un candidat es pugui presentar, segons la nostra opinió, és una qüestió que no es pot tenir en compte, ja que com s'exposa a les bases i així s'ha fet, l'ampliació de terminis es realitza quan el termini encara no ha finalitzat i, per tant, no es pot produir la situació que s'ampliï el termini per donar la possibilitat que un candidat presenti la seva sol·licitud, perquè quan es produeix la situació encara hi ha temps per presentar la instància.

Dit això, l'aspirant esmentat va presentar la seva sol·licitud el dia 14 de desembre dins del termini ampliat ja que aquest finalitzava el dia 13 de desembre. No ha estat l'únic que l'ha presentat en aquest dia, ja que nou aspirants també la van presentar en aquest dia i onze la van presentar el dia 15 de desembre.

S'ha de posar de manifest que la incidència tècnica en el servidor web del Parlament es produeix sovint. El procediment que ens ocupa no és l'únic procés selectiu en què això ha passat. També es va produir en el procés selectiu per a la constitució d'una borsa de treball per a cobrir temporalment les vacants dels llocs de treball d'administradors parlamentaris que es produeixin al Parlament de Catalunya en els exercicis del 2022 i del 2023 (501-00006/13) que tenia el mateix període de presentació de sol·licituds. I darrerament en els següents procediments:

- *Concurs oposició lliure per a proveir un lloc de treball de tècnic o tècnica d'igualtat de l'Oficina d'Igualtat del Parlament de Catalunya (501-00002/13).*
-
- *Concurs per a proveir temporalment el lloc de responsable d'acció exterior i cooperació interparlamentària de l'Oficina d'Acció Exterior, de Cooperació Interparlamentària i de Relacions amb la Unió Europea del Parlament de Catalunya (501-00004/13).*
-
- *Concurs específic per a proveir definitivament un lloc de treball de tècnic jurídic o tècnica jurídica en matèria de recursos humans del Departament de Recursos Humans del Parlament de Catalunya, obert a mobilitat per als funcionaris de carrera de les administracions públiques catalanes (500-00004/13).*
-
- *Concurs específic per a proveir definitivament un lloc de treball de tècnic o tècnica de seguretat social i nòmines de l'Oïdoria de Comptes i Tresoreria del Parlament de Catalunya, obert a mobilitat per als funcionaris de carrera de les administracions públiques catalanes (500-00002/13).*

c) Quant als requisits de participació i la forma d'acreditar-los

En aquest apartat l'OAC fa referència als requisits de titulació i als coneixements de llengua catalana.

Quant a la titulació requerida, analitza únicament la presentació de la sol·licitud de l'aspirant amb relació de parentesc amb la secretària general i posa de manifest que sembla que no es pot accedir a la data de presentació de la sol·licitud de participació en el procediment, i manifesta que també sembla que no va aportar l'acreditació documental de la titulació en virtut de la qual sol·licitava l'admissió a participar en el procediment, atès que consten unes fotografies d'uns documents que semblen deixar constància que l'aspirant va concloure el batxillerat.



PARLAMENT DE CATALUNYA

En primer lloc s'ha de dir que no és l'únic candidat que ha aportat fotografies de la titulació. Per altra banda, una fotografia i una fotocòpia tenen el mateix valor en tant que no són documents originals sinó copiats de l'original però amb formats diferents. Aquesta discussió a més no té cap rellevància en tant que, per una banda, els aspirants, amb la seva sol·licitud, declaren sota la seva responsabilitat que tenen els requisits de participació i per altra banda els aspirants que han superat el procés de selecció han d'aportat l'original de tota la documentació requerida tal i com disposa la base 4.5, que diu el següent:

4.5.1. Amb la sol·licitud de participació, els aspirants declaren responsablement que compleixen les condicions i els requisits per a participar en la convocatòria, i que la documentació que adjunten a la sol·licitud és autèntica.

4.5.2. Quan fineixi el procés selectiu, els aspirants han de presentar els originals de tota la documentació per a comprovar-ne la veracitat, a l'efecte del nomenament com a funcionari interí o funcionària interina, d'acord amb la base 9.9.

A més, els aspirants seleccionats no poden ser nomenats fins que no s'hagi comprovat la veracitat de la documentació presentada tal i com disposa la base 10.1:

*La Mesa del Parlament nomena els aspirants seleccionats mitjançant la borsa de treball, **una vegada comprovada la conformitat de tots els documents acreditatius dels requisits d'accés.***

També manifesta l'OAC que no consta que es requerís l'aspirant per tal que esmenés aquesta mancança documental. Efectivament, no se'l va requerir ja que no es considera que hi hagi una mancança documental tal i com s'ha dit.

Quant als coneixements de llengua catalana a la llista provisional d'admesos i exclosos, que es va publicar el 12 de gener de 2022, l'aspirant constava com a persona admesa i no exempta per fer la prova de coneixements de català. L'11 de febrer de 2022 l'aspirant, mitjançant un correu electrònic, envia l'acreditació documental per restar exempt de la prova de català, que li va ser contestat des de l'àrea de selecció en el sentit que quedava exempt de fer la prova de català.

L'OAC fa esment que la base 7.2 determina que l'acreditació documental per restar exempts de fer la prova ha d'esser aportant l'original i una fotocòpia de la documentació acreditativa davant la comissió tècnica d'avaluació.

Manifesta també que el dia 14 una persona que no era membre de la comissió de valoració va comunicar a l'aspirant esmentat que estava exempt de fer la prova de català.

Constata que no han tingut accés a cap document que donés publicitat a l'exempció que implicava, per altra banda, la modificació de la llista definitiva. Posa de manifest que, d'acord amb la base 7.2, l'acreditació documental per restar exempts de fer la prova de coneixement de llengua catalana o castellana es podia fer efectiva fins just abans de l'inici de la prova aportant l'original i una fotocòpia de la documentació acreditativa davant de la comissió tècnica d'avaluació, la qual havia de trametre una fotocòpia d'aquesta documentació a l'òrgan convocant perquè s'incorporés a l'expedient de la persona interessada.

Si bé és cert que la base 7.2 especifica que s'ha d'aportar original i fotocòpia del nivell de català, també és cert que aquest certificat el podria haver aportat a la sol·licitud en la qual no s'aporta cap original. Cal insistir en el fet que la comprovació dels títols amb l'aportació dels documents originals per comprovar-ne la veracitat es realitza abans del nomenament. I això és així perquè al Parlament no es disposa d'Administració electrònica i no es pot comprovar la veracitat dels documents per altra mitjà que no sigui el que les pròpies persones aspirants aportin la documentació original.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Per tant, aquesta irregularitat tampoc no tindria una rellevància important en el procediment de selecció i quedarà corregit en propers processos selectius un cop estigui implementada l'administració electrònica al Parlament de Catalunya.

Respecte a la publicitat d'aquells aspirants que han aportat el certificat de català abans de realitzar-se la prova de català, explícitament no es publica però sí implícitament, ja que en la convocatòria de l'examen de català publicada el dia 11 de març de 2022 es convoca a l'únic aspirant que no ha acreditat tenir el nivell intermedi de català o superior a fer la prova corresponent.

A l'exposat anteriorment s'ha d'afegir que altres aspirants també van aportar diferents documents i van fer diferents observacions per correu electrònic, ja que és la forma en què es preveu la comunicació amb els aspirants pel fet de no tenir el Parlament de Catalunya encara operativa l'Administració electrònica.

Així ho disposa la base 4.4:

Un cop presentada la sol·licitud, qualsevol correcció, esmena o modificació posterior s'ha de trametre per correu electrònic a l'adreça oposicions@parlament.cat. En l'assumpte dels missatges cal identificar el número d'aquesta convocatòria i el motiu d'enviament del correu.

d) Quant a l'òrgan que havia de comprovar i valorar els coneixements i mèrits dels aspirants.

En aquest apartat l'OAC fa diferents apreciacions:

1.- A la base sisena es diu que la Comissió tècnica estava formada, entre d'altres, per la secretària general o el funcionari o funcionària en qui delegui, però no es va constituir de la forma establerta a les bases.

El 17 de desembre de 2021 el director de Govern Interior va elevar a la Mesa la proposta d'acord de nomenament que deixava constància que es formulava d'acord amb les bases, però l'informe considera que no va ser així.

2.- El 21 de desembre de 2021 la Mesa del Parlament va acordar designar els membres de la comissió tècnica d'avaluació, la secretària general va assistir a la reunió i no consta que informés sobre:

- La divergència de la proposta formulada amb els requeriments de les bases de la convocatòria.*
- La participació de l'aspirant amb qui tenia parentesc en el procés de selecció.*

3.- El 17 de març de 2022 la secretària general del Parlament va formular a la Mesa una proposta d'acord de modificació de la composició de l'òrgan qualificador, atesa la baixa del director de Govern Interior.

Abans de valorar cadascuna de les consideracions realitzades per l'OAC, cal contextualitzar la composició dels òrgans de selecció en el Parlament de Catalunya i les funcions de la secretària general.

Per això s'ha d'acudir en primer lloc als ERGI: l'article 55 regula els òrgans de selecció del personal i un membre del tribunal qualificador és el secretari o secretària general; l'article 61



PARLAMENT DE CATALUNYA

regula la comissió tècnica d'avaluació en els procediments de provisió de llocs de treball, i també en forma part el secretari o secretària general. Així doncs, i en tant que el càrrec del secretari o secretària general consta en tots els processos de selecció i provisió es lògic que també estigués en el procés de selecció de borses d'interins. Cal recordar que en el procés de selecció per a la constitució d'una borsa d'administradors parlamentaris la constitució de la comissió tècnica d'avaluació és idèntica a la del procés de selecció de la borsa d'uixers i que, en la constitució de la comissió tècnica d'avaluació, tampoc hi constava la secretària general.

L'article 2 dels ERGI disposa el següent:

1. Correspon al secretari o secretària general la direcció superior del personal, dels serveis i dels centres gestors del Parlament, d'acord amb les instruccions del seu president o presidenta i de la Mesa. El secretari o secretària general pot delegar atribucions concretes als lletrats i als caps dels centres gestors.

2. Correspon al secretari o secretària general, amb caràcter general, l'exercici de les competències i les funcions en matèria de personal, llevat de les que aquests estatuts atribueixen específicament a altres òrgans. El secretari o secretària general pot delegar l'exercici de les competències i les funcions en matèria de personal en el director o directora de Govern Interior.

El Departament de Recursos Humans del Parlament depèn de la Direcció de Govern Interior, que està formada pel director de Govern Interior i el Departament de Recursos Humans, el qual es troba dividit en diferents àrees.

El lloc de treball de cap de Departament de Recursos Humans s'estava proveïnt i la persona que va ser seleccionada va començar a prestar serveis al Parlament el dia 1 d'abril de 2022; El director de Govern Interior va cessar el dia 14 de març de 2022 i no se n'ha nomenat cap altre.

Això vol dir que les funcions del director de Govern Interior i de cap del Departament les havia d'assumir la secretària general en tant que no hi havia cap altra persona que les pogués assumir.

Sobre el primer punt s'ha de dir que com és sabut les bases de la convocatòria es redacten amb anterioritat a la presentació de sol·licituds, per tant en aquest moment procedimental no es pot saber quines persones sol·licitaran participar en el procés selectiu.

No obstant això, el director de Govern Interior en fer la proposta de la comissió d'avaluació a la Mesa, no va incloure a la secretària general com a membre de la comissió d'avaluació, i va incloure a la cap d'Infraestructures, Equipaments i Seguretat, responsable del departament del Parlament amb més uixers i que ja havia participat en el concurs oposició per a seleccionar cinc places d'uixers a l'any 2020.

És cert que no es va realitzar un acte de delegació, com es desprèn de les bases, però com consta a l'expedient la secretària general va comunicar al director de Govern Interior que no volia participar en els processos de selecció d'uixers i d'administradors parlamentaris i en virtut d'aquesta petició el director va fer la proposta que no incloïa la secretària general. Certament, les bases estableixen el mecanisme de la delegació de la secretària general, però en altres processos de selecció del Parlament també s'ha prescindit d'aquest tràmit.

Respecte al segon punt, no consta cap escrit de la secretària general que manifestés que es presentava en el procés de selecció un aspirant amb qui tenia relació de parentesc.



PARLAMENT DE CATALUNYA

I en quant al tercer punt, s'ha de dir que quan va cessar el director de Govern Interior del seu càrrec, la secretària general va realitzar la proposta d'acord de la modificació de la composició de l'òrgan qualificador, i va ser nomenat com a vocal en substitució del director de Govern Interior el cap dels uixers de Serveis Generals, el qual havia participat com a assessor especialista en el concurs oposició de l'any 2020. L'acord de la Mesa que recull aquesta modificació va ser publicat en el BOPC el 25 de març de 2022.

e) Quant a la prova teoricopràctica de la primera fase del procés selectiu

Respecte a la prova teoricopràctica es manifesta que les bases determinaven que la prova consistia en resoldre diversos supòsits sobre les tasques pròpies dels uixers i en aquest sentit el 18 de gener de 2022 es va reunir la comissió tècnica d'avaluació per a treballar l'enunciat de la prova i tornar-se a reunir abans del dia de la seva realització per aprovar l'enunciat, però no consta cap altra informació.

També manifesta que no consta la plantilla de correcció a l'expedient ni la correcció de les proves dels aspirants. No es va confeccionar cap plantilla de correcció, ja que a l'acta núm. 1 del 18 de gener de 2022 hi consta que per a la valoració d'aquesta prova, la comissió tècnica d'avaluació tindrà en compte els coneixements acreditats relatius al contingut del temari i la capacitat i les aptituds per aplicar-los a situacions de la pràctica professional, la comprensió de les situacions i instruccions, la capacitat analítica i de síntesi, i la qualitat de l'expressió i de la presentació.

Això mateix va ser publicat el 24 de gener de 2022 quan es van convocar als aspirants a la realització de la prova.

Cal fer esment que en la nota al peu núm. 5 de l'informe s'especifica que les bases podrien ser confuses i semblaria que la totalitat de la prova havia de consistir en supòsits pràctics. En el cas que algú pogués haver tingut una confusió, aquesta quedaria totalment esvaïda quan el dia 24 de gener es va publicar la convocatòria de la prova on es deia com seria aquesta:

La prova teoricopràctica consisteix a resoldre per escrit diversos supòsits pràctics proposats per la comissió tècnica d'avaluació sobre les tasques pròpies dels uixers del Parlament. S'hi poden formular preguntes de desenvolupament o test amb relació al contingut d'aquestes tasques i al contingut del temari de l'annex 1 de la darrera convocatòria del concurs oposició lliure per a proveir cinc places d'uixer o uixera del Parlament de Catalunya (BOPC 640/XII, 07.09.2020. Tram. 501- 00008/12), que amb finalitat informativa s'ha inserit com a annex 2 d'aquesta convocatòria. Aquesta prova pot incloure diferents situacions professionals, sobre els coneixements requerits o relacionats amb les funcions dels uixers del Parlament de Catalunya recollides en l'annex 1 d'aquesta convocatòria. Per a la realització d'aquesta prova, els aspirants no poden disposar de cap material ni documentació en suport paper, llevat que el tribunal acordi el contrari. Per a la valoració d'aquesta prova, la comissió tècnica d'avaluació tindrà en compte els coneixements acreditats relatius al contingut del temari i la capacitat i les aptituds per aplicar-los a situacions de la pràctica professional, la comprensió de les situacions i instruccions, la capacitat analítica i de síntesi, i la qualitat de l'expressió i de la presentació. El temps per a fer aquesta prova és de dues hores. Aquesta prova és eliminatòria i es valora amb un màxim de 50 punts. La puntuació mínima per a superar-la és de 25 punts.

f) Quant a l'entrevista (base 8.4)

En aquest apartat l'informe observa que les bases exigeixen les persones que integren la comissió tècnica d'avaluació de participar en l'entrevista de les persones aspirants.

També posa de manifest que hi havia persones que van realitzar les entrevistes que no formaven part de la comissió tècnica d'avaluació; en concret, l'entrevista de l'aspirant amb relació de parentesc amb la secretària general va ser duta a terme per la cap del Departament de Recursos Humans i per la cap de l'Àrea de Selecció i Provisió.



PARLAMENT DE CATALUNYA

El primer que s'ha de dir és que la fase d'entrevista està regulada a la base 8.4, que, com afirma l'OAC, no exigeix les persones que integraven la comissió tècnica d'avaluació de participar en l'entrevista als candidats, però tampoc estableix l'obligació.

A més, a la base sisena que regula la comissió tècnica d'avaluació, l'apartat primer diu que la "comprovació i valoració dels coneixements i mèrits dels aspirants de la borsa correspon a la comissió tècnica d'avaluació", per tant no els assigna les funcions de comprovació i valoració de la competència, les habilitats i la capacitat pertinents per a desenvolupar les funcions del lloc de treball d'uixer o uixera que és l'objecte de l'entrevista.

De fet, no es regula qui ha de fer les entrevistes ja que el que es pretenia era que fossin efectuades per experts de la Direcció General de la Funció Pública, però una vegada fetes les gestions oportunes es va comunicar des d'aquesta Direcció que no tenien personal disponible per raons de volum de feina. Per tant, es va considerar que era adequat que hi intervinguessin la cap del departament de Recursos Humans, de recent incorporació, i el cap de l'Àrea de Selecció i Provisió.

CONCLUSIONS

Les mancances o defectes de procediment que l'OAC ha considerat que s'han produït al llarg del procediment no suposen infraccions de l'ordenament jurídic que puguin donar lloc al procediment de revisió d'ofici, ja sigui per nul·litat o per anul·labilitat. En tot cas s'enquadrarien en l'àmbit de les irregularitats no invalidants, és a dir en defectes en la tramitació del procediment que en cap cas n'han alterat el resultat.

En aquest sentit, cap aspirant ha interposat recurs en aquest procediment, ni tan sols s'han formulat al·legacions més enllà de les pròpies del període de cinc dies per aportar les esmenes a la llista provisional d'admesos i exclosos.

En conseqüència, en algun tràmit del procediment el que es podria haver produït són defectes de forma. El defecte de forma només determina l'anul·labilitat de l'acte quan aquest no tingui els requisits formals indispensables per a aconseguir les seves finalitats o provoqui indefensió dels interessats, la qual cosa no ha succeït.

No s'ha d'oblidar que el procés de selecció ho ha estat per a seleccionar funcionaris interins. Aquesta selecció no té un procediment establert ni als ERGI ni a cap altra norma de funció pública, les quals es limiten a recordar que aquests procediments han de seguir els principis de mèrit, capacitat i igualtat, principis constitucionals que, per altra banda, s'han de respectar en tots els procediments de selecció.

