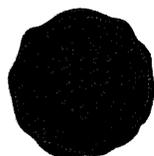
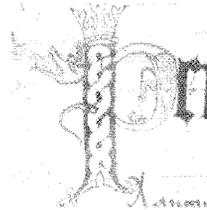




**Ambito de la
Administración Foral**

**Gestión de personal
de la Administración
de la Comunidad
Foral de Navarra**



**CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBARA**

ÍNDICE	Pág.
I. Objetivos	3
II. Alcance y limitaciones	4
III. Conclusiones	6
Apéndices	
Apéndice 1. Evolución del capítulo 1º del presupuesto de gastos y de la plantilla de personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral y de sus organismos autónomos	19
Apéndice 2. Marco jurídico regulador	24
Apéndice 3. Gestión de Personal	32
Apéndice 4. Estructura retributiva del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos. Referencia a las empresas públicas y al Consorcio de extinción de incendios y salvamento de Navarra	46
Apéndice 5. Absentismo laboral	67
Anexo: Relación de empresas públicas	74

I. Objetivos

De acuerdo con la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra-Nafarroako Kontuen Ganbarra, se ha incluido en el Programa de Actuación de 1995 la fiscalización de la Gestión del Personal de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Con la realización del presente trabajo esta Cámara pretende la consecución de los siguientes objetivos:

Objetivo 1: Estudio del modelo de gestión de personal, analizando sus características y principios rectores, detectando, en su caso, sus puntos débiles y proponiendo la adopción de las medidas correctoras.

Objetivo 2: Análisis cuantitativo y cualitativo del vigente régimen retributivo del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos.

El trabajo anterior se completa con la consecución de los siguientes objetivos complementarios:

A. Un estudio jurídico sobre la actual situación normativa en materia de personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral y de sus organismos autónomos.

B. Estudio específico sobre el Sector Público Empresarial y el Consorcio de Extinción de Incendios y Salvamento de Navarra (en adelante, Consorcio).

Igualmente este trabajo pretende ser el punto de partida de posteriores de informes y trabajos específicos sobre el área de personal que esta Cámara de Comptos tiene previsto realizar en los próximos ejercicios. Igualmente complementa el trabajo reflejado en anteriores Informes, en concreto los siguientes:

- Informe sobre las Cuentas Generales de Navarra correspondientes al ejercicio de 1986. (BOPN nº 5, de 5 de febrero de 1988)
- Informe sobre el Programa Presupuestario de la "Función Pública". (BOPN nº 47, de 25 de noviembre de 1993)
- Informe sobre las Cuentas Generales de Navarra correspondientes al ejercicio de 1992. (BOPN nº 20, de 5 de abril de 1994)
- Informe sobre el programa presupuestario "Formación y selección de personal" (BOPN nº 50, de 10 de diciembre de 1993)

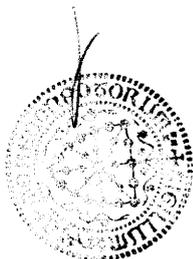


II. Alcance y limitaciones

II.1. Alcance

Teniendo en cuenta los objetivos anteriores, el trabajo desarrollado se ha centrado en las siguientes Instituciones:

1. Gobierno de Navarra
2. Organismos Autónomos del Gobierno de Navarra:
 - Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (SNS-O)
 - Instituto Navarro de Bienestar Social (INBS)
 - Instituto Navarro de Deporte y Juventud (INDyJ)
 - Instituto Navarro de Administraciones Públicas (INAP)
 - Instituto Navarro de Salud Laboral (INSL)
 - Estación de Viticultura y Enología de Navarra (EVENA)



Además se ha circularizado para recabar información sobre determinadas cuestiones de personal al Consorcio de Extinción de Incendios y Salvamento de Navarra y a las empresas públicas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. En relación con éstas últimas, indicar que sólo se han considerado las empresas creadas a iniciativa del Gobierno de Navarra -relacionadas en el Anexo de este Informe- sin incluirse las procedentes del sector privado ni las participadas minoritariamente.

Se ha excluido, por disponer de estatuto específico de personal a la Universidad Pública de Navarra.

El trabajo realizado se ha centrado en la estructura organizativa del Gobierno de Navarra vigente hasta el mes de agosto de 1995, sin tener en cuenta las modificaciones que experimenta la misma como consecuencia de la toma de posesión del nuevo Gobierno Foral.

Por otra parte, el Informe no analiza los siguientes aspectos:

- Acceso a la función pública.
- Carrera administrativa.
- Promoción interna de personal.
- Análisis y cuantificación de los beneficios y prestaciones sociales.
- Procedimiento de pago de la nómina.
- Sistema de gestión de las retribuciones de las clases pasivas.

En cuanto a la metodología de este trabajo y para cada uno de los objetivos anteriores, se han aplicado los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español.

El Informe se estructura en tres apartados, cinco apéndices y un anexo. En los apartados se reflejan, además de los objetivos y alcance, las principales conclusiones del trabajo realizado acompañadas, en su caso, de las correspondientes recomendaciones. Los apéndices desarrollan más extensamente las citadas conclusiones, conteniendo los comentarios y reflexiones oportunos sobre los aspectos significativos detectados.



II.2. Limitaciones

Las limitaciones que han afectado al trabajo realizado se refieren a:

- No se ha podido realizar un estudio comparativo global sobre el nivel retributivo de los empleados p3blicos en las distintas Administraciones -Central y Comunidades Aut3nomas- por los dispares sistemas retributivos aplicados y por no disponer esta C3mara de informaci3n precisa sobre la cuesti3n.
- En algunos supuestos no se ha dispuesto de informaci3n suficiente en los distintos centros gestores de personal y/o la disponible no siempre ha sido homog3nea, dificultando con ello la realizaci3n de estudios comparativos.

El trabajo de campo se realiz3 durante los meses de abril a junio de 1995.

Agradecemos al personal de los departamentos del Gobierno de Navarra, de sus organismos aut3nomos y de las empresas p3blicas la colaboraci3n prestada en la realizaci3n de nuestro trabajo.

III. Conclusiones

De acuerdo con los objetivos del trabajo y teniendo en cuenta su alcance, a continuación exponemos las principales conclusiones obtenidas, que se desarrollan y comentan más ampliamente en los apéndices del informe.

Importancia del Capítulo I.º del Presupuesto de Gastos y del número de empleados públicos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra

1.ª De acuerdo con las Cuentas Generales del Gobierno de Navarra, en el periodo de 1991 a 1995, los *gastos de personal* han pasado del 24 a representar el 30 por ciento del total de los gastos del Gobierno, suponiendo para las previsiones iniciales del Presupuesto de 1995 un importe de 72.907 millones.



Por otra parte, en tanto que el total de gastos ha experimentado en pesetas constantes y para el periodo analizado una reducción del 10 por ciento, los de personal han aumentado en un 11 por ciento, si bien en los dos últimos ejercicios se observa una cierta estabilidad en los mismos.

En la actualidad, por tanto, de cada 100 pesetas gastadas, 30 se destinan a los gastos de personal.

2.ª El número de las plazas cubiertas por *personal fijo* prácticamente se ha duplicado desde 1989, pasando de 6.715 a 13.310 personas en 1994, coincidiendo con la asunción de las competencias en materia de sanidad y educación. Al respecto, conviene indicar que este incremento se refiere a empleados que ya tenían el carácter de fijo con anterioridad a su transferencia a la Comunidad Foral.

En dicho periodo, este personal fijo ha pasado del 3,8 por ciento a representar el 7,6 por ciento de la Población Ocupada de Navarra.

3.ª El *personal contratado temporal* ha aumentado en 1994 respecto a 1993 en un 4 por ciento, ascendiendo a un total de 3.845 personas. Estas necesidades de personal temporal surgen fundamentalmente para cubrir:

- Vacantes de Plantilla
- Deficiencias estructurales de la plantilla orgánica
- Sustituciones de personal fijo

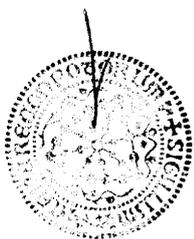
Aunque no hemos podido cuantificar exactamente los apartados anteriores, la estabilidad en las cifras de personal temporal en los últimos ejercicios -fundamentalmente en el SNS-O, obliga a reflexionar

sobre si la actual plantilla orgánica es suficiente para una adecuada prestación de los servicios públicos y si ese carácter de permanente entra en contradicción con la propia naturaleza de la contratación temporal.

En definitiva, aproximadamente 1 de cada 5 empleados que presta sus servicios en la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos lo hace en calidad de personal temporal, bien de naturaleza administrativa, bien de naturaleza laboral.

Recomendamos que el Gobierno de Navarra estudie la adecuación de la plantilla orgánica a las necesidades reales de personal que exige una racional prestación de los servicios públicos, realizando los pertinentes estudios precisos sobre su idoneidad y teniendo en cuenta los objetivos perseguidos, los nuevos métodos de trabajo y la posibilidad de reconversión y reciclaje de determinados puestos de trabajo..

Marco jurídico regulador en materia de personal



4.^a El *marco jurídico regulador* en materia de personal presenta como aspecto más relevante, en el periodo analizado, la aprobación en 1993 del Texto Refundido del Estatuto de Personal. Como características más representativas de este texto señalamos su aplicación, por un lado, a la Administración de la Comunidad Foral, a las Entidades Locales de Navarra y a las entidades de ellas dependiente y, supletoriamente, al Parlamento de Navarra y Cámara de Comptos de Navarra y, por otro, a la generalidad del personal de tales administraciones si bien con un conjunto de excepciones y/o especialidades: Policía Foral, Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y personal docente.

5.^a Como *incumplimientos más significativos* de desarrollo del Marco Jurídico en esta materia destacamos:

- El Gobierno no ha remitido al Parlamento de Navarra el Proyecto de Ley sobre integración en grupos o cuerpos de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, incumpliendo con ello un mandato legislativo y dificultando la promoción y movilidad de sus funcionarios.

- Como reiteradamente ha venido denunciando esta Cámara de Comptos, el Gobierno ha incumplido los mandatos legislativos respecto a la remisión de un Proyecto de Ley Foral de Derechos Pasivos de los funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, con la especial circunstancia de que el personal al que sería de aplicación tal norma ha quedado en situación residual dentro del funcionariado de la propia Administración.

Recomendamos al Gobierno de Navarra el cumplimiento de los mandatos legislativos o, en su caso, el diseño e implantación de políticas de personal alternativas.

Gestión de Personal

6.ª El *modelo de gestión* de personal es un modelo descentralizado en que los distintos centros gozan de amplias facultades de decisión con ciertas actividades de control y coordinación centralizadas.

La descentralización abarca no sólo los primeros niveles de estructura orgánica, sino que fundamentalmente en el caso de los organismos autónomos de Salud y Bienestar Social y para determinadas materias desciende a los siguientes escalones -hospitales y residencias-.

En resumen, los centros que cuentan con competencias en materia de personal son:

- Departamento de Presidencia, para el personal de los departamentos del Gobierno de Navarra, con las excepciones que se citan a continuación. Ello supone aproximadamente la gestión de unos 4.500 empleados públicos, los asignados a la llamada Administración Núcleo.
- Departamento de Educación, fundamentalmente funcionario transferido y laboral. Su número es alrededor de unos 5.000 empleados.
- Organismos autónomos, fundamentalmente el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y el Instituto Navarro de Bienestar Social. Afecta a unos 7.500 empleados.

En cuanto a las acciones centralizadas, el Departamento de Presidencia tiene asignadas las funciones de la superior dirección, coordinación y control de la política de personal así como la gestión centralizada de determinadas actividades tales como personal pasivo, Registro Central de personal y prestaciones y beneficios sociales.

Igualmente, el Instituto Navarro de Administraciones Públicas y el de Salud Laboral ejercen funciones aplicables a todos los empleados públicos en materia de formación, acceso a la función pública y prevención de riesgos laborales.

7.ª La *gestión de nóminas y seguros sociales* es una de las funciones que se ejerce de manera descentralizada, aunque su tratamiento, a partir de 1995, está homogeneizado a través del mismo programa informático (GIP).



Sin embargo, a excepción del Departamento de Presidencia, el resto de centros gestores no ejercen tal competencia sobre la totalidad del personal a su servicio, sino que se comparte para determinados empleados con el departamento citado. Ello provoca ciertas disfunciones en la gestión y control de la nómina.

8.^a La implantación en los Presupuestos Generales de Navarra de la *triple clasificación* -económica, orgánica y funcional- junto con su presentación a través de programas presupuestarios exige el uso de un número muy importante de líneas presupuestarias -para 1994, un total de 869-, resultando muy complejo el control de sus saldos, lo que obliga a continuas modificaciones presupuestarias -por ejemplo, en 1994, 2.400 transferencias de crédito para una reducción neta de 7 millones- y exige la dedicación de importantes recursos -tanto humanos como materiales- para la escasa rentabilidad y utilidad de la información obtenida.

9.^a Los *retrasos en la contabilización* de la nómina, en parte motivada por las causas anteriores, dificulta su registro, seguimiento y control. Ello conduce a que, en este aspecto, la contabilidad del Gobierno de Navarra no constituya siempre un elemento útil para la gestión de personal ni una herramienta de apoyo a la toma de decisiones.

Estos aspectos citados, entre otros, dificultan la materialización de los necesarios análisis y estudios de eficacia, eficiencia y economía en la gestión de los recursos públicos.

10.^a En general, puede afirmarse que no existe un correcto procedimiento de *intervención o fiscalización interna* sobre los gastos de personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral. Esta situación está originada, entre otros aspectos, por las anteriores cuestiones contables-presupuestarias, por la ausencia de una reglamentación completa que desarrolle y delimite la función interventora y posiblemente por la escasez de recursos humanos de la propia Intervención.

Recomendaciones:

Estudiar una mayor descentralización de manera que cada centro asuma la gestión de la totalidad de su personal, con independencia del mantenimiento y, en su caso, reforzamiento, de las medidas de coordinación y centralización de información relevante.

Elaborar unas instrucciones generales sobre la gestión de nóminas al objeto de homogeneizar los tratamientos, normas y procedimientos internos aplicables en los distintos centros gestores.

Analizar y estudiar el actual procedimiento de presentación y ejecución de los gastos de personal del Gobierno de Navarra, analizando el coste/utilidad que reporta la actual información presupuestaria tanto para su seguimiento y control como para la adopción de medidas que permitan gestionar los recursos públicos de acuerdo con los exigibles principios de eficacia, eficiencia y economía.

En esta línea, la contabilidad debe constituir una herramienta útil para la toma de decisiones siempre que su información se rija, entre otros, por los principios de oportunidad, claridad y economicidad.

Desarrollar las funciones de la Intervención, no limitando su actividad a la fiscalización interna tradicional sino ampliando sus competencias para su conversión en un departamento de auditoría interna. Una vez definidas sus funciones, habría que dotarla de los medios humanos y materiales precisos para su cumplimiento.

Modelo Retributivo



11.ª Como *características esenciales* del modelo de retribuciones aplicado en la Administración de la Comunidad Foral, destacamos:

- Es un modelo cerrado, completo, basado en el nivel del funcionario y en el que no caben otro tipo de retribuciones ni de cuantías que las expresamente señaladas.
- En la determinación de las cuantías retributivas, las circunstancias personales adquieren un importante protagonismo, especialmente en las retribuciones básicas.
- Este carácter personal se traduce, igualmente, en la ausencia de complementos o retribuciones ligadas al rendimiento o al cumplimiento de resultados. En consecuencia, los incrementos salariales - cuando existen- se condicionan a la tasa de inflación medida a través del Índice de Precios al Consumo (IPC) y no a los logros, productividad o cumplimiento de objetivos. Este sistema puede producir efectos desmotivadores en los empleados públicos, al retribuirse por igual actuaciones diferentes.
- Esta homogeneización se aplica igualmente a las retribuciones de los altos cargos de la Administración Foral -fijadas anualmente en la Leyes Forales de Presupuestos-, sin tener en cuenta las distintas responsabilidades, recursos, número de personas a su servicio y logros y resultados obtenidos.

12.ª Como consecuencia de la rigidez del modelo, se aprecia la existencia de determinadas “*fugas o rupturas*” así como disfunciones del sistema general, entre las que destacamos:

- Utilización de la estructura organizativa con fines meramente retributivos no de mejora de la propia organización, mediante la creación de nuevas jefaturas -así, por ejemplo, el 47 % de las secciones no disponen de negociado- y dotación de cargos de libre designación.

- Determinados colectivos con poder de influencia en la Administración -por ejemplo médicos, e inspección de Hacienda- han mejorado su retribución mediante la creación o modificación de complementos.

- Otros colectivos, ven incrementadas sus retribuciones por la vía de las dietas por asistencia a Consejos de Administración. Así, el Presidente del Gobierno, los Consejeros, determinados Directores Generales y altos empleados públicos (Secretarios, Directores de Servicio y Jefes de Sección).

- Por otra parte, en el supuesto de los Altos Cargos no funcionarios, se da la disfunción de que alguno de ellos percibe una retribución inferior a la de sus subordinados jerárquicos más directos.

13.ª *Retribuciones para el ejercicio de 1994*. Presentan las siguientes características:

- Si bien la Ley Foral de Presupuestos ha establecido la congelación de los sueldos de los empleados públicos -salvo incrementos derivados de deslizamientos por antigüedad, grado y ayuda familiar-, de hecho la existencia de acuerdos sobre condiciones de empleo, ha implicado incrementos salariales en un número importante de trabajadores públicos. Por tanto, no ha existido tal congelación salvo para un número de empleados del nivel A y B, fundamentalmente adscritos a la Administración Núcleo.

- De acuerdo con un estudio elaborado por el Departamento de Presidencia, las retribuciones medias de los empleados públicos por niveles ascienden en 1994 a los siguientes importes(en millones):

Nivel	Importe
A	5
B	3,9
C	2,9
D	2,6
E	2,2

Los importes anteriores no incluyen ningún tipo de retribuciones de carácter variable (horas extraordinarias, guardias,..) ni una cuantificación de los beneficios y prestaciones sociales (ayuda asistencia sanitaria, formación, seguros...).

Así mismo, cuarenta altos empleados públicos -Secretarios, Directores de Servicios y Jefes de Sección- perciben dietas por asistencia a los Consejos de Administración de las empresas públicas a razón de 0,55 millones por empresa. Se ha constatado que sólo se percibe una dieta, con independencia de que se forme parte de diversos Consejos de Administración.

- Las retribuciones de los *altos cargos institucionales* se mantienen congeladas desde 1992, suponiendo los siguientes importes:



Cargo	Importe
Presidente del Gobierno	7,6
Presidente del Parlamento	7,4
Presidente de la Cámara de Comptos	6,9
Consejero	6,9
Director General	6,3

Además de los importes anteriores, el Presidente del Gobierno y los Consejeros perciben dietas por asistencias a los Consejos de Administración de la Caja de Ahorros de Navarra por importe medio de 1,8 millones. Se desconoce la retribución por asistencia a Consejos de otras empresas dentro del grupo de la entidad financiera.

Asimismo, en el supuesto de que reúnan la condición de funcionarios, percibirán además las retribuciones correspondientes a sus circunstancias personales, cuantificadas como mínimo en 0,4 millones.

Igualmente, ocho Directores Generales perciben dietas por asistencia a los Consejos de Administración de las empresas públicas forales a razón de 0,55 millones por empresa. Al igual que para los empleados públicos, se ha contrastado que sólo perciben una dieta, con independencia de que se participe en diversos Consejos de Administración.

Por último, indicar que no están incluidos otro tipo de retribuciones en especie tales como utilización de vehículos y residencias oficiales, prestaciones sanitarias,...

- Los *directores-gerentes de los organismos autónomos* perciben unas retribuciones situadas entre un mínimo de 6 millones en el EVE-

NA y un máximo de 11,7 millones del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. La media asciende a 8,1 millones.

