



La auditora D^a María Asunción Olaechea Estanga, en el marco de la realización de los trabajos de fiscalización del informe “*Contratación de Personal en la Administración Foral 2012-1015*” solicita se emita informe jurídico que verse sobre las siguientes cuestiones:

1. Incidencia en la contratación de personal de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
2. Aplicación en Navarra de las disposiciones aprobadas en materia de personal del Sector Público en el Real Decreto Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público y en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios 2012, 2013 y 2014.
3. Normativa aprobada en Navarra desde el ejercicio 2012 que establezca restricciones a la contratación de personal u otras medidas relacionadas con el personal del Sector Público Foral encaminadas al cumplimiento de la estabilidad presupuestaria.

En atención a lo anterior, la Letrada que suscribe emite el siguiente:

INFORME

PRIMERO. Incidencia en la contratación de personal de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

El importante déficit que en 2009 presentaba el sector público en España, fue determinante para la aprobación de **la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera** (en adelante LOEPSF). Esta norma fue directa consecuencia de la reforma en septiembre de 2011 del artículo 135 de la Constitución Española. Básicamente dicho artículo introduce una regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural de España y limita la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; es decir, la meta es obtener la consolidación fiscal en los términos definidos en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y monetaria de 2 de marzo de 2012.

Los tres objetivos básicos de la LOEPSF son: garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones públicas, fortalecer la confianza en la

estabilidad de la economía española y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea de cumplimiento en materia de estabilidad presupuestaria.

Esta norma regula en forma única la materia sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de todas las administraciones públicas españolas, es decir, Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, y administración de la Seguridad Social, así como sus entes dependientes, quedando el sector público configurado a efectos de la normativa de estabilidad y sostenibilidad (vid. Art. 2 LOEPSF). En relación con la estabilidad presupuestaria, además ha de tenerse en cuenta que los objetivos de déficit presupuestario se fijan en el primer semestre de cada año mediante acuerdo del Consejo de Ministros y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, acuerdo que debe remitirse a las Cortes Generales, conforme dispone el artículo 15 de la LOEPSF para su aprobación.

En la Comunidad Foral de Navarra (Gobierno de Navarra y Entidades Locales con sus respectivos entes dependientes) — de acuerdo con lo dispuesto en la disposición final tercera LOEPSF — la aplicación de dicha norma siempre deberá realizarse de acuerdo con lo establecido en el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. La aplicación y efectos de la norma en tema de políticas de personal en la Comunidad Foral de Navarra será objeto de posterior análisis específico.

La LOEPSF no contiene normativa específica alguna que en forma directa afecte a la contratación de personal por el sector público al que es de aplicación. No obstante, hay que tener en cuenta que el cumplimiento de la normativa regulada en la LOEPSF sí tiene lógica incidencia en la contratación de personal de dicho sector público dada la evidente valoración de dicha actividad como importante componente del gasto de las administraciones públicas, lo que asimismo conlleva su importancia en la actividad presupuestaria, de planificación y de gestión presupuestaria.

La incidencia de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en las políticas de personal de las administraciones públicas se pone de manifiesto en la regulación que en relación con los gastos de personal se realiza en diversas normas derivadas de o para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la LOEPSF.

Así por ejemplo, el desarrollo reglamentario de la LOEPSF a que ha dado lugar a la exigencia de diversas obligaciones de información en relación con el gasto sobre personal público recogidas en el artículo 7 de la LOEPSF, está conformado, principalmente por la **Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la LOEPSF** y por la **Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre. RCL 2014\1509** que la modifica.



La LOEPSF determina en su artículo 7 la obligación de suministro de una amplia información detallada sobre los gastos de personal tanto de las CCAA como de las EELL. La redacción vigente de la Orden de 2014 (la cual desarrolla este artículo) ha venido a incrementar de forma importante las obligaciones de información sobre gastos de personal, exigiendo en su párrafo 4 un mayor desglose en relación con número de efectivos, clases de personal, retribuciones individualizadas de todo el personal, añadiendo mayores exigencias de información sobre todo para las entidades locales:

“Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales remitirán, una vez aprobados sus correspondientes presupuestos y estados financieros, información detallada sobre los gastos de personal, contenidos en los mismos con el desglose y alcance que se determina en el apartado 2 de este artículo.

Asimismo, remitirán información sobre la ejecución de los gastos de personal durante el mencionado ejercicio, así como la ejecución definitiva de dicho presupuesto o estados financieros.