Per tant, la selecció es podria haver fet simplement valorant mèrits o a través d'una entrevista però per a major garantia i per no posar en risc l'objectivitat, els últims procediments de selecció de personal interí s'han inspirat en els procediments per seleccionar funcionaris de carrera, amb una prova teoricopràctica, valoració de mèrits i entrevista.

Alhora és important posar de manifest que al Parlament encara no s'ha implantat l'administració electrònica, la qual cosa dificulta la tramitació del procediment.

Finalment, es conclou que es recullen les incidències de procediment detectades en l'informe de l'OAC per tal que, en la mesura que sigui possible i es disposi de les eines (Administració electrònica), es puguin anar corregint per tal que no es tornin a produir en futurs processos de selecció del Parlament de Catalunya.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Cal subratllar que l'anàlisi que s'acaba de reproduir es refereix a les incidències concretes del procés selectiu que esmentava l'informe de l'OAC, des d'una perspectiva objectiva, sense entrar a considerar el conflicte d'interès a què feia referència el mateix informe ni la seva eventual incidència en el resultat final del procediment.

En aquest sentit, cal tenir en compte dues de les conclusions de l'informe de l'OAC del mes de juny de 2022, que es reproduïx a continuació:

Quant als actes en què va participar la secretària general del Parlament, caldria estudiar-los de manera individualitzada i pormenoritzada, cosa que no és objecte d'aquest informe, que se centra en el conflicte d'interès, d'acord amb l'encàrrec que s'ha rebut; en tot cas, sembla que en algun cas la validesa de l'actuació podria estar més condicionada per la seva oberta discrepància amb el que exigien les bases de la convocatòria que per la concurrència d'una causa d'abstenció.

De la documentació analitzada no es desprèn cap dada que ens porti a afirmar una influència indeguda, per part de la secretària general o persona interposada, en els resultats del procediment. No obstant això, de la limitada anàlisi documental que hem fet es posa de relleu un nombre important d'incidències en el procediment. En el context analitzat, això genera dubtes raonables sobre la correcta tramitació del procediment, i no únicament en relació amb l'aspirant [...], sinó en general.

2.6.4. *Conflicte d'interès*

Sobre la qüestió del conflicte d'interès assenyalat per l'OAC, entre les conclusions de l'informe de l'OAC del mes de juny de 2022, hi constaven les que es reproduïxen a continuació:

La secretària general es trobava en una clara situació de conflicte d'interès real, que no es va gestionar adequadament.

La secretària general del Parlament hauria d'haver aplicat les previsions que permeten gestionar el concret conflicte d'interès a què s'ha fet referència, i concretament el mecanisme de l'abstenció.

El compliment dels deures derivats de la concurrència de la causa d'abstenció no resten limitats a "apartar-se del procediment"; l'abstenció també implica, en directa connexió amb el principi de transparència, que s'informi de la concurrència de la causa, que es faci una declaració en aquest sentit, que s'exterioritzi, com determina la norma, el conflicte d'interès; el mecanisme de l'abstenció és un mecanisme formal i que s'ha de documentar.

La secretària general no hauria informat a la Mesa sobre l'existència de la causa d'abstenció.

En l'informe emès per un lletrat dels serveis jurídics el 23 de maig de 2022, i que li va ser encarregat per la secretària general el 17 de maig de 2022 (abans de l'encàrrec que la Mesa va acordar fer a l'OAC), pel que fa al conflicte d'interès es conclou que no



PARLAMENT DE CATALUNYA

s'observa en la documentació que integra l'expedient un incompliment del deure d'abstenció establert en la normativa bàsica estatal ²⁶.

2.6.5. Proposta que s'efectua

Com ja s'ha dit, l'OAC insta el Parlament a iniciar *“una revisió d'aquest procediment, i que informi del resultat d'aquesta revisió i de les mesures que consideri endegar al respecte”* (que no es va formular, tampoc en termes de recomanació, ni en l'informe de l'Àrea de Prevenció de l'OAC del juny de 2022 ni en l'escrit de tramesa signat pel seu director).

Tot i que aquesta revisió es pot considerar que ja es va efectuar de manera interna en el si del Departament de Recursos Humans (com s'ha indicat en l'apartat 2.6.3, on també es reproduïen substancialment els termes d'aquesta anàlisi), davant de la indicació que formula en aquests moments l'OAC es considera convenient obrir un període d'informació, d'acord amb el que estableix l'article 55.1 de la LPAC, en relació amb les incidències detectades en aquest procediment, incloses les circumstàncies que s'emmarquen en el conflicte d'interès que l'OAC considera que es va produir, i la seva eventual incidència en el resultat final del procediment esmentat.

Val a dir que aquest últim aspecte s'ha d'abordar tenint en compte les prevencions indicades en l'apartat 2.6.2 (confiança en tots els treballadors del Parlament; valor dels principis ètics que es recullen en l'article 102 dels ERGI i presumpció que l'actuació dels treballadors de la institució s'adequa a aquests principis; voluntat d'aclarir totes les qüestions que puguin plantejar dubtes des de la perspectiva de la legalitat o de les bones pràctiques exigibles a una institució pública). Igualment, s'ha de partir de la conclusió del mateix informe de l'OAC de juny de 2022 segons el qual de la documentació analitzada *“no es desprèn cap dada que ens porti a afirmar una influència indeguda, per part de la secretària general o persona interposada, en els resultats del procediment”*.

Un cop finalitzat el període d'informació, es podrà valorar si cal endegar o no algun tipus d'actuació posterior.

²⁶ L'informe de l'OAC del juny de 2022, a més de la normativa bàsica estatal, té en compte també l'article 102 dels ERGI (sobre els principis ètics d'acord amb els quals ha d'actuar el personal del Parlament), en concret les lletres b i e, que tenen el contingut següent:

b) Actuar amb l'objectiu de satisfer els interessos generals dels ciutadans. Aquesta actuació s'ha de fonamentar en consideracions objectives orientades a la imparcialitat i a l'interès comú, al marge de qualsevol altre factor que expressi posicions personals, familiars, corporatives o qualsevol altres que puguin entrar en contradicció amb aquest principi.

e) Abstenir-se en els afers en què tinguin un interès personal, i també de tota activitat privada o interès que pugui comportar un risc de plantejar conflictes d'interessos amb llur lloc públic.

A més a més, l'OAC entén que en aquest cas cal tenir en compte igualment *“la major exigència d'exemplaritat que és aplicable a determinades institucions com poden ser les cambres legislatives i els ens que en depenen, i la necessitat de garantir que no es malmeti el principi de confiança pública en el funcionament de les institucions”*; com també l'especial rellevància i responsabilitat de les funcions que té atribuïdes la persona que ocupa la Secretaria General del Parlament, que *“determinen una exigibilitat reforçada en el compliment dels deures propis del càrrec”*.



2.7. Llocs de comandament en la relació de llocs de treball amb cos o escala pendent d'assignació o amb titulació pendent de definir

En el punt 7 de l'informe raonat, l'OAC fa referència als aspectes que la denúncia planteja en relació a les qüestions següents:

- l'aplicació de fórmules excepcionals de provisió de llocs de treball;
- la RLT del personal del Parlament no estableix en molts casos els requisits per a ser ocupats, amb la consegüent ambigüitat que això comporta;
- una tercera part de llocs estarien ocupats de forma provisional;
- pràcticament tots els llocs de treball de comandament consten a la RLT com a cos o escala pendent de definir.

L'instrument d'ordenació i planificació dels recursos humans de l'Administració parlamentària és la RLT: és l'instrument tècnic a través del qual s'ordena el personal d'acord amb les necessitats del servei i es concreten els requisits per a ocupar cada lloc.

Tal com estableix l'article 46 dels ERGI, la relació de llocs de treball ha d'incorporar tots els llocs de treball de l'Administració parlamentària, amb el contingut següent::

- a) La denominació i les característiques dels llocs de treball.
- b) Els requisits per a ocupar els llocs de treball.
- c) L'adscripció al cos, l'escala o la subescala que correspongui.
- d) Les funcions corresponents a cada lloc de treball.
- e) La forma de provisió i el sistema d'accés per als casos regulats per l'article 52.3.
- f) Els requisits que han de complir els funcionaris d'una altra administració per a accedir a llocs de treball per mitjà de la convocatòria de provisió corresponent.

Si bé l'article 45 dels ERGI estableix que els llocs de treball es classifiquen en cossos, escales i subescales dels funcionaris, per raó dels coneixements específics i dels títols acadèmics que els són exigits per a accedir a llur condició, i el nivell retributiu que els correspon d'acord amb els dits requisits; es constata que no tots els llocs de treball estan classificats en cossos, escales i subescales i alguns consten a la RLT com a cos o escala pendent de creació o d'assignació, o amb titulació pendent de definir.

Es constata també que al Parlament no existeix formalment una plantilla del personal funcionari, entesa aquesta com el conjunt de places agrupades i dotades en els pressupostos, classificades en grups de cossos i, dins els grups, d'acord amb les escales de cada cos (article 28 TULFP).

En la gestió dels recursos humans de l'Administració parlamentària habitualment s'ha utilitzat de forma indistinta els conceptes entre plaça i lloc de treball, malgrat que la distinció entre plaça i lloc de treball s'estableix nítidament en els ERGI (vegeu apartat 2.8.2). Aquest fet dificulta, principalment, l'ordenació de les places i la convocatòria dels processos de selecció d'aquestes.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Per altra banda, l'informe de l'OAC consigna una sèrie de xifres absolutes i de percentatges de llocs de treball ocupats temporalment en diferents figures, d'acord amb la informació que li va facilitar en el seu moment el Parlament.

Aquestes dades (en xifres absolutes) són les següents:

FORMA D'OCUPACIÓ	NOMBRE DE LLOCS DE TREBALL
Ocupació definitiva	99
Adscripció provisional	63
Comissió de serveis	49
Encàrrec de funcions	15
No ocupats	21
Vacants	44
TOTAL	291

Les dades mostren que menys de la meitat de la plantilla té una ocupació definitiva en el lloc de treball que desenvolupa.

L'OAC també fa constar que 10 llocs de comandament (directors, caps de departament o figures equivalents) consten a la RLT amb el cos o escala pendent de creació o d'assignació, o amb titulació pendent de definir.

L'OAC recomana una revisió de les provisions de llocs de treball en què s'hagin utilitzat uns sistemes no previstos a la RLT o als mateixos ERGI; i també la finalització de la regulació completa d'aquells llocs de treball en què estigui pendent de crear o d'assignar el cos o escala o bé de definir la seva titulació.

Cal manifestar la plena coincidència amb la descripció de la situació (que, com es deia, prové de les dades facilitades pel Parlament) i amb les recomanacions efectuades en aquest punt en l'informe de l'OAC.

Sense ànim de relativitzar el problema ni de treure-li importància, cal dir que, malauradament, aquestes situacions de temporalitat s'han multiplicat en els darrers anys en moltes administracions públiques per causes diverses. Són particularment expressius en aquest punt els Acords adoptats pel Govern de la Generalitat els anys 2021 i 2023.

Mitjançant l'Acord GOV/165/2021, de 26 d'octubre, es va crear el Programa temporal de suport a la gestió dels processos de provisió definitiva, mitjançant els sistemes de lliure designació i de concurs específic, de llocs de treball de personal funcionari de carrera en l'àmbit dels departaments de l'Administració de la Generalitat (DOGC núm. 8532, de 28.10.2021). La seva part expositiva resumeix la situació que justifica l'adopció de l'Acord en els termes següents:

Analitzada l'elevada ocupació amb caràcter provisional del personal funcionari de carrera dels departaments de l'Administració de la Generalitat, en llocs de treball de comandament i singulars, aquesta ascendeix a més de 3.500 llocs, que han de regularitzar-se al més aviat possible per donar cobertura a la normativa vigent. Aquesta regularització s'haurà d'abordar en dues fases: una primera amb més de 2.000 llocs de treball ocupats amb caràcter provisional, els quals són directament proveïbles atès que



PARLAMENT DE CATALUNYA

no es troben reservats; i una segona fase amb més de 1.500 llocs ocupats amb caràcter provisional, que quedaran alliberats una vegada es resolguin les convocatòries objecte de la primera fase.

El 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, de 13 de maig, determina els terminis màxims d'ocupació provisional dels llocs de comandament o singulars, i la seva regularització incideix directament en la taxa de temporalitat amb la conseqüència d'alliberar més places susceptibles de ser incloses en convocatòries d'estabilització.

Recentment, mitjançant l'Acord GOV/200/2023, del 3 d'octubre, s'ha hagut de prorrogar l'anterior Programa temporal (DOGC núm. 9014, de 5.10.2023). També en aquest cas és d'interès la part expositiva del nou Acord, que permet valorar l'evolució de la situació:

L'avaluació de l'assoliment dels objectius del Programa xifra en **un 52,19 % l'índex de provisionalitat en l'ocupació dels llocs de treball**, explicable per la concurrència dels processos de reestructuració i d'adequació d'estructures departamentals (...), per la qual cosa **es fa del tot necessari mantenir-ne la vigència per continuar complint les finalitats per a les quals va ésser creat, per la qual cosa escau acordar-ne la pròrroga pel període d'un any.**

En l'àmbit del Parlament, la proposta de pla estratègic de recursos per a la millora de la l'Administració parlamentària per als anys 2023-2027²⁷ estableix com a prioritat la realització de processos de selecció i de provisió de llocs de treball, per tal d'ordenar adequadament els recursos humans. Aquesta ordenació, un cop finalitzats els processos d'estabilització, inclou tant la promoció interna com la provisió de llocs de treball, per tal d'aconseguir que els nivells d'ocupació provisional dels llocs de treball sigui una excepció i només per a aquells supòsits en què la urgència de proveir el lloc faci que no sigui possible realitzar el procés de provisió corresponent.

Alhora aquest pla planteja una reforma de la plantilla de l'Administració parlamentària mitjançant la creació i assignació de cossos i d'escales i la consegüent modificació de la relació de llocs de treball. Igualment, es preveu la realització d'una redefinició de les descripcions dels llocs de treball, on s'analitzin les titulacions específiques requerides, en els casos en què això sigui necessari.

Tota aquesta ordenació, inclosa en la proposta de pla estratègic, és una prioritat, ja que només quan estigui finalitzada es podrà plantejar una gestió dels recursos humans plenament adaptada a les necessitats del servei que presta el Parlament. A més, permetrà avançar en el desenvolupament dels empleats públics per tal d'aconseguir una Administració parlamentària renovada i adequada als canvis.

La proposta de pla estratègic estableix els següents objectius en relació a aquestes qüestions:

- Disseny de la plantilla de l'Administració parlamentària

²⁷ Aquest pla estratègic està pendent de revisió i d'aprovació per part de la Mesa del Parlament.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Dissenyar una plantilla de l'Administració parlamentària agrupant les places en grups de cossos i escales. Aquesta actuació requereix de creació de cossos i noves escales i, per tant, la modificació dels ERGI.

- Estabilització del personal interí i captació de talent extern

Estabilitzar l'ocupació temporal, per tal de reduir-la. En l'actualitat s'estan acabant els processos d'estabilització regulats per la Llei de l'Estat 20/2021, de 28 de desembre, de mesures urgents per a la reducció de la temporalitat en l'ocupació pública.

Un cop finalitzats, es duran a terme els processos de selecció corresponents màxim cada tres anys, cas que hi hagi places vacants. Alhora no es descarta la convocatòria de borses de treball, si les necessitats de reforços, substitucions, i places vacants així ho requereix.

- Convocatòries per a la provisió definitiva de llocs de treball

Per dur a terme aquesta actuació, cal no només fer les convocatòries de provisió corresponents sinó també els processos de selecció, amb promoció interna, en els casos en què sigui necessari.

Cal indicar que aquesta actuació ja s'ha començat a endegar en els darrers anys.

- Revisió de l'estructura organitzativa
- Promoció d'un nou model de gestió basat en l'adequació d'estructures organitzatives, com també en l'ordenació, simplificació, adequació i automatització dels processos. Aquesta actuació comporta una modificació dels ERGI.
- Redefinició dels perfils professionals i retributius, revisió de les descripcions dels llocs de treball i creació d'una eina que permeti fer una valoració dels llocs de manera objectiva, amb indicadors clarament definits.



2.8. Creació de “llocs instrumentals” en connexió amb els processos d'estabilització de personal interí

2.8.1. Qüestions analitzades

En el punt 8 de l'informe raonat, l'OAC fa referència a la part de la denúncia en què es diu que el Parlament va crear places per tal d'afavorir alguns caps de departament. L'informe posa de relleu que s'ha comprovat que 4,5 mesos després d'acordar l'oferta d'ocupació pública per a l'estabilització del personal temporal, la Mesa del Parlament va acordar la creació de diferents llocs dins la RLT en atenció a dues situacions: d'una banda, la de les persones que prestaven serveis al Parlament però que no ocupaven un lloc de treball dins de la RLT, i, de l'altra, la del personal interí nomenat en lloc de treball de comandament o de nivell superior.

Segons el parer de l'OAC, la justificació de la creació dels llocs “instrumentals”²⁸ vinculats a les persones que ocupaven llocs de comandament *“planteja una situació irregular en tant la justificació no obeeiria a causes objectives sinó als interessos particulars de determinades persones”*.

L'OAC també considera que la creació d'aquests llocs (l'informe utilitza el terme “places”) no seria compatible amb els requisits establerts a la Llei de l'Estat 20/2021, de 28 de desembre, de mesures urgents per a la reducció de la temporalitat en l'ocupació pública, que estableix els requisits, entre d'altres, del caràcter estructural de les places, la seva dotació pressupostària i la seva ocupació temporal i ininterrompuda almenys en els tres anys anteriors al 3 de desembre del 2020.

L'informe de l'OAC indica també que els llocs “instrumentals” es varen crear *“amb posterioritat a la data límit de l'1.06.2022, establerta per a l'aprovació i publicació al diari oficial de l'oferta d'ocupació pública que havia d'articular el procés d'estabilització, cosa que fa difícil entendre la seva inclusió en el procés d'estabilització”*.

La creació d'aquests llocs es va fer mitjançant un Acord de la Mesa Ampliada de 13 de setembre del 2022²⁹.

L'OAC recorda que en l'oferta pública d'ocupació per a l'estabilització del Parlament (publicada al BOPC del 20 de maig de 2022) no hi consten els llocs “instrumentals”, *“malgrat que és una publicació obligatòria en compliment dels principis bàsics d'accés a la funció pública i exigida expressament per la Llei 20/2021”*.