• En resumen, la tipología de las anteriores retribuciones se refleja en el cuadro siguiente:

RELACIÓN DE RETRIBUCIONES
(Importes en millones de pesetas)

ALTOS CARGOS (1)	RETRIBUCIÓN MONETARIA					
	Por el cargo	Consejos Adm. empresas públ.	Consejos Adm. otras empresas (3)	Gastos diversos	Residencia	Coche oficial
Presidente Gobierno	7,6	no	1,8	si	opcional	si
Presidente Parlamento	7,4	no	no	si	no	si
Pte. Cámara Comptos	6,9	no	no	si	no	si
Consejero	6,9	no	1,8	si	no	si
Director general	6,3	0,55 (2)	no	no	no	a disposición

EMPLEADOS PÚBLICOS	Retribución	Consejos Adm. empresas públ.	(6) Residencia	Otras ayudas sociales (7)
Altos empleados (4)	nivel y complem.	0,55 (5)	no	si
Resto empleados	nivel y complem.	no	no	si

(1) En el supuesto de reunir la condición de funcionarios, percibirán además las retribuciones correspondientes a sus circunstancias personales, estimando como mínimo en 0,4 millones de pesetas/año.

(2) Un total de 8 directores generales.

(3) Se refiere a Consejo de Administración de la Caja de Ahorros de Navarra.

(4) Se incluyen Secretarios, Directores de Servicio y Jefes de Sección.

(5) En número de 40.

(6) Excepto un Alto empleado y determinados empleados rurales

(7) Asistencia sanitaria, formación...

14.^a Respecto a la comparación de las retribuciones de 1994 con las percibidas en otras Administraciones Públicas señalamos las dificultades que presenta dicho objetivo -tanto de orden informativo como de homogeneización de sistemas retributivos- por lo que los resultados obtenidos han de ajustarse a este contexto.

• La comparación de las retribuciones del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea con el resto de Servicios Regionales de Salud y con el Insalud, pone de manifiesto que el personal no sanitario del SNS-O percibe unas retribuciones por encima de la media de los otros Servicios, en tanto que la retribución del estamento médico es inferior a la mayoría de las percibidas por sus homólogos en los Servicios Regionales pero superiores a las del Insalud.

- Las retribuciones de los altos cargos de Navarra -según las Leyes Forales- son significativamente inferiores a las de sus equivalentes del resto de comunidades autónomas analizadas. Así, las del Presidente del Gobierno son inferiores entre un 23 a un 51 por ciento; las correspondientes al Presidente del Parlamento, entre un 19 a un 46 por ciento; las del Presidente de la Cámara de Comptos y los Consejeros, entre 14 y un 45 por ciento. No obstante, se aprecia una mayor uniformidad en las retribuciones del Director General.

Los datos anteriores ponen de manifiesto que la Administración de la Comunidad Foral se rige por una política de austeridad en las retribuciones de sus empleados y cargos públicos.

15.^a La evolución de las retribuciones de la Administración de la Comunidad Foral en el periodo de 1991 a 1995 presenta los siguientes resultados.

- La retribución de los empleados públicos en el periodo analizado y medida en pesetas constantes a partir de la evolución del nivel E presenta una pérdida de poder adquisitivo de un 6,6 por ciento.

- La retribución de los altos cargos ofrece, en idéntico periodo, un pérdida del 11,9 por ciento.

Para el mismo periodo, la retribución de los funcionarios de la Administración Civil del Estado experimentó una pérdida de poder adquisitivo del 1,7 por ciento.

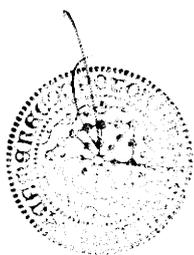
En conclusión, los empleados públicos de la Administración de la Comunidad Foral han experimentado un mayor ajuste retributivo que los de la Administración Civil del Estado.

16.^a *Comparación con las retribuciones del sector privado.* Sin entrar a valorar otro tipo de cuestiones de naturaleza laboral más que las puramente retributivas, de esta comparación destacamos:

- Los aumentos salariales anuales privados -de acuerdo con los convenios colectivos firmados en Navarra- superan ampliamente los correspondientes a los empleados públicos en el periodo de 1989 a 1994.

- La retribución media de los directivos españoles para 1995 se sitúa entre 4,5 millones -Técnico- y 25,2 millones -Director General-. En consecuencia, las retribuciones de los altos cargos de la Comunidad Foral se ubicarían en los niveles retributivos inferiores del mercado de directivos.

En la estructura retributiva de los anteriores directivos privados, adquiere progresivamente mayor peso específico la retribución de



naturaleza variable o ligada a resultados y/o cumplimiento de objetivos.

- Se observa, sin embargo, una cierta equiparación en los niveles inferiores de la Administración con sus equivalentes del sector privado, ya que, en determinados supuestos, aquéllos podrían resultar superiores.

En conclusión, se observa una mayor equiparación salarial con el sector privado en los niveles inferiores que en los superiores de la Administración de la Comunidad Foral.

17.^a Sector público empresarial. Destacamos:

- Las retribuciones del sector público empresarial se rigen fundamentalmente por los convenios colectivos aplicables al sector económico en el que desarrollan su actividad.

- La retribución media asciende a 3,4 millones, percibiendo, excepto el equivalente al nivel A, una retribución media inferior a la de los empleados del Gobierno de Navarra.

- Los gerentes-directores de las mismas perciben una retribución media del 7,4 millones, si bien se observan fuertes diferencias entre ellos ya que se sitúan entre 5 y 16 millones de pesetas.

- Seis altos directivos de 4 empresas contemplan en sus contratos indemnizaciones en el supuesto de rescisión unilateral por parte de la Administración (o contratos blindados).

- El 50 por ciento de las empresas analizadas retribuyen con dietas por asistencia a los miembros de su Consejo de Administración. Ello ha supuesto un coste anual de 40,1 millones retribuyendo aproximadamente a 70 personas.

18.^a *Consortio de Extinción de Bomberos y Salvamento de Navarra*. Las condiciones de trabajo se regulan por un convenio específico del propio Consorcio, si bien actúan como supletorios y complementarios los acuerdos del Gobierno de Navarra y del Ayuntamiento de Pamplona.

Su estructura retributiva sigue el esquema general aplicado en el resto de la Administración Foral, pero con la existencia de unos complementos específicos propios.

19.^a En resumen, el cuadro siguiente refleja para todos los colectivos públicos analizados -altos cargos y gerentes de organismos autónomos y empresas públicas- por un lado, las retribuciones establecidas, en su caso, en las leyes forales de presupuestos y, por otro, la to-



talidad de retribuciones percibidas. Todo ello tomando como base 100 las correspondientes al Presidente del Gobierno.

Retribución del	Ley foral de presupuestos (1)	LFP (1) + Cons.Admón
Presidente del Gobierno	100	100
Presidente del Parlamento	97	79
Presidente de la Cámara Comptos	91	73
Consejeros	91	93
Director General	83	67-73
Gerente OO.AA. con mayor retribución	154	124
Media Gerentes OO.AA.	108	86
Gerente Empr. Pública con mayor retribución	210	170
Media Gerentes Empr Públicas	97	79

(1) En caso de reunir la condición de funcionarios, percibirían además las retribuciones correspondientes a sus circunstancias personales, estimadas como mínimo en un 0,4 millones de pesetas/año.

Respecto a la primera columna, las retribuciones de los organismos autónomos y empresas públicas superan a las de altos cargos institucionales.

Sin embargo en la segunda columna se aprecia una cierta equiparación, al menos a nivel de Presidente del Gobierno, el cual a su vez incrementa sus diferencias con la mayoría del resto de altos cargos.

Recomendaciones:

Introducir en el modelo de retribuciones de las administraciones públicas de Navarra elementos retributivos variables determinados de acuerdo con el puesto de trabajo y con la productividad y objetivos alcanzados. Estas medidas, además de gratificar actuaciones beneficiosas para la colectividad, suponen aplicar complementos de motivación y promoción que incentiven a los empleados públicos.

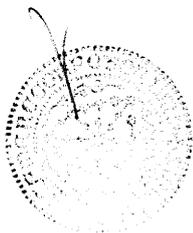
Que los estamentos públicos de la Comunidad Foral reflexionen y analicen si la pérdida de poder adquisitivo de las retribuciones de sus empleados públicos -que puede constituir una medida de ahorro y de lucha contra el déficit presupuestario público- en contrapartida, puede provocar la desmotivación y conformismo de los mismos, su falta de interés y, a medio plazo, una descapitalización de recursos humanos grave para el correcto funcionamiento de la propia Administración. En idénticos términos debe hacerse la reflexión sobre las retribuciones de los altos cargos, ya que si su retribución no es mínimamente acorde con la existente en el mercado, la Administración corre el riesgo de no poder contar con el personal directivo apropiado. Todo

ello, por supuesto, encuadrado en un marco retributivo exigente con el cumplimiento de resultados u objetivos.

Las retribuciones de los Altos Cargos y empleados públicos deben estar presididas por el principio de transparencia; ello exige, en consecuencia, el establecimiento de mecanismos informativos que permita tanto al Parlamento como a los ciudadanos identificar el nivel retributivo total de los mismos. Al respecto sería recomendable que la totalidad de sus retribuciones tuviera naturaleza presupuestaria.

Sería conveniente elaborar, igualmente, un Estatuto Especial de los Altos Cargos donde se regule sus relaciones de todo índole con la Administración.

Absentismo laboral



20.^a No existe un procedimiento homogeneizado en la Administración de la Comunidad Foral que permita realizar un análisis uniforme en todos los centros, existiendo igualmente dependencias que no realizan un seguimiento sistemático de la cuestión.

21.^a Teniendo en cuenta la cuestión anterior, los *índices* de absentismo de la Administración Foral obtenidos para 1994 se sitúan entre el 3,95 y el 9,90.

En otras administraciones, los índices de absentismo obtenidos se sitúan entre un 3 y un 8,4. En el sector privado, entre un 2,9 y un 5,5.

Recomendamos que se aplique un procedimiento homogéneo para el control y seguimiento del absentismo de todos los empleados públicos de la Administración de la Comunidad Foral, al objeto de utilizar esta información como una herramienta para una adecuada gestión de recursos humanos.

En conclusión y a modo de resumen final del trabajo realizado, esta Cámara de Comptos considera que el número de personas que prestan sus servicios en la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos -sobre 17.000- y el importe significativo de recursos públicos aplicados a la financiación de su retribución -aproximadamente 73.000 millones- demanda y exige analizar el actual modelo de gestión de personal en un triple sentido:

A) Desde la óptica propiamente de gestión, al objeto de diseñar e implantar los mecanismos que permitan solventar las deficiencias observadas en las áreas de presupuestación, contabilización y control interno.

B) Desde el sistema retributivo: El actual régimen retributivo tiene sus orígenes en el Estatuto de Personal de 1983, cuyo marco de referencia consistía en una Administración con competencias limitadas y que presentaba una situación económica desahogada. En el transcurso de 11 años, sin embargo, la Comunidad Foral ha asumido importantes competencias que conllevan significativos incrementos de personal, la situación económica se ha convertido en deficitaria y han evolucionado las teorías sobre la gestión y retribución pública al primarse aspectos de racionalidad y productividad.

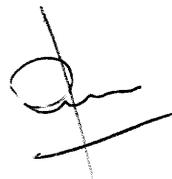
C) La propia rigidez del sistema retributivo está provocando una serie de disfunciones y rupturas en la estructura retributiva de la Administración tales como fugas del sistema -vía complementos y dietas de empresas públicas-, utilización de instrumentos organizativos con fines retributivos, que los inferiores jerárquicos superen en sueldo a su superior y, en determinados supuestos, marca una posible tendencia hacia la funcionarización de los cargos políticos.

Por último, no debe olvidarse que un modelo de retribuciones adecuado constituye, entre otros aspectos, uno de los elementos imprescindibles para que la Administración, por un lado, logre captar a los más cualificados profesionales posibles del mercado de trabajo -tanto para relaciones de naturaleza eventual y de alta responsabilidad como fija- y, por otro, fije a sus empleados públicos evitando con ello la posible descapitalización humana de la función pública. Todo ello enmarcado, por supuesto, en la política de austeridad que ha caracterizado a nuestra Administración Foral.

Por todo ello consideramos que las Administraciones Públicas de Navarra debieran replantearse en profundidad el actual modelo de gestión de personal, especialmente, en su vertiente retributiva procurando tender hacia un nuevo sistema guiado por los principios de transparencia, estímulo de la productividad, racionalidad y motivación de altos cargos y empleados públicos que solvente los problemas y deficiencias detectadas en el actual modelo.

Pamplona, 30 de noviembre de 1995

El Presidente,



Francisco Javier Tuñón San Martín

APENDICES

Apéndice I. Evolución del capítulo 1.º del presupuesto de gastos y la plantilla de personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral y de sus organismos autónomos.

En este apartado pretendemos mostrar en su contexto adecuado la importancia relativa que en los Presupuestos Generales de Navarra implican los gastos de personal.

Este aspecto se complementa con un breve análisis del contenido y evolución del personal fijo al servicio de las Administración de la Comunidad Foral y de sus organismos autónomos y con un estudio sobre el personal temporal.

A. Evolución del capítulo 1.º -Gastos de personal- del presupuesto de gastos

La evolución del Capítulo 1º -gastos de personal- y su relación con el total de obligaciones reconocidas del Presupuesto de Gastos es en el periodo de 1991-1995 la siguiente (en millones de pesetas):

Ejercicio	Capítulo I	Total gastos	%
1991	54.372	224.173	24
1992	62.017	230.036	27
1993	68.775	235.571	29
1994	71.151	228.171	31
1995 (*)	72.907	243.095	30

(*) previsión inicial

Como puede apreciarse, el capítulo 1º representa anualmente un porcentaje creciente sobre el gasto del Gobierno de Navarra y sus Organismos Autónomos. Así, en estos momentos, de cada 100 pts que gasta el Gobierno 30 pts. se destinan a sufragar los gastos de personal.

En los dos cuadros siguientes analizamos la evolución, en números índices, que experimentan los gastos de personal y el total de gastos tanto en pesetas corrientes como constantes, tomando como base 100 el ejercicio de 1991.

Pesetas corrientes

Ejercicio	Capítulo 1.º	Total gastos
1991	100	100
1992	114	103
1993	126	105
1994	131	102
1995 (*)	134	108

(*) previsión inicial

Pesetas constantes

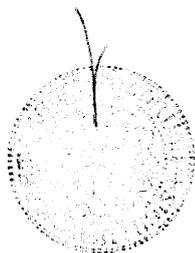
Ejercicio	Capítulo 1.º	Total gastos
1991	100	100
1992	108	98
1993	113	94
1994	112	87
1995 (*)	111	90

(*) previsión inicial tanto del presupuesto como de la tasa de inflación

Es decir, que en tanto los gastos totales han disminuido en pesetas constantes, los de personal se han incrementado en forma considerable, sobre todo entre 1991 y 1993, periodo que coincide con la asunción de competencias de sanidad. No obstante, se observa una cierta estabilización en los últimos ejercicios.

B. Evolución del personal fijo al servicio de la Administración de la Comunidad Foral

De acuerdo con las plantillas orgánicas de cada ejercicio, la evolución de las plazas cubiertas por personal fijo ha sido la siguiente:



Ejercicio	Plazas cubiertas	Índice	% s/pobl. ocup. Nav.
1989	6.715		3,8
1991	12.653 (*)	100	5,8
1992	13.280	105	7,4
1993	13.402	106	7,8
1994	13.310	105	7,6

(*) estimación

Como puede observarse, la plazas cubiertas prácticamente se han duplicado desde 1989, pasando a representar el 7,6 por ciento de la población ocupada de Navarra. Este incremento se explica fundamentalmente por la asunción de competencias en materia de educación y sanidad.

Centrándonos en el periodo objeto de nuestro análisis, desde 1991, el número de personas se ha visto incrementado en 5 por ciento. No obstante, desde 1992 se observa una cierta estabilidad en el número de plazas cubiertas, ya que prácticamente permanece estable en torno a unos 13.300.

Por último, y de acuerdo con la Plantilla Orgánica de 1994, en el cuadro siguiente mostramos la estructuras orgánicas de los distintos departamentos en la que se adscribe el personal; no están incluidos ni la estructura del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea ni la de los centros escolares por sus características específicas.

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LOS DEPARTAMENTOS DEL GOBIERNO DE NAVARRA

Departamento	Dirección			Nº Negociados		Secciones sin Negcdo.	
	General	Servicios	Secciones	Negociados	por sección	Número	Porcentaje
Presidencia	5	18	43	23	0,5	37	86
Economía y Hacienda	1	10	21	22	1	9	43
Ordenación Territ. y Med. Ambiente	1	3	8	5	0,6	4	50
Salud	1	4	14	7	0,5	10	71
Obr. Públicas, Transportes y Comun.	1	4	16	41	2,5	2	13
Agricultura, Ganadería y Montes	1	4	15	42	2,8	3	20
Industria, Comercio, Turismo y Trab.	3	7	15	18	1,2	3	20
Bienestar Social, Deporte y Vivda.	2	4	6	1	0,1	5	83
Educación y Cultura	2	9	17	50	2,9	2	12
Administración Local	1	3	6	9	1,5	0	0
Total	18	66	161	218	1,3	75	47%

Es decir, los 10 departamentos del Gobierno de Navarra se estructuran en 18 direcciones generales, 66 direcciones de servicio, 161 secciones y 218 negociados o unidades similares.

Por departamentos, el de Presidencia presenta la estructura más compleja, al contar con 5 direcciones generales y el mayor número de direcciones de servicios y secciones; a continuación, el de Economía y Hacienda ofrece, igualmente, un significativo número de direcciones de servicios y secciones.

Por otra parte, destacamos el escaso número de negociados por sección -1,3- y que el 47 por ciento de las mismas no cuentan con ningún negociado.

Como resultado de los cambios producidos en la estructura departamental del Gobierno de Navarra por las elecciones forales del 28 de mayo de 1995, no parece oportuno profundizar en el análisis de esta estructura organizativa dado que ha perdido parte de su virtualidad. Esta Cámara de Comptos, no obstante, tiene previsto realizar un análisis específico de la cuestión.

C. Contratación temporal en 1994

De acuerdo con los datos remitidos por los centros gestores con competencias en materia de contratación temporal, el número de contratos temporales a 31 de diciembre ascendía a 3.845, según el siguiente desglose y comparación respecto al ejercicio anterior:

Centro	1994	1993	% Variac.
Admon. Núcleo	266	253	5
Educación	1.244	1.091	14
SNS-Osasunbidea (*)	2.138	2.183	(2)
Institut. Bienestar Soc.	197	187	5
Total	3.845	3.714	4%

(*) persona/día, media de diciembre

Por centros, destaca el incremento experimentado en el Departamento de Educación. Respecto al SNS-O, destacamos el relativo estancamiento que ofrece la contratación temporal de diciembre, que viene a confirmar la tendencia del ejerci-

cio de 1994; así, la contratación anual -medida sobre persona/día- ha experimentado una disminución del 11 por ciento respecto a la del ejercicio de 1993, al pasar de 2.305 a 2.061 persona/día en 1994.

Además de los centros y servicios anteriores, también contaban con personal temporal a 31 de diciembre 1994 los organismos autónomos siguientes:

Org. autónomo	Nº temporales
I. Admón Pública	13
I. Salud Laboral	20
I. Deportes	15
Total	48

En conclusión, el número de contrataciones temporales representa un 22 por ciento del total de empleados que prestaban sus servicios en 1994, porcentaje similar al de 1993. Es decir, aproximadamente 1 de cada 5 empleados que trabajan en la Administración de la Comunidad Foral es temporal.