2. La estructura y contenido de la información se referirá a los siguientes apartados, ámbitos y partidas en el correspondiente ejercicio presupuestario:

a) Órganos estatutarios, como pueden ser las asambleas legislativas, tribunales de cuentas o cualquier otro órgano de esta naturaleza y entes integrantes del Inventario de Entes del sector público autonómico y local. Se recogerán por separado los datos referidos a los sectores sanitario, educativo universitario, educativo no universitario, de la Administración de justicia y policía autonómica y local.

b) Retribuciones básicas, complementarias, acción social, aportaciones a planes de pensiones, cotizaciones al sistema de seguridad social a cargo del empleador e indemnizaciones.

c) Efectivos por clases de personal, incluyendo altos cargos.

d) Dotaciones o plantillas presupuestarias de personal, con el desglose orgánico expresado en el apartado a).

3. La información mencionada en el apartado 2 se referirá tanto al presupuesto inicial como al presupuesto ejecutado y se remitirá en los plazos previstos en los artículos 13 y siguientes.

4. Igualmente se remitirá información de los efectivos de personal, así como sobre sus retribuciones de acuerdo con el siguiente desglose y referido al mismo ámbito de entidades indicado en la letra a) del apartado 2, en los términos que se establezcan en las correspondientes instrucciones, de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Número de efectivos y clases de personal diferenciando: altos cargos o asimilados, funcionarios de carrera e interinos, personal estatutario fijo y temporal, personal eventual de confianza, personal laboral fijo y temporal incluyendo, en ambos casos, tanto el acogido a Convenio Colectivo, como al excluido del mismo, máximos responsables, personal directivo y otro tipo de personal que se determine en el modelo normalizado e instrucciones aprobadas al efecto.

b) Todas las retribuciones, de manera individualizada, de los puestos de trabajo ocupados por el personal mencionados en el apartado a), diferenciando las retribuciones básicas y las complementarias asignadas al puesto de trabajo así como aportaciones a planes de pensiones o seguros colectivos y cualquier retribución de carácter extra salarial.

Respecto a las retribuciones de carácter variable se remitirá para todos los colectivos citados, los módulos y el gasto anual de cada concepto incluyendo, en el caso de incentivos al rendimiento, los criterios existentes para su distribución y fijación de las cuantías individuales.

c) Por tipo de personal citado en la letra a) el número de efectivos por modalidades de jornada.

d) La siguiente información referida a los cargos electos de las entidades locales:

1.º El número de cargos electos diferenciando: alcaldes, concejales, o asimilado, presidentes, diputados y consejeros de las diputaciones forales, diputaciones provinciales y cabildos y consejos insulares. o cargo asimilado.

2.º Todas las retribuciones, cantidades percibidas por asistencia a los órganos colegiados o cualesquiera otra que hubiesen sido asignadas al cargo y no correspondan a la compensación de un gasto previo efectivamente realizado, de manera individualizada, percibidas por los cargos electos recogidos en el apartado 1.º anterior.

La información mencionada en este apartado se referirá a 31 de diciembre y se remitirá anualmente antes del 30 de abril siguiente.

5. Si la Comunidad Autónoma o la Entidad local lo autoriza, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá acceder a la información que conste en sus respectivos Registros de personal.

La aplicación de esta norma reglamentaria a Navarra, ya en su redacción original (2012) estaba prevista en su Disposición adicional única, considerando esencial la necesaria adaptación al régimen foral de acuerdo con el Convenio económico y sin perjuicio de las especialidades que puedan derivarse del mismo de acuerdo con lo decidido por la Comisión Coordinadora. La redacción de la Orden en 2014 no deroga esta disposición adicional, pero matiza en su artículo 4.4 el régimen específico de remisión de esta información para las EELL de Navarra en los siguientes términos:

“Las Corporaciones Locales de los territorios históricos del País Vasco y las corporaciones locales de la Comunidad Foral de Navarra podrán remitir la información económico-financiera de acuerdo con lo previsto en el apartado 1, o bien, a través de la intervención o unidad que ejerza sus funciones en las Diputaciones Forales del País Vasco o la Comunidad Foral de Navarra, según corresponda, quienes la remitirán al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de conformidad con los medios y procedimientos previstos en el artículo 5.”

Aparte de lo anterior, hay otras normas relacionadas con la LOEPSF que se dictan para el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y que afectan a materia de personal.

La clasificación por el tipo de regulación o medida sustantiva que afecta a las políticas de personal relacionada con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera puede sistematizarse de acuerdo a los siguientes criterios:

1. Medidas extraordinarias permanentes, tomadas a raíz de la crisis y de la situación excepcional y justificadas en la necesidad de cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

Dentro de esta clasificación es norma esencial el **Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público**. Esta norma ya ha sido objeto de análisis jurídico por esta Asesoría Jurídica en lo que respecta a su aplicación a Navarra (Informe jurídico de 27 de septiembre de 2011) habiendo emitido la Cámara de Comptos el *Informe de fiscalización sobre el Recorte Salarial aplicado a los empleados públicos derivado de la Ley Foral 12/2010*. A los efectos de su análisis a ambos trabajos nos remitimos. Únicamente añadir que pese a que la norma se justifica en una situación coyuntural y por ello contingente, afirmando lo extraordinario de sus medidas, curiosamente no plantea el restablecimiento de la situación cuando cesen las circunstancias especiales que argumentaron la actuación. La permanencia de las medidas hace que las mismas dejen de ser extraordinarias para convertirse en la norma ordinaria aplicable. La paradoja es que estas medidas han incidido de forma específica y permanente en el sistema de retribuciones de los funcionarios públicos, no aplicándose de forma homogénea en el empleo público (diferente aplicación en función de la clase de empleado público, y dentro de cada clase aplicación proporcional teniendo en cuenta