L'informe conclou que la suposada *“successió d'actes i incompliments normatius planteja un escenari de risc compatible amb el tracte de favor denunciat a les persones que venien ocupant llocs de comandament o de nivell superior de forma interina atès que varen poder participar en els processos d'estabilització en la forma articulada a tal*

²⁸ Aquest terme consta en l'informe tramès en el seu moment a l'OAC, en relació a als llocs creats per a donar resposta a la situació del personal interí nomenat en un lloc de treball de comandament o de nivell superior.

²⁹ En l'informe de l'OAC consta que l'Acord esmentat el va adoptar la Mesa el 3 de setembre del 2022, perquè així s'indicava per error en la informació tramesa pel Parlament. La referència correcta és la que consta en el text.



PARLAMENT DE CATALUNYA

efecte". Per això considera que el Parlament ha de revisar l'adequació a la legalitat de tot aquest procediment i dels "eventuals procediments de provisió en els llocs de comandament o de nivell superior en els que posteriorment haguessin participat ja com a funcionaris les referides persones, i que informi del resultat d'aquesta revisió i de les mesures que consideri endegar al respecte".

2.8.2. Distinció entre el concepte de plaça i el de lloc de treball

Per tal de respondre a les apreciacions que l'OAC exposa en aquest apartat, cal diferenciar els conceptes de plaça i de lloc de treball, ja que sovint es produeix certa confusió entre l'un i l'altre.

La plaça fa referència a la categoria professional i genera un dret adquirit al funcionari. Les places no tenen tasques sinó que suporten els llocs de treball. El conjunt de places conforma la plantilla.

La plantilla té tres funcions principals: d'ordenació (classificació de les places), pressupostària (dotació pressupostària en el capítol I) i de selecció (totes les places dotades pressupostàriament que no estiguin ocupades per funcionaris de carrera s'han d'incloure en les respectives ofertes públiques d'ocupació).

Les plantilles reflecteixen únicament les places i no els llocs de treball. Les places son les que es convoquen en els processos selectius d'oposicions o concursos oposició.

El lloc de treball, en canvi, és el conjunt de tasques i funcions que realitza cada empleat públic, com també els deures i les responsabilitats que se'n deriven. Constitueix la unitat bàsica i indivisible de l'estructura d'una organització. El lloc de treball no genera un dret adquirit.

La RLT permet tenir la informació de com s'organitza l'administració i la plantilla permet planificar els recursos humans i els processos de selecció, atès que incorpora totes les places amb dotació pressupostària, cobertes o vacants.

És cert que aquests conceptes han estat sovint utilitzats de forma sinònima i, com es deia, és habitual que es produeixi certa confusió entre ells, però el TREBEP ja estableix aquesta distinció. Així, respecte a les places, l'article 70.1 disposa que les necessitats de recursos humans, amb assignació pressupostària, que hagin de proveir-se mitjançant la incorporació de personal de nou ingrés seran objecte de l'oferta d'ocupació pública o a través d'un altre instrument similar de gestió de la provisió de les necessitats de personal, fet que comportarà l'obligació de convocar els corresponents processos selectius per a les places compromeses i fins a un 10% adicional.

Respecte als llocs de treball, l'article 74 del TREBEP determina que les administracions públiques estructuraran la seva organització a través de relacions de llocs de treball o altres instruments organitzatius similars que comprendran, almenys, la denominació dels llocs, els grups de classificació, els cossos o escales, si escau, a què estiguin adscrits, els sistemes de provisió i les retribucions complementàries.



PARLAMENT DE CATALUNYA

També l'article 25.3 del TULFP disposa que *“l’oferta d’ocupació pública ha de determinar les **places** vacants que, a proposta dels departaments, es considerin necessàries per al funcionament adequat dels serveis (...)”*.

L’objecte de l’oferta d’ocupació pública, per tant, són les places, no els llocs de treball i, en conseqüència, en els processos d’estabilització es convoquen places i no llocs de treball. En concret, el lloc de treball s’adquireix una vegada s’ha obtingut la plaça que ha estat objecte de la corresponent oferta d’ocupació pública, de la convocatòria i de la superació del corresponent procés de selecció.

Així ho determina la STS de 9 d’abril de 2014, recurs 514/2013, al fonament de dret quart, on manifesta que la RLT és l’instrument tècnic *“a través del qual se realitza la ordenació del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios, precisando no sólo los requisitos para el desempeño de cada puesto sino también la denominación y características esenciales de los mismos, los requisitos exigidos para su desempeño y la determinación de sus retribuciones complementarias. I afegeix que “no ha de olvidarse que el concreto puesto de trabajo, art. 78 EBEP, se adquiere una vez obtenida la plaza que será objeto de la correspondiente Oferta de Empleo Público, art. 70 EBEP, de acuerdo con la correspondiente asignación presupuestaria.”*

La distinció entre plaça i lloc de treball, i de plantilla i relació de llocs de treball, també s’estableix nítidament en els ERGI.

En concret, l'article 46 regula la relació de llocs de treball, i l'article 47 es refereix de manera diferenciada a les plantilles, que correspon aprovar a la Mesa Ampliada (mentre que la relació de llocs de treball és aprovada per la Mesa).

Per la seva banda, el capítol II del títol IV regula la selecció dels funcionaris de carrera, i, en concert, l'article 53 regula la publicitat dels processos selectius per cobrir les “vacants en la plantilla” i la possibilitat d’ampliar el nombre de “places” convocades en determinades circumstàncies.

Finalment, el títol V regula la “provisió de llocs de treball”, que es fa mitjançant diferents sistemes, com el concurs i la lliure designació entre funcionaris de carrera, de conformitat amb el que disposa la relació de llocs de treball (article 59).

Amb tot, a dia d’avui el Parlament no ha aprovat la plantilla de personal, fet que dificulta la planificació dels processos selectius d’oposicions o de concursos oposicions. Més enllà que en el futur caldrà cobrir aquesta mancança, l’absència d’aquest instrument no pot portar a confondre el concepte de plaça (vinculat als processos de selecció, com el d’estabilització) i de llocs de treball (vinculat als processos de provisió).

Un cop explicada aquesta distinció, s’aborden les diferents qüestions plantejades per l’OAC.

2.8.3. Adequació a la legalitat de l’Acord de la Mesa Ampliada de 13.09.2022, de creació de diferents llocs de treball



PARLAMENT DE CATALUNYA

L'OAC qüestiona, per diferents motius, l'Acord de la Mesa Ampliada de 13.09.2022 ³⁰, de creació de diferents llocs de treball, que estaven vinculats a determinades places incloses en l'Acord de la Mesa de 17 de maig del 2022, pel qual s'aprovava l'oferta d'ocupació pública per a l'estabilització del personal temporal del Parlament de Catalunya.

A continuació s'intenten sistematitzar aquests motius i, en cada punt, se li dona resposta.

- *L'Acord es va aprovar amb posterioritat a la data límit de l'1.06.2022, establerta legalment.*

L'article 2.2 de la Llei de l'Estat 20/2021, de 28 de desembre, de mesures urgents per a la reducció de la temporalitat en l'ocupació pública, determina que les ofertes d'ocupació que articulin els processos d'estabilització, s'han d'aprovar i publicar en els respectius diaris oficials abans de l'1 de juny de 2022.

Segons aquesta norma, el que s'ha de publicar abans de l'1 de juny de 2022 és l'oferta pública d'ocupació. La Mesa del Parlament va acordar l'aprovació de l'oferta pública d'ocupació el 17 de maig de 2022, que va ser publicada en el BOPC del 20 de maig de 2022; per tant, dins del termini establert en la normativa.

Per contra, l'Acord de creació de llocs que qüestiona l'OAC no estava subjecte a cap termini, atès que no alterava el nombre de places ja incloses en l'oferta. L'únic que feia era crear uns llocs que, juntament amb els que ja existien, es poguessin oferir a les persones que superessin el procés selectiu, de manera que el nombre de llocs concordés amb el nombre de places que s'havien d'estabilitzar i que havien estat objecte de l'oferta pública d'ocupació.

- *L'oferta pública d'ocupació per a l'estabilització no inclou els llocs "instrumentals" creats per l'Acord de 13 de setembre de 2022*

Com ja s'ha exposat, en l'oferta pública d'ocupació el que hi consten són les places i no els llocs. Els llocs de treball han de constar en la RLT. El fet que es produeixin modificacions a la RLT no pot comportar que es modifiqui l'oferta, en tot cas podria ser el contrari, l'aprovació de l'oferta d'ocupació pot comportar que s'hagi de modificar la RLT, ja que és possible la creació de noves places que comportin la necessitat de creació de nous llocs de treball o la modificació de llocs que ja estiguin previstos en la RLT.

En els processos d'estabilització això es fa més evident ja que, tal i com s'explica en els apartats següents, l'article 2 de la Llei de l'Estat 20/2021, de 28 de desembre, de mesures urgents per a la reducció de la temporalitat en l'ocupació pública, determina que s'autoritza una taxa addicional per a l'estabilització de l'ocupació temporal, que ha d'incloure les places de naturalesa estructural que estiguin o no dins de les relacions de llocs de treball, plantilles o altra forma d'organització, que estiguin dotades pressupostàriament i hagin estat ocupades

³⁰ Vegeu nota 29



PARLAMENT DE CATALUNYA

de forma temporal i ininterrompudament almenys en els tres anys anteriors al 31 de desembre de 2020. En el cas concret del Parlament, l'aplicació d'aquesta norma ha tingut com a conseqüència la modificació de la RLT en el sentit de crear llocs de treball nous i de modificar alguns aspectes de certs llocs ja existents.

- *No consta la publicació de l'oferta dels llocs instrumentals.*

Com s'ha dit, els llocs de treball no s'inclouen en l'oferta. Per tant, no s'ha de publicar cap oferta d'aquests llocs. La modificació de la RLT va ser aprovada per Acord de la Mesa Ampliada del Parlament el 13 de setembre de 2022 i va ser publicada al BOPC del 19 de setembre 2022.

- *La justificació de la creació dels llocs no obeeix a causes objectives sinó als interessos particulars de determinades persones*

La modificació sí que va obeeir a causes objectives, en concret a la voluntat d'ordenar els recursos humans del Parlament partint de la realitat que existia en el moment de procedir a l'estabilització. L'ordenació dels recursos humans comporta que els aspirants que accedeixin per selecció al Parlament i, per tant, siguin funcionaris de carrera de nou ingrés, obtinguin llocs de treball base i que la consecució de llocs de nivell més alt sigui a través de la provisió de llocs de treball i no a través dels procediments de selecció.

La mateixa Llei de l'Estat 20/2021, en el seu article 2, ja permet que s'estabilitzin places tot i que no estiguin dins de les relacions de llocs de treball. Textualment estableix que ***“se autoriza una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal que incluirá las plazas de naturaleza estructural que, estén o no dentro de las relaciones de puestos de trabajo, plantillas u otra forma de organización de recursos humanos que estén contempladas en las distintas Administraciones Públicas y estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020.”***

La Resolució de la Secretaria d'Estat de Funció Pública sobre les orientacions per a la posada en marxa dels processos d'estabilització derivats de la Llei de l'Estat 20/2021, en el seu punt 1.4, defineix el concepte de places de naturalesa estructural, en el sentit que són aquelles relatives a funcions recurrents que s'integren en l'activitat ordinària i del normal funcionament de l'Administració, incloent per tant les places lligades a programes o actuacions que no tinguin substantivitat pròpia i diferenciada de l'activitat ordenada.

A més, l'apartat 1.7 d'aquesta Resolució, dedicat al personal sense lloc de referència, diu el següent:

Dentro de las diferencias en la gestión de estos procesos en cada Administración, pudieran existir ámbitos en los que en los tres años anteriores al 31 de diciembre de 2020 haya existido personal interino o temporal que no ocupara puesto con dotación referenciada, pero cuya prestación de servicios respondiera a necesidades



PARLAMENT DE CATALUNYA

estructurales y exista la dotación presupuestaria necesaria, también será computado a efectos de este proceso.

En el momento del nombramiento se deben asignar puestos concretos, ya sea utilizando vacantes preexistentes, **ya sea dando de alta nuevos puestos**. Ello sin perjuicio de las adaptaciones que precisen sectores específicos por la configuración de sus instrumentos de ordenación, como en el sector docente y sanitario.

Així queda motivat a l'informe que va emetre la cap del Departament de Recursos Humans com a resposta al requeriment efectuat per l'OAC, on es diu el següent:

La necessitat de creació de nous llocs de treball sorgeix per les dues raons que es detallen a continuació:

a) Hi ha personal interí que està prestant serveis al Parlament de Catalunya però que no ocupen un lloc de treball dins de la RLT. La llei citada anteriorment, a més dels requisits esmentats, explícita que es podran oferir places de naturalesa estructural que estiguin o no en les relacions de llocs de treball. Ara bé, per poder convocar els processos de selecció pertinents, cal crear-los prèviament.

b) Hi ha personal interí nomenat en llocs de treball de comandament o de nivells superiors. Els llocs de treball a convocar en els processos de selecció ha de ser de nivell base, atès que els llocs de nivell superior s'han de cobrir mitjançant processos de provisió i no de selecció. Per aquest motiu, i per donar resposta a la convocatòria de les places oferides, sorgeix la necessitat de crear llocs de treball de nivell mínim a compte d'aquestes places. Els llocs de treball que es proposen crear relatius aquest punt, són llocs instrumentals que permeten donar resposta a l'oferta d'ocupació pública per l'estabilització de l'ocupació temporal del Parlament de Catalunya.

Aquesta segona situació (personal interí nomenat en llocs de treball de comandament o de nivells superiors) és la que dona lloc a la creació dels llocs "instrumentals", la qual cosa, com s'ha vist, és objecte de diverses crítiques en l'informe de l'OAC.

Tot i que els elements concrets en què es basen aquestes crítiques han estat rebutats en les explicacions anteriors, es considera convenient fer una reflexió més extensa sobre aquesta qüestió, que es desenvolupa en l'apartat següent.

2.8.4. L'estabilització de les places ocupades per personal interí nomenat en llocs de treball de comandament

A continuació s'exposa la situació a la qual dona resposta l'estabilització del personal interí que ocupa llocs de treball de comandament o de nivell superior.

Una de les fórmules utilitzades al Parlament per a cobrir llocs de treball singulars o de lliure designació ha estat mitjançant personal interí. Així, diferents llocs de comandament o llocs de nivells superiors al lloc inferior del corresponent cos o escala han estat ocupats a l'Administració parlamentària per personal interí de llarga durada. Ocupar aquests llocs de treball amb personal interí no és una política adequada dels recursos humans, ja que els llocs de nivell superior o de comandament han d'estar ocupats per personal



PARLAMENT DE CATALUNYA

funcionari de carrera que hagin superat el corresponent procediment de provisió del lloc de treball (concurs específic o lliure designació). En canvi, els llocs de nivell inferior són els que pot ocupar el personal funcionari de carrera de nou ingrés.

Amb tot, l'article 57.2 dels ERGI estableix la possibilitat excepcional, quan es tracti de llocs de treball singulars de caràcter tècnic especialitzat o de llocs de treball que es proveeixen per lliure designació, el nomenament de personal interí de forma directa. Tot i que aquesta possibilitat es podria justificar per la dimensió reduïda de l'Administració parlamentària, que en moments puntuals pot necessitar perfils que no es trobin entre el personal funcionari existent, una planificació adequada hauria d'evitar situacions d'aquest tipus. Per aquest motiu, es considera que l'article 57.2 dels ERGI (que no només permet nomenar personal interí en llocs de comandament o de nivell superior, sinó que, a més, autoritza a què el nomenament sigui directe, per tant sense publicitat ni concurrència) s'hauria de modificar, en el sentit d'excloure la possibilitat esmentada.

En el cas que s'analitza, el problema no és només el nomenament del personal interí (que ja s'ha vist que podria tenir un encaix normatiu, malgrat que no és la situació desitjable), sinó la llarga durada d'aquests nomenaments.

Aquesta llarga durada dels interinatges comporta que, en els processos d'estabilització del personal, els llocs ocupats tenen el suport en places que compleixen amb els requisits establerts legalment per a ser estabilitzades. S'entén que el dret a l'estabilització el genera la plaça i no el lloc de treball.

Aquestes places, per tant, van ser convocades pel procediment d'estabilització de concurs de mèrits i les persones que el van guanyar, tot i que eren les mateixes que ocupaven un lloc de comandament o de nivell superior, van ser adscrites a un lloc de treball de nivell inferior com a funcionaris de carrera de nou ingrés i no en llocs de treball singulars o de comandament, atès que aquests han de ser coberts mitjançant processos de provisió, tal i com estableix la RLT.

Es considera que la solució era correcta, atès que, en altre cas, s'estaria perpetuant una situació que no es correspon amb una adequada ordenació de recursos humans i s'hauria produït una situació de tracte de favor en contraposició a altres funcionaris de nova incorporació que s'adscriuen a llocs de treball inferior dins del seu cos o escala.

Per altra banda, aquest procés ha suposat una oportunitat per ordenar situacions en què es trobaven alguns funcionaris que no són les més adients per al bon funcionament dels recursos humans, ja que per accedir als llocs de treball de comandament o de nivell superior s'ha de convocar un procediment de provisió de forma pública en el qual es permeti la participació d'aquells funcionaris que compleixin els requisits establerts a la RLT i que, una vegada valorats els mèrits i les capacitats establertes a les bases, acreditin que són els més adequats per a desenvolupar el lloc de treball que s'ha convocat.

Tenint en compte que el procés d'estabilització ha comportat que alguns interins que ocupaven llocs de nivells superiors han passat a ocupar un lloc de nivell inferior, el Departament de Recursos Humans ha fet una anàlisi global de la situació, que inclou la



PARLAMENT DE CATALUNYA

valoració de les necessitats del servei dels centres gestors on hi ha llocs de treball de nivell superior que encara estan ocupats interinament pel personal que com a conseqüència del procés d'estabilització han estat adscrits a un lloc de nivell inferior.

Aquesta anàlisi s'ha acompanyat de la valoració de la incidència que suposaria que aquests llocs de treball quedessin vacants fins a la resolució dels procediments de cobertura definitiva. A la vista de l'estudi i la valoració de les necessitats del servei, que ha tingut en compte la definició i descripció dels llocs de treball així com les persones que l'han ocupat fins ara, s'ha considerat que, en el marc de la proposta de pla estratègic i d'ordenació de recursos humans, la seva provisió definitiva és necessària, prioritària i urgent.