Respecto a los *niveles y naturaleza jurídica* de los contratos temporales, destacamos los siguientes aspectos por centro de contratación:

- En la Administración Núcleo, los niveles A y B representan aproximadamente el 50 por ciento de los contratos temporales, si bien el mayor volumen de contratación se detecta en el nivel D -39 por ciento-.

Respecto a su naturaleza jurídica, el 45 por ciento se corresponde con contratos administrativos y el mismo porcentaje ofrecen los contratos laborales de fomento. Los contratos de formación y perfeccionamiento sólo representan el 4 por ciento.

- En Educación, los niveles A y B suponen el 77 por ciento del total de contratos temporales, representado el régimen administrativo el 62 por ciento de los mismos.

- Los niveles D y E representan en el Instituto de Bienestar Social el 83 por ciento de los contratos temporales, utilizándose la fórmula de la contratación administrativa solamente en un 10 por ciento.

- En el SNS-O, los sanitarios titulados y no titulados representan aproximadamente el 50 por ciento de los contratos temporales, en tanto que los facultativos especialistas y no especialistas suponen el 31 por ciento.

No hemos podido disponer de información completa relativa a qué porcentaje de estas plazas temporales responde a vacantes de Plantilla, cuales a necesidades estructurales no previstas en la misma y cuales son propiamente de naturaleza coyuntural temporal (sustituciones, bajas, formación...).

No obstante, sí podemos disponer de datos parciales relativos a la cuestión. Así, el Instituto de Bienestar Social ha cuantificado dicho aspecto, obteniéndose los siguientes resultados:

	Número	%
Vacantes	74	38
Estructurales	46	23
Resto	77	39

Es decir, un 23 por ciento de los contratos temporales surgen de determinadas necesidades no contempladas en la plantilla.

En el SNS-O hemos obtenido diversa información al respecto; así, por ejemplo, las vacantes de la plantilla orgánica suponen el 13 por ciento del total -769 plazas- lo que explica, en gran parte, el alto volumen de contratación temporal y contradice la pretensión de congelar la plantilla orgánica a nivel presupuestario.

La Clínica Ubarmin elaboró un documento donde se comparaba la plantilla orgánica del centro con la funcional o aquella que se considera precisa para un funcionamiento adecuado del centro, obteniéndose una necesidad neta de 4 nuevas personas que, si bien puede parecer escasa, resulta del efecto de excesos y/o defectos en diversa cuantía en un total de 15 tipos distintos de puestos de trabajo de la plantilla orgánica.

El Area de Salud de Estella ha calculado que 24 de sus 147 contratos temporales podrían catalogarse como estructurales, es decir necesarios para el servicio pero no contemplados como tales en la plantilla orgánica.

El Hospital Virgen del Camino, por su parte, para 1995, ha estimado que sus necesidades estructurales ascienden a 159 plazas, si bien 47 de ellas corresponden a plazas para trabajos de fin de semana.

Por otra parte, durante 1994, el SNS-O ha reconvertido 94 puestos de trabajo que se habían quedado desfasados o sin contenido en otros de su mismo estamento y especialidad más acordes con las necesidades actuales del sistema sanitario.

En conclusión, se aprecia un cierto distanciamiento entre la Plantilla Orgánica y la Funcional o la que se deriva de las propias necesidades de funcionamiento de los centros. Esta disfunción -provocada en parte para cumplir el objetivo político de mantener estable el número de empleados públicos fijos- exige, además de los aspectos presupuestarios y de administración, la necesidad de acudir permanentemente a contrataciones de naturaleza temporal, obviando las propias características y naturaleza de este tipo de contratación.

Recomendamos que se estudie la adecuación de la Plantilla Orgánica a las necesidades reales para una prestación adecuada y racional de los servicios públicos, previo los estudios precisos sobre su idoneidad de acuerdo con los objetivos establecidos, nuevos métodos de trabajo y, en su caso, reconversiones y reciclajes de puestos de trabajo.

Apéndice 2. Marco jurídico regulador

A. Introducción

En el informe de fiscalización sobre las Cuentas Generales de Navarra correspondientes a 1986 (BOPN nº 5, de 5 de febrero de 1988) se incluyó un estudio sobre el marco jurídico regulador del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral.

En línea con lo expuesto en dicho Informe, pretendemos analizar la evolución de la normativa objeto de estudio. Para ello, este apartado se estructura en los siguientes subapartados o epígrafes:

- Sistema General.
- Especialidades.
- Estatuto funcional.
- Integración en Cuerpos y Grupos del personal.
- Régimen de Derechos Pasivos del Funcionariado.
- Personal temporal

Recordamos que la Comunidad Foral de Navarra (en adelante CFN) tiene atribuida la competencia exclusiva sobre “el régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral de Navarra” (art. 49.1.b de la LORAFNA). Esta competencia exclusiva se halla únicamente constreñida por los principios inherentes a la unidad constitucional y por los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconoce a sus funcionarios públicos.

B. Sistema general

En ejercicio de la competencia foral exclusiva ya reseñada, se promulgó la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, reguladora del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra. En el anterior estudio señalábamos el carácter omnicomprensivo y sistemático en la regulación del régimen jurídico general de dicho personal, sin perjuicio de las exclusiones que se contenían en el mismo y que fueron objeto de análisis.

La mencionada ley ha sufrido diversas modificaciones, derivadas, en lo fundamental, del traspaso de servicios a Navarra en materia de enseñanzas no universitarias -R.D. 1070/1990, de 31 de agosto- y en materia de asistencia sanitaria prestada por el Insalud.

Las modificaciones del Estatuto del Personal aconsejaron la redacción de un Texto Refundido, que fue reclamado al Gobierno de Navarra por la disposición adicional primera de la Ley 9/93, de 30 de junio, de Presupuestos Generales de Navarra para 1993. El Texto Refundido del Estatuto del Personal (en adelante, EPAP) fue aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/93, de 30 de agosto.

Del vigente EPAP hemos de destacar las siguientes notas esenciales:

a) Es de aplicación tanto a las administraciones territoriales -de la CFN y entidades locales- como a las institucionales dependientes de aquellas. En el ámbito de las administraciones locales, no obstante, habrán de tenerse en cuenta las especialidades derivadas de la Ley Foral de la Administración Local en relación a

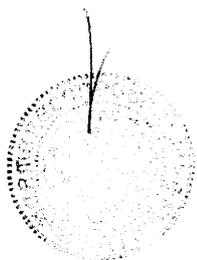
determinadas clases de funcionarios. Igualmente tiene carácter supletorio para el personal al servicio del Parlamento y Cámara de Comptos de Navarra, en todo lo no contemplado en su propia normativa.

b) Se halla sujeto a este Estatuto la generalidad del personal de tales administraciones, con las siguientes excepciones previstas en su art. 2.1:

- Los miembros de la Policía Foral.
- El personal adscrito al Servicio Navarro de Salud y los funcionarios sanitarios municipales.
- Los profesionales contratados ocasionalmente para la realización de encargos concretos.

c) El EPAP configura una ordenación propia del régimen estatutario de los funcionarios públicos de Navarra, autónoma e independiente de la regulación estatal que, por ello y sin perjuicio de las ciertas similitudes que puedan existir, hace de muy difícil aplicación, incluso en forma supletoria, dicha legislación estatal a la Comunidad Foral.

d) El carácter de plenitud y generalidad de este régimen estatutario común se reafirma en su vocación para ser aplicado supletoriamente al personal inicialmente excluido -policías y personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (en adelante, SNS-O)- por remisión de sus respectivas leyes forales reguladoras.



C. Especialidades y excepciones

A continuación exponemos las especialidades y excepciones más relevantes existentes sobre el régimen general.

1.º Personal docente no universitario

Tras las transferencias correspondientes, se aprueba la Ley Foral 5/90, de 17 de junio, que incorpora un nuevo título al EPAP regulador de esta clase de personal. La regulación del estatuto de los funcionarios docentes se contiene actualmente en el Título V del Texto Refundido, por tanto podemos afirmar que este colectivo funcional, aun no excluido del Estatuto general, disfruta en determinados aspectos de un régimen específico, aunque en lo restante se regirá por lo establecido con carácter general (art. 97 EPAP).

Las singularidades de este colectivo consisten esencialmente en lo siguiente:

a) *Régimen de selección, provisión de puestos de trabajo, promoción profesional e interna, e integración en Cuerpos y escalas (art. 98 EPAP).* Tales materias están llamadas a regulación mediante Ley Foral específica que, respetando los principios del Estatuto, se ajustaría a la legislación básica del Estado en la forma prevista en el apartado 10 de la disposición adicional decimoquinta de la Ley 30/84, de 2 de agosto.

La mencionada Ley Foral no ha sido dictada hasta el momento, por lo que en estas materias rigen las disposiciones estatales. Su integración en los cuerpos docentes se produce a través de la disposición adicional vigesimonovena de la Ley 31/91, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992.

b) *Régimen retributivo.* Las retribuciones básicas no difieren del resto del colectivo funcional, en tanto que las complementarias son exclusivas y singulares del funcionariado docente, que no tendrá derecho a los complementos retributivos generales ni al complemento de productividad del Estatuto.

Tales complementos retributivos singulares son los previstos en los arts. 103 a 105, se configuran como remuneratorios del puesto de trabajo que se desempeñe y su asignación se establecen normalmente en las leyes anuales de presupuestos.

c) *Régimen de previsión social.* Se hallan sujetos a la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado y de las Clases Pasivas, y, en su caso, al régimen general de la Seguridad Social que le sea aplicable (art. 107).

2.º Personal docente universitario

La regulación del régimen estatutario de este personal está excluido tanto del ámbito de aplicación de la Ley 30/84 como del EPAP (art. 1).

En relación a esta clase de personal, y derivado del principio de autonomía universitaria, el Tribunal Constitucional ha sentado un principio básico articulador de su peculiar régimen: el profesorado universitario no es funcionario propio de las Comunidades Autónomas, por lo que éstas no están competencialmente habilitadas para desarrollar la legislación básica del Estado, que es a quien compete la formulación de un régimen uniforme para este colectivo en los aspectos precisos.

Así, el régimen estatutario del profesorado universitario se regula en la Ley Orgánica de Reforma Universitaria, cuyo desarrollo en diversos aspectos ha tenido lugar a través de Reales Decretos dictados por el Gobierno de la Nación.

Únicamente deseamos resaltar que la Comunidad Foral de Navarra está facultada para autorizar específicamente los costes del personal docente y no docente de la Universidad Pública, de conformidad con lo previsto en el art. 54.4 de la citada Ley Orgánica.

3.º Personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea

El art. 70 de la Ley Foral de Salud establece una amplia variedad de clases de personal al servicio del sistema sanitario público de Navarra, sujeto a diversos regímenes jurídicos según el grupo de que se trate. No obstante, en el propio precepto y ante la amalgama de regímenes jurídicos prevé la necesidad de dictar una Ley foral que "... regule el régimen homologado al que haya de acomodarse el personal integrado en el Servicio Navarro de Salud".

En cumplimiento de esta previsión legislativa se promulga la Ley Foral 11/92, de 20 de octubre, reguladora del régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud.

El ámbito de homologación del régimen jurídico de este personal se circunscribe a las siguientes categorías:

- Personal funcionario originario de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
- Personal funcionario transferido del Estado.
- Personal estatutario proveniente de la Seguridad Social.

En principio, por tanto, quedarían excluidos de la homologación jurídico estatutaria el personal contratado en régimen laboral -que se regiría por la normativa de este carácter y los convenios colectivos que se concierten- y los funcionarios sanitarios titulares municipales, a quienes será de aplicación la Norma de Funcionarios sanitarios Municipales de 16 de noviembre de 1982, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la Ley Foral 22/85, de 13 de noviembre, de Zonificación Sanitaria de Navarra.

No obstante, el personal señalado en el apartado anterior ha disfrutado de diversas oportunidades para acceder directamente a la condición de funcionarios de la Administración de la CFN.

Así, en 1993 se procedió a posibilitar la funcionarización del personal no sanitario adscrito al SNS-O, ejerciéndolo, de acuerdo con datos del propio Servicio Navarro, 593 empleados, quedando sin funcionarizar un total de 73. En 1994, la opción se aplica al personal sanitario, funcionarizándose un total de 1.826, en tanto que 746 se han quedado sin funcionarizar.

Las especialidades del régimen estatutario que la Ley 11/92 establece son las siguientes:

a) *Clasificación.* En el Anexo de la propia ley se distribuyen los distintos niveles o grupos del Personal del SNS-O en estamentos -similar a lo que pudieran constituir cuerpos funcionariales, tales como Facultativos, Técnicos Sanitarios, Celadores, etc. -y especialidades, en consideración a las funciones que le corresponda.

b) *Régimen retributivo.* Se instaura un régimen retributivo único y separado del general del EPAP. Aun cuando las retribuciones básicas son coincidentes con el sistema del estatuto general, se establecen remuneraciones complementarias e indemnizaciones diferenciadas, cuya relación se recoge en el apartado X del presente Informe.

La determinación y cuantificación de tales retribuciones se verificó fundamentalmente mediante Decreto Foral 350/92, de 2 de noviembre, y su actualización se realiza anualmente a través de las Leyes Forales de Presupuestos.

c) *Régimen de dedicación.* Es de destacar que, sin perjuicio de diversas excepciones, la Ley Foral reconoce el derecho de opción por la dedicación exclusiva a los facultativos especialistas y médicos de los equipos de atención primaria.

d) *Selección de personal y provisión de puestos de trabajo.* En materia de ingreso debemos destacar la previsión excepcional del sistema de concurso, inexistente en el EPAP.

En cuanto a la provisión de puestos de trabajo, se establece el concurso como sistema general, con participación de todo el personal de la Administración de la CFN y sus organismos autónomos, que reúna los requisitos exigidos; se prevé la posible aplicación del concurso restringido a determinados supuestos; y, finalmente, se defiere al Reglamento la determinación del número de vacantes a ofertar en el ámbito nacional.

Por último señalaremos en este epígrafe que el EPAP es de aplicación al personal de que se trata en todo aquello no regulado expresamente por la Ley Foral específica.

4.º Cuerpos de policía de Navarra

Como complemento a lo que se recogía en el Informe de las Cuentas de 1986, simplemente hemos de añadir la posible incidencia de los títulos competenciales del Estado sobre seguridad pública y tenencia y uso de armas que limitan la competencia foral en materia de Cuerpos de Policía, tal como se deriva de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.



D. El Estatuto funcional y la contratación en régimen laboral fijo

Esta Cámara de Comptos ya señalaba anteriormente la necesidad de que mediante Ley Foral se fijasen los supuestos habilitantes para el acceso al servicio de las Administraciones Públicas en régimen distinto al estatutario funcional, que es el régimen general por el que ha optado la Constitución.

EL EPAP no resuelve adecuadamente la cuestión de que se trata, puesto que admite la contratación laboral "... para la prestación de aquellos servicios que no sean propios de sus respectivos funcionarios ..." (art. 94), sin que previamente haya definido qué puestos de trabajo implican ejercicio de funciones públicas y, por tanto, están reservados a personal estatutario.

A tenor de lo ya razonado, creemos que la solución legislativa puede ir en línea con los pronunciamientos de la normativa estatal, que postulan con carácter general el régimen estatutario funcional para los empleados públicos y reseñan expresamente las excepciones a tal régimen general, que pueden legitimar la contratación laboral.

No obstante, sin perjuicio de la necesidad de adoptar determinadas medidas legislativas del tipo de la anteriormente apuntada, es preciso hacer referencia a ciertas actuaciones normativas que de hecho y de derecho ponen de manifiesto una clara opción por el régimen estatutario funcional del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra. Y así:

- La Ley Foral 5/90, de 17 de junio, otorgó al personal laboral docente fijo no universitario la alternativa por la integración como funcionarios.
- Idéntica opción se otorgó al personal laboral fijo y estatutario al servicio de la Administración de la CFN y de sus organismos autónomos, a través de la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para 1992 (con excepción del personal fijo de carácter discontinuo).
- Respecto al personal adscrito al SNS-O, el art. 30 de su Ley Foral reguladora instituye el carácter funcional respecto a los de nuevo ingreso; finalmente, la Ley Foral 15/93, de 30 de diciembre, concede al personal sanitario laboral fijo y estatutario el derecho de optar por la adquisición de la condición de funcionario.
- La alternativa por la funcionarización del personal laboral de las Administraciones locales se autoriza, asimismo, por la ya citada LF 15/93 y conforme al procedimiento establecido en el D.F. 132/94, de 4 de julio. En este ámbito es de reseñar además que la Ley Foral de la Administración Local declara la reserva al personal estatutario funcional del ejercicio de las funciones públicas de Secretaría, Intervención y Tesorería -aunque en este caso con excepciones- (art. 235).
- La Ley Foral 1/87, de 13 de febrero, declara la condición funcional de los miembros de los Cuerpos de Policía de Navarra.

Únicamente nos queda por reseñar en este subapartado que el personal laboral que residualmente subsista está sujeto -tanto por disposiciones legislativas como por los convenios colectivos- a una ordenación jurídica prácticamente idéntica que el funcionariado en las condiciones de empleo, que alcanza incluso a la intercomunicabilidad en la provisión de puestos de trabajo y en los turnos de promoción.



E. La integración en cuerpos y grupos del personal (excluido el docente no universitario y el adscrito al SNS-O)

El Gobierno de Navarra no ha remitido hasta la fecha de redacción de este Informe al Parlamento el Proyecto de Ley Foral sobre integración en grupos o cuerpos de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, proyecto que, conforme a lo ordenado en la Disposición Adicional Quinta de Estatuto de 1983, debió ser remitido antes del 1 de enero de 1985.

El nuevo Texto Refundido vuelve a reproducir idéntico mandato, que en la actualidad no se ha cumplido.

Señalábamos también la negativa incidencia que el retraso en la determinación de los grupos o cuerpos podía tener en las expectativas del colectivo funcional en orden a la promoción profesional articulada a través de la movilidad y de la carrera administrativa, al propio tiempo que dificulta la adecuada redistribución de los funcionarios entre las diversas Administraciones Públicas, objetivos todos ellos a cuya consecución pretende contribuir precisamente la aprobación de aquella Ley Foral, según establece la propia Disposición Adicional 5ª del Estatuto.

La situación en estos momentos creemos que requiere una actuación urgente al respecto ya que un doble condicionamiento está afectando a la articulación de la carrera administrativa:

a) Por una parte, conforme a lo dispuesto en el art. 15 del reiterado EPAP, la promoción de nivel a través de la reserva de vacantes en las pruebas de ingreso para su provisión en turno restringido ampara a los funcionarios de cualquier administración pública.

b) Por otra, a tenor de lo previsto en la disposición adicional octava, la movilidad por promoción de nivel así como la horizontal se aplica entre el Parlamento de Navarra-Cámara de Comptos y la Administración de la Comunidad Foral.

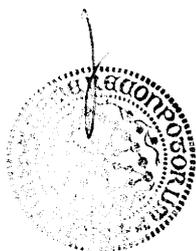
En resumen, se ha introducido el principio de la movilidad funcional entre las diversas administraciones e instituciones de Navarra, sin que de forma previa se haya determinado con la razonable objetividad y generalidad una homologación funcional de plazas y su inserción en cuerpos funcionariales.

F. El régimen de derechos pasivos del funcionariado

La disposición adicional primera del Estatuto de 1983 imponía al Gobierno la elaboración y aprobación de diversos reglamentos, entre los que se encontraba el de Derechos Pasivos. Este último Reglamento nunca ha llegado a aprobarse.

El art. 19 de la L.F. 5/91, de 26 de febrero, de Presupuestos Generales de Navarra para 1991, encomienda imperativamente al Gobierno la remisión al Parlamento, antes del 1 de octubre de dicho año, de un Proyecto de Ley foral de Derechos Pasivos de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra; de igual forma, la disposición adicional cuarta del Texto Refundido del EPAP de 1993 reitera la obligación -en este caso, sin sujeción a plazo- de remitir al Parlamento el mencionado proyecto de ley Foral. Tales mandatos legislativos han sido hasta este momento incumplidos.

De acuerdo con la disposición transitoria primera, nº 3, del EPAP en tanto no se promulgue la Ley Foral de Derechos Pasivos, "... las jubilaciones se regirán por las disposiciones actualmente vigentes", es decir, las normas reglamentarias promulgadas con anterioridad a la entrada en vigor del Estatuto; normativa que se comple-



menta anualmente con diversas disposiciones de las Leyes Forales de Presupuestos Generales.

En esta tesitura, no obstante, consideramos necesario realizar las siguientes consideraciones:

1.ª El art. 16 de la Ley Foral de Presupuestos del Gobierno de Navarra para 1992 (disposición adicional novena del EPAP) y art. 14 de la Ley Foral de los Presupuestos de 1994 imponen obligatoriamente para los funcionarios forales y locales de nuevo ingreso la afiliación obligatoria al régimen general de la Seguridad Social.

2.ª De acuerdo con el art. 7.1 a) del R.D. 2356/84, de 19 de diciembre, de normas reguladoras de la transferencia de servicios estatales a la CFN, el personal transferido continua con el sistema de Seguridad Social o de previsión que tuviera originariamente en el Estado.

3.ª El personal de los Cuerpos docentes no universitarios está sujeto al sistema de previsión social establecido para dichos Cuerpos en la legislación estatal vigente, es decir, Mutualidad General de Funcionarios y Régimen General de la Seguridad Social (art. 107 y disposición adicional novena, 2 del EPAP).

4.ª El personal sanitario laboral fijo y estatutario adscrito al SNS-O que haya optado por adquirir la condición de funcionario continúa con el sistema de seguridad y previsión social que le fuere anteriormente aplicable (art. 4 de la LF 15/93, de 30 de diciembre).

5.ª El personal laboral al servicio de la Administración de la CFN y de las entidades locales que haya accedido a la condición de funcionario continúa en el Régimen General de la Seguridad Social, de acuerdo con las disposiciones de las Leyes Forales de Presupuestos que habilitaron tal opción.

Por tanto, y de acuerdo con tales precedentes y condicionantes, es obvio que sólo a una parte residual del funcionariado -la actualmente acogida a los Montepíos Foral y Municipales- le es aplicable un régimen transitorio de derechos pasivos y pendiente de definitiva regulación legal; regulación que puede devenir innecesaria si el inexorable paso del tiempo se ve acompañado, como hasta ahora, del obstinado incumplimiento del deber de dictarla.

Recomendamos al Gobierno de Navarra el cumplimiento de los anteriores mandatos legislativos o bien el diseño e implantación de políticas y programas de personal alternativos, especialmente en lo referente al sistema de prestaciones de derechos pasivos.

G. La contratación administrativa y laboral de carácter temporal

El régimen de contratación administrativa previsto inicialmente en el antiguo Estatuto de Personal ha sido modificado sustancialmente en el Texto Refundido, presentando actualmente un ámbito de aplicación mucho más amplio, puesto que puede realizarse, según el art. 88 del EPAP, para:

a) La realización de estudios o proyectos concretos o trabajos singulares no habituales.

b) La sustitución de personal fijo y la provisión temporal de las vacantes existentes en sus respectivas plantillas.

c) La atención de nuevas necesidades de personal docente debidamente justificadas, siempre que se acredite la insuficiencia de personal fijo para hacer frente a las mismas.

En definitiva, y del tenor literal del precepto puede desprenderse que se autoriza que toda contratación temporal lo sea en régimen administrativo.

Por su parte, la Ley Foral de Presupuestos para 1994, al igual que la de 1995, autoriza indistintamente la contratación temporal administrativa o laboral"... para cubrir las necesidades del servicio".

En conclusión, no existe una premisa teórica precisa que permita delimitar los supuestos en que procede la contratación administrativa o laboral, por lo que queda a la elección u oportunidad del centro responsable. No obstante, parece que, como resultado de la tendencia hacia la funcionarización, la contratación de naturaleza administrativa irá adquiriendo un mayor protagonismo.

Por último ha de señalarse que el Gobierno de Navarra todavía no ha regulado el régimen de los contratos para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales, tal como exige la disposición adicional tercera de la Ley Foral 13/86, de 14 de noviembre. Hemos de recordar, en este aspecto, que la regulación de este tipo de contratos se ha incluido en la reciente Ley 13/95, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones Públicas.

Apéndice 3. Gestión de personal

A. Identificación de los centros responsables en materia de personal

Partiendo de la Plantilla Orgánica a 31 de diciembre de 1994 y de los Decretos Forales que establecen la estructura orgánica de los diversos departamentos y organismos autónomos, observamos que el Gobierno de Navarra se organiza en:

- 10 departamentos
- 6 organismos autónomos
- 1 órgano delegado de la propia Diputación Foral: Tribunal Administrativo de Navarra.



Para la gestión del personal adscrito a las unidades anteriores, se han establecido los siguientes niveles o centros responsables:

- Administración Núcleo-Departamento de Presidencia
- Departamento de Educación
- Organismos autónomos

A continuación comentamos brevemente sus funciones y responsabilidades.

A. 1. Administración Núcleo-Departamento de Presidencia

Dentro de Administración Núcleo, se incluye todo el personal fijo y temporal de los departamentos del Gobierno de Navarra, con las siguientes matizaciones y/o aclaraciones:

- Se adscribe al Departamento de Presidencia el Tribunal Administrativo de Navarra.
- Igualmente en Presidencia figura el Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento cuyo personal figura en la plantilla orgánica en la situación jurídica de “servicios especiales con derecho a reserva de plaza” como consecuencia de la creación en diciembre de 1990 del Consorcio de Bomberos, organismo con competencias propias en materia de personal.
- Dentro de Presidencia se adscribe también la Policía Foral, que tiene su propia reglamentación y estatuto de personal.
- En el Departamento de Salud, sólo se incluye al personal propiamente del Departamento, sin considerarse al adscrito al SNS-O.
- En Educación, sólo se incluye a los funcionarios “forales” u originarios de la Comunidad Foral.

Los aspectos básicos de la gestión del personal de la Administración Núcleo recaen en la Dirección General de la Función Pública adscrita al Departamento de Presidencia, cuyo Director General tiene asignadas, entre otras, las siguientes competencias:

- Elaboración de proyectos de disposiciones en materia de personal y de informes preceptivos relativos a la misma.
- La superior dirección, coordinación y control de la política de personal, estableciendo las directrices con arreglo a las cuales ejercerán sus competencias en es-

ta materia los distintos órganos de la Administración y de sus organismos autónomos.

- La elaboración, en coordinación con los distintos departamentos, del anteproyecto del Capítulo 1º de los Presupuestos Generales de Navarra y de la Oferta de Empleo Público.

Para el ejercicio de estas competencias, la Dirección General está estructurada en los siguientes tres servicios y seis secciones:

a) Personal, que con tres secciones, realiza fundamentalmente las siguientes funciones:

- Organización y gestión del Registro Central de personal de la Administración y de sus organismos autónomos
- Gestión de nóminas del personal de la Administración Núcleo
- Gestión de la nómina de las clases pasivas del personal acogido al Montepío Foral
- Gestión de las prestaciones y beneficios sociales de todo el personal
- Coordinación con el resto de centros para la elaboración de la oferta de empleo público, plantilla orgánica y presupuestos.

b) Ordenación de la Función Pública, que con dos secciones se encarga de:

- Elaboración de la normativa sobre el régimen jurídico y retributivo del personal funcionario
- Convocatorias de provisión y selección de puestos de trabajo
- Informes preceptivos para acuerdos o convenios con el personal
- Relaciones con la Administración Central y con el resto de las Comunidades Autónomas.

c) Relaciones Laborales, que con una sección realiza fundamentalmente:

- Régimen retributivo y jurídico del personal laboral
- Contratación del personal temporal
- Asistir y participar en los Acuerdos o Convenios de personal
- Absentismo laboral
- Asistencia sanitaria y prestaciones de la Seguridad Social.

Las competencias en materia de análisis y estudio de estructuras orgánicas, auditoría interna de actividades y procesos, racionalización de procedimientos administrativos, elaboración de normativa interna así como en la emisión de informes previos a la contratación temporal están asignadas a la Dirección General de Organización y Sistemas de Información¹, a través del servicio de idéntica denominación, el cual está organizado en dos secciones.

¹. Dirección General que, en la nueva reestructuración de la Administración como resultado de las elecciones de mayo de 1995, se ha integrado dentro de la Dirección General de la Función Pública.

A. 2. Departamento de Educación

El Consejero de Educación y Cultura tiene asignadas en materia de personal un conjunto de competencias entre las que destacamos las siguientes:

- Convocatorias de ingreso y provisión de puestos de trabajo de naturaleza docente.
- Contratación de personal temporal
- Declaración de situaciones administrativas del personal docente.
- Expedientes de personal.
- Gestión de nóminas y seguridad social del personal adscrito al departamento, excepto los funcionarios acogidos al Montepío Foral.
- Recursos y reclamaciones del personal docente.
- Jubilaciones del personal no acogido al Montepío Foral.

Para el ejercicio de estas competencias, el departamento cuenta con un Servicio de Recursos Humanos, estructurado en las siguientes secciones:

- Sección de Régimen Jurídico, que consta de tres negociados, que se ocupan fundamentalmente de la gestión y tramitación de los asuntos del profesorado relativos a su ingresos en la función pública.
- Sección de Nóminas y Seguros Sociales, que cuenta con cuatro negociados, de los que uno se dedica a tramitar las nóminas de los empleados de los centros concertados y subvencionados.

A. 3. Organismos autónomos

En 1994, la Administración de la Comunidad Foral contaba con los siguientes organismos autónomos (en adelante, OOAA):

OO.AA.	Departamento de adscripción
Instituto Navarro de la Administración Pública	Presidencia e Interior
Instituto Navarro de Salud Laboral	Salud
Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea	Salud
Instituto Navarro de Deporte y Juventud	Bienestar Social, Deporte y Vivienda
Instituto Navarro de Bienestar Social	Bienestar Social, Deporte y Vivienda
Estación Viticultura y Enología Navarra	Agricultura, Ganadería y Montes

De acuerdo con sus estatutos, todos ellos tienen personalidad jurídica propia y plena capacidad para obrar, quedando adscritos al departamento correspondiente que ejerce sobre ellos las funciones de superior control y tutela.

Sin embargo, de la lectura detallada de los citados estatutos, surgen dudas acerca de su independencia funcional -si acaso exceptuando al SNS-O-, ya que por ejemplo:

- Necesitan la autorización del Gobierno para contratos que excedan de determinadas cuantías.
- En general, no cuentan con cuerpos específicos de personal y se rigen por el convenio colectivo o estatuto de la propia Administración.

- El control económico, presupuestario y contable lo ejerce la intervención delegada.
- Su presupuesto es aprobado previamente por el Gobierno.
- No tienen patrimonio propio

En definitiva, nos encontramos casi ante servicios administrativos descentralizados, con la peculiaridad de que sus responsables máximos tienen la consideración de personal eventual, es decir, nombrados y separados libremente por el Gobierno; en concreto se da esta circunstancia en;

		Total
INAP	director-gerente y tres directores de servicios	4
INSL	director y cuatro jefes de servicio	5
EVENA	director y tres responsables de área	4
INDyJ	director y dos subdirectores	3
INBS	director-gerente y los cuatro subdirectores	5
SNS-O	director-gerente y cuarenta altos cargos	41

Es decir, un total de 62 puestos de libre designación, entre los que destaca sobremanera el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

En materia de competencias de personal, en los estatutos y demás normativa reguladora se contemplan las unidades de gestión correspondientes. Así, podemos hacer dos grandes grupos:

a) Organismos Autónomos, sin el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. La competencia en materia de personal está descentralizada en diversos escalones; así, la Dirección General de la Función Pública ostenta competencias generales y de coordinación en materia de personal.

Cada organismo autónomo, a su vez, cuenta con unidades administrativas y de gestión de personal, destacando por su volumen y nivel de competencias el Instituto de Bienestar Social.

Este Instituto cuenta con una sección de Recursos Humanos que ejerce, entre otras, las siguientes competencias:

- Control y tramitación de necesidades de personal
- Organización y control del fichero de personal
- Confección de nóminas del personal laboral fijo y temporal
- Control de absentismo.

Igualmente este organismo presenta la peculiaridad de que algunos de sus establecimientos -residencias- están dotados de competencias en materia de autorganización y contratación de personal, ejerciendo las funciones de coordinación el propio OOAA.

b) SNS-O. En materia de personal, el Servicio está dotado de amplias competencias y atribuciones para la gestión y administración de los recursos humanos, de tal manera que resulta totalmente autónomo, sujeto sólo a los aspectos de alta dirección, control y coordinación ejercidos por el Departamento de Presidencia.

Así, el Director-Gerente ostenta fundamentalmente las siguientes competencias:

- Aprobación de convocatorias

- Contratación de personal fijo y temporal
- Propuesta de plantilla orgánica y oferta de empleo
- Expedientes y sanciones disciplinarias
- Resolución de reclamaciones previas a la vía jurisdiccional social.

En los órganos centrales del Servicio y dependiente directamente del Director-Gerente se encuadra la Dirección de Recursos Humanos, estructurada en las dos siguientes subdirecciones:

- Relaciones Laborales, con un servicio de Régimen Jurídico
- Gestión y Administración de personal, con tres servicios, de Gestión de Personal, de Nóminas y Seguridad Social y de Ingreso y Promoción.

A su vez, las direcciones de área o de hospital cuentan con sus respectivos servicios de personal -8 en total-; los responsables de estos servicios, dependen orgánicamente del director del área u hospital, pero funcionalmente se incardinan en la Dirección de Recursos Humanos de los Servicios Centrales, debiendo de actuar con estricta sujeción a las instrucciones emanadas de la citada Dirección. Sus funciones se corresponden básicamente con la dirección, gestión y coordinación de los recursos humanos adscritos a los distintos centros periféricos.

Por último, hay que señalar que los organismos autónomos citados a continuación prestan a todos los centros y unidades de la Administración de la Comunidad Foral las siguientes funciones en materia de personal:

- a) Instituto Navarro de Administración Pública: procesos de selección de personal, estudios de organización y recursos humanos, formación, reciclaje y perfeccionamiento de todos los empleados públicos.
- b) Instituto de Salud Laboral: prevención de riesgos laborales y protección de la salud en relación con las condiciones de trabajo.

B. Aspectos básicos del procedimiento de elaboración de la nómina

El análisis del procedimiento de nóminas ya ha sido comentado en anteriores informes de esta Cámara, fundamentalmente en los correspondientes a las Cuentas Generales.

Por ello, en este apartado pretendemos resaltar sólo los aspectos básicos que, en nuestra opinión, destacan del procedimiento de elaboración de la nómina aplicado en la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos.

1.º Los centros gestores que tienen asignadas competencias en la elaboración de la nómina son los siguientes:

CENTROS GESTORES DE NÓMINAS

Dirección General de la Función Pública²

- Personal eventual y altos cargos
 - Funcionarios, con excepción del personal proveniente del Estado:
 - Funcionarios de Educación.
 - Personal estatutario funcionarizado del SNS-O
 - Personal Laboral de la Administración Núcleo y de organismos autónomos excepto Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea e Instituto Navarro de Bienestar Social.
-

Dirección General de Educación³

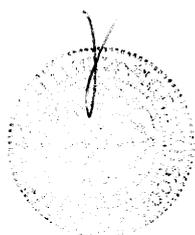
- Funcionarios provenientes del Estado
 - Personal Laboral
-

Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea

- Personal estatutario funcionarizado proveniente del Estado
 - Personal Laboral
-

Instituto Navarro de Bienestar Social

- Personal laboral
-



En definitiva, se trata de un sistema descentralizado de gestión de nóminas y seguros sociales ubicado en cuatro grandes centros que a su vez, y fundamentalmente en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, está igualmente descentralizado en 8 centros gestores de nómina.

Como puede apreciarse, salvo la Dirección de la Función Pública, ninguno de los otros centros gestores asume competencias plenas y completas sobre la gestión de la nómina de la totalidad de su personal, situación que como posteriormente analizamos puede crear alguna deficiencia en la gestión y control ejercido sobre la misma.

Por otra parte, excepto el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y el Instituto Navarro de Bienestar Social, el resto de organismos autónomos no ejercen competencias reales en materia de gestión de nóminas.

2.º Desde 1995, todos los procesos de elaboración de la nómina se hacen a través del sistema Gestión Integral de Personal (GIP). Ahora bien, al estar la explotación de la aplicación centralizada en Presidencia, provoca problemas a la hora de obtener datos e informes de explotación. Ello obliga a que, en determinadas circunstancias, el resto de grandes centros gestores tenga que buscar procedimientos alternativos para obtener dicha información.

3.º Los archivos de personal se distribuyen entre los centros responsables de la nómina, por lo que no todos los centros disponen de información administrativa completa sobre sus empleados.

4.º No consta la existencia de instrucciones comunes relativas a la utilización de normas y procedimientos de control y seguimiento aplicables a las nóminas gestionadas por cada centro.

². Además confecciona la nómina de los funcionarios del Consorcio de Bomberos, tanto de los procedentes del Gobierno de Navarra como del Ayuntamiento de Pamplona.

³. Elabora también la nómina del profesorado de los centros privados concertados

5.º No existe una comunicación suficientemente fluida entre los diversos centros respecto a las nóminas de personal realizadas por los demás centros y que afectan a su propia persona. Esta situación impide, en ocasiones, realizar cuadros globales de nómina, controlar determinados elementos de la nómina, seguimientos contables-presupuestarios adecuados y completos, control de cotizaciones y retenciones, etc.

En definitiva, si bien consideramos un logro importante la unificación en todos los centros del procedimiento y sistema de elaboración de la nómina,

Recomendamos que los responsables de estas materias estudien la oportunidad y ventajas de implantar una centralización de la gestión de la nómina de todos los empleados de cada uno de los cuatro centros gestores en su propio centro al objeto de que puedan ejercer, en mayor medida, una completa gestión de recursos humanos. Todo ello, lógicamente, potenciando los cauces precisos para una correcta coordinación y centralización de la información relevante.

Igualmente, recomendamos que se dicten instrucciones generales aplicables en todos los centros gestores de personal en donde se definan las normas y procedimientos internos del tratamiento, seguimiento, registro y control de dichos gastos.

C. Presupuestos, contabilidad y control interno

En este apartado se comentan los aspectos más relevantes del tratamiento presupuestario y contable de los gastos de personal.

C. 1. Presupuestación de los Gastos de Personal

De acuerdo con la clasificación presupuestaria aplicada por el Gobierno de Navarra -económica, orgánica y funcional- y teniendo en cuenta el nivel de detalle que se pretende obtener de los gastos de personal- cada programa presupuestario teóricamente debe reflejar los gastos de personal del mismo, atendiendo además a su distinta tipología-, exige que éstos se encuadren en un número muy elevado de líneas presupuestarias. En concreto, para 1994, han sido 869, de las que 35 se crearon en el proceso de ejecución del propio presupuesto.