Per aquest motiu s'han iniciat les convocatòries de provisió de cinc llocs de treball de nivells superiors i que estaven ocupats o les funcions dels quals eren exercides per personal que s'ha estabilitzat en llocs de nivells inferiors.

Aquests cinc llocs són:

- Gestor/a parlamentari/ària de l'Àrea de Registre i Distribució de Documents del Departament de Gestió Parlamentària, grup C, subgrup C1, nivell 9.
- Coordinador de desenvolupament de projectes de la Direcció d'Informàtica, Grup A, subgrup A1, nivell 15.
- Cap de la Unitat Tècnica d'Imatge i So, Grup A/C subgrup A2, C1 nivell 9.
- Cap del Departament d'Edicions, Grup A, subgrup A1, nivell 17.
- Cap del Departament de Gestió Documental i Recursos d'Informació, subgrup A1, nivell 17.

2.8.5. Suposat escenari de risc compatible amb el tracte de favor denunciat

Com s'ha dit, l'OAC considera que la suposada *"successió d'actes i incompliments normatius planteja un escenari de risc compatible amb el tracte de favor denunciat a les persones que venien ocupant llocs de comandament o de nivell superior de forma interina atès que varen poder participar en els processos d'estabilització en la forma articulada a tal efecte"*.

Amb el degut respecte institucional a l'OAC, es discrepa d'aquesta afirmació, atès que, d'acord amb el que ja s'ha exposat, l'estabilització de les places de les persones que ocupaven llocs de comandament o de nivell superior era un acte imposat per la legislació aplicable, i la creació dels llocs instrumentals tenia com a finalitat, justament, evitar un tracte de favor cap a aquestes persones. El tracte de favor hauria estat estabilitzar aquestes persones directament en el lloc de comandament o de nivell superior que ocupaven, o bé mantenir una situació d'interinatge *sine die*, la qual cosa hauria estat un incompliment de la Llei de l'Estat 20/2021.



PARLAMENT DE CATALUNYA

2.8.6. Revisió de l'adequació a la legalitat del procediment seguit

Com s'ha indicat, l'informe de l'OAC conclou en el sentit que *“cal que el Parlament revisi l'adequació a la legalitat de tot aquest procediment així com els eventuais procediments de provisió en els llocs de comandament o de nivell superior en els que posteriorment haguessin participat ja com a funcionaris les referides persones, i que informi del resultat d'aquesta revisió i de les mesures que consideri endegar al respecte”*.

Es considera que els processos d'estabilització que ha realitzat el Parlament s'adeqüen a la legalitat, de conformitat amb les consideracions efectuades en aquest apartat 2.8, i, per tant, no és necessari revisar-los.



2.9. Selecció d'interins de reforç

2.9.1. Qüestions analitzades

L'apartat 9 de l'informe de l'OAC fa referència a la part de la denúncia que assenyala que s'hauria utilitzat l'interinatge de reforç de forma sistemàtica per a cobrir llocs de treball que haurien de ser coberts mitjançant substitucions o bé de manera indefinida.

L'OAC posa de manifest que el període pel qual s'han nomenat interins per acumulació de tasques (un total de 7) excedeix els sis mesos previstos en els ERGI, ja que s'ha basat normativament en el TREBEP, que permet que la durada màxima d'aquests nomenaments sigui de nou mesos, i no en els mateixos ERGI, que és la norma d'aplicació.

L'OAC afegeix que, a manca de documentació aportada pel Parlament, ha pogut comprovar que els 7 funcionaris interins per acumulació de tasques han tornat a ser nomenats a partir de l'1 d'agost del 2023 i, per tant, considera que tots els nomenaments per acumulació de tasques han superat efectivament el termini màxim de 6 mesos fixat en els ERGI. A més, indica que aquests nomenaments interins no assenyalen en quin dels supòsits previstos en l'article 38 dels ERGI es fonamenten ni estableixen cap termini màxim.

Cal indicar que els 7 nomenaments a què es refereix l'OAC corresponen a 5 administradors parlamentaris i a 2 assessors lingüistes.

A continuació s'aborden les diferents qüestions plantejades per l'OAC.

2.9.2. Termini del nomenament del personal interí per acumulació de tasques

L'article 38.4 dels ERGI estableix el següent:

4. Es pot nomenar personal funcionari interí en cas d'excés o acumulació de tasques, per un termini màxim de sis mesos dins d'un període de dotze mesos.

Aquesta regulació es basava en el TREBEP, abans de la modificació introduïda pel Reial decret llei 14/2021, del 6 de juliol, de mesures urgents per a la reducció de la temporalitat en l'ocupació pública. En concret, l'article 10.1.d del TREBEP disposava el següent:

1. Son funcionaris interins els que, per raons expressament justificades de necessitat i urgència son nomenats com a tals per al desenvolupament de funcions pròpies de funcionaris de carrera, quan es doni alguna de les circumstàncies següents:

[...]

- d) L'excés o acumulació de tasques per termini màxim de sis mesos, dins d'un període de dotze mesos.

Arran de la modificació introduïda pel Reial decret llei 14/2021 (i més endavant confirmada per la Llei de l'Estat 20/2021, del 28 de desembre, de mesures urgents per a la reducció de la temporalitat en l'ocupació pública), en l'actualitat la causa de la lletra



PARLAMENT DE CATALUNYA

d de l'article 10.1 del TREBEP que s'acaba de transcriure (excés o acumulació de tasques) estableix un termini màxim de nou mesos, dins d'un període de divuit mesos.

S'ha de tenir en compte que l'article 38 dels ERGI va ser redactat en el mateix sentit que establia el TREBEP abans de la modificació esmentada, i que una vegada feta aquesta modificació, els ERGI no s'han adaptat a la nova regulació. Sembla, per tant, que els ERGI en aquest aspecte pretenien tenir una regulació igual a la normativa bàsica estatal, i que el fet de no haver-se modificat respon més a una certa inèrcia, que a una voluntat expressa de mantenir la regulació inicial, inspirada, com s'ha vist, en la redacció originària del TREBEP.

Al marge d'això, és important tenir en compte que l'article 1.3 dels ERGI estableix que s'apliquen al personal del Parlament els preceptes sobre funció pública continguts en normes amb rang de llei que puguin ésser considerats més favorables per als treballadors.

Aquest article pot justificar que la durada màxima del nomenament del personal interí per acumulació de tasques al Parlament sigui de nou mesos, perquè aquest termini està previst a la legislació bàsica estatal (per tant, en una norma amb rang de llei) i perquè s'ha d'entendre que és més beneficiós pel funcionari estar subjecte a un nomenament de nou mesos que a un de sis mesos. A més, com s'ha dit, no es detecta que els ERGI hagin pretès establir una regulació diferent a la de la norma bàsica, sinó que simplement no han modificat la regulació originària, equivalent a la norma bàsica del moment, amb la finalitat d'adaptar-la a la nova regulació del TREBEP.

Certament, es podria fer una interpretació diferent, i considerar que, mentre no es modifiqui la regulació dels ERGI, no és possible aplicar el termini que estableix el TREBEP, tot i la clàusula de l'article 1.3 dels ERGI sobre l'aplicació dels preceptes "*que puguin ésser considerats més favorables per als treballadors*", que cal admetre que té una notable dosi d'ambigüitat.

Amb tot, hi ha arguments suficients per defensar la legalitat del termini aplicat, i, per tant, no es donaria cap contradicció amb l'ordenament jurídic que justificués la revisió de l'acte.

Sigui com sigui, raons de seguretat jurídica aconsellarien modificar l'article 38 dels ERGI, en el mateix sentit que l'article 10.1, lletra d, del TREBEP.

2.9.3. Explicació sobre el funcionament de la borsa d'interins

Amb caràcter previ a abordar la qüestió dels nous nomenaments, es considera convenient incloure amb caràcter previ una explicació sobre el funcionament de les borses d'interins o llistes d'espera del Parlament de Catalunya.

Actualment no existeixen unes normes de funcionament comunes a les borses d'interins o llistes d'espera del Parlament de Catalunya, però està previst aprovar-les en el futur.

Mentre no s'aprovi aquesta regulació, les normes de funcionament de les borses s'estableixen en cadascuna de les convocatòries.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Aquestes convocatòries poden ser específiques per a seleccionar una borsa d'interins, o bé les mateixes de selecció de funcionaris de carrera en què s'estableix que els aspirants que no han obtingut plaça però han superat les diferents proves del procés de selecció restin en una llista d'espera.

En el cas dels administradors parlamentaris, la Mesa del Parlament va aprovar el 16 de novembre de 2021 la convocatòria i les bases per a constituir una borsa de treball específica (BOPC del 23 de novembre de 2021). A la base novena d'aquesta convocatòria, que porta per títol "*Gestió de la borsa de treball*", es determinen les normes per les quals s'ha de regir el nomenament de personal interí. Aquestes normes estableixen que la comissió tècnica d'avaluació aprovarà i farà pública en el lloc web i al tauler d'anuncis del Parlament la llista dels aspirants seleccionats per a formar part de la borsa de treball, ordenada per puntuació. En cas que no es localitzi el candidat o candidata o que rebutgi l'oferiment o no presenti la documentació requerida en el termini establert, s'oferirà el nomenament al candidat o candidata que ocupi la posició següent, i així successivament, fins a la realització del nomenament. També es regulen les causes d'exclusió de la borsa de treball.

En relació al nomenament de lingüistes com a personal interí, no hi va haver una borsa de treball específica sinó que es va preveure aquesta possibilitat a les bases del procés de selecció de tres places de lingüistes aprovades per la Mesa del Parlament el 21 de desembre de 2020 (BOPC 773, de 30 de desembre de 2020). A la base novena es regula la llista d'espera en el sentit que els candidats aprovats que no hagin estat proposats per a ésser nomenats funcionaris, d'acord amb el nombre de vacants, s'incorporen en una llista d'espera ordenada de major a menor, d'acord amb la puntuació obtinguda en la fase d'oposició, per a proveir temporalment les vacants que es puguin produir. En el cas que es produeixi aquesta necessitat, la selecció s'ha de fer entre els cinc primers candidats de la llista, mitjançant una entrevista per a comprovar l'adequació dels mèrits de cadascun dels candidats a les funcions de la plaça que s'ha de proveir.

2.9.4. *Nous nomenaments*

Sobre els nous nomenaments efectuats a les 7 persones a les que s'havia fet un nomenament d'interinatge per acumulació de tasques, en primer lloc cal dir que la documentació relativa a aquests nomenaments s'hauria lliurat a l'OAC, com no podria ser d'altra manera, si aquesta ho hagués sol·licitat.

Un cop aclarit això, s'aborden les qüestions plantejades per l'OAC en relació a aquests nous nomenaments, que són les següents:

- Diu l'OAC que, atès que els 7 interins s'han tornat a nomenar amb efectes des de l'1 d'agost de 2023, tots els nomenaments per acumulació de tasques han superat els 6 mesos fixats en els ERGI per aquest supòsit.

Ja s'ha vist en l'apartat 2.9.2 que els nomenaments per acumulació de tasques van ser superiors als 6 mesos establerts en els ERGI en tots els casos, però no van superar els 9 mesos que establia el TREBEP. La qüestió sobre aquesta discordança de terminis ja s'ha analitzat degudament en aquell apartat.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Tanmateix, el que l'OAC sembla plantejar en relació als nous nomenaments és que aquests també s'haurien produït per acumulació de tasques, i, per tant, s'hauria superat el termini màxim (no ja els 6 mesos establerts en els ERGI, sinó també -cal afegir- els 9 mesos que estableix el TREBEP).

Cal tenir en compte que els nous nomenaments no es van fer per acumulació de tasques sinó per cobrir places vacants. Es detalla a continuació cada un dels casos

En referència als tres administradors parlamentaris es van seleccionar mitjançant convocatòria pública aprovada per Resolució 52/2023 del lletrat major en funcions de secretari general, del 4 de juliol de 2023, de convocatòria d'un procediment intern en virtut de l'article 20 de l'Acord de condicions per cobrir temporalment amb caràcter d'urgència tres llocs de treball de gestor parlamentari, C1 9.

Segons aquesta resolució, la directora del Departament de Gestió Parlamentària havia posat de manifest la necessitat de donar cobertura de manera urgent a tres llocs de treball de gestor parlamentari. Consta una nota de 12 de juny de 2023 en que exposa les necessitats urgents de personal que té l'Àrea de gestió parlamentària.

La convocatòria esmentada anava adreçada, en primera instància, a funcionaris de carrera. Alhora es permetia la presentació de personal interí, en els termes establerts en la base 4.3:

També es pot presentar a aquesta convocatòria el personal funcionari interí del Parlament que tingui una titulació igual o superior al batxillerat o formació professional de segon grau o equivalent, es trobi en la situació administrativa de servei actiu i que compleixi els requisits que estableixen aquestes bases i la relació de llocs de treball.

En aquest cas els aspirants només seran convocats a realitzar l'entrevista si cap funcionari de carrera participa en el procés selectiu o no supera la puntuació mínima establerta en la base 8.2.

Una vegada tramitat el procediment es van nomenar les tres funcionàries interines que van tenir una major puntuació.

Respecte al lloc de treball de gestor o gestora de comunicació, C1 9 es va convocar per Resolució 51/2023 del lletrat major en funcions de secretari general del 23 de juny de 2023 mitjançant un procediment intern per proveir temporalment i amb caràcter d'urgència un lloc de gestor de comunicació, d'acord amb l'article 20 de l'Acord de Condicions.

Segons aquesta resolució, el cap de Departament de Comunicació havia posat de manifest la necessitat de donar cobertura de manera urgent a un lloc de treball de gestor o gestora de comunicació del Departament de Comunicació, tenint en compte que els procediments de provisió ordinaris requerien un marge de temps que no podia assumir.



PARLAMENT DE CATALUNYA

En aquest procés de cobertura urgent, es podien presentar funcionaris de carrera i també els funcionaris interins en els mateixos termes que en la convocatòria de gestor parlamentari que s'ha explicat més amunt.

Pel que fa al lloc de secretari de Recursos Humans, la seva convocatòria es va motivar en l'increment del volum de feina, que havia fet que es creés un lloc de treball en la unitat de selecció. En aquest cas, en tractar-se d'un lloc de treball de nivell inferior C 7 es va fer ús de la llista resultant de la convocatòria d'un procés selectiu per a la constitució d'una borsa de treball per a cobrir temporalment les vacants dels llocs de treball d'administrador parlamentari o administradora parlamentària que es produeixen al Parlament de Catalunya en els exercicis del 2022 i el 2023 (BOPC 167 del 23 de novembre de 2021). La base 9.4 d'aquesta convocatòria establia el següent:

9.4. L'ordre de prelatió en la borsa es mantindrà durant el període de vigència d'aquesta, de manera que els que hagin estat nomenats funcionaris interins tornaran a ocupar la posició que originàriament els corresponia en la llista una vegada acabada la situació d'interinitat.

Així doncs, es va cobrir temporalment aquest lloc de treball amb el nomenament de la primera persona disponible de la llista.

Finalment, pel que fa als dos nomenaments de lingüistes, també estan motivats per l'existència de dues places vacants, una al lloc de treball de lingüista A1 14, i l'altra al lloc de treball lingüista A1 13. Les dues persones nomenades van participar en el procés de selecció de lingüistes que va convocar la Mesa del Parlament el 21 de desembre de 2020 (BOPC del 30 de desembre de 2020) i van ser nomenades perquè eren les aspirants que estaven en les dues primeres posicions de la llista d'espera que les bases del procediment de selecció establien (base 9).

Les administracions públiques en general, i també l'Administració parlamentària, disposa d'autonomia de gestió i direcció dels recursos humans per a la millor prestació del servei públic. Davant d'imprevistos, o davant de modificació de la relació de llocs de treball i per ajustar-se a les necessitats del servei s'han de gestionar els recursos humans de la forma més eficaç i eficient possible, d'acord amb els recursos de què es disposen. Al marge de les ofertes d'ocupació pública i de les convocatòries que es puguin fer, al llarg de l'any sorgeixen necessitats que s'han de cobrir de forma urgent, i així ho admet, dins d'uns determinats límits, la legislació aplicable

En els 7 casos a què es fa referència en aquest apartat, certament es dona la circumstància que les persones nomenades són les mateixes que havien estat nomenades per acumulació de tasques.

No obstant això, tal com s'ha exposat detalladament, no hi ha un lligam entre un i altre nomenament, motiu pel qual no es pot afegir el temps del nou nomenament



PARLAMENT DE CATALUNYA

a l'anterior, a l'efecte de computar el termini màxim establert per als nomenaments per acumulació de tasques.

- L'OAC afirma que no s'assenyalen en quins dels supòsits previstos a l'article 38 dels ERGI es fonamenten els nomenaments ni estableixen cap termini màxim.

Si bé és cert que en cap de les resolucions s'expressa el supòsit del nomenament (tot i que es dedueix dels antecedents), ni es fan les advertències sobre la seva durada màxima, s'ha constatat que tots els interins van estar nomenats per cobrir places vacants, la qual cosa comporta una durada màxima determinada, d'acord amb la legislació aplicable.

Amb tot, és cert que els acords i les resolucions han d'estar motivats i fonamentats en el tipus de nomenament d'interinatge que s'acorda i en aquest punt els acords dels gestors parlamentàries no han estat suficientment motivats. També és convenient establir la durada màxima del nomenament,

De la revisió dels acords de nomenament d'interins es considera que s'ha de millorar la motivació i la determinació de les causes pels quals es fa el nomenament, com també la seva durada màxima.

2.9.5. Revisió de les suposades actuacions irregulars

L'OAC insta el Parlament a revisar les circumstàncies indicades, recorda que la disposició addicional dissetena del TREBEP, relativa a les mesures de control de la temporalitat en l'ocupació pública, assenjala que les actuacions irregulars en aquesta matèria donaran lloc a l'exigència de les responsabilitats que procedeixin, i demana que s'informi del resultat de la revisió efectuada.

Sobre la cita de la disposició indicada del TREBEP, cal recordar que aquest text legal no és d'aplicació directa al Parlament, més enllà dels supòsits de remissió, de supletorietat o de norma més favorable, que ja s'han analitzat. De fet, l'OAC no considera d'aplicació el termini màxim de 9 mesos per als interinatges per acumulació de tasques establert en el TREBEP, sinó els 6 mesos establerts en els ERGI, qüestió a la que ja s'ha fet referència.

Sigui com sigui, el règim disciplinari dels funcionaris del Parlament és el que estableixen els ERGI, i, en alguns aspectes, per remissió d'aquests, el TULFP, i aquest és el que s'aplicaria donat el cas.

En quant als nomenaments analitzats en l'informe de l'OAC es considera que no hi ha hagut irregularitats que facin necessària una revisió de les actuacions dutes a terme, i que la gestió efectuada s'adequava a les necessitats del servei i era conforme a la legislació d'aplicació.

Amb tot, es tenen en compte algunes de les observacions formulades, i, com ja s'ha indicat en els apartats anteriors, es considera convenient, des de la perspectiva de la



PARLAMENT DE CATALUNYA

seguretat jurídica, equiparar en els ERGI el termini màxim per als interinatges per acumulació de tasques al que estableix el TREBEP (9 mesos); alhora, es considera necessari millorar la motivació dels nomenaments d'interins i incloure-hi la informació sobre la seva durada màxima.



2.10. Increment del personal eventual

2.10.1. *Qüestions analitzades*

L'apartat 10 de l'informe fa referència a l'increment del nombre d'eventuals del Parlament de Catalunya.

Aquesta qüestió no havia estat objecte de denúncia, tal com reconeix l'OAC, que, tanmateix, considera que *“no es pot deixar d'assenyalar”* (perquè així ho ha constatat) que el nombre d'eventuals del Parlament de Catalunya ha passat d'una mitjana de 16 en el període 2010-2020 a 116 pel 2022 i també pel 2023.

L'informe constata que 100 dels 116 no consten a la RLT i coincideixen en nombre a la del conjunt dels assistents dels grups parlamentaris.

L'OAC conclou que *“sembla que l'any 2022 hi va haver un traspàs del personal assistent dels grups parlamentaris, als quals assessora i dona suport administratiu, cap a l'Administració parlamentària”*.

L'OAC afegeix que, en cas que *“aquest personal no presti serveis a l'Administració parlamentària o bé no assessori ni doni suport administratiu a cap càrrec orgànic de la mateixa”*, és recomanable fer una revisió jurídica de la situació assenyalada per tal d'assegurar l'adequada cobertura legal i retribució del personal.

2.10.2. *Actuació de l'OAC en un àmbit no autoritzat pel Parlament*

Sobre això, cal recordar en primer lloc que l'autorització a l'OAC a fer una actuació prèvia de versemblança i, si s'escau, una investigació, d'acord amb l'article 4.2 de la LOAC es referia als “fets denunciats”, entre els quals no hi constava el que s'analitza en l'apartat 10.

Tanmateix, a continuació s'analitza la qüestió plantejada.

2.10.3. *El personal assessor dels grups parlamentaris*

L'article 33.1 del RPC estableix el següent:

1. El Parlament ha de posar a disposició dels grups parlamentaris els locals i els mitjans materials suficients. Els grups parlamentaris també han de disposar dels recursos humans i dels mitjans materials necessaris per a exercir amb eficàcia i eficiència llurs funcions, especialment en l'àmbit de l'assessorament tècnic i el suport administratiu. En aquest sentit, el Parlament pot signar acords i convenis amb altres administracions en matèria de personal. Així mateix, ha d'assignar-los, a càrrec del seu pressupost, una subvenció fixa i una altra de variable, les quals ha de determinar la Mesa Ampliada, tenint en compte la importància numèrica de cada un d'ells i l'import global del pressupost del Parlament.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Com es veu, aquest precepte es refereix als diferents mitjans que el Parlament ha de posar a disposició dels grups parlamentaris.

Es podrien diferenciar els mitjans materials i econòmics (com els locals o la subvenció a què tenen dret els grups) i els recursos humans.

Els recursos humans actuen “especialment en l'àmbit de l'assessorament tècnic i el suport administratiu”.

Aquests recursos humans poden procedir d'altres administracions (si s'han signat acords o convenis amb aquestes), però també, encara que no ho digui de manera expressa el precepte, del mateix Parlament.

Sembla clar que, en aquest últim cas, el personal serà eventual, regulat a l'article 39 dels ERGI. Segons aquest precepte, el personal eventual ocupa un lloc de treball considerat de confiança o d'assessorament especial.

L'existència de personal assessor dels grups parlamentaris és habitual en el dret parlamentari comparat.

Entre els parlaments autonòmics, es pot citar a tall d'exemple el Reglament del Parlament Basc, que estableix que el Parlament ha de posar a disposició dels grups parlamentaris locals i mitjans materials i personal per a l'exercici de les seves funcions, i concreta que el nombre del personal tècnic administratiu s'ha d'adequar a la representació parlamentària, d'acord amb la decisió presa per la Mesa, previ acord de la Junta de Portaveus (article 28). D'altra banda, l'Estatut de personal i règim jurídic de l'Administració parlamentària regula en el seu article 9 bis el personal dels grups parlamentaris com a personal eventual, i estableix que el nomenament i cessament d'aquest personal correspon als portaveus parlamentaris.

En el cas de les Corts Generals, el seu Estatut del Personal estableix que els grups parlamentaris poden comptar amb personal eventual en el nombre que decideixi la Mesa (article 2).

La posada a disposició d'aquest personal no constitueix un recurs econòmic en sentit estricte, però la seva finalitat (permetre als grups parlamentaris exercir les seves funcions amb eficiència i eficàcia) és equiparable a la de les subvencions als grups parlamentaris.

Així, la interlocutòria del Tribunal Constitucional 200/2004, del 26 de maig (dictada en un procediment de recurs d'empara), manifesta el següent (fonament jurídic 6):

[...] este Tribunal tiene declarado en relación con las subvenciones a los Grupos Parlamentarios, **pronunciamiento que cabe extender a la dotación de otros medios personales y materiales**, que su finalidad no es otra que «la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo reglamentario, han de integrarse de los recursos económicos necesarios» (STC 214/1990, F.



PARLAMENT DE CATALUNYA

7) y, con base en la referida consideración, ha examinado la adecuación o no al derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas (art. 23.2 CE) de Acuerdos de los órganos rectores de las Cámaras sobre dotación de medios personales y materiales a los Grupos Parlamentarios (SSTC 214/1990; 15/1992).

És clar, per tant, que l'existència d'aquest tipus de personal té una finalitat legítima, vinculada a les funcions institucionals de la Cambra.

La dotació d'aquest personal, la seva adscripció i les funcions que ha d'exercir, s'inclou nítidament en l'àmbit de l'autonomia parlamentària, de manera que no sembla possible invocar la legislació general sobre funció pública com a límit a aquest

L'OAC sembla considerar que el personal eventual del Parlament només pot prestar serveis a l'Administració parlamentària o bé assessorar i donar suport administratiu a càrrecs orgànics d'aquesta. Tot i que no fonamenta aquesta conclusió en cap norma concreta, es podria connectar amb el que estableix l'article 12.2 del TREBEP.

Aquest precepte disposa que les *"lleis de funció pública que es dictin en desplegament d'aquest Estatut han de determinar els òrgans de govern de les administracions públiques que poden disposar d'aquest tipus de personal"*.

En base a aquest article, i també a la normativa autonòmica aplicable, la STSJ de Castella La Manxa 160/2014, del 3 de setembre de 2012, afirma, en relació al personal eventual al servei dels grups polítics de les corporacions locals, el següent:

Por mucho que forzáramos la interpretación de la norma hasta propiciar su mayor laxitud está claro que no cabe el nombramiento de personal eventual para grupos políticos. Tanto la normativa estatal como la autonómica citadas delimitan y determinan quienes son los órganos de gobierno, y solo ellos, añadimos nosotros, que pueden disponer de este tipo de personal. Evidentemente, y de acuerdo con esa normativa solo pueden disponer de eventuales por determinación legal los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas dentro de las que evidentemente no caben los grupos políticos que a pesar de su peculiar caracterización sin lugar a dudas no son Administración Pública. [...]

Val a dir, però, que aquesta posició no és majoritària, ja que en altres pronunciaments en relació amb aquest personal no es qüestiona la viabilitat jurídica d'adscriure personal eventual als grups polítics de la corporació. Així, a tall d'exemple, es pot citar la STSJ de Castella Lleó (Burgos) 170/2016, del 14 de novembre de 2016, que, amb cita d'una sentència anterior de la mateixa Sala (15 de juny de 2001), conclou que és possible atribuir personal eventual als grups polítics de la Corporació (fonament de dret vuitè) ³¹.

Amb tot, si l'encaix amb la legislació bàsica estatal de funció pública pot ser raonable que es plantegi en el cas del personal eventual adscrit als grups polítics de les corporacions locals, no tindria cap sentit utilitzar aquest paràmetre en el cas del personal eventual que assisteix als grups parlamentaris. L'encaix s'ha de trobar en aquest cas exclusivament en les normes internes del Parlament que regulen la seva organització, en virtut del principi d'autonomia.

³¹ El fonament normatiu que se cita en aquest cas és l'article 27 del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals, aprovat pel Reial decret 2568/1986, del 28 de novembre, el qual estableix que el president o membre responsable de la corporació posarà a la disposició dels grups polítics una infraestructura mínima de mitjans personals i materials.



PARLAMENT DE CATALUNYA

De fet, el personal eventual no presta serveis a l'Administració parlamentària, sinó a determinats membres dels òrgans parlamentaris (en particular, de la Mesa del Parlament) i als mateixos grups parlamentaris. L'Administració parlamentària gestiona aquest personal, però no en rep un servei directe, a diferència de la resta del personal. Aquest element permet subratllar encara més la connexió directa de la regulació del personal eventual amb l'autonomia parlamentària, i la impropedència d'aplicar límits legals vinculats a la lògica organitzativa del poder executiu.

Una qüestió diferent és la valoració del nombre d'efectius del personal eventual, que no pertoca efectuar en aquest informe, i que, en tot cas, s'ha de sotmetre a l'escrutini públic de la ciutadania, com qualsevol decisió que adoptin els òrgans parlamentaris.

2.10.4. Explicació sobre l'absència dels llocs del personal assistent dels grups parlamentaris en la relació de llocs de treball del personal eventual

La Mesa de la Diputació Permanent del Parlament del 3 de març del 2021 (BOPC del 9 de març de 2021) va acordar aprovar les Normes que han de regular la incorporació del personal assistent dels grups o subgrups parlamentaris, a partir de la tretzena legislatura, d'acord amb el que va aprovar la Mesa Ampliada el 21 de desembre de 2020 (BOPC núm. 773, del 30 de desembre de 2020), en el sentit que a partir de la tretzena legislatura els grups i subgrups parlamentaris han de disposar de personal assistent amb la consideració de personal eventual.

A l'Annex 1 de l'Acord del 3 de març de 2021, apartat 1, es posa de manifest que els assistents dels grups o subgrups parlamentaris ocupen llocs de treball considerats de confiança, desenvolupen funcions d'assistència, assessorament o suport al grup o subgrup i tenen la condició de personal eventual del Parlament de Catalunya.

L'apartat 2 del mateix annex, classifica als assistents de grups o de subgrups, d'acord amb la taula següent:

Tipus	Nombre de mòduls bàsics de retribució
Assistent de grup o subgrup parlamentari 1	Assignació d'1 mòdul bàsic de retribució
Assistent de grup o subgrup parlamentari 2	Assignació d'1,25 mòduls bàsics de retribució
Assistent de grup o subgrup parlamentari 3	Assignació d'1,50 mòduls bàsics de retribució
Assistent de grup o subgrup parlamentari 4	Assignació d'1,75 mòduls bàsics de retribució
Assistent de grup o subgrup parlamentari 5	Assignació de 2 mòduls bàsics de retribució

A l'apartat 3 s'especifica que la RLT dels càrrecs de confiança s'ha d'actualitzar i aprovar a l'inici de cada legislatura, d'acord amb les propostes dels grups o subgrups parlamentaris i ha d'incloure per a cada grup o subgrup parlamentari la classificació d'acord amb el quadre següent:



PARLAMENT DE CATALUNYA

Relació de llocs de treball (càrrecs de confiança)

Nom del lloc	Classificació	Provisió	Places *
Assistent de grup o subgrup parlamentari	1	CC	
Assistent de grup o subgrup parlamentari	2	CC	
Assistent de grup o subgrup parlamentari	3	CC	
Assistent de grup o subgrup parlamentari	4	CC	
Assistent de grup o subgrup parlamentari	5	CC	

* Diu places quan en realitat hauria de dir llocs

CC – Càrrec de confiança

La relació de llocs de treball de càrrecs de confiança que va aprovar la Mesa Ampliada el 7 d'abril de 2021 (BOPC del 9 d'abril de 2021) ³² no consigna el nombre d'efectius concret, ja que aquest ve determinat pel nombre de mòduls entre els grups i subgrups parlamentaris que atribueix la Mesa i els grups i subgrups assignen a les persones que ocuparan els llocs d'assistent. Aquesta argumentació s'inclou en una anotació a la mateixa RLT.

En conseqüència, es pot comprovar que als grups parlamentaris no se'ls assigna un nombre determinat de personal de confiança (que té la consideració d'eventual), sinó uns mòduls econòmics amb els quals poden decidir si tenen més o menys personal en funció de quines siguin les retribucions que decideixin establir en cada cas.

Per aquest motiu, no és possible determinar en cada moment quants llocs de confiança estan ocupats o vacants, ja que els grups parlamentaris realitzen canvis d'acord amb les necessitats de cada moment, amb l'augment o disminució del nombre de personal de confiança en funció de les retribucions que decideixin establir en cada cas. A més, s'ha de tenir en compte que l'Acord de la Mesa de la Diputació Permanent del 3 de març de 2021 (BOPC 786, del 9 de març de 2021) no obliga a modificar la RLT per cada canvi que es produeixi sinó que el que obliga és a actualitzar i aprovar la RLT a l'inici de cada legislatura.

2.10.5. Revisió jurídica recomanada per l'OAC

Atenent a les explicacions donades, no es considera procedent efectuar la revisió jurídica sobre el personal eventual, i, en concret, del personal assistent dels grups parlamentaris, a què fa referència el punt 10 de l'informe de l'OAC.

³² La que consta en el portal de la transparència és una versió actualitzada (per la comissió d'un error) el 19 de setembre del 2022.



2.11. Presumptes obstacles a l'exercici del dret d'accés a la informació pública

En el punt 11 l'OAC exposa els termes de la denúncia en l'exercici de dret d'accés a la informació pública (obstacles sistemàtics a l'exercici d'aquest dret, derivada d'una actitud de defensa corporativa, dirigida des dels nivells més alts de l'Administració parlamentària) i la informació donada al respecte pel Parlament (endarreriments d'algunes resolucions causats principalment per reclamacions respecte de resolucions davant de l'Òrgan de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, dimissions i recusacions a membres d'aquest òrgan i substitucions mitjançant personal al servei d'altres institucions, existència de vots particulars favorables a reclamacions presentades davant l'Òrgan de Garantia).

Seguidament, l'OAC cita el darrer informe anual del Síndic de Greuges sobre la transparència, accés a la informació pública i bon govern, en la part corresponent al Parlament, en què s'esmenten dades relatives a l'any 2021 (49 sol·licituds d'accés, estimades totalment excepte un cas) i 2022 (105 sol·licituds, 92 estimades totalment i 4 parcialment, inadmeses 8, i un procediment finalitzat per desistiment).

L'OAC informa que traslladarà la part de la denúncia que fa referència als presumptes obstacles i incidències en l'exercici del dret d'accés a la Síndica de Greuges per tal que consideri aquesta informació en l'avaluació de l'aplicació de les obligacions en matèria de publicitat activa i dret d'accés a la informació pública del Parlament.

Atès que l'OAC no formula cap observació en aquest punt, i simplement informa del trasllat de la part de la denúncia que s'hi refereix a la Síndica de Greuges, no pertoca fer cap comentari al respecte.

Amb tot, es considera convenient que el Parlament es posi a disposició de la Síndica de Greuges per facilitar-li tota la informació i documentació que necessiti en relació a les qüestions plantejades en la denúncia, i, en general, en relació al compliment per part del Parlament de les obligacions de publicitat activa i dret d'accés.



CONCLUSIONS

1. Conclusions de caràcter general

Conclusió 1.1

L'activitat administrativa del Parlament (vegeu la fonamentació a l'apartat 1.1)

La subjecció de l'actuació administrativa de les assemblees legislatives a les normes o als principis del dret administratiu general s'ha anat introduint de manera progressiva en l'ordenament jurídic, si bé el principi d'autonomia parlamentària ha fet que es mantingui en diferents àmbits la capacitat normativa del Parlament, com és el cas de la matèria de personal.

Conclusió 1.2

Règim jurídic de la funció pública parlamentària (vegeu la fonamentació a l'apartat 1.2)

El Parlament ha d'aplicar amb caràcter preferent els ERGI, norma amb força i valor de llei dictada en exercici de la seva autonomia parlamentària, sense perjudici d'aplicar la legislació bàsica o catalana de desplegament en matèria de funció pública, quan així ho disposin els mateixos ERGI o quan calgui integrar llacunes detectades en aquesta norma.

Els òrgans rectors de la Cambra i l'Administració parlamentària han d'aplicar el conjunt d'aquesta normativa amb respecte als principis constitucionals de mèrit i capacitat, com a garantia del dret fonamental d'accés als càrrecs i funcions públiques en condicions d'igualtat.

Conclusió 1.3

La revisió d'ofici de l'activitat administrativa del Parlament (vegeu la fonamentació a l'apartat 1.3)

- a) El procediment de revisió d'ofici de l'activitat administrativa del Parlament (vegeu la fonamentació a l'apartat 1.3.2)

Amb caràcter general es pot afirmar que les actuacions del Parlament en matèria de personal a què fa referència l'informe de l'OAC tenen naturalesa administrativa; que aquestes actuacions són susceptibles de ser revisades d'ofici, sempre que es donin els pressupòsits establerts en la legislació de procediment administratiu comú i que, si fos



PARLAMENT DE CATALUNYA

el cas, correspondria seguir un procediment inspirat en els principis d'aquesta legislació i, si escau, sol·licitar dictamen a la Comissió Jurídica Assessora.

b) Els pressupòsits de la revisió d'ofici (vegeu la fonamentació a l'apartat 1.3.3)

D'acord amb la legislació de procediment administratiu comú són nul·les de ple dret les disposicions administratives que vulnerin la Constitució, les lleis o altres disposicions administratives de rang superior, les que regulin matèries reservades a la llei i les que estableixin la retroactivitat de disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets individuals. En l'àmbit de les disposicions administratives, no existeix la categoria de l'anul·labilitat

La mateixa legislació estableix que els actes administratius només poden ser declarats nuls de ple dret en els casos més greus. En la resta de casos en què l'acte és contrari a l'ordenament jurídic, aquest és simplement anul·lable, amb algunes excepcions (en què ni tan sols és anul·lable).