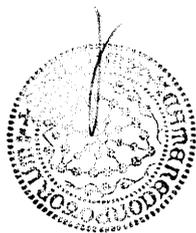
Este número de líneas ha ido creciendo considerablemente en los últimos ejercicios, tal como puede observarse en el cuadro siguiente:

Presupuesto	Número líneas	Índice
1991	636	100
1992	747	117
1993	841	132
1994	869	137

Es decir, que desde 1991 a 1994 el número de líneas presupuestarias de personal se ha incrementado en un 37 por ciento. Gran parte de este incremento se justifica en el Departamento de Salud, que contando en 1991 con 160 líneas, en el presupuesto de 1994 su número es de 260, es decir, un 63 por ciento más. Igualmente experimentan crecimientos notables tanto el Departamento de Presidencia como el de Bienestar Social, es decir, los departamentos junto con Salud fundamentales en la gestión de personal.

Este pretendido detalle e información de los gastos de personal conlleva importantes problemas en el control de los saldos presupuestarios tanto para intervención y contabilidad como para el propio control interno del programa. Estos problemas se derivan de las deficiencias iniciales tanto en su presupuestación como en la imputación informática a las líneas presupuestarias y de que la movilidad de los empleados públicos entre las distintas dependencias o unidades no conlleva, en general, la movilidad de sus correspondientes créditos presupuestarios.

Esta situación exige continuas modificaciones presupuestarias que, según datos de la Memoria de Liquidación del Presupuesto de 1994, han supuesto (en millones):



	Capítulo 1.º
Presupuesto inicial	69.079
Presupuesto consolidado	71.216
Saldo neto aumento	2.137

Este importe supone un 3 por ciento de los créditos iniciales. En cuanto a su naturaleza (en millones de pesetas),

	Importe
Ampliaciones de crédito	2.144
Transferencias de crédito	(7)

Las ampliaciones de crédito se corresponden con incrementos de créditos de 1.802 y 342 millones en los Departamentos de Presidencia y de Salud, respectivamente.

Por otra parte, el número de transferencias de crédito realizadas en el capítulo 1.º en 1994 ha sido aproximadamente de 2.400, destacando los códigos económicos "retribuciones fijas de funcionarios" con unas 1000 transferencias, "Seguridad Social" con 450 y "Retribuciones laboral fijo" con 370. El total de estas transferencias ha supuesto una reducción neta de 7 millones de pesetas, pero se han incrementado los créditos de Salud en 1.490 millones y han disminuido los de Presidencia en 1.616 millones.

C. 2. Contabilidad y control interno

La contabilización de la nómina tanto del personal fijo como temporal se realiza mediante el traspaso de tablas del GIP al Sistema de Gestión Económico y Financiero (en adelante, SGEF), siendo controlada esta operación por el Departamento de Economía y Hacienda -Contabilidad-.

Las líneas presupuestarias a las que se cargan las mismas están definidas informáticamente a través de los códigos orgánico y funcional de cada uno de los puestos de trabajo. Sin embargo, muchas rúbricas no tienen asignada línea, siendo el propio sistema el que las imputa de acuerdo con unas instrucciones que tiene establecidas.

A Contabilidad se le remiten los distintos listados de los centros gestores de nómina; igualmente se le remite listados con resúmenes nominales de retenciones, por ejemplo de sentencias judiciales, de reintegro de anticipos, de regularizaciones...

Periódicamente, se realiza un traspaso de datos del GIP a contabilidad en bloque a la cuenta "control de nómina".

En otra tabla distinta a la anterior, se introduce la “nómina amarilla” mediante tecleo en Contabilidad de aquellas retribuciones y retenciones de personal no registradas en el GIP.

Una vez traspasados todos los datos, desde Contabilidad se aplican distintas rutinas al objeto de validar las imputaciones a las líneas contables que se han generado automáticamente, verificando que, por ejemplo, sean líneas de personal, del ejercicio corriente etc. De todo ello, se emite un listado de rechazos, que deben resolverse manualmente.

Periódicamente, Contabilidad genera un listado con todas las líneas presupuestarias de gastos de personal cuyo crédito ha sido sobrepasado, con el fin de que los distintos servicios preparen los documentos correspondientes de modificaciones presupuestarias. Sin embargo, al cierre del ejercicio no es factible realizar estas operaciones, por lo que para imputar de una manera razonable los gastos pendientes de registrar, es preciso ejecutar múltiples operaciones contables.

El retraso en la contabilización de gastos de personal en el SGEF obliga a que aquellos centros que precisen información oportuna para su gestión, necesitan implantar sistemas paralelos extracontables que les permitan obtenerla.

Respecto a la intervención de la nómina, en general, puede decirse que no se interviene la nómina del Gobierno de Navarra salvo determinadas operaciones tales como elementos variables de nómina y resoluciones de contratación de personal temporal -cuestión ésta que posteriormente analizaremos-.

En relación a otros procedimientos de control interno, en general, los centros gestores no realizan cuadros generales de la nómina, si bien sí se realizan seguimientos mensuales y/o análisis de variaciones mensuales. No obstante, aquellas unidades y organismos autónomos que no gestionan su nómina no pueden materializar operaciones de control interno puesto que desconocen con la rapidez exigible los importes devengados.

En conclusión, los puntos débiles detectados en la presupuestación, contabilización y control interno de los gastos de personal provocan que:

- La Intervención no puede ejercer adecuadamente su labor, ya que no siempre dispone de datos reales sobre créditos disponibles.
- El presupuesto deje de ser un instrumento útil para la gestión para convertirse en una rémora de la misma. Por otra parte, en general, la ejecución de los programas presupuestarios no refleja adecuadamente los gastos realizados de esta naturaleza, por lo que difícilmente pueden medirse aspectos de eficacia, eficiencia y economía en la gestión de los mismos.
- Los retrasos en la contabilización de la nómina se traducen en que la contabilidad del SGEF no es la herramienta adecuada para la toma de decisiones, por lo que al gestor se le obliga a buscar soluciones alternativas.

Recomendaciones:

Se estudie el coste/utilidad de la actual presentación y ejecución del Presupuesto del Gobierno en materia de personal tanto respecto a su control y seguimiento como a la posibilidad de materializar estudios relativos a eficacia, eficiencia y economía en la gestión de recursos públicos.

Procurar que la contabilidad de la nómina se realice en términos de oportunidad al objeto de que sirva como herramienta de gestión.

Desarrollar las funciones de Intervención, contemplando entre su actividad no sólo las funciones tradicionales de fiscalización sino ampliándolas al campo de la auditoría interna y dotándola de los medios humanos y materiales precisos.

C. 3. Procedimiento de contratación del personal temporal

Para la contratación temporal podemos distinguir los siguientes procedimientos aplicables -limitándonos exclusivamente a sus aspectos esenciales- en la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos:

A. Administración Núcleo: aplicado a todos los departamentos en que gestiona la nómina y en los organismos INAP y EVENA. El procedimiento se inicia mediante una petición autorizada del servicio demandante que se remite a la Dirección general de la Función Pública -Departamento de Presidencia- la cual, a su vez, la envía a la Dirección General de Organización y Sistemas -igualmente, Departamento de Presidencia- para que emita su informe preceptivo aunque no vinculante. En caso de que sea favorable, se procede a la contratación por parte de Función Pública; si resulta negativo, se remite al servicio peticionario para que emita las alegaciones oportunas, procediéndose posteriormente por Organización y Sistemas a elaborar el informe definitivo, que normalmente es el que decide la materialización o no de la contratación a realizar por Función Pública.

B. Departamento de Educación, Instituto Navarro de Salud Laboral e Instituto Navarro de Deportes y Juventud, siguen básicamente el procedimiento anterior excepto en que no interviene la Dirección de Función Pública, remitiéndose directamente la petición a Organización y Sistemas.

C. Instituto Navarro de Bienestar Social y Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea siguen un procedimiento totalmente autónomo e independiente del Departamento de Presidencia, pero que en esencia aplica los mismos aspectos básicos de aquél.

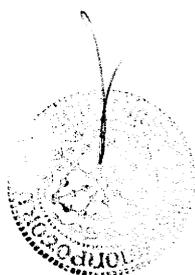
Una vez aprobada la resolución de contratación, se procede a determinar el procedimiento de selección, en el que básicamente se utilizan:

- Listas de que dispone la Administración procedentes de anteriores o actuales procesos selectivos.
- Petición al INEM de listas con demandantes de empleo
- En algún supuesto, se contrata a los mismos trabajadores que en años anteriores.

No existe un contrato tipo a aplicar, dado que son muy diversas circunstancias y exigencias a cubrir. No obstante, como se ha comentado anteriormente, la tendencia es utilizar la contratación administrativa -especialmente en la Administración de naturaleza propiamente Administrativa- de acuerdo con los siguientes tipos:

- Por vacante
- Por sustitución
- Por interinidad
- Por nuevas necesidades

Asimismo, hay que señalar que, en general y en todos los centros existen manuales escritos de instrucciones y procedimientos particulares aplicables a la contratación temporal.



Por último, debemos añadir que no siempre hay constancia de que el personal temporal esté incluido en los seguros complementarios que benefician a todo el personal fijo.

C. 4. Contabilidad e intervención de los gastos de personal temporal.

La contabilidad de las nóminas del personal temporal sigue el mismo procedimiento que las correspondientes al personal fijo, con la única peculiaridad, ya manifestada por esta Cámara en anteriores informes, de que no siempre se imputan a su correspondiente programa presupuestario.

Respecto a la Intervención, el Gobierno de Navarra mediante Acuerdo de 24 de enero de 1995, estableció con carácter general el procedimiento de intervención sobre la contratación temporal. Las principales características de este procedimiento eran las siguientes:

- El expediente de este tipo de personal constará fundamentalmente de: motivación de la necesidad a cubrir, duración del contrato siempre que pueda ser estimada, cuantificación de las retribuciones y cargas sociales e identificación de los créditos disponibles. Este expediente se acompañará además de informe sobre la adecuación a la normativa vigente de los contratos realizados.

- Con carácter previo a su aprobación, la Intervención verificará los extremos siguientes: cumplimiento de los trámites y documentación del propio Acuerdo, cuantificación correcta del contrato y crédito presupuestario adecuado y suficiente.

- Ahora bien, para contrataciones de sustituciones por enfermedad, vacaciones y en general para contratos de vigencia inferior a 2 meses, se simplifica al máximo la documentación del expediente y la intervención ejercerá una fiscalización a posteriori apoyándose en procedimientos de muestreo.

Sin embargo, el cumplimiento y materialización de este procedimiento de intervención está siendo limitado fundamentalmente por:

- Retraso significativo en la contabilización de los gastos de personal, lo que dificulta el seguimiento presupuestario de los créditos disponibles.

- Elevado número de contrataciones temporales para un número muy ajustado de interventores; así, en SNS-O durante 1994, se han realizado aproximadamente 10.100 contratos temporales, que deben de ser fiscalizados junto con la totalidad de gastos e ingresos del SNS-O por dos interventores.

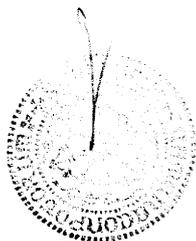
- Retraso en la remisión del expediente a fiscalizar, dándose la paradoja de que el trabajador contratado puede estar trabajando con anterioridad a la fiscalización de su expediente, e incluso haber concluido su relación laboral.

Esta situación, especialmente relevante en el SNS-O, obligó al Gobierno a dictar en mayo de 1995 un Acuerdo en que se establecía el siguiente procedimiento aplicable al citado SNS:

- La fiscalización de los contratos temporales se realizará a posteriori mediante el sistema de muestreo aleatorio.

- La fiscalización de determinadas retribuciones variables se efectuará igualmente a posteriori, en tanto se implante un sistema informático que permita realizar dicha fiscalización con carácter previo como en el resto de la Administración.

Recomendamos que se analicen, con la suficiente perspectiva temporal, los resultados de este procedimiento, procediéndose, en su caso, a implantar las modificaciones y mejoras que permitan garantizar una adecuada fiscalización interna de los gastos de personal temporal.



D. Recursos jurídicos en materia de personal

Este apartado pretende poner de manifiesto la situación en que se encuentra la Administración de la Comunidad Foral respecto a las reclamaciones presentadas por su personal en las distintas jurisdicciones y, en su caso, el reflejo de su repercusión económica en las Cuentas Anuales del Gobierno de Navarra.

Al igual que el resto de aspectos tratados, esta exposición se estructura de acuerdo con los distintos centros responsables en materia de personal.

Departamento de Presidencia

La tramitación, personificación y demás actuaciones necesarias en los procesos de reclamación son competencia, en principio, de los centros con responsabilidad en materias de personal.

Por tanto, al Departamento de Presidencia le corresponde la tramitación de los recursos del personal cuya gestión realiza. Además conoce los recursos planteados ante los Organismos Autónomos, excepto el SNS-O.

Junto a los aspectos anteriores, el Departamento de Presidencia centraliza la información respecto a:

a) Las sentencias que tienen repercusión económica, es decir, que debe abonarse por la Administración la correspondiente retribución, indemnización, etc. Esta repercusión se imputa a la partida presupuestaria correspondiente del ejercicio.

b) La sentencias que presentan repercusión jurídica por afectar por ejemplo a la Plantilla Orgánica.

No se dispone de información sobre sentencias desestimadas ni de las que no tengan repercusión de distinta naturaleza que las anteriores.

En relación a la repercusión económica, al Presupuesto de 1994 se le ha imputado un gasto de 119,2 millones de pesetas. Este importe hace referencia exclusivamente a las obligaciones reconocidas de gasto derivadas de sentencias resueltas, sin que se refleje en el Balance u otro estado financiero información sobre previsiones de gasto relativas a las sentencias pendientes de resolverse.

De los 119,2 millones, el 84 por ciento -100 millones- corresponde al SNS-O; el resto, a los distintos Centros y Departamentos.

En cuanto a las causas de las sentencias y el número de personas afectadas, presentamos los siguientes cuadros:

Causas	Número	
	Personas	Sentencias
Despido	67	59
Recl. Cuantitativa	182	29
Total	249	88

Es decir, han estado implicados un total de 249 personas en 88 sentencias. La cuestión "despido" representa el 67 por ciento de las sentencias, pero sólo abarca un 27 por ciento de personas implicadas; en reclamaciones cuantitativas -es decir, las derivadas de litigios -por ejemplo, atrasos, atrasos por antigüedad, compensaciones, etc.- supone un mayor número de personas afectadas, si bien con un menor volumen de sentencias.

Atendiendo a los centros origen de los anteriores procesos, observamos:

Centro	Número	
	Personas	Sentencias
Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea	204	72
Servicio Navarro de Bienestar Social	26	10
Resto	19	6
Total	249	88

Es decir, el SNS-O es el centro más litigioso en el proceso de recursos del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral.

Departamento de Educación

En 1994 se han tramitado 55 reclamaciones y recursos en materias de personal en el Departamento de Educación, de los que están pendientes de resolverse un total de 15, es decir, el 27 por ciento.

Las causas que han motivado dichas actuaciones han sido las siguientes:

Causas	Nº actuaciones
Despidos	4
Reclamación de cantidades	5
Reglamento provisión de vacante	9
Provisión y concursos	17
Varios	20

Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea

De acuerdo con el Balance de Gestión Anual elaborado por la Dirección de Recursos Humanos del SNS-O, los procedimientos tramitados por el Servicio Jurídico durante 1994 han sido:

1. Reclamaciones previas a la vía jurisdiccional social, 107
2. Procedimientos judiciales, 166 de los que:
 - jurisdicción social, 118
 - contencioso-administrativo, 48

Estos procedimientos son reflejo de una actividad significativa e intensa en el área jurídica del SNS-O.

El balance que presenta la resolución de los anteriores procedimientos es el siguiente:

1. Reclamaciones previas, resueltas por los propios servicios del SNS-O en un número de 100,

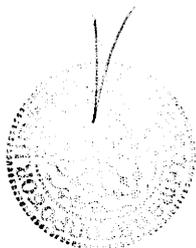
- Favorables al interesado 13%
- Favorables al SNS-O 87%

2. Procedimientos judiciales, que se ha resuelto en un número de 75, con el siguiente resultado:

- Favorables al interesado 67%
- Favorables al SNS-O 33%

La repercusión económica se limita, al igual que en el resto de centros, a los gastos derivados de los resoluciones imputados a la partida presupuestaria correspondiente del Departamento de Presidencia. De acuerdo con esta información, en 1994, esas resoluciones desfavorables supusieron un gasto de 100 millones, de acuerdo con el siguiente desglose (en millones):

Centro	Importe
Hospital Virgen del Camino	28
Atención Primaria Pamplona	20
Hospital Reina Sofía	17
Clínica Ubarmin	11
Ambulatorios	8
Otros	16
Total	100



Servicio Navarro de Bienestar Social

En la normativa reguladora del Instituto no figura, entre las funciones asignadas, la tramitación de recursos, que son competencia por tanto del Departamento de Presidencia.

La actuación de los servicios del Instituto se limita, en consecuencia, a colaborar con el Departamento mediante la emisión de informes que se le solicitan y la aportación de pruebas y certificados.

Instituto Navarro de Salud Laboral

Al igual que en el caso anterior, el Instituto no tiene expresamente asignadas las competencias sobre la materia que serían ejercidas, en consecuencia, por el Departamento de Presidencia.

Sin embargo y dada la reciente fecha de creación del Instituto, no se les ha planteado recurso alguno en materia de personal, aunque si se les presentan recursos sobre evaluaciones de incapacidades laborales, para cuyo estudio y tramitación carecen de letrados, a pesar de haberse solicitado expresamente su dotación.

Instituto Navarro de Deporte y Juventud

La competencia en la materia analizada corresponde, al igual que en los casos anteriores, al Departamento de Presidencia.

No obstante, existe una sentencia firme en materia de personal pronunciada en 1994, que supuso un desembolso a la Administración de 14 millones.

1. Dirección General que, en la nueva reestructuración de la Administración como resultado de las elecciones de mayo de 1995, se ha integrado dentro de la Dirección General de la Función Pública.

2. Además confecciona la nómina de los funcionarios del Consorcio de Bomberos, tanto de los procedentes del Gobierno de Navarra como del Ayuntamiento de Pamplona.

3. Elabora también la nómina del profesorado de los centros privados concertados.

Apéndice 4. Estructura retributiva del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos. Referencia a las empresas públicas y al Consorcio de extinción de incendios y salvamento de Navarra.

En la gestión de las organizaciones -tanto públicas como privadas- la gestión de personal se ha convertido en un pilar básico y estratégico para mejorar la competitividad y calidad en la prestación de su actividad o servicio y para lograr alcanzar los objetivos previstos. En la actualidad, son cada vez más los autores que afirman que el éxito de una organización se basa, fundamentalmente, en la calidad de las personas que lo integran.

Para afrontar este reto, se precisan tres elementos básicos que inciden en la gestión de personal:

- Comunicación
- Formación
- Retribución

La integración de los mismos conforman la “motivación” del personal como el elemento clave en todo este proceso.

Centrándonos en las retribuciones de los empleados públicos, como objeto específico de este informe, varios son los aspectos que interesan resaltar sobre su importancia:

- Es un instrumento de política económica que afecta tanto al volumen de empleo como al volumen de retribuciones.
- Su nivel adecuado y razonable permite tanto la permanencia en la función pública de sus empleados como su promoción y motivación, evitando con ello la posible descapitalización de recursos humanos de la Administración Pública.
- Es un marco referenciador para potenciales aspirantes a empleados públicos.

A. Modelo retributivo

El modelo retributivo aplicado en la Administración de la Comunidad Foral está regulado fundamentalmente por:

- Estatuto de Personal
- Acuerdos sobre las condiciones de empleo del Personal de la Administración de la Comunidad Foral y sus Organismos Autónomos y normativa posterior que lo desarrolla y/o complementa.
- Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra
- Ley Foral reguladora del régimen del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea
- Leyes Forales de Presupuestos
- Estatuto de Personal del Parlamento de Navarra y Cámara de Comptos de Navarra.

Sin olvidar los convenios colectivos que regulan las relaciones laborales de las empresas públicas forales.