La doctrina de la Comissió Jurídica Assessora destaca el caràcter excepcional de la nul·litat de ple dret, el fet que només procedeix en els supòsits taxats que estableix l'ordenament jurídic, i la necessitat d'aplicar una interpretació estricta amb una justificació adequada.

Sobre la causa de nul·litat dels actes administratius dictats prescindint totalment i absolutament del procediment legalment establert, la jurisprudència del Tribunal Suprem destaca el caràcter essencial que han de tenir els vici de procediment per tal de constituir un vici de nul·litat.

c) Els límits de la revisió d'ofici (vegeu la fonamentació a l'apartat 1.3.4)

Fins i tot pel cas en què es doni un dels supòsits de nul·litat de ple dret que justifiquen la revisió d'ofici, la legislació en matèria de procediment administratiu comú estableix que les facultats de revisió no poden ser exercides quan per prescripció d'accions, pel temps transcorregut o per altres circumstàncies, el seu exercici resulti contrari a l'equitat, a la bona fe, al dret dels particulars o a les lleis.

Amb tot, la Comissió Jurídica Assessora ha assenyalat que la possible aplicació dels límits no significa que no s'hagi d'iniciar el procediment de revisió. Si l'Administració considera que es dona en un acte dictat una de les causes de nul·litat de ple dret que preveu la norma, ha d'instruir el procediment de revisió. Durant aquesta instrucció, cal valorar si algun dels límits és aplicable a la revisió, i, en el cas que ho sigui, la resolució final del procediment ha de determinar que no es pot declarar la nul·litat de l'acte en qüestió.

En definitiva, segueix dient l'Alt òrgan consultiu, la revisió implica una tasca de ponderació entre el principi de legalitat i el principi de seguretat jurídica. Si el perjudici



PARLAMENT DE CATALUNYA

causat a la seguretat jurídica per la revisió de l'acte és superior al perjudici que s'ocasiona a la legalitat si es manté, no s'ha de revisar l'acte, per aplicació dels límits previstos en la norma. Al contrari, si el perjudici causat a la legalitat pel manteniment de situacions il·legals és superior al perjudici que s'ocasiona a la seguretat jurídica si l'acte es declara nul, cal revisar-lo. En aquest cas, els perjudicis ocasionats per la revisió es poden mitigar per la via de la indemnització.

- d) Doctrina jurisprudencial i consultiva sobre revisions d'ofici d'actes administratius en matèria de funció pública (vegeu la fonamentació a l'apartat 1.3.5)

La protecció de tercers de bona fe en els concursos i oposicions és un bé jurídic a valorar en la ponderació dels efectes de la declaració de nul·litat d'un acte administratiu segons una jurisprudència propiciada per la STC 111/2003, de 16 de juny, en què el Tribunal Constitucional va concedir una empara contra una convocatòria de concurs oposició, però no va deixar sense efecte els nomenaments per no incidir sobre els qui no havien estat part en el procediment, pel transcurs del temps, i perquè els nomenats eren aliens a la lesió del dret fonamental determinant d'invalidesa.

2. Conclusions relatives a les qüestions analitzades per l'OAC

Conclusió 2.1

Llicències per edat (vegeu la fonamentació a l'apartat 2.1)

- a) Tramitació i concessió de les llicències (vegeu la fonamentació a l'apartat 2.1.3)

La tramitació i la concessió de les 14 llicències que havien estat sol·licitades l'any 2021 no sembla que pogués estar influïda per l'eventual supressió d'aquesta figura en un futur immediat, tenint en compte que fins entrat el mes de gener de 2022 no es va plantejar aquesta possibilitat. En canvi, durant la tramitació i la concessió d'aquestes llicències es podia saber que es preparava la modificació de les normes que regulaven la llicència, i que en modificaven les condicions, en uns termes menys beneficiosos per als treballadors que les que es gaudien en aquell moment.

L'Administració parlamentària no tenia l'opció de desestimar les sol·licituds presentades en què es demanava gaudir de la llicència no més tard de l'1 de gener de 2022 (cap norma ho emparava). Sí que podia imposar unilateralment un ajornament de sis mesos per necessitats del servei degudament motivades, prorrogable com a màxim sis mesos més.

L'Administració parlamentària va optar per pactar amb els diferents funcionaris afectats una data d'efectes de la llicència posterior a la sol·licitada, sense motivar les necessitats del servei que fonamentaven aquest ajornament.



PARLAMENT DE CATALUNYA

La possibilitat de pactar una data d'ajornament no s'establia de forma expressa en la normativa d'aplicació, però, en principi, sembla una opció raonable, que evita eventuais controvèrsies en cas d'una decisió unilateral de l'Administració parlamentària. Aquesta possibilitat es podria considerar emparada pels principis de la legislació de procediment administratiu comú de les administracions públiques

Tanmateix, hauria estat convenient explicar les necessitats del servei que justificaven l'ajornament. Aquesta conveniència era, a més, especialment qualificada si l'atorgament de la llicència coincidia amb el procés de negociació, aprovació o entrada en vigor d'unes noves normes que pretenien establir unes condicions menys favorables per als treballadors, de manera que una adequada motivació permetria constatar el sotmetiment de l'actuació administrativa a les finalitats que la justifiquen (article 106.1 CE)

Ara bé, s'ha de tenir en compte que l'exigència de motivació és sobretot una garantia per a l'administrat.

Aquesta obligació formal de fer pública la motivació perd una part important del seu sentit de garantia cap a l'administrat (en aquest cas, el funcionari) si la decisió és pactada. Això no treu, però, que la finalitat del pacte ha de ser sempre l'interès general, en altre cas existiria una desviació de poder.

L'OAC vincula la particular rellevància de la motivació amb el fet que aquest pacte ha permès la *"continuitat en la prestació de serveis de les persones sol·licitants fins l'inici d'efectes, que en 12 casos és posterior a la data de la derogació de les llicències per edat, i que, en qualsevol cas, en 10 casos hauria permès afegir més temps de còmput per incrementar significativament els percentatges de retribució a percebre durant la llicència i també en la prima de jubilació"*

El raonament de l'OAC obvia, però, un element que és digne de consideració. Endarrerir el temps de la llicència suposa disminuir el temps retribuït no treballat. Sembla poc discutible que, si més no com a norma general, l'Administració ha de tenir més interès en retribuir temps treballat que no pas retribuir temps no treballat, i això explica que la normativa d'aplicació incentivés que el personal endarrerís al màxim el moment de gaudir de la llicència, i ho fes establint percentatges de retribució més grans quant més petit fos el temps de gaudi de la llicència.

Aquesta mateixa lògica és la que, en una primera aproximació, es podria desprendre de l'actuació de l'Administració parlamentària durant l'any 2021, en què es dona la circumstància que hi ha un nombre elevat de sol·licitants, i es podria deduir que es pretenia atenuar al màxim la pèrdua d'efectius.

L'acte no seria susceptible de revisió per la manca formal de motivació, sinó només si es constatés que la finalitat de la decisió era aliena a l'interès general.

Amb tot, la motivació hauria d'haver estat especialment rigorosa en el cas en què la durada de l'ajornament superava amb escreix els 12 mesos, que era el termini màxim, inclosa la possible pròrroga, que les normes vigents permetien imposar com a decisió unilateral de l'Administració. També hauria estat molt convenient en els 5 casos en què l'ajornament era de 12 mesos, o en uns altres 2 casos en què l'ajornament era inferior



PARLAMENT DE CATALUNYA

a 12 mesos però superior a 6, tenint en compte que aquests terminis només es podien imposar unilateralment per l'Administració mitjançant una pròrroga.

Les circumstàncies descrites en alguns dels casos a què s'ha fet referència aconsella obrir un període d'informació per aclarir les raons que van motivar l'ajornament. Si es constata que algunes d'aquestes decisions no van tenir en compte l'interès general, sinó només l'interès particular del treballador, s'hauria produït una desviació de poder, que implicaria l'anul·labilitat de l'acte, i, per tant, la possibilitat d'impugnar-lo davant la jurisdicció contenciosa administrativa amb la declaració prèvia de lesivitat per a l'interès públic.

Mereixen una referència específica 2 sol·licituds en què les persones interessades demanaven una data d'inici del gaudiment de la llicència posterior a l'1 de gener de 2022. En aquests dos casos es va concedir la llicència amb efectes de la data sol·licitada (per tant, sense cap pacte per ajornar aquests efectes), però amb diversos mesos d'antelació. Això contradeia la normativa aplicable, de la qual es desprenia que l'atorgament de la llicència no podia tenir una antelació superior a un mes a la data sol·licitada per a l'inici del gaudiment de la llicència. A més, es dona el cas que si s'hagués respectat aquesta antelació màxima, amb les noves normes (i encara més amb la derogació) la llicència no s'hauria pogut concedir. Les dues resolucions podrien ser nul·les de ple dret per haver prescindit totalment i absolutament del procediment legalment establert. Per tant, procedeix iniciar en cadascun d'aquests casos la corresponent revisió d'ofici.

b) Revocació de les llicències (vegeu la fonamentació a l'apartat 2.1.4)

L'informe de l'OAC indica que, *“malgrat que 12 de les 14 llicències havien d'iniciar els seus efectes amb posterioritat a la derogació de l'art. 79, el Parlament no ha aportat al respecte cap acte singular derivat de l'aplicació del règim de revocacions establert a partir de l'acord de la CAI de 28.07.2022”*.

El fet que el Parlament no hagi aportat els actes singulars indicats (resolucions de revocació) s'explica perquè aquesta qüestió no s'esmentava en el resum de la denúncia tramès per l'OAC, ni li ha estat sol·licitat en cap moment.

Les 12 resolucions de revocació es van dictar en data 1 de novembre de 2022 i estan a disposició de l'OAC pel cas que les vulgui examinar.

Per tant, en aquest punt no és necessari que el Parlament revisi *“l'oportuna aplicació del règim de revocacions de les llicències per edat autoritzades amb anterioritat a la derogació de l'article 79”*, atès que aquest règim ja s'ha aplicat en els termes que determina la disposició transitòria cinquena dels ERGI.

Conclusió 2.2

Prima o subsidi de jubilació i premi de vinculació (vegeu la fonamentació a l'apartat 2.2)



PARLAMENT DE CATALUNYA

a) Prima o subsidi de jubilació (vegeu la fonamentació a l'apartat 2.2.2)

L'OAC considera d'aplicació a la prima o subsidi per jubilació establert en l'Acord vigent de condicions de treball del personal del Parlament, la jurisprudència del Tribunal Suprem que atribueix a les gratificacions per jubilació caràcter retributiu, i les considera subjectes a reserva de llei.

L'aplicació d'aquesta jurisprudència a la prima o subsidi de jubilació que s'aplica al personal del Parlament podria suscitar alguns dubtes, principalment perquè els casos no són exactament equiparables i perquè es podria sostenir que la reserva de llei que invoca la jurisprudència no equival a la reserva que la Constitució i alguns estatuts d'autonomia confereixen a la regulació de l'estatut del seu personal.

Sigui com sigui, si es parteix de la coincidència de la reserva de llei de l'estatut dels funcionaris públics en general amb la de l'estatut del personal parlamentari (per raons de coherència normativa), és possible sostenir que la doctrina jurisprudencial a què s'ha fet referència és aplicable als subsidis de jubilació regulats en l'Acord de condicions, tenint en compte que el dret a la percepció de la prestació neix quan es produeix el fet "natural" de la jubilació, la qual cosa li donaria un caràcter retributiu (i no assistencial).

D'acord amb la jurisprudència esmentada, les referències contingudes en els ERGI a la prima de jubilació (en el precepte que regula el permís progressiu per proximitat a l'edat legal de jubilació) semblen insuficients per considerar que se li dona cobertura legal, atès que aquella jurisprudència exigeix que a la llei hi consti la regulació de la mesura.

Per tot això, si es considera d'aplicació la doctrina jurisprudencial invocada per l'OAC al subsidi de jubilació regulat a l'Acord de condicions, aquesta regulació seria nul·la de ple dret pel fet d'haver regulat una matèria reservada a la llei o, en aquest cas, a una norma amb valor i força de llei.

b) Premi de vinculació (vegeu la fonamentació a l'apartat 2.2.3)

L'OAC aplica la jurisprudència sobre les gratificacions per jubilació al premi de vinculació, també regulat en l'Acord de condicions.

El premi de vinculació no constava entre els fets denunciats a l'OAC, en relació als quals el Parlament va donar l'autorització a fer una actuació prèvia de versemblança i, si s'escau, una investigació.

Aquest "premi" s'atorga pel compliment de 25, 30, 35 i 40 anys d'antiguitat com a treballador del Parlament de Catalunya i consisteix en rebre, per una sola vegada, bé la percepció d'una mensualitat íntegra, bé un mes suplementari de vacances.

És pertinent distingir entre les dues possibilitats que permet l'acord (percepció dinerària o temps de vacances), ja que si bé la percepció dinerària té una clara analogia amb les mesures de naturalesa retributiva analitzades pel Tribunal Suprem, el gaudiment d'un mes de vacances no té aquest component retributiu (si més no, directe), raó per la qual una eventual nul·litat de ple dret podria ser discutida.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Malgrat això, és cert que els dies de vacances es poden considerar com un increment indirecte de les retribucions (mateix sou per menys temps treballat), la qual cosa podria fonamentar l'aplicació de la jurisprudència contrària a la regulació d'aquestes gratificacions en disposicions amb rang inferior a la llei.

Pel que fa a la part que té un contingut directament econòmic (percepció dinerària), d'acord amb la jurisprudència a què ja s'ha fet referència, es pot concloure que no és una mesura social sinó retributiva, ja que es percep exclusivament pel pas del temps i no per infortunis no previsibles.

En conseqüència, si es parteix de la coincidència de la reserva de llei de l'estatut dels funcionaris públics en general amb la de l'estatut del personal parlamentari (per raons de coherència normativa), la doctrina jurisprudencial a què s'ha fet referència és aplicable als premis de vinculació regulats en l'Acord de condicions, especialment en la part que té un contingut directament econòmic (percepció dinerària).

D'acord amb la jurisprudència esmentada, la referència continguda en els ERGI al premi de vinculació (l'atribució de la seva gestió i supervisió a una àrea del Departament de Recursos Humans) és insuficient per considerar que se li dona cobertura legal, atès que aquella jurisprudència exigeix que a la llei hi consti la regulació de la mesura.

Per tot això, si es considera d'aplicació la doctrina jurisprudencial invocada per l'OAC al premi de vinculació regulat a l'Acord de condicions, aquesta regulació seria nul·la de ple dret pel fet d'haver regulat una matèria reservada a la llei o, en aquest cas, a una norma amb valor i força de llei.

- c) *Conseqüències de la possible nul·litat de ple dret de la regulació de la prima o subsidi de jubilació i del premi de vinculació (vegeu la fonamentació a l'apartat 2.2.4)*

Tot i que l'eventual nul·litat de ple dret de la regulació en l'Acord de condicions de la prima de jubilació i del premi de vinculació podria plantejar alguns dubtes (sobretot en el cas de la prima de jubilació i del premi de vinculació en la modalitat de dies de vacances), es considera convenient aclarir la situació i iniciar un procediment de revisió d'ofici per nul·litat de ple dret de les disposicions afectades.

Alhora, es considera necessari suspendre l'execució de les disposicions objecte de revisió, davant dels perjudicis que podria causar la seva aplicació si se'n declarés la nul·litat de ple dret.

L'OAC insta igualment el Parlament a revisar d'ofici *"la validesa dels actes relatius a l'autorització i pagament de les dites gratificacions concedides fins a la data per possible nul·litat de ple dret, i que informi del resultat d'aquesta revisió i de les mesures que consideri endegar al respecte"*.

En relació a aquesta consideració de l'OAC, cal indicar que, si més no en aquest moment, no procedeix iniciar la revisió d'ofici per nul·litat de ple dret dels actes d'aplicació de les disposicions qüestionades dictats fins el moment present. Fins que no



PARLAMENT DE CATALUNYA

es produeixi (si és el cas) l'eventual declaració de nul·litat de ple dret d'aquelles disposicions, previ el dictamen favorable de la Comissió Jurídica Assessora, no és procedent iniciar cap altre procediment en relació als actes d'aplicació.

Donat el cas que es declari la nul·litat de ple dret de la regulació de la prima o subsidi de jubilació i del premi de vinculació, caldrà incoar el corresponent procediment administratiu en relació als actes d'aplicació. En el cas que concorrin els límits establerts per la legislació de procediment administratiu comú, si així ho estableix el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora, caldrà resoldre que no procedeix la declaració de nul·litat de ple dret dels actes d'aplicació.

d) Eventual regulació en els ERGI de les matèries analitzades (vegeu la fonamentació a l'apartat 2.2.5)

En virtut de l'autonomia parlamentària, els ERGI poden establir l'estructura retributiva dels seus funcionaris, sense subjecció al que disposa la legislació bàsica estatal ni la catalana de desenvolupament.

En aquest marc seria viable establir una regulació de les percepcions qüestionades, o la regulació alternativa que es considerés oportuna.

Aquesta possibilitat situa la qüestió en l'àmbit de la negociació amb els representants dels treballadors i, en últim extrem, de la decisió política dels òrgans competents de la Cambra (Mesa i Comissió d'Afers Institucionals).

En aquest sentit, es vol deixar constància que en l'Acord de la taula de negociació signat el 25 d'octubre de 2023 es va decidir impulsar les negociacions de les condicions laborals per al personal al qual falta menys de cinc anys per a l'edat de jubilació ordinària.

Conclusió 2.3

Provisió en el lloc d'oïdor o oïdora de comptes de l'any 2015 (vegeu la fonamentació a l'apartat 2.3)

D'acord amb els ERGI, el lloc d'oïdor o oïdora de comptes es proveeix per concurs específic entre funcionaris del grup A (subgrup A1) del Cos d'Interventors de l'Administració de la Generalitat o de l'Administració local.

Tant la persona que ha ocupat aquest lloc des del 2015 com els seus antecessors pertanyien a un dels cossos esmentats, però, tanmateix, el lloc no s'ha proveït mai mitjançant una convocatòria oberta de concurs específic. Tret de la primera persona nomenada, la resta de persones han ocupat el lloc en la condició de personal interí, malgrat que complien el requisit per optar a una convocatòria de provisió definitiva.