Los esquemas que se exponen a continuación reflejan la estructura básica del modelo atendiendo a los distintos colectivos o submodelos siguientes:

1. Funcionarios en general
2. Funcionarios y Estatutarios del SNS-O
3. Policía Foral
4. Docentes no universitarios
5. Laboral en general
6. Laboral adscrito al SNS-O

ESTRUCTURA RETRIBUTIVA DEL PERSONAL FUNCIONARIAL EN GENERAL

1. Retribuciones personales básicas:

- Sueldo inicial
 - Grado
 - Premio antigüedad
-

2. Retribuciones complementarias del puesto de trabajo:

- Complemento del puesto de trabajo
 - Complemento de puesto directivo
 - Complemento de exclusividad
 - Complemento de incompatibilidad
 - Complemento de prolongación de jornada
 - Complemento de especial riesgo
 - Complemento de productividad
 - Complemento a niveles C, D y E
-

3. Otras retribuciones:

- Ayuda familiar
 - Horas extraordinarias
 - Trabajos a turnos, en horario nocturno o en festivo
 - Otras indemnizaciones y compensaciones
-

ESTRUCTURA RETRIBUTIVA DEL PERSONAL FUNCIONARIO Y ESTATUTARIO DEL SERVICIO NAVARRO DE SALUD-OSASUNBIDEA

1. Retribuciones personales básicas:

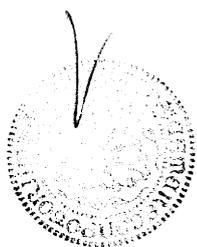
- Sueldo inicial
 - Premio antigüedad
-

2. Retribuciones complementarias del puesto de trabajo:

- Complemento de destino
 - Complemento específico
 - Complemento de productividad
 - Complemento de capitación
 - Complemento por trabajo nocturno
 - Complemento por trabajo en domingo o festivo
 - Complemento por guardias de presencia física o localizada
 - Complemento pagas extraordinarias
 - Complemento paga adicional
-

3. Indemnizaciones y otras retribuciones especiales:

- Plus de dispersión geográfica
 - Ayuda familiar
 - Complemento compensatorio
 - Horas extras
 - Otras indemnizaciones y compensaciones
-



ESTRUCTURA RETRIBUTIVA DE LA POLICÍA FORAL

1. Retribuciones personales básicas:

- Sueldo inicial
- Grado
- Premio antigüedad

2. Retribuciones complementarias del puesto de trabajo:

- Complemento de peligrosidad
- Complemento de puesto de trabajo
- Complemento de prolongación de jornada
- Complemento de incompatibilidad

3. Otras retribuciones:

- Ayuda familiar
- Horas extraordinarias
- Compensación por días festivos no disfrutados
- Otras indemnizaciones y compensaciones

ESTRUCTURA RETRIBUTIVA DE FUNCIONARIOS DOCENTES NO UNIVERSITARIOS

1. Retribuciones personales básicas:

- Sueldo inicial
- Grado
- Premio antigüedad

2. Retribuciones complementarias del puesto de trabajo:

- Complemento específico docente
- Complemento de puesto directivo docente

3. Otras retribuciones:

- Ayuda familiar
- Horas extraordinarias
- Trabajos a turnos, en horario nocturno o en festivo
- Otras indemnizaciones y compensaciones

ESTRUCTURA RETRIBUTIVA DEL PERSONAL LABORAL EN GENERAL

1. Sueldo base

2. Complementos salariales

a) Complementos comunes:

- | | |
|---------------------------|-------------------------|
| • de antigüedad | • de nocturnidad |
| • de dedicación exclusiva | • festivos |
| • de incompatibilidad | • horas extraordinarias |
| • compensatorio | • pagas extraordinarias |
| • de puesto de trabajo | |

b) Complementos específicos:

- grupos C, D y E
- destino docente universitario
- destino docente no universitario

c) Complementos retributivos de los cargos de especial responsabilidad del personal docente:

- no universitarios
- universitarios

d) Complementos retributivos de los cargos de especial responsabilidad del Departamento de Educación y Cultura y del Instituto Navarro de Deporte y Juventud:

e) paga de vacaciones

f) percepciones no salariales: indemnizaciones y compensaciones

ESTRUCTURA RETRIBUTIVA DEL PERSONAL LABORAL DEL SERVICIO NAVARRO DE SALUD-OSASUNBIDEA

1. Retribuciones personales básicas:

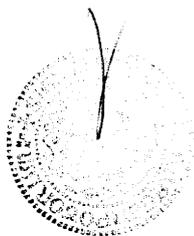
- Sueldo base
- Premio de antigüedad

2. Retribuciones complementarias:

- Complemento de destino
- Complemento específico
- Complemento de productividad extraordinaria
- Complemento de nocturnidad
- Complemento por trabajo en días festivos
- Complemento por horas extraordinarias
- Complemento por guardias de presencia física o localizada
- Complemento de capacitación

3. Indemnizaciones y otras retribuciones especiales:

- Plus de dispersión geográfica
- Pagas extraordinarias
- Retiración en vacaciones
- Paga adicional
- Complemento compensatorio
- Otras indemnizaciones y compensaciones



De la lectura de los cuadros anteriores podemos obtener las siguientes conclusiones:

1.ª Todos los submodelos analizados se adaptan al siguiente esquema fundamental:

- Retribuciones básicas, integradas por el sueldo inicial del correspondiente nivel, el grado y la antigüedad.
- Retribuciones complementarias del puesto de trabajo, tales como puesto de trabajo, dedicación exclusiva, prolongación de jornada, productividad -inspección tributaria-...
- Otro tipo de retribuciones y compensaciones, como ayuda familiar, horas extraordinarias, guardias...

Para la actividad puramente administrativa, las retribuciones básicas pueden suponer aproximadamente un 60 por ciento del total de retribuciones, en tanto que un 40 por ciento corresponderían al resto.

Las retribuciones complementarias y las de otro tipo alcanzan un número de aproximado de 40 conceptos retributivos.

2.ª Las características definitorias del sistema retributivo implantado en la Administración de la Comunidad Foral son las siguientes:

- Es un modelo cerrado y completo, basado en el nivel y en el cuerpo o escala del funcionario y en el que no caben otro tipo de retribuciones ni de cuantías que las contempladas en el mismo.
- Presenta un fuerte carácter personal, ya que una parte significativa de la retribución se establece en función de las circunstancias personales -nivel, grado y antigüedad- del que lo ocupa.
- Los complementos se aplican por bloques o cuerpos funcionariales y no siempre por razón del puesto de trabajo, ya que incluso el complemento de "puesto de

trabajo”, al ser un porcentaje del sueldo del correspondiente nivel, está retribuyendo igualmente al cuerpo o escala al que pertenece el funcionario.

- Los complementos retributivos ligados a la consecución de objetivos o de rendimiento tienen prácticamente un peso específico nulo sobre el total de gastos de personal ya que ascienden a 58 millones -27 millones a Inspección de Hacienda y 31 a Facultativos de Salud-. Así mismo, el sistema tenía previsto que parte del “grado” sirviera como instrumento retributivo de los méritos de los empleados, mediante los oportunos concursos; sin embargo, se ha convertido en otro concepto que retribuye la antigüedad, perdiendo su auténtico carácter o naturaleza.

- La propia rigidez del sistema ha propiciado la aparición de “fugas” y disfunciones en el mismo como posteriormente analizaremos.

3.^a En definitiva, el actual sistema retributivo se limita a una homogeneización de todos los puestos de trabajo con revisiones salariales -cuando se producen- apoyadas básicamente en el IPC anual, en el que no se han considerado factores de motivación y de productividad. No se contempla, por tanto, un modelo basado tanto en la individualización de las retribuciones como en la valoración real de los puestos de trabajo con revisiones salariales vinculadas a resultados o actividades; esto es, un modelo mixto -al que parece que se tiende, tanto en el campo privado como el público- compuesto de retribuciones fijas y retribuciones variables ligadas al rendimiento.

4.^a La homogeneización anterior se aplica igualmente en los altos cargos, sin tener en cuenta tanto la distinta responsabilidad y características del trabajo a desarrollar como su posible recompensa por logros obtenidos.

5.^a Los incrementos salariales se ligan, en su caso, a la previsible evolución de las tasas de inflación. Ahora bien en 1994 y 1995, las leyes forales de Presupuestos establecen la congelación de las retribuciones de los empleados y altos cargos públicos.

Sin embargo, y sin tener en cuenta los incrementos derivados de deslizamientos fundamentalmente por antigüedad, grado y ayuda familiar, podemos asegurar que tal congelación no es real excepto para las retribuciones de altos cargos y para determinado personal de niveles A y B adscritos fundamentalmente a la Administración Núcleo.

Esta afirmación se sustenta en que a través de Acuerdos sobre condiciones de empleo y los Decretos Forales que los desarrollan, el Gobierno de Navarra ha ido comprometiendo incrementos salariales para determinados colectivos de empleados públicos; en concreto, destacamos los siguientes:

a) Personal de los niveles C,D y E se les ha aplicado tanto en 1994 como en 1995 un incremento anual del 3 por ciento en el sueldo inicial de su nivel. Este aumento es aplicable a todo el personal de esos niveles excepto a los del SNS-O, Consorcio de Bomberos y personal sanitario no adscrito al SNS-O.

b) El personal docente no universitario -tanto funcionario como laboral- experimenta un incremento de sus retribuciones en 1994 y 1995 a través del aumento del complemento específico docente. Así para cada uno de los años citados, este complemento experimenta el siguiente incremento anual sobre el sueldo del nivel:

Catedráticos y asimilados	3,75 %
Enseñanza Secundaria y asimilados	4,75 %
Profesores Técnicos FP y asimilados	4,5 %
Maestros EGB y asimilados	5,25 %

c) Policía Foral. En 1994, los miembros de la Policía Foral se beneficiaron de un incremento de su complemento de puesto de trabajo que supuso un aumento del 3 por ciento del sueldo inicial del correspondiente nivel. Este incremento no afectó a las siguientes categorías profesionales:

- Oficiales

- Sargentos y Cabos de la Sección de Protección de Autoridades, que se les asigna un complemento de prolongación de jornada del 10 por ciento del sueldo del nivel correspondiente.

- Policía Foral de la Sección de Protección de Autoridades y Sargentos, Cabos y Policías de la Sección de Juego y Espectáculos, que se les redujo el complemento de puesto de trabajo en un 7 por ciento y se les asignó un complemento de prolongación de jornada del 10 por ciento de su nivel.

d) Personal adscrito al SNS-O. Complemento específico de los niveles B-fundamentalmente ATS y asimilados-, C, D y E que experimentan tanto en 1994 como en 1995 un incremento anual del 4-5%.

En definitiva, el sistema descrito se traduce esencialmente en:

A. Régimen general

Se estructura en función de los niveles y complementos correspondientes establecidos en la Plantilla Orgánica, de acuerdo con lo regulado en el Estatuto.

No obstante, se han apreciado determinadas “fugas o rupturas” del sistema general. En concreto, destacamos:

- Creación de complementos de productividad y modificación de otro tipo de complementos.

- Transformaciones con fines meramente retributivos de unidades orgánicas en otras de rango superior.

- Establecimiento de puestos de libre designación.

- Dietas por asistencia a Consejos de Administración de empresas públicas para determinados altos empleados (Secretarios, Directores de Servicios y Jefes de Sección)

B. Excepciones del Régimen General

Además de las ya mencionadas excepciones derivadas de la propia inaplicabilidad del Estatuto -personal docente, policía foral y del Servicio Navarro de Salud- la estructura retributiva general presenta además las siguientes excepciones en materia retributiva:

- Altos cargos de la Administración.
- Idem de organismos autónomos
- Idem de empresas públicas

B. 1. Estructura retributiva de los altos cargos de la Administración

Entendemos por Altos Cargos de la Administración Foral los siguientes:

- Presidente del Gobierno
- Presidente del Parlamento
- Presidente de la Cámara de Comptos
- Consejero
- Director general



Su estructura retributiva está formada por:

1. Retribución fija, establecida en las Leyes Forales de Presupuestos y normas reguladoras del Parlamento y Cámara de Comptos. Se aplica a la totalidad de los mismos.

2. Retribución complementaria, en el supuesto de que el Alto Cargo tenga la condición de funcionario, seguirá percibiendo las retribuciones correspondientes a sus circunstancias personales. Igualmente, si es parlamentario foral, pueden percibir las dietas reglamentariamente establecidas por asistencia a las sesiones.

3. Otras retribuciones monetarias:

a) Presidente del Gobierno:

- Dietas por asistencia al Consejo de Administración de la CAN y de otras empresas del grupo.

- Gastos Diversos/Representación

b) Consejeros

- Dietas por asistencia al Consejo de Administración de la CAN.

- Gastos Diversos/Representación

c) Presidente del Parlamento y de la Cámara de Comptos

- Gastos Diversos/Representación

d) Director General⁴

- Dietas por asistencia a Consejos de Administración de las empresas públicas forales.

4. Otras retribuciones en especie, fundamentalmente el uso de vehículo oficial, seguros complementarios y asistencia sanitaria.

B. 2. Estructura retributiva de los directores gerentes de los organismos autónomos

La cuantificación de su retribución se establece mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno, consistiendo en una cuantía fija. En el supuesto de ser funcionario, percibiría además las retribuciones correspondientes a su situación personal.

B. 3. Estructura retributiva de los gerentes de las empresas públicas

La cuantificación de su retribución se establece mediante Acuerdo del Consejo de Administración correspondiente.

⁴. Ocho directores generales perciben este tipo de retribución

B. Estudio de retribuciones

Este apartado se estructura en los cuatro subapartados siguientes:

- Retribuciones de 1994
- Comparación en dicho ejercicio con las retribuciones de otras Administraciones Públicas.
- Evolución de las retribuciones de la Administración en el periodo 1991-1995
- Comparación con las retribuciones del Sector Privado.

A continuación desarrollamos los puntos anteriores.

Retribuciones de 1994

De acuerdo con la Ley Foral de Presupuestos para 1994, las retribuciones de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad Foral no experimentaron incremento alguno.

Sin embargo, y tal y como se ha comentado anteriormente, ello no implica la inexistencia de subidas salariales además de las derivadas de los deslizamientos por antigüedad, grado...

Para aquellos funcionarios cuyos complementos no están afectados por incrementos específicos, sus retribuciones se mantienen a los mismos niveles que el ejercicio anterior, partiendo de la retribución del nivel E cuyo sueldo inicial asciende a 1,5 millones de pesetas.

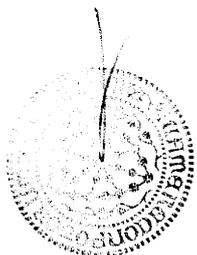
Esta ausencia de incremento salarial se aplica igualmente al personal laboral - en las mismas condiciones que los funcionarios- y a los altos cargos y personal eventual.

1. A continuación exponemos un conjunto de datos relativos a las retribuciones fijas de 1994 de los empleados públicos de acuerdo con un Estudio elaborado por la Dirección General de la Función Pública-Servicio de Personal y obtenido a partir de las cuantías que se determinan para cada una de las plazas de la plantilla orgánica en el Presupuesto de 1995.

Tal como enuncia el propio Estudio, para "una correcta interpretación de los datos, es preciso conocer que las retribuciones fijas de cada plaza se componen de dos bloques:

- a) dependiendo únicamente de la plaza,
 - Sueldo de nivel
 - Complementos de la plaza
- b) dependiendo de la persona que lo desempeña,
 - Antigüedad
 - Grado
 - Ayuda familiar
 - Complementos personales absorbibles

No se han tenido en cuenta las retribuciones de carácter variable, como pueden ser horas extraordinarias, productividad, capitación, guardias, etc." Tampoco se han considerado los beneficios y prestaciones sociales aplicados a los funcionarios.



RETRIBUCIONES FIJAS MEDIAS (en millones de pesetas), POR NIVELES

Nivel	Importe	Índice
E	2,2	100
D	2,6	118
C	2,9	132
B	3,9	177
A	5	227

Es decir, la diferencia media retributiva entre el nivel A y el nivel E es del 127 por ciento.

RETRIBUCIONES FIJAS MEDIAS (en millones de pesetas), POR DEPARTAMENTO

Departamento	Importe
Presidencia	3,4
Economía y Hacienda (*)	3,7
Administración Local	3,9
Ordenación del Territorio y Medio Ambiente	3,3
Educación y Cultura	3,9
Salud (*)	3,6
Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones	3,2
Agricultura, Ganadería y Montes	3,6
Industria, Comercio, Turismo y Trabajo	3,6
Bienestar Social, Deporte y Vivienda	2,8

(*) No se incluye la retribución por productividad

Destaca el comparativamente reducido importe del Departamento de Bienestar Social y en el otro extremo, los correspondientes a Administración Local y Educación.

RETRIBUCIONES FIJAS MEDIAS (en millones de pesetas) DEL NIVEL A Y E, POR DEPARTAMENTO

Departamento	Nivel A	Nivel E
Presidencia	5,3	2,2
Economía y Hacienda	5,4 *	2,3
Administración Local	4,7	2,2
Ordenación del Territorio y Medio Ambiente	5	2,3
Educación y Cultura	4,5	2
Salud	5,7 *	2,3
Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones	5,9	2,4
Agricultura, Ganadería y Montes	5,2	2,3
Industria, Comercio, Turismo y Trabajo	5,6	2,2
Bienestar Social, Deporte y Vivienda	5,1	2,1

(*) No se incluye la retribución por productividad

Es decir, en el nivel E no se aprecian diferencias significativas entre departamentos, situándose su retribución en torno a la media -2,2 millones-. Sin embargo,

en el nivel A se observa una mayor dispersión en sus retribuciones medias ya que van desde 4,5 hasta 5,9 millones.

RETRIBUCIONES FIJAS MEDIAS (en millones de pesetas), POR EDAD

Tramos	Importe
- 30 años	3
30-39 años	3,5
40-49 años	3,8
50-59 años	4
+ 60 años	4

Esto es, que entre el primer tramo y el de más edad se aprecia una diferencia retributiva de un 33 por ciento, si bien permanece prácticamente estable desde el tramo de los 50 años.

RETRIBUCIONES FIJAS MEDIAS (en millones de pesetas), POR SEXO

Sexo	Importe
Hombres	4
Mujeres	3,4

Como se aprecia, la retribución media del hombre es superior en un 12 por ciento a la de las mujeres. Tal como señala el citado Estudio, dado que la retribución de una plaza en la Administración no varía en función del sexo de quien la desempeña, la causa de estas diferencias retributivas habrían de buscarse tanto en los conceptos retributivos personales -ayuda familiar, antigüedad, grado...- como en su escasa presencia en los puestos directivos.

2. Respecto a los altos cargos, se mantienen congeladas sus retribuciones desde 1992 en las siguientes cuantías (en millones):

Cargo	Importe
Presidente del Gobierno	7,6
Presidente del Parlamento	7,4
Pte. Cámara de Comptos	6,9
Consejero	6,9
Director General	6,3

De las cifras anteriores puede darse la paradoja y de hecho se está dando que la retribución de determinados altos funcionarios -por todos los conceptos retributivos- sea superior a la de su superior jerárquico.

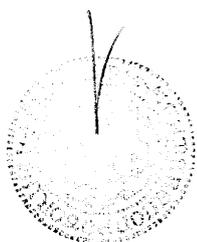
No obstante, en las cifras anteriores no están incluidas otro tipo de retribuciones dinerarias, fundamentalmente las dietas por asistencias a Consejos de Administración de las empresas públicas forales -0,55 millones/anuales, aplicables a los Directores Generales- y de empresas tales como la Caja de Ahorros de Navarra y su grupo -media de unos 1,8 millones/anuales, para el Presidente y Consejeros del Gobierno-⁵.

⁵. Según Memoria de 1994 de la Caja de Ahorros de Navarra

Igualmente no se incluyen la cuantificación de otro tipo de retribuciones (residencias, uso de coches oficiales, gastos diversos de Presidente/Consejero...)

3. En relación con las retribuciones de los directores-gerentes de organismos autónomos, en 1994 presenta el siguiente detalle incluyendo todos los conceptos (en millones de pesetas):

Organismo autónomo	Importe
Instituto Navarro de Bienestar Social	7,7
Instituto Navarro de Deporte y Juventud	6,9
Instituto Navarro de Administración Pública	8,5
Instituto Navarro de Salud Laboral	8,2
Evena	6
Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea	11,7
MEDIA	8,1
MEDIA sin SNS-0	7,5



Como puede observarse, salvo en dos casos -EVENA y Deporte y Juventud- las retribuciones de los Directores-Gerentes de los organismos autónomos de la Comunidad Foral superan la retribuciones iniciales del propio Presidente del Gobierno de Navarra.

En el cuadro siguiente se muestra para los Altos Cargos y Empleados la retribución percibidas por el cargo y/o puesto así como el resto de las más significativas retribuciones -tanto monetarias como en especie- a las que tienen derecho.

RELACIÓN DE RETRIBUCIONES (Importes en millones de pesetas)

RETRIBUCIÓN MONETARIA						
ALTOS CARGOS	Por el cargo	Consejos Adm. empresas públ.	Consejos Adm. otras empresas (2)	Gastos diversos	Residencia	Coche oficial
Presidente Gobierno	7,6	no	1,8	si	opcional	si
Presidente Parlamento	7,4	no	no	si	no	si
Pte. Cámara Comptos	6,9	no	no	si	no	si
Consejero	6,9	no	1,8	si	no	si
Director general	6,3	0,55 (1)	no	no	no	a disposición

EMPLEADOS PÚBLICOS	Retribución	Consejos Adm. empresas públ.	(5) Residencia	Otras ayudas sociales (6)
Altos empleados (3)	nivel y complem.	0,55 (4)	no	si
Resto empleados	nivel y complem.	no	no	si

(1) Un total de 8 directores generales.

(2) Se refiere al Consejo de Administración de la Caja de Ahorros de Navarra.

(3) Se incluyen Secretarios, Directores de Servicio y Jefes de Sección.

(4) En número de 40.

(5) Excepto un Alto empleado y determinados empleados rurales

(6) Asistencia sanitaria, formación ...

Como se aprecia, en Altos Cargos, la retribución complementaria más importante es la derivada de los Consejos de Administración de la Caja de Ahorros de Navarra, que incrementan sus sueldos públicos en un 24 por ciento -Presidente- y un 26 por ciento-Consejeros-.

Para los Altos Empleados, la complementaria más importante es la percepción de las dietas por asistencia a los Consejos de Administración de las Empresas Públicas.

Por último, en el cuadro siguiente se analiza la posición relativa, respecto a las retribuciones del Presidente del Gobierno, de las percibidas por el resto de altos cargos y estamentos de la Administración.

Dentro del concepto de retribuciones se incluye tanto las percibidas de acuerdo con las Leyes Forales de Presupuestos -1ª columna, aplicable a los Altos Cargos institucionales— como las estimadas teniendo en cuenta todos los conceptos retributivos -2ª columna-.

Retribución del	Ley foral de presupuestos (1)	LFP (1) + Cons.Admón
Presidente del Gobierno	100	100
Presidente del Parlamento	97	79
Presidente de la Cámara Comptos	91	73
Consejeros	91	93
Director General	83	67-73
Gerente OOAA con mayor retribución	154	124
Media Gerentes OOAA	108	86
Gerente Emp.Pública con mayor retribución	210	170
Media Gerentes Emp. Públicas	97	79

(1) En caso de reunir la condición de funcionarios, percibirían además las retribuciones correspondientes a sus circunstancias personales, estimadas como mínimo en un 0,4 millones de pesetas/año.

Como puede apreciarse, respecto a la 1ª columna, las retribuciones de organismos autónomos y empresas públicas superan claramente a las del Presidente del Gobierno.

En relación con la 2ª columna, se estrechan las diferencias retributivas entre el Presidente y los gerentes de organismos autónomos y empresas públicas, ya que supera por ejemplo a la media de ambos sectores. Sin embargo, se incrementan las diferencias con los cargos institucionales que o bien no tienen dietas por asistencia a consejos de administración -Presidente del Parlamento y de la Cámara de Comptos- o bien les corresponden las de menor importe -Directores Generales-.

Estudio comparativo de retribuciones de 1994

Esta Cámara pretendía realizar un estudio comparativo de las retribuciones de 1994 de los empleados públicos de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas.

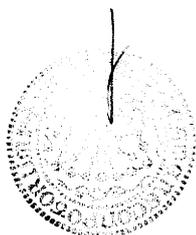
Sin embargo, la inexistencia de análisis rigurosos sobre la cuestión así como el propio y especial régimen retributivo de Navarra nos ha impedido la consecución global de nuestro objetivo.

No obstante, sí hemos podido analizar dos estudios parciales relativos a las retribuciones de los Servicios Regionales de Salud y del INSALUD -elaborado por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea- y la comparación de las retribuciones de

los altos cargos para aquellas Comunidades Autónomas que cuentan con Órgano de Control Externo cuyas asignaciones se publican en sus respectivos Boletines Oficiales y por tanto referido a importes de público conocimiento -confeccionado por esta Cámara de Comptos-

A continuación comentamos los principales resultados de estos estudios:

a) Retribuciones de los Servicios de Salud: En el cuadro, que se inserta a continuación, se presenta, de acuerdo con la información elaborada por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea en fecha de junio de 1995, las retribuciones que para dicho ejercicio se prevén en los distintos servicios de salud de las comunidades autónomas y del Insalud. En dicho cuadro no se incluye por razones de espacio la retribución de los distintos complementos percibidos (festivos, guardias, noches...)



ESTUDIO COMPARATIVO DE RETRIBUCIONES DE SERVICIOS REGIONALES DE SALUD AÑO 1995

Estamento	Insalud	Navarra (SNS-O)	Cataluña (ICS)	P. Vasco (O-SVS)	Valencia (SVS)	Galicia (SGS)	Andalucía (SAS)	Canarias (SCS)
Jefe Servicio	6.030.792	6.274.487	7.135.398	7.097.939	6.406.560	6.526.191	6.142.932	6.450.778
Jefe Sección	5.264.296	5.546.725	6.353.946	6.343.105	5.589.316	5.757.170	5.264.330	5.684.296
Adjunto	4.503.326	4.811.467	5.513.167	5.494.323	4.743.772	4.989.914	4.558.694	4.923.326
Médico At. P. rim.	4.221.182	4.374.041	4.021.654	5.494.323	4.647.376	4.485.098	4.221.194	4.221.182
Jefe Enfermería	3.025.468	3.642.547	3.512.672	3.509.323	2.996.824	2.920.562	3.027.328	3.147.868
A.T.S.	2.527.386	3.036.192	2.749.350	3.041.210	2.617.866	2.618.056	2.765.430	2.887.830
T.E.R.	1.931.364	2.402.701	2.206.356	2.987.044	2.125.812	1.982.794	1.969.114	1.931.364
Aux. Enfermería	1.678.760	2.046.745	1.844.362	2.419.417	1.850.626	1.696.328	1.786.976	1.655.540
Celador	1.629.464	1.945.694	1.789.986	2.222.649	1.731.234	1.656.714	1.695.894	1.629.464
T.A.P.	3.422.822	4.072.383	3.432.502	3.768.922	3.527.200	3.478.304	3.825.326	3.422.822
Técnico Med.	2.501.730	3.359.720	2.513.586	3.168.482	2.566.398	2.536.538	2.874.378	2.501.730
Administrativo	1.919.184	2.396.091	2.171.220	2.661.153	2.083.596	1.970.614	2.235.682	1.919.184
Aux. Administrat.	1.698.272	2.058.234	1.953.346	2.419.416	1.816.846	1.748.156	1.836.248	1.622.936
Serv. Grales.	1.581.976	1.734.533	1.684.134	2.165.026	1.657.202	1.586.150	1.663.818	1.558.756

Fuente: Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. Junio'95.

De su análisis destacamos:

- El estamento médico del SNS-O percibe unas retribuciones por debajo del resto de Comunidades, excepto Andalucía y superiores a las del INSALUD.
- El estamento de enfermería y auxiliar percibe unas retribuciones, en general, de las más elevadas.
- El personal no sanitario está mejor retribuido en Navarra que en resto de los comparados, si exceptuamos el personal administrativo y auxiliar del Servicio Vasco de Salud.

En cuanto a la cuantía de los distintos complementos, las retribuciones del SNS-O estarían por encima de la media del resto de servicios sanitarios.

Retribuciones Altos Cargos: En el cuadro siguiente se reflejan los datos obtenidos, cuya presentación se ofrece tomando la información de Navarra como datos de partida o base 100



Cargo	Navarra	País Vasco	Andalucía	Canarias	Valencia	Galicia
Presidente del Gobierno	100	151	123	132	131	140
Presidente del Parlamento	100	146	—	119	—	—
Pte.Comptos/Tribunal Cuentas	100	145	114	127	122	126
Consejero	100	145	114	127	122	126
Director General	100	111	96	116	—	104

Prácticamente en todas las Comunidades analizadas y para todos los puestos de trabajo, las retribuciones de altos cargos son superiores- en algunos supuestos muy significativamente- a las percibidas por sus homónimos de Navarra, si bien en el caso de Director General se observa una cierta uniformidad. En concreto, se observa:

- Presidente de Gobierno, percibe unas retribuciones inferiores cuantificadas entre un 23 y un 51 por ciento.
- Presidente del Parlamento, de un 19 a 46 por ciento.
- Presidente de la Cámara de Comptos y Consejeros, de un 14 a 45 por ciento.
- Director General, entre un 4 a un 11 por ciento, si bien en un caso -Andalucía- presenta retribuciones inferiores.

Evolución de las retribuciones de la Administración en el periodo de 1991-1995

En los cuadros siguientes se muestra la evolución experimentada por las retribuciones de los empleados forales y de los altos cargos.

El análisis de la correspondiente retribución de los empleados forales se ha centrado en la evolución de la cuantía retributiva del nivel E, como nivel base de la estructura implantada en el Estatuto de Personal.

EVOLUCIÓN NIVEL E

Ejercicio	Indice	
	Pesetas corrientes	Pesetas constantes
1991	100	100
1992	106,5	101,2
1993	112,9	101,2
1994	112,9	96,7
1995*	112,9	93,4

(*) IPC estimado del 3,5 por ciento

Del cuadro anterior se desprende que, si bien en términos corrientes la retribución del nivel E ha experimentado un incremento en el quinquenio de aproximadamente un 13 por ciento, en términos reales ha disminuido su capacidad adquisitiva en torno a un 7 por ciento en ese mismo periodo.

Si nos centramos en la retribución de los Altos Cargos -de acuerdo con las leyes forales de presupuestos- observamos:

Cargo	Indice 91 Crrte/Const.	Indice 1995 *	
		Corriente	Constante
Presidente del Gobierno	100	106,5	88,1
Presidente del Parlamento	100	106,5	88,1
Pte. Cámara de Comptos	100	106,5	88,1
Consejero	100	106,5	88,1
Director General	100	112,9	93,4

(*) IPC estimado del 3,5 por ciento

Es decir, que salvo la retribución del Director General -que sigue idéntico patrón a la evolución del nivel E-, las percepciones del resto de Altos Cargos ha experimentado un crecimiento corriente de sólo un 6,5 por ciento en todo el quinquenio analizado; si el estudio se realiza en pesetas constantes, se aprecia un disminución de su poder adquisitivo de un 12 por ciento.

Para completar el análisis efectuado, el cuadro siguiente refleja la evolución en el periodo 1991-1994 de la retribución media de los empleados públicos de la Administración Civil del Estado incluidos en la Mesa General de Negociación⁶:

Ejercicio	Indice	
	Pesetas corrientes	Pesetas constantes
1991	100	100
1992	108,6	103,2
1993	112,4	101,8
1994	113,9	98,3
1995 *	117,3	98,3

(*) estimación sobre un incremento retributivo del 3,5 por ciento y de idéntica tasa de incremento de IPC.

Es decir, en el periodo analizado, las retribución media de los empleados públicos se incrementó en un 17 por ciento - en Navarra, el nivel E un 13 por ciento-, observándose una pérdida de poder adquisitivo del 1,7 por ciento -en Navarra, esta pérdida para el nivel E es del 6,6 por ciento-.

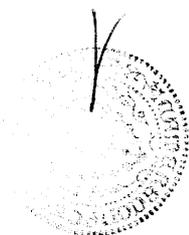
Comparación con retribuciones del sector privado

En este apartado no pretendemos realizar un estudio exhaustivo sobre la cuestión -que escaparía al alcance propio de este trabajo- sino que nos limitaremos a exponer un conjunto de informaciones y datos que ilustren tal comparación, sin entrar en otro tipo de valoraciones como, por ejemplo, sobre la estabilidad del puesto de trabajo de los empleados públicos.

⁶. Datos obtenidos del artículo "Política de retribuciones para 1995" de Juan Luis Blanco Sevilla, publicado en la Revista Presupuesto y Gasto Público nº 14 de 1994, página 225, editada por el Instituto de Estudios Fiscales.

En primer lugar, en el cuadro siguiente se compara el incremento real en porcentaje de retribuciones establecidos en las correspondientes Leyes Forales de Presupuestos para los empleados públicos -sueldo del nivel E- y altos cargos con el incremento pactado en los distintos convenios colectivos firmados en Navarra⁷ y con la evolución⁸ del incremento salarial de los directivos españoles en el periodo 1991 a 1994. Estos incrementos incluyen las pagas compensatorias derivadas de aumentos de inflación superiores a las previsiones iniciales.

Igualmente se comparan los datos anteriores con la evolución del Producto Interior Bruto (PIB) nominal per cápita de Navarra⁹, indicador considerado como uno de los más idóneos en estudios de esta naturaleza.



Ejercicio	Leyes forales presupuestos		Conv. colect Amto. salarial	Increm. Salarial Directivos	Incr. PIB per cápita
	Empleados	A. cargos			
1989	2,16	2,16	8,43	-	-
1990	10	10	8,63	-	10
1991	6,58	6,58	8,31	9,5	10
1992	6,46	6,46	7,27	7,9	4
1993	6	0	6,60	5,4	3
1994	0	0	4,51	3,6	3,35 (*)

(*) datos provisionales

Como se aprecia, salvo en 1990, el incremento salarial derivado de los convenios colectivos supera claramente al de los empleados públicos y altos cargos.

Por otra parte, los incrementos salariales de los directivos se encuentran igualmente bastante alejado de la situación aplicada a los empleados públicos y sobre todo a los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral.

Respecto al PIB, los incrementos del sector privado superan el incremento del PIB per cápita en los últimos ejercicios. Las variaciones de los empleados públicos, sin embargo, no presentan una tendencia clara, ya que coexisten incrementos y decrementos significativos en los ejercicios analizados respecto al PIB per cápita.

A continuación, recogemos la previsión salarial media de directivos¹⁰ para el ejercicio de 1995 (en millones de pesetas):

PREVISIÓN SALARIAL MEDIA 1995

Puesto	Retribución monetaria
Director general	25,2
Director funcional	14,6
Mando Intermedio	8,5
Técnico	4,5

7. Según "Memoria Económica 1994" editada por la Cámara Navarra de Comercio e Industria, Pamplona 1995, pág. 90.

8. Base de datos de HAY Group, comentado en el periódico "Cinco Días" del 10 de abril de 1995, página 10.

9. Según "Papeles de Economía". Volúmenes 55 y 59.

10. Idem, HAY Group.

Sin entrar en ningún otro tipo de valoraciones, se puede colegir fácilmente lo alejado que de las anteriores cifras se encuentran la retribución aplicada en la Administración. Así, todos los altos cargos de Navarra y los niveles A se encuadrarían en una posición ubicada entre “técnico y mando intermedio” del cuadro anterior.

En el cuadro siguiente, se refleja la naturaleza¹¹ de las retribuciones percibidas por los Directores Generales y Personal Técnico:

Tipo de retribución	Director general Porcentaje	Técnico Porcentaje
Fija	72	88
Variable	13	3
En especie	15	13

Como puede apreciarse, la retribución de naturaleza variable, además de que está imponiéndose en determinados ámbitos, adquiere una importancia relevante en el total retributivo del Director General, no tanto en el personal técnico. Este tipo de retribuciones no se han planteado todavía en la Administración.

Por último, y de acuerdo con los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística ¹², el cuadro siguiente indica las retribuciones medias (en millones) obtenidas para 1994 en el Sector de Industrias y Servicios - sector más equiparable a la Administración Pública-y su incremento respecto al ejercicio anterior.

Tipo	Navarra		Media nacional	
	Importe	% Incremento	Importe	% Incremento
Empleados	2,9	9,2	2,9	3,7
Obreros	2,1	7,7	1,8	4,7
Media	2,4	8,3	2,3	4,7

De acuerdo con la metodología aplicada por el INE, dentro de la categoría de “empleado” se ubican los cotizantes adscritos a la Seguridad Social dentro de los grupos 1 al 6 que coincidirían básicamente con todo tipo de empleado público de naturaleza propiamente administrativa; dentro de “obrero” se consideran los trabajadores manuales y peones.

Como se desprende, las retribuciones medias de los empleados públicos correspondientes a los niveles inferiores estarían en cierta medida equiparadas, cuando no superiores, a sus homólogas en el campo privado.

¹¹. Idem, HAY Group.

¹². INE “Encuesta de salarios en la industria y los servicios” correspondiente al 4.º trimestre de 1994 y a la media anual de dicho año.

C. Sector público empresarial

En este apartado se pretende dar a conocer aspectos básicos del sistema retributivo aplicado por las empresas públicas dependientes de la Administración de la Comunidad Foral.

Con este objetivo se circularizó a las empresas que se citan en el Anexo. Recordamos, tal como se comenta en el apartado de "Alcance", que el trabajo se ha limitado a las empresas con participación en el capital superior al 51 por ciento y creadas fundamentalmente a iniciativa expresa del Gobierno de Navarra.

De la información recibida, se extraen las siguientes conclusiones o aspectos a resaltar:

1.^a A 31 de diciembre de 1994, las empresas circularizadas tenían contratadas un total de 536 personas, destacando la empresa TRACASA que cuenta con 181 personas.

Del total de personal, 15 corresponde a funcionarios del Gobierno de Navarra que se encuentran en la situación de "servicios especiales o situación asimilada"

A la citada fecha, no tenían personal las siguientes empresas:

- Nafinco
- Obras Públicas de Navarra
- Etudesa
- Sarriguren
- Compel
- Navarra '92

2.^a Las relaciones retributivas de estas empresas están reguladas básicamente por los Convenios Colectivos del sector privado en que se involucran o incardinan, fundamentalmente el de Oficinas y Despachos.

3.^a En 1994, la retribución media de las empresas públicas ascendía a 3,4 millones, cuya distribución por niveles¹³ es la siguiente (en millones):

	Retribución Media	Equivalencia Gobierno Navarra *
A	5	1
B	3,7	0,95
C	2,6	0,90
D	2,1	0,81
E	1,8	0,82
Media	3,4	

(*) Tomando como base 1 las retribuciones medias de los niveles del Gobierno de Navarra recogidos en el presente Informe.

Como se desprende del cuadro, en general y salvo para el nivel A, el resto de niveles de las empresas públicas perciben una retribución media inferior a su equivalente en el Gobierno de Navarra.

¹³. De acuerdo con una asignación realizada por esta Cámara.