PARLAMENT DE CATALUNYA

En el cas de la persona que ha ocupat el lloc des de l'any 2015, es va fer una resolució d'encàrrec de funcions per substituir l'anterior oïdor de comptes, que havia començat a gaudir d'una llicència per edat. Aquesta resolució es va basar indegudament en una norma reglamentària aplicable al personal funcionari de carrera al servei de l'Administració de la Generalitat.

La provisió temporal s'hagués pogut fer mitjançant un nomenament d'interinatge. El fet d'utilitzar una forma indeguda per a una designació que s'hagués pogut produir igualment però mitjançant un altre fonament normatiu exclou que la resolució d'encàrrec de funcions es pugui considerar nul·la de ple dret, de manera que, si més no en el moment actual, no seria revisable.

La durada de la provisió temporal del lloc ha estat lleugerament superior a 8 anys. El manteniment de la provisionalitat podria tenir alguna justificació fins la jubilació de l'anterior oïdor de comptes, que es va produir el dia 26 de juny de 2019 (fins aquell moment gaudia d'una llicència per edat).

Passada aquesta data, però, no es pot justificar el manteniment de la provisionalitat, per molt que aquesta hagi estat la pràctica habitual pel que fa als anteriors nomenaments en aquest lloc.

L'informe emès per l'OAC considera que, en aplicació de la norma reglamentària que regula l'encàrrec de funcions entre funcionaris de carrera de l'Administració de la Generalitat, la manca de la deguda convocatòria per part del Parlament un cop transcorregut el termini de 6 mesos hauria deixat sense efectes el nomenament de l'any 2015.

Tanmateix, com ja s'ha indicat, aquesta norma no era d'aplicació al cas, i, per tant, no es pot entendre produïda la conseqüència que la mateixa norma establia pel cas que no es convoqués el lloc passats sis mesos.

L'OAC afegeix que la manca de convocatòria del lloc no ha permès, en els darrers 7 anys, exercir les rellevants funcions de fiscalització i de gestió econòmica que corresponen a aquest lloc amb les condicions d'independència que deriven d'una provisió definitiva mitjançant concurs específic.

No es comparteix aquest raonament, tenint en compte especialment que la persona que ha ocupat el lloc, igual que els seus predecessors, és funcionària de carrera del Cos especial d'Intervenció de la Generalitat de Catalunya, que és un dels cossos des del qual es pot accedir al lloc d'oïdor o oïdora de comptes. D'acord amb la llei reguladora de l'estatut d'aquests funcionaris, els interventors han d'exercir les seves funcions amb absoluta independència de les autoritats la gestió de les quals fiscalitzin.

L'OAC insta el Parlament a revisar els efectes de la manca de convocatòria del lloc de treball un cop transcorregut el termini màxim de sis mesos comptador a partir de la resolució per la qual es va efectuar l'encàrrec de funcions l'any 2015. Pels motius ja indicats, es considera que no procedeix efectuar aquesta revisió.

Tanmateix, cal convenir que la situació provocada per anys d'interinitat (tant en el cas de la persona afectada com en el dels seus predecessors en el càrrec des de l'any 1990) no té una justificació objectiva (tret del període en què el lloc es podia considerar reservat a un altre funcionari), i s'ha de considerar contrària al principi de bona administració.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Val a dir, però, que el 20 de juny de 2023 es va corregir aquesta anomalia, amb la convocatòria oberta de la plaça (per primer cop des del restabliment del Parlament el 1980), mitjançant concurs específic, el qual s'ha resolt per un acord recent de la Mesa del Parlament de nomenament d'una nova oïdora de comptes.

Conclusió 2.4

Ampliació d'una plaça en el concurs oposició lliure per a proveir una plaça de lletrat o lletrada del Cos de Lletrats del Parlament de Catalunya (vegeu la fonamentació a l'apartat 2.4)

En relació a l'acord de la Mesa del Parlament del 19 de febrer de 2008 d'ampliació en 1 plaça més al concurs oposició lliure per proveir 1 plaça de lletrat o lletrada del Cos de Lletrats del Parlament de Catalunya, convocada per resolució de l'1 de setembre de 2006, l'OAC invoca tres possibles motius de nul·litat de ple dret.

El primer motiu seria que l'acord d'ampliació es va produir coincidint amb el dia que es van publicar les qualificacions de la segona prova del procediment. Tanmateix, el precepte d'aplicació dels ERGI no estableix en quin moment s'ha de formalitzar l'ampliació, sinó que tan sols permet que la convocatòria disposi l'ampliació de les places si es produeixen vacants entre la data de la convocatòria i la data d'inici de les proves.

Per tant, aquesta circumstància no implicaria la nul·litat de ple dret de l'acord. No obstant això, en virtut dels principis d'igualtat, mèrit i capacitat, bona administració, publicitat i transparència, seria aconsellable revisar el procediment, de manera que en el futur qualsevol acord d'ampliació en el nombre de places d'un concurs oposició i la seva publicació tinguin lloc abans de l'inici de les proves.

El segon motiu de nul·litat de ple dret invocat per l'OAC és que l'acord d'ampliació no indica que en la convocatòria inicial es va fer constar la possibilitat d'ampliació. Però el cert és que la convocatòria ho va fer constar i el fet que l'acord d'ampliació no ho esmentés no és rellevant des d'una perspectiva de legalitat.

El tercer motiu és que l'acord d'ampliació no feia referència a què s'hagués produït cap vacant entre la data de la convocatòria i la de l'inici de les proves. La raó donada per a l'ampliació, que consta en un informe del director de Govern Interior, va ser que es va produir un error com a conseqüència d'un canvi del programa de gestió de dades del personal que va impedir en el seu moment detectar una vacant més en el cos de lletrats. Aquesta circumstància hagués pogut motivar una nova convocatòria, però no és equivalent a la producció d'una vacant entre les dates de la convocatòria i l'inici de les proves - únic supòsit habilitant per a poder acordar l'ampliació de places d'acord amb els ERGI-, de manera que mancava un element essencial i constitutiu de l'acte administratiu d'ampliació de places.



PARLAMENT DE CATALUNYA

En conseqüència, la irregularitat detectada podria ser constitutiva de la causa de nul·litat de ple dret relativa a actes dictats prescindint totalment i absolutament del procediment legalment establert.

No obstant això, en aquest cas es donen diversos factors que, d'acord amb la doctrina jurisprudencial i consultiva analitzada, actuen com a límits a la revisió d'ofici: l'important lapse de temps transcorregut (15 anys), la bona fe del candidat (l'error és imputable a l'Administració parlamentària i no al funcionari), l'aparença de bon dret (l'acte administratiu no va ser impugnat i el treballador ha desenvolupat el seu rol amb la confiança legítima que el nomenament era conforme a dret), l'aptitud del funcionari (en cap cas s'ha qüestionat la competència del funcionari ni s'ha posat en dubte que reuneix els requisits per accedir al càrrec). Per tant, la declaració de nul·litat tindria uns efectes greus i difícilment reparables per al funcionari i no només no reportaria beneficis per a l'interès públic sinó que provocaria la pèrdua d'un lletrat en el cos de lletrats del Parlament amb el ressentiment per aquest servei i l'assessorament als òrgans parlamentaris, a més de la pèrdua de recursos que suposaria l'eventual pagament d'una indemnització i la tramitació d'un nou concurs oposició per cobrir la plaça.

Per tot això, és recomanable tramitar una revisió d'ofici de l'acte administratiu, però hi ha elements per considerar que no procedeix declarar-ne la nul·litat de ple dret.

Conclusió 2.5

Ampliació de 3 places en el concurs oposició lliure per a proveir 11 places d'uixer o uixera i altres circumstàncies esdevingudes en la provisió de llocs de treball d'aquest cos (vegeu la fonamentació a l'apartat 2.5)

- a) Ampliació de 3 places en el concurs oposició lliure per a proveir 11 places d'uixer o uixera (vegeu la fonamentació a l'apartat 2.5.2)

En relació a l'acord de la Mesa del Parlament del 20 de març de 2019 d'ampliació en 3 places més en el concurs oposició lliure per a proveir 11 places d'uixer o uixera, convocat per acord de la Mesa del Parlament del 19 de juny de 2018, l'OAC invoca dos possibles motius de nul·litat de ple dret

El primer motiu és que l'acord d'ampliació del nombre de places es va produir quan ja s'havia realitzat i qualificat la quarta prova del procés selectiu i convocat la cinquena prova. Tanmateix, el precepte d'aplicació dels ERGI no estableix en quin moment s'ha de formalitzar l'ampliació, sinó que tan sols permet que la convocatòria disposi l'ampliació de les places si es produeixen vacants entre la data de la convocatòria i la data d'inici de les proves.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Per tant, aquesta circumstància no implicaria la nul·litat de ple dret de l'acord. No obstant això, en virtut dels principis d'igualtat, mèrit i capacitat, bona administració, publicitat i transparència, seria aconsellable revisar el procediment, de manera que en el futur qualsevol acord d'ampliació en el nombre de places d'un concurs oposició i la seva publicació tinguin lloc abans de l'inici de les proves.

El segon motiu consisteix en què l'acord d'ampliació no feia referència a que s'hagués produït cap vacant entre la data de la convocatòria i la de l'inici de les proves. Un cop analitzada la documentació corresponent, es constata que en el si de la Mesa hi va haver una discrepància sobre la procedència d'ampliar 1 o 3 places. Segons els defensors de la primera posició, només s'havia produït una vacant entre les dates de la convocatòria, mentre que els defensors de la segona posició tenien en compte que, a més de la primera vacant, s'havia produït la jubilació d'una telefonista (i segons un informe de la cap del Departament de Recursos Humans, els uixers també poden ser adscrits a funcions de servei de telefonia) i que la Llei 6/2018, de 3 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per al 2018 va incrementar la taxa de reposició, i aquesta norma que va entrar en vigor un cop convocat el concurs oposició (i segons l'informe de la cap del Departament de Recursos Humans, es podria considerar aquesta circumstància com a equivalent a la producció d'una vacant).

Tanmateix, la segona de les places no era estrictament una plaça d'uixer, i la tercera no era una vacant produïda entre la data de la convocatòria i la data d'inici de les proves, com exigeixen els ERGI. Per tant, el suport normatiu per incloure aquestes places en l'ampliació era molt feble.

En conseqüència, la irregularitat detectada podria ser constitutiva de la causa de nul·litat de ple dret relativa a actes dictats prescindint totalment i absolutament del procediment legalment establert.

No obstant això, en aquest cas es donen diversos factors que, d'acord amb la doctrina jurisprudencial i consultiva analitzada, actuen com a límits a la revisió d'ofici: l'important lapse de temps transcorregut (4 anys), la bona fe dels candidats (l'error és imputable al Parlament i no als funcionaris), l'aparença de bon dret (l'acte administratiu no va ser impugnat i els funcionaris han desenvolupat el seu rol amb la confiança legítima que el nomenament era conforme a dret), l'aptitud dels funcionaris (en cap cas s'ha qüestionat la competència dels funcionaris ni s'ha posat en dubte que reunissin els requisits per accedir al càrrec). Per tant, es podria considerar que la declaració de nul·litat tindria uns efectes greus i difícilment reparables per als funcionaris i no només no reportaria beneficis per a l'interès públic sinó que provocaria la pèrdua de dos uixers del Parlament amb el ressentiment per aquest servei, a més de la pèrdua de recursos que suposaria l'eventual pagament d'una indemnització, així com tramitar un nou concurs oposició per a cobrir les vacants que deixarien.

Per tot l'exposat, és recomanable tramitar una revisió d'ofici de l'acte administratiu, però hi ha elements per considerar que podria no procedir declarar-ne la nul·litat de ple dret.



PARLAMENT DE CATALUNYA

- b) L'adscripció provisional en comissió de serveis (vegeu la fonamentació a l'apartat 2.5.3)

L'OAC també fa referència a la possible irregularitat per l'adscripció provisional en comissió de serveis d'una de les persones beneficiades per l'ampliació de places del concurs oposició que s'acaba d'analitzar, com a uixer especialitzat en identificació, malgrat que no era l'aspirant a qui pertocaria ocupar el lloc d'acord amb l'ordre de puntuació en el total de valoració de mèrits en el concurs específic previ per proveir definitivament diversos llocs singulars d'uxer o uixera en el Parlament. En relació amb el lloc d'uxer especialitzat en identificació, aquesta persona ocupava la sisena posició.

L'adscripció va ser correcta, atès que la persona que ocupava la cinquena posició havia estat prèviament adscrita en comissió de serveis al lloc de treball d'uxer o uixera majordoma, amb previsió que un dels llocs de treball quedés buit properament; i atès que les tres persones que seguien en puntuació havien estat adscrites de manera definitiva a altres llocs de treball convocats en el mateix concurs.

En conseqüència, no s'aprecia la irregularitat indicada per l'OAC.

- c) La convocatòria extraordinària per cobrir la posició de cap de la Unitat de Seguretat Interior en encàrrec de funcions, sense el requisit de dos anys d'antiguitat (vegeu la fonamentació a l'apartat 2.5.4)

L'informe de l'OAC fa referència a la possible nul·litat de ple dret de la convocatòria extraordinària per cobrir el lloc de cap de la Unitat de Seguretat Interior en encàrrec de funcions i posterior nomenament, sense que la convocatòria tingués en compte el requisit d'haver romàs en el lloc de treball amb destinació definitiva des del qual es concursa un mínim de dos anys.

En l'àmbit de la funció pública parlamentària, l'establiment d'un requisit de permanència mínima per a participar en convocatòries de provisió de llocs de treball és una potestat discrecional, atès que no s'aplica la norma reglamentària de la Generalitat que així ho estableix per a les convocatòries de provisió definitiva de llocs de treball.

D'acord amb els precedents analitzats, en la majoria de convocatòries del Parlament no s'ha establert aquest requisit i, en els pocs casos en què s'ha establert, no s'ha invocat l'aplicació de la norma reglamentària esmentada. Així doncs, d'acord amb la jurisprudència sobre els precedents administratius, no es pot considerar que hi hagi un precedent que vinculi l'actuació de l'Administració parlamentària a la interpretació que li és aplicable el requisit de dos anys d'antiguitat en els concursos de provisió.

Ans al contrari, els precedents analitzats indiquen que l'Administració parlamentària ha interpretat que aquell requisit de dos anys d'antiguitat no li és aplicable i que, d'acord



PARLAMENT DE CATALUNYA

amb els ERGI, la Mesa del Parlament té llibertat per establir en cada cas els requisits que consideri més oportuns.

Cal tenir en compte, a més, que el fet de no exigir aquella antiguitat no va beneficiar a una persona determinada sinó als 14 uixers nomenats aquell mateix any i també al Parlament en poder fomentar una major concurrència i assegurar-se la cobertura d'aquells llocs de treball.

En conseqüència, no s'aprecia la irregularitat indicada per l'OAC.

d) Suposat tracte de favor (vegeu la fonamentació a l'apartat 2.5.5)

L'informe de l'OAC fa referència a un eventual tracte de favor a una persona concreta. El motiu són les tres possibles irregularitats que ja s'han tractat anteriorment i que suposadament van afavorir aquesta persona.

Únicament s'ha detectat una irregularitat en relació amb l'ampliació del nombre de places del concurs oposició lliure per a proveir 11 places d'uixer o uixera. A més, l'ampliació va ser de tres places i la irregularitat s'hauria produït amb dues d'aquestes, de manera que les persones beneficiades per aquesta irregularitat van ser dues.

Per tot això, es considera que no hi ha elements suficients per afirmar que es va produir un tracte de favor a cap aspirant concret.

Conclusió 2.6

Conflicte d'interès de la secretària general del Parlament en el procés selectiu per constituir una borsa de treball per cobrir temporalment les vacants de llocs de treball d'uixer o uixera que es produïssin en el Parlament en els exercicis 2022 i 2023 (vegeu la fonamentació a l'apartat 2.6)

L'informe fa referència al treball encarregat a l'OAC per la Mesa del Parlament el 31 de maig de 2022, sobre el procés selectiu per constituir una borsa de treball per cobrir temporalment les vacants de llocs de treball d'uixer o uixera que es produïssin en el Parlament en els exercicis 2022 i 2023.

L'Àrea de Prevenció de l'OAC va concloure que la llavors secretària general es trobava en una clara situació de conflicte d'interès real en la seva intervenció en el procés selectiu esmentat, que hi concorria una causa d'abstenció i que el procés no es va gestionar adequadament. En l'informe actual l'OAC recorda que es van posar de relleu un nombre important d'incidències *“que generaven dubtes raonables sobre la seva correcta tramitació respecte les que no s'ha obtingut informació que confirmi que el Parlament hagi efectuat algun tipus d'actuació correctora i/o d'exigència de responsabilitats”*.



PARLAMENT DE CATALUNYA

L'OAC conclou que, “*si no ho ha fet ja*”, cal que el Parlament iniciï una revisió d'aquest procediment, i que informi del resultat d'aquesta revisió i de les mesures que consideri endegar al respecte.

En l'ofici de tramesa de l'informe del 2022 el director de l'OAC feia unes recomanacions generals sobre l'adopció de mesures per evitar els factors de risc, i valorar l'elaboració d'un protocol normalitzat de treball per a gestionar les situacions de conflicte en l'Administració parlamentària, però en cap moment s'instava a endegar actuacions concretes en relació al procediment analitzat.

Aquesta revisió es va efectuar de manera interna en el si del Departament de Recursos Humans, i es va concloure que les mancances o defectes de procediment indicades per l'OAC no suposen infraccions de l'ordenament jurídic que puguin donar lloc al procediment de revisió d'ofici, ja sigui per nul·litat o per anul·labilitat, sinó que, si fos el cas, s'enquadrarien en l'àmbit de les irregularitats no invalidants, és a dir en defectes en la tramitació del procediment que en cap cas n'han alterat el resultat. S'afegia que s'intentarien corregir les incidències de cara a futurs processos de selecció del Parlament de Catalunya.

Tanmateix, davant de la indicació que formula en aquests moments l'OAC, es considera convenient obrir un període d'informació en relació amb les incidències detectades en aquest procediment, incloses les circumstàncies que s'emmarquen en el conflicte d'interès que l'OAC considera que es va produir i la seva eventual incidència en el resultat final del procediment esmentat.

Cal partir, però, de la conclusió del mateix informe de l'OAC del juny de 2022, segons el qual de la documentació analitzada “*no es desprèn cap dada que ens porti a afirmar una influència indeguda, per part de la secretària general o persona interposada, en els resultats del procediment*”.

Un cop finalitzada la informació prèvia, es podrà valorar si cal endegar o no algun tipus d'actuació posterior.