Por empresas, la retribución media abarca desde los 2,3 a los 7,9 millones.

4.^a La retribución media de los directores/gerentes de las empresas públicas asciende a 7,4 millones anuales, presentando sin embargo esa media unos extremos que abarcan desde 5 hasta 16 millones.

Por estratos, estas retribuciones las agrupamos de acuerdo con el siguiente cuadro:

Estratos	Número empresas	Porcentaje
5-8 millones	11	73
más de 8 millones	4	27

Por otra parte, las empresas ITG Vacuno y Selgana contaban con el mismo Gerente.

5.^a Cuatro empresas de las circularizadas presentan para sus altos directivos la existencia de contratos que expresamente contemplan indemnización para rescisión de su relación laboral, es decir, contratos "blindados". Estas empresas son:

- Cetenasa (3 altos directivos)
- Ceinsa (1 alto directivo)
- Sodena (1 alto directivo)
- Riegos de Navarra (1 alto directivo)

Normalmente la indemnización consiste en la retribución de un ejercicio.

6.^a En relación a la variación de las retribuciones de 1994 en relación con las de 1993, presentamos los siguientes resultados:

	Empresas
Presentan incrementos generales (1)	3
Presentan incrementos parciales (2)	3
No presentan ningún tipo de incremento	10

(1) Índice del coste de la vida

(2) Normalmente del 3 por ciento para determinados puestos y 0% para el resto.

7.^a Ninguna de las empresas circularizadas presenta la contratación de planes de pensiones complementarios para sus empleados y altos cargos de las mismas.

8.^a Seguros. Sólo 4 empresas de las circularizadas no presenta ningún tipo de seguro para sus empleados. Normalmente, la póliza contratada consiste en un seguro de vida por 2 millones y de accidentes por 10 millones, siendo beneficiarios la totalidad de los trabajadores de la empresa. No obstante, existen seguros de esta naturaleza con coberturas de hasta 40 millones.

Dos empresas tiene contratado un seguro de responsabilidad civil por una cobertura de 100 millones.

9.^a El 50 por ciento de las empresas circularizadas (8) presentan dietas por asistencia a las reuniones del Consejo de Administración. Estas dietas, idénticas en importe en todas ellas, alcanzan las 550.000 pts/año por miembro de consejo, suponiendo un coste total anual de 40,1 millones. El número de beneficiarios es de aproximadamente 70, procedentes de todos los campos de la actividad económica, si bien predominan los altos cargos (Directores Generales) y altos empleados (Se-

cretarios, Directores de Servicio y Jefes de Sección) del Gobierno de Navarra. Se ha constatado que nadie percibe dietas de dos o más Consejos de Administración.

La Cámara de Comptos viene recomendando reiteradamente la necesidad de dictar la normativa necesaria para precisar "... el alcance y límites a que se sujeta la percepción de dietas por asistencia a Consejos de Administración" por parte de los funcionarios y altos cargos de la Administración.

10ª No es adecuada la fórmula de pago empleada para satisfacer las retribuciones de los funcionarios que prestan su actividad en las empresas públicas y que se encuentran en situación administrativa de servicios especiales -paga el Gobierno de Navarra y reintegra la nómina posteriormente la empresa pública, independientemente de la "gratificación" satisfecha por la empresa- y en nuestra opinión no se adapta a lo estipulado en el número 3 del artículo 24 del vigente Estatuto, ya que ese personal, en estos momentos, no presta su servicios en la Administración y por tanto no corresponde a ésta el pago de sus retribuciones.

D. Consorcio de Bomberos

De acuerdo con la contestación a nuestra petición de datos, exponemos los aspectos y conclusiones más significativas del Consorcio para el Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento de Navarra.

1.ª La Plantilla Orgánica de Personal a 31 de diciembre de 1994 contempla un total de 337 personas, distribuidas en los siguientes niveles:

Niveles	Número
A	2
B	5
C	15
D	315
Total	337

A la citada fecha, prestaban sus servicios en el Consorcio un total de 292 empleados, de acuerdo con el siguiente destino:

Destino	Funcionarios
Operativo	232
Servicios auxiliares	53
Administración	3
Dirección	4
Total	292

El Consorcio no cuenta con personal laboral fijo; no obstante, a 31 diciembre, estaban contratados temporalmente un total de 14 trabajadores, fundamentalmente en el puesto de bombero.

Hay que destacar igualmente el significativo número de contratos temporales que se realizan en la Campaña de Verano -163 contratados- y en la de Invierno -17 contratados-.

2.^a La Dirección del Consorcio y los Sindicatos firmaron en 1992 un Convenio Colectivo que regula las condiciones de trabajo. Además, es de aplicación complementaria y supletoria, atendiendo a su procedencia de origen, los acuerdos del Gobierno de Navarra y del Ayuntamiento de Pamplona.

La estructura retributiva sigue el esquema del resto de la Administración, es decir, niveles y complementos; entre éstos, se contemplan los siguientes:

- Jefatura
- Dedicación exclusiva
- Incompatibilidad
- Puesto de trabajo
- Especial riesgo.

3.^a En 1994, el incremento salarial aplicado fue del 1,43 por ciento, establecido como compensación de la desviación del IPC previsto de 1993.

4.^a En cuanto a seguros, además de los propios del Gobierno de Navarra y Ayuntamiento de Pamplona, el Consorcio cuenta con una póliza de responsabilidad civil de todo su personal -capital asegurado de 50 millones- y un seguro individual colectivo para las personas movilizadas o que intervengan voluntariamente en las actividades propias del Consorcio.

Apéndice 5. Absentismo laboral

Los indicadores sobre absentismo laboral forman parte del sistema integrado de información útil para la dirección, tanto en el campo privado como público, con el fin de que se estudie, evalúe y adopten, en su caso, las medidas correctoras necesarias para lograr una utilización óptima de los recursos humanos de cualquier organización.

El seguimiento y análisis del absentismo de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad Foral es responsabilidad de cada uno de los centros con competencias en materia de personal.

Del trabajo realizado, destacamos:

A. Metodología aplicada para su seguimiento por los diversos centros

El tratamiento del absentismo no es homogéneo en los centros analizados.

Esta falta de homogeneidad se materializa en :

a) Se han detectado centros que no realizan un tratamiento global y específico del absentismo de sus empleados y/o no abarcan la totalidad de los mismos.

b) Dentro de absentismo, no todos incluyen los mismos conceptos, ya que, como ejemplo con mayor repercusión, en algunos supuestos se incluyen las bajas por enfermedad sin necesidad de parte médico y en otros casos no.

c) No todos presentan idéntico formato, detalle y/o desglose de la información del absentismo de sus empleados.

En conclusión, esta falta de homogeneidad en el tratamiento del absentismo, por una parte, distorsiona la comparabilidad de los resultados que se enuncian en el apartado siguiente y, por otra, dificulta la adopción de las oportunas medidas correctoras de gestión sobre política de personal, impidiendo igualmente evaluar racionalmente su coste económico.

Recomendamos el establecimiento de unas normas concretas sobre el seguimiento y control del absentismo de personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral y que sean aplicables homogéneamente a todos los centros con competencias en la materia.

B. Resultados obtenidos

A continuación exponemos los resultados de absentismo proporcionados por los servicios responsables correspondientes.

Departamento de Presidencia

El Departamento de Presidencia elabora anualmente unas estadísticas sobre el "el absentismo por incapacidad laboral transitoria". Sin embargo, y en nuestra opinión, este estudio es incompleto, tal y como ponen de manifiesto los propios autores, por dos causas esencialmente:

a) Quedan excluidos del mismo los funcionarios propios de la Comunidad Foral no afiliados a la Seguridad Social, el personal laboral y estatutario del SNS-O y el personal laboral y funcionario docente del Departamento de Educación.

b) El seguimiento se limita, dentro de la incapacidad laboral transitoria, a las siguientes causas : enfermedad común, accidente no laboral, maternidad y accidente laboral.

Teniendo en cuenta los aspectos anteriores, a continuación resaltamos los aspectos más interesantes del citado Estudio:

Atendiendo a la naturaleza de la relación con la Administración, el porcentaje de jornadas no trabajadas por el personal en situación de ILT fue:

Relación	1993*	1994*
Fijo	8,88	8,12
Temporal	5,53	4,22
MEDIA	5,77	5,77

* 1993: promedio de personal analizado, 1.472

* 1994: promedio de personal analizado, 1.476

Como se aprecia, se mantiene estable entre 1993 y 1994 la media de absentismo, si bien la del personal fijo duplica prácticamente a la del personal temporal.

Atendiendo al Departamento, el anterior porcentaje se distribuye de la siguiente manera:

Departamento	1993	1994
Presidencia	4,03	3,95
Economía y Hacienda	4,12	1,93
Administración Local	4,70	1,37
Ordenación del Territorio	8,75	2,36
Educación y Cultura	5,60	4,40
Salud	5,72	6,19
Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones	1,18	3,63
Agricultura, Ganadería y Montes	5,85	3,67
Industria, Comercio, Turismo y Trabajo	5,64	3,28
Bienestar Social, Deporte y Vivienda	7,29	8,49

En 1993, el 67 por ciento de los Departamentos presentan valores por encima de la media, destacando fundamentalmente por su exceso el índice de Ordenación del Territorio y por su defecto el de Obras Públicas.

En 1994, sin embargo, sólo dos Departamentos -22 por ciento- superan la media del año, destacando el valor de Bienestar Social -8,49- y el de Administración Local -1,37-.

Atendiendo a la causa que provoca la ILT, tenemos:

Causa	1993	1994
Enfermedad común	74	77
Accte. no laboral	9	7
Maternidad	14	14
Accidente Laboral	3	2
Total	100 %	100 %

Es decir, la enfermedad común es la causa que explica prácticamente dos tercios de los jornadas perdidas.

En el siguiente cuadro, se presenta la duración media de las bajas por ILT:

Días	1993	1994
- 15 días	66	55
16-30 días	12	14
31-60 días	8	14
61-90 días	3	5
+ 91 días	11	13
Total	100 %	100 %
MEDIA (nº días)	32	41

Es decir, en 1994 disminuyen las bajas de corta duración, aunque en contrapartida se incrementa en 9 días la media de duración de las mismas.

Por último, en el cuadro siguiente se indica, en millones, el coste que ha supuesto las bajas por ILT para la Administración Foral.

Ejercicio	Reintegro Seg.Social	Coste Gov.de Navarra	Total
1993	84	78	162
1994	97	80	178

Es decir, que el coste para el Gobierno de Navarra se ha incrementado en 1994 respecto a 1993 en un 3 por ciento, aunque el coste total ha aumentado en un 10 por ciento.

Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea

El control del absentismo de los empleados del SNS-O se realiza en cada uno de los centros y se centraliza en los Servicios Generales.

De su seguimiento destacamos que incluye tanto las bajas con parte como las de sin parte médico y dentro del concepto "particular" incluye además de los días de asuntos propios, las salidas por diversos motivos en horas de trabajo. No se incluye como concepto la puntualidad.

En el cuadro siguiente se muestra los resultados del absentismo de 1993 y 1994 atendiendo a la causa que lo provoca.

Causa	1993	1994
Enfermedad	4,04	4,23
Sindical	0,27	0,28
Maternidad	0,78	0,74
Estudios	0,45	0,45
Huelga	0	0,04
Particular	0,64	0,90
Total	6,63	6,18

La principal causa de absentismo se corresponde con "enfermedad" que explica aproximadamente el 68 por ciento del índice total anual de 1994.

Respecto a 1993, se ha producido un incremento en el índice de absentismo del 0,45 que, en porcentaje, supone un aumento del 7,3 por ciento. Como causa más significativa que explica fundamentalmente este incremento se encuentra el absentismo por motivos "particulares" que experimenta un crecimiento del 41 por ciento.

En el cuadro siguiente, se muestra el absentismo por centros.

Centro	1993	1994
Sericios Centrales	8	6,66
Hospital de Navarra	7,78	9,14
Hospital Virgen del Camino	6	6,22
Clínica Ubarmin	7,13	5,43
Asistencia Especializada	3,96	5,7
A.Tudela	6,57	4,71
A.Estella	3,5	5,65
Atención Primaria	5,32	5,94
Total	6,18	6,63

Por centros, el que presenta un mayor nivel de absentismo es el Hospital de Navarra. Respecto a 1993, se observan importantes incrementos en el Área de Estella, Asistencia Especializada y Hospital de Navarra. En sentido contrario destaca Servicios Centrales y Área de Tudela.

Por último, se muestra el absentismo por estamentos.

Estamentos	1993	1994
Facultativos Especialistas	4,61	4,46
Facultativos no especialistas	4,05	4,49
Sanitarios titulados	5,46	6,28
Sanitarios no titulados	7,07	8,56
Administrativos	6,4	6,75
Servicios Generales	12,15	13,09
Total	6,18	6,63

El absentismo más importante corresponde a los "servicios generales" que duplican aproximadamente el índice anual.

Respecto a su evolución con el ejercicio anterior, destaca el incremento en "sanitarios no titulados", observándose que, salvo el estamento de especialistas, en ningún otro disminuye el grado de absentismo.

Educación y Cultura

En general podemos decir que desde el Departamento de Educación y Cultura se realiza un seguimiento individualizado del absentismo de sus empleados pero no se realiza un análisis y explotación global del mismo.

El absentismo por enfermedad se controla por los servicios médicos del Departamento.

El control presencial, en las Oficinas Centrales, se realiza a través de las fichas horarias. En los centros docentes y para el personal docente, los resúmenes mensuales de las fichas horarias se remiten al Servicio de Inspección; para el personal no docente, el control es ejercido por el Director y Secretario del centro.

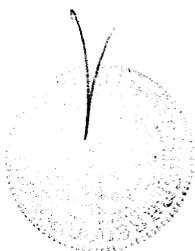
Instituto Navarro de Bienestar Social

El control de absentismo del personal del Instituto se realiza descentralizadamente en la Dirección-Servicios Generales y en las diversas Residencias.

No todas las residencias remiten sus datos a los servicios generales y la estadística anual que se elaboran se limita exclusivamente al personal de estos servicios generales.

Destacamos igualmente que la misma presenta un mayor detalle, control y especificaciones que el resto de seguimiento de absentismo analizados.

En conclusión, la explotación anual de datos sobre absentismo que a continuación comentamos se limita exclusivamente al seguimiento del personal de Dirección-Servicios Generales del propio Instituto, que viene a representar un 20 por ciento del total de su personal. No obstante, este seguimiento presenta un mayor nivel de calidad que el resto de centros analizados.



Causa	1993	1994
Enfermedad con ILT	3,90	3,64
Enfermedad	0,50	0,94
Licencia y permisos	1,88	1,55
Puntualidad	0,06	0,15
Salidas particulares	0,64	0,98
Ausencia	1,32	1,15
Sindical	0,39	0,46
Formación y euskera	1,84	1,03
Total	10,53	9,90

Como puede observarse, se ha producido una disminución del índice de absentismo en 1994 respecto al ejercicio anterior que podemos cuantificar porcentualmente en un 6 por ciento.

Por causas, la enfermedad con ILT explica el 37 por ciento del absentismo, si bien ha disminuido respecto al ejercicio anterior.

Por último, y para 1994, se indica el índice de absentismo observado por mes:

Mes	Absentismo	Mes	Absentismo
Enero	7,63	Julio	10,17
Febrero	11,35	Agosto	9,67
Marzo	9,37	Septiembre	8,29
Abril	9,79	Octubre	11,22
Mayo	9,79	Noviembre	8,53
Junio	8,97	Diciembre	14,05

Destaca fundamentalmente el mes de diciembre con un valor significativamente superior al medio anual.

Instituto de Salud Laboral

El índice de absentismo estimado en el Instituto alcanza en 1994 un valor del 3,95.

Atendiendo a la naturaleza de la relación laboral, dicho índice se desglosa en:

Personal	Indice absentismo	Horas absentismo
Fijo	4,11	4.404
Temporal	3,42	1.139
Total	3,95	5.543

Es decir, el índice del Instituto se ha traducido en unas horas de absentismo de 5.543 horas/anuales sobre un total de aproximadamente 140.500 horas hábiles.

Por causas, el detalle es el siguiente:

Causa	Absentismo
Enfermedad con parte	2,2
Enfermedad	0,19
Huelga	0,06
Maternidad	1,5
Total	3,95

Tal y como se desprende, el motivo fundamental del absentismo lo constituye la "enfermedad con parte" que explica el 56 por ciento del total de absentismo del centro.

Por meses, el absentismo anual presenta la siguiente evolución:

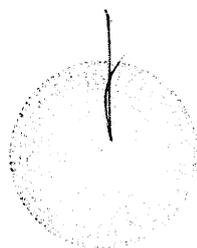
Mes	Absentismo	Mes	Absentismo
Enero	1,95	Julio	4,28
Febrero	2,85	Agosto	5,66
Marzo	4,22	Septiembre	4,82
Abril	4,20	Octubre	1,64
Mayo	3,20	Noviembre	3,94
Junio	4,71	Diciembre	5,85

Como puede observarse, los mayores índices se concentran en los meses de agosto y diciembre.

Instituto Navarro de Deporte y Juventud / Instituto Navarro de Administraciones Públicas

Si bien realizan un control sobre la asistencia del personal de ambos Institutos, no se dispone de análisis y estudios globales y anuales sobre el absentismo de sus empleados.

En conclusión, de acuerdo con los datos anteriores y con las limitaciones tanto cuantitativas como cualitativas, los datos de absentismo obtenidos para 1994 en los distintos centros de la Administración de la Comunidad Foral han sido los siguientes:



Dpto. Presidencia	5,77
Servicio Navarro de Salud	6,18
Servicio Navarro de Bienestar Social *	9,90
Instituto Navarro de Salud Laboral	3,95
Departamento Educación y Cultura	no disponible
Instituto Navarro de Deporte y Juventud	no disponible
Instituto Navarro de Administración Pública	no disponible

(*) recoge el mayor número de motivos o causas de absentismo de todos los procesos analizados.

C. Comparación con otros sectores

Resulta interesante contrastar los datos anteriores con los procedentes de otros sectores de la Administración y del campo privado, aunque con la falta de homogeneidad que conlleva el concepto de absentismo resulta difícil extraer conclusiones sobre cuantía y causas.

Así, esta Cámara de Comptos ha dispuesto de los siguientes datos al respecto:

<i>a) Administración local de Navarra</i>	
• Mancomunidad de la Comarca de Pamplona 1994	3,07
• Ayuntamiento de Pamplona 1993	8,38
<i>b) Sector privado</i>	
• Horas anuales no trabajadas en porcentaje sobre la jornada efectiva, España 1994 ¹⁴	3,8
• Horas anuales no trabajadas en porcentaje sobre la jornada efectiva, Navarra 1994 ¹⁵	4,3
• Media de absentismo Sector Industrial 1994 ¹⁶	5,49
• Media de absentismo Sector Financiero 1994 ¹⁷	2,9

Es decir, con todas las matizaciones posibles, se observa en el sector privado unos valores inferiores a los del sector público.

¹⁴. Según datos de la "Encuesta de Coyuntura Laboral 1994" elaborada por la Dirección General de Informática y Estadística del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

¹⁵. Idem "Encuesta de Coyuntura Laboral 1994".

¹⁶. Obtenido de la Revista "Capital Humano" n° 78, de mayo de 1995.

¹⁷. Según la revista "Capital Humano" n° 76, de marzo de 1995.

Anexo: Relación de empresas públicas

ITG Agrícola

ITG Porcino

ITG Vacuno

Gedesa

Selgana

Planetario

Vinsa

Viveros

Nilsa

Riegosa

Nasersa

Navarra'92

Tracasa

Sodena

Cetenasa

Ceinsa

Soles System

Nafinco

Obras Públicas

Etudesa

Sarriguren

Compel