Conclusió 2.7

Llocs de comandament en la relació de llocs de treball amb cos o escala pendent d'assignació o amb titulació pendent de definir (vegeu la fonamentació a l'apartat 2.7)

L'informe de l'OAC consigna una sèrie de xifres absolutes i de percentatges de llocs de treball ocupats temporalment en diferents figures, d'acord amb la informació que li va facilitar en el seu moment el Parlament.

Les dades mostren que menys de la meitat de la plantilla té una ocupació definitiva en el lloc de treball que desenvolupa.

L'OAC també fa constar que 10 llocs de comandament (directors, caps de departament o figures equivalents) consten a la RLT amb el cos o escala pendent de creació o d'assignació, o amb titulació pendent de definir.



PARLAMENT DE CATALUNYA

L'OAC recomana una revisió de les provisions de llocs de treball en què s'hagin utilitzat uns sistemes no previstos a la RLT o als mateixos ERGI; i també la finalització de la regulació completa d'aquells llocs de treball en què estigui pendent de crear o d'assignar el cos o escala o bé de definir la seva titulació.

Cal manifestar la plena coincidència amb la descripció de la situació i amb les recomanacions efectuades en aquest punt en l'informe de l'OAC.

La proposta de pla estratègic de recursos per a la millora de la l'Administració parlamentària per als anys 2023-2027 estableix com a prioritat la realització de processos de selecció i de provisió de llocs de treball, per tal d'ordenar adequadament els recursos humans.

Alhora aquest pla planteja una reforma de la plantilla de l'Administració parlamentària mitjançant la creació i assignació de cossos i d'escals i la consegüent modificació de la relació de llocs de treball. Igualment, es preveu una redefinició de les descripcions dels llocs de treball, on s'analitzin les titulacions específiques requerides, en els casos en què això sigui necessari.

Conclusió 2.8

Creació de "llocs instrumentals" en connexió amb els processos d'estabilització de personal interí (vegeu la fonamentació a l'apartat 2.8)

Segons el parer de l'OAC, la justificació de la creació dels llocs "instrumentals" vinculats a les persones que ocupaven llocs de comandament *"planteja una situació irregular en tant la justificació no obeeix a causes objectives sinó als interessos particulars de determinades persones"*.

L'informe conclou que la suposada *"successió d'actes i incompliments normatius planteja un escenari de risc compatible amb el tracte de favor denunciat a les persones que venien ocupant llocs de comandament o de nivell superior de forma interina atès que varen poder participar en els processos d'estabilització en la forma articulada a tal efecte"*. Per això considera que el Parlament ha de revisar l'adequació a la legalitat de tot aquest procediment i dels *"eventuals procediments de provisió en els llocs de comandament o de nivell superior en els que posteriorment haguessin participat ja com a funcionaris les referides persones, i que informi del resultat d'aquesta revisió i de les mesures que consideri endegar al respecte"*.

Per abordar la qüestió cal distingir el concepte de "plaça" i el de "lloc de treball", ja que sovint es produeix certa confusió entre l'un i l'altre.

La plaça fa referència a la categoria professional i genera un dret adquirit al funcionari. Les places no tenen tasques sinó que suporten els llocs de treball. El conjunt de places conforma la plantilla.

El lloc de treball, en canvi, és el conjunt de tasques i funcions que realitza cada empleat públic, com també els deures i les responsabilitats que se'n deriven. Constitueix la unitat



PARLAMENT DE CATALUNYA

bàsica i indivisible de l'estructura d'una organització. El lloc de treball no genera un dret adquirit.

L'objecte de l'oferta pública d'ocupació són les places, no els llocs de treball i, en conseqüència, en els processos d'estabilització es convoquen places i no llocs de treball. El lloc de treball s'adquireix una vegada s'ha obtingut la plaça que ha estat objecte de la corresponent oferta pública d'ocupació, de la convocatòria i de la superació del corresponent procés de selecció.

L'OAC qüestiona, per diferents motius, l'Acord de la Mesa Ampliada de creació de diferents llocs de treball, que estaven vinculats a determinades places incloses a l'oferta pública d'ocupació per a l'estabilització del personal temporal del Parlament de Catalunya.

Un d'aquests motius és que l'Acord es va aprovar amb posterioritat a la data límit de l'1 de juny de 2022, establerta legalment.

Cal dir, però, que el que s'havia de publicar abans de l'1 de juny de 2022 és l'oferta pública d'ocupació, i així es va fer.

Per contra, l'Acord de creació de llocs que qüestiona l'OAC no estava subjecte a cap termini, atès que no alterava el nombre de places ja incloses en l'oferta. L'únic que feia era crear uns llocs que, juntament amb els que ja existien, es poguessin oferir a les persones que superessin el procés selectiu, de manera que el nombre de llocs concordés amb el nombre de places que s'havien d'estabilitzar i que havien estat objecte de l'oferta pública d'ocupació.

També retreu l'OAC que l'oferta pública d'ocupació per a l'estabilització no inclou els llocs "instrumentals" creats posteriorment, i que no consta la publicació de l'oferta d'aquests llocs.

Cal reiterar que els llocs de treball no s'inclouen en l'oferta. Per tant, no s'ha de publicar cap oferta d'aquests llocs.

Finalment, l'OAC indica que la justificació de la creació dels llocs no obeeiria a causes objectives sinó als interessos particulars de determinades persones

La situació del personal interí nomenat en llocs de treball de comandament o de nivells superiors és la que dona lloc a la creació dels llocs "instrumentals".

Aquesta situació de partida és poc adequada des de la perspectiva de la gestió dels recursos humans, ja que els llocs de nivell superior o de comandament han d'estar ocupats per personal funcionari de carrera que hagin superat el corresponent procediment de provisió del lloc de treball (concurs específic o lliure designació). En canvi, els llocs de nivell inferior són els que pot ocupar el personal funcionari de carrera de nou ingrés.

Amb tot, l'article 57.2 dels ERGI estableix la possibilitat excepcional, quan es tracti de llocs de treball singulars de caràcter tècnic especialitzat o de llocs de treball que es proveeixen per lliure designació, de nomenar personal interí de forma directa. Es considera que l'article 57.2 dels ERGI (que no només permet nomenar personal interí en llocs de comandament o de nivell superior, sinó que, a més, autoritza a què el



PARLAMENT DE CATALUNYA

nomenament sigui directe, per tant sense publicitat ni concurrència) s'hauria de modificar, en el sentit d'excloure la possibilitat esmentada.

En el cas que s'analitza, el problema no és només el nomenament del personal interí (que ja s'ha vist que podria tenir un encaix normatiu, malgrat que no és la situació desitjable), sinó la llarga durada d'aquests nomenaments.

Aquesta llarga durada dels interinatges comporta que, en els processos d'estabilització del personal, els llocs ocupats tenen el suport en places que compleixen amb els requisits establerts legalment per a ser estabilitzades.

Aquestes places, per tant, van ser convocades pel procediment d'estabilització de concurs de mèrits i les persones que el van guanyar, tot i que eren les mateixes que ocupaven un lloc de comandament o de nivell superior, van ser adscrites a un lloc de treball de nivell inferior com a funcionaris de carrera de nou ingrés i no en llocs de treball singulars o de comandament, atès que aquests han de ser coberts mitjançant processos de provisió, tal i com estableix la RLT.

Es considera que la solució era correcta, atès que, en altre cas, s'estaria perpetuant una situació que no es correspon amb una adequada ordenació de recursos humans.

En definitiva, l'estabilització de les places de les persones que ocupaven llocs de comandament o de nivell superior era un acte imposat per la legislació aplicable, i la creació dels llocs instrumentals tenia com a finalitat, justament, evitar un tracte de favor cap a aquestes persones. El tracte de favor hauria estat estabilitzar aquestes persones directament en el lloc de comandament o de nivell superior que ocupaven, o bé mantenir una situació d'interinatge *sine die*, la qual cosa hauria estat un incompliment de la legislació aplicable.

En conseqüència, es considera que els processos d'estabilització que ha realitzat el Parlament s'adeqüen a la legalitat, i, per tant, no és necessari revisar-los.

Conclusió 2.9

Selecció d'interins de reforç (vegeu la fonamentació a l'apartat 2.9)

- a) Termini del nomenament del personal interí per acumulació de tasques (vegeu la fonamentació a l'apartat 2.9.2)

L'OAC posa de manifest que el període pel qual s'han nomenat interins per acumulació de tasques (un total de 7) excedeix els sis mesos previstos en els ERGI, ja que s'ha basat normativament en el TREBEP, que permet que la durada màxima d'aquests nomenaments sigui de nou mesos, i no en els mateixos ERGI, que és la norma d'aplicació.



PARLAMENT DE CATALUNYA

S'ha de tenir en compte que l'article 38 dels ERGI va ser redactat en el mateix sentit que establia el TREBEP inicialment, però no es van adaptar a la modificació de la norma bàsica estatal (que va ampliar de sis a nou mesos el termini). Sembla, per tant, que els ERGI en aquest aspecte pretenien tenir una regulació igual a la normativa bàsica estatal, i que el fet de no haver-se modificat respon més a una certa inèrcia, que a una voluntat expressa de mantenir la regulació inicial

Al marge d'això, és important tenir en compte que l'article 1.3 dels ERGI estableix que s'apliquen al personal del Parlament els preceptes sobre funció pública continguts en normes amb rang de llei que puguin ésser considerats més favorables per als treballadors. Aquest article pot justificar que la durada màxima del nomenament del personal interí per acumulació de tasques al Parlament sigui de nou mesos, perquè aquest termini està previst a la legislació bàsica estatal (per tant, en una norma amb rang de llei) i perquè s'ha d'entendre que és més beneficiós pel funcionari estar subjecte a un nomenament de nou mesos que a un de sis mesos.

Certament, es podria fer una interpretació diferent, i considerar que, mentre no es modifiqui la regulació dels ERGI, no és possible aplicar el termini que estableix el TREBEP, tot i la clàusula de l'article 1.3 dels ERGI sobre l'aplicació dels preceptes "*que puguin ésser considerats més favorables per als treballadors*", que cal admetre que té una notable dosi d'ambigüitat.

Amb tot, hi ha arguments suficients per defensar la legalitat del termini aplicat, i, per tant, no es donaria cap contradicció amb l'ordenament jurídic que justifiqués la revisió de l'acte.

Sigui com sigui, raons de seguretat jurídica aconsellarien modificar l'article 38 dels ERGI, en el mateix sentit que l'article 10.1, lletra d, del TREBEP.

b) Nous nomenaments (vegeu la fonamentació als apartats 2.9.3 i 2.9.4)

L'OAC diu que, a manca de documentació aportada pel Parlament, ha pogut comprovar que els 7 funcionaris interins per acumulació de tasques han tornat a ser nomenats a partir de l'1 d'agost del 2023 i, per tant, considera que tots els nomenaments per acumulació de tasques han superat efectivament el termini màxim de sis mesos fixat en els ERGI. A més, indica que aquests nomenaments interins no assenyalen en quin dels supòsits previstos en l'article 38 dels ERGI es fonamenten ni estableixen cap termini màxim.

En primer lloc cal dir que la documentació relativa a aquests nomenaments s'hauria lliurat a l'OAC, com no podria ser d'altra manera, si aquesta ho hagués sol·licitat.

Quant a la qüestió de fons, cal tenir en compte que els nous nomenaments no es van fer per acumulació de tasques sinó per cobrir places vacants, d'acord amb procediments de concurrència, normalment basats en l'existència prèvia de borses d'interins. Amb tot, és cert que caldria millorar la motivació i la informació incloses en les resolucions dels nomenaments d'interins.

En definitiva, no hi ha un lligam entre aquests nomenaments i els anteriors d'acumulació de tasques, encara que coincideixin les persones. Per tant, no es pot afegir el temps del



PARLAMENT DE CATALUNYA

nou nomenament a l'anterior, a l'efecte de computar el termini màxim establert per als nomenaments per acumulació de tasques.

- c) Revisió de les suposades actuacions irregulars (vegeu la fonamentació a l'apartat 2.9.5)

L'OAC insta el Parlament a revisar les circumstàncies indicades, recorda que el TREBEP assenyala que les actuacions irregulars en aquesta matèria donaran lloc a l'exigència de les responsabilitats que procedeixin, i demana que s'informi del resultat de la revisió efectuada.

Sobre la cita del TREBEP, cal recordar que aquest text legal no és d'aplicació directa al Parlament, més enllà dels supòsits de remissió, supletorietat o de norma més favorable.

El règim disciplinari dels funcionaris del Parlament és el que estableixen els ERGI, i, en alguns aspectes, per remissió d'aquests, la legislació de funció pública de la Generalitat.

En quant als nomenaments analitzats en l'informe de l'OAC es considera que no hi ha hagut irregularitats que facin necessària una revisió de les actuacions dutes a terme, i que la gestió efectuada s'adequava a les necessitats del servei i era conforme a la legislació d'aplicació.

Amb tot, es tenen en compte algunes de les observacions formulades, i, com ja s'ha indicat en els apartats anteriors, es considera convenient, des de la perspectiva de la seguretat jurídica, equiparar en els ERGI el termini màxim per als interinatges per acumulació de tasques al que estableix el TREBEP (nou mesos); i també millorar la motivació dels nomenaments d'interins i incloure-hi la informació sobre la seva durada màxima.

Conclusió 2.10

Increment del personal eventual (vegeu la fonamentació a l'apartat 2.10)

La qüestió de l'increment del personal eventual no havia estat objecte de denúncia. Cal recordar que l'autorització a l'OAC a fer una actuació prèvia de versemblança i, si s'escau, una investigació, es referia als "fets denunciats".

L'OAC indica que el nombre d'eventuals del Parlament de Catalunya ha passat d'una mitjana de 16 en el període 2010-2020 a 116 pel 2022 i també pel 2023; i que 100 dels 116 no consten a la RLT i coincideixen en nombre al conjunt dels assistents dels grups parlamentaris.

L'OAC conclou que *"sembla que l'any 2022 hi va haver un traspàs del personal assistent dels grups parlamentaris, als quals assessora i dona suport administratiu, cap a l'Administració parlamentària"*.

L'OAC afegeix que, en cas que *"aquest personal no presti serveis a l'Administració parlamentària o bé no assessori ni doni suport administratiu a cap càrrec orgànic de la*



PARLAMENT DE CATALUNYA

mateixa", és recomanable fer una revisió jurídica de la situació assenyalada per tal d'assegurar l'adequada cobertura legal i retribució del personal.

Tant el Reglament del Parlament de Catalunya com molts altres estableixen el dret dels grups parlamentaris a disposar dels recursos humans per exercir les funcions que tenen encomanades. Habitualment aquests treballadors tenen la consideració de personal eventual.

L'existència d'aquest tipus de personal té una finalitat legítima, vinculada a les funcions institucionals de la Cambra.

La dotació d'aquest personal, la seva adscripció i les funcions que ha d'exercir, s'inclou nítidament en l'àmbit de l'autonomia parlamentària, de manera que no sembla possible invocar la legislació general sobre funció pública com a límit a aquest

L'OAC sembla considerar que el personal eventual del Parlament només pot prestar serveis a l'Administració parlamentària o bé assessorar i donar suport administratiu a càrrecs orgànics d'aquesta. Tot i que l'informe de l'OAC no diu en què es basa per formular aquest criteri, sembla clar que l'infereix de la normativa bàsica estatal i catalana de desenvolupament en matèria de personal eventual de les administracions públiques.

Tanmateix, no té sentit utilitzar aquest paràmetre en el cas del personal eventual que assisteix els grups parlamentaris. L'encaix s'ha de trobar exclusivament en les normes internes del Parlament que regulen la seva organització, en virtut del principi d'autonomia.

De fet, el personal eventual no presta serveis a l'Administració parlamentària, sinó a determinats membres dels òrgans parlamentaris (en particular, de la Mesa del Parlament) i als mateixos grups parlamentaris. L'Administració parlamentària gestiona aquest personal, però no en rep un servei directe, a diferència de la resta del personal. Aquest element permet subratllar encara més la connexió directa de la regulació del personal eventual amb l'autonomia parlamentària, i la improcedència d'aplicar límits legals vinculats a la lògica organitzativa del poder executiu.

Una qüestió diferent és la valoració del nombre d'efectius del personal eventual, que no pertoca efectuar en aquest informe, i que, en tot cas, s'ha de sotmetre a l'escrutini públic de la ciutadania, com qualsevol decisió que adoptin els òrgans parlamentaris.

D'acord amb les normes establertes pels òrgans competents de la Cambra, als grups parlamentaris no se'ls assigna un nombre determinat de personal de confiança (que té la consideració d'eventual), sinó uns mòduls econòmics amb els quals poden decidir si tenen més o menys personal en funció de quines siguin les retribucions que decideixin establir en cada cas.

Per aquest motiu, no és possible determinar en cada moment quants llocs de confiança estan ocupats o vacants, ja que els grups parlamentaris realitzen canvis d'acord amb les necessitats de cada moment, amb l'augment o disminució del nombre de personal de confiança en funció de les retribucions que decideixin establir en cada cas.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Atenent a les explicacions donades, no es considera procedent efectuar la revisió jurídica sobre el personal eventual, i, en concret, del personal assistent dels grups parlamentaris, a què fa referència l'informe de l'OAC.

Conclusió 2.11

Presumptes obstacles a l'exercici del dret d'accés a la informació pública (vegeu la fonamentació a l'apartat 2.11)

L'OAC exposa els termes de la denúncia en l'exercici de dret d'accés a la informació pública i la informació donada al respecte pel Parlament.

Seguidament, l'OAC cita el darrer informe anual del Síndic de Greuges sobre la transparència, accés a la informació pública i bon govern, en la part corresponent al Parlament, en què s'esmenten dades relatives a l'any 2021 i 2022.

L'OAC no formula cap observació en aquest punt, i simplement informa del trasllat de la part de la denúncia que s'hi refereix a la Síndica de Greuges per tal que consideri aquesta informació en l'avaluació de l'aplicació de les obligacions en matèria de publicitat activa i dret d'accés a la informació pública del Parlament.

Per tant, no pertoca fer cap comentari al respecte, si bé es considera convenient que el Parlament es posi a disposició de la Síndica de Greuges per facilitar-li tota la informació i documentació que necessiti en relació a les qüestions plantejades en la denúncia, i, en general, en relació al compliment per part del Parlament de les obligacions de publicitat activa i dret d'accés.

Albert Capelleras González
Secretari general



Palau del Parlament, 12 de desembre de 2023