únicamente criterios económico-retributivos y no otros, como puesto de trabajo, responsabilidad, desempeño...). La pretendida intangibilidad de las retribuciones de los empleados públicos ha quedado con esta norma bastante debilitada.

Por su parte, el **Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, por el que se adoptan medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad**, recoge medidas permanentes junto con otras que son especificadas como temporales y que por ello serán analizadas en el siguiente subcriterio.

Así por ejemplo, al contrario que la anterior norma analizada en este Real Decreto Ley 20/2012 se regula de forma definitiva la homogeneización de la posibilidad de suspensión de efectos o modificación de los convenios colectivos y acuerdos que afecten a personal laboral (negociación colectiva de personal laboral) o a personal funcionario (mesas generales de negociación) cuando concurra causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas. Esta medida es de gran relevancia ya que implica que los órganos de gobierno de las administraciones públicas (plenos de los ayuntamientos, consejos de gobierno de las CCAA) pueden modificar e incluso suspender en forma *unilateral* la aplicación de un convenio colectivo del personal laboral, lo que evidentemente modula la aplicación del Derecho Laboral al empleo público.

Así mismo esta norma limita en el ámbito del empleo público los derechos sindicales hasta entonces reconocidos, restringiendo o reconduciéndolos a los estrictamente previstos en la normativa laboral.

También con pretensión de permanencia esta norma modifica el régimen de jubilación forzosa de los funcionarios incluidos en el régimen general de la seguridad social que será el que se prevea en cada momento en las normas reguladoras de dicho régimen para el acceso a la pensión de jubilación ordinaria en la modalidad de contributiva, dejándose de aplicar el coeficiente reductor por razón de la edad.

Dentro de la normativa con vocación de permanencia, debemos citar como prueba de la importancia de la gestión presupuestaria de personal —centrada ahora en el ámbito de las administraciones de las EELL— en el cumplimiento de la consolidación fiscal las modificaciones que en esta materia se han introducido en la **Ley 7/1985 de 2 de abril, de Bases de Régimen Local por la aprobación de la ley 27/2013 de racionalización de la administración Local**.

2. Normas extraordinarias y temporales, entre las que pueden diferenciarse las de contenido económico (congelación y disminución temporal o puntual de las retribuciones) y las de contenido material o

sustantivo (sistema de permisos y vacaciones, complemento en supuestos de incapacidad transitoria, derechos sindicales...).

Dentro de este grupo citaremos en primer lugar parte de la regulación en el ámbito de personal al servicio de las Administraciones Públicas realizada por el ya mencionado **Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, por el que se adoptan medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad**. Esta norma contiene diversas disposiciones que afectan a todos los empleados públicos existiendo un claro esfuerzo de homogeneización en la aplicación de las medidas, independientemente de si se trata de personal laboral, personal funcionario u otra clase de empleado público.

Así por ejemplo, en materia de derechos económicos se suprime durante el año 2012 la paga extraordinaria de navidad o su equivalente, condicionando al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria la posible devolución total o parcial, en dinero o en especie (planes de pensiones o contratos de seguro colectivo).

De carácter temporal son también las medidas dirigidas a reducir los días de libre disposición, los adicionales por antigüedad y se suspenden todos los pactos o acuerdos que contradigan estas disposiciones, adoptándose estas mismas medidas para el personal laboral. En este ámbito también se realizan ciertas homogeneizaciones en cuanto al régimen básico de permisos y vacaciones de los empleados públicos.

También temporal es la modificación del régimen retributivo de personal incluido en el régimen general de la Seguridad Social, determinando cuantías máximas aplicables al complemento retributivo a percibir en situaciones de incapacidad transitoria temporal, siendo esta medida también igualmente aplicable a personal funcionario y personal laboral.

En los Presupuestos Generales del Estado de 2015, Disposición Adicional Duodécima, se regula la recuperación (parcial) de la paga extraordinaria y adicional del mes de diciembre de 2012 del personal del sector público. La disposición tiene carácter básico y se dicta en ejercicio de las competencias exclusivas del 149.1.18º y 13ª de la Constitución

3. Normas presupuestarias. Temporalidad anudada al ejercicio.

De forma específica, si bien no se trata de normas extraordinarias, debe añadirse **las disposiciones aprobadas en materia de personal del Sector público en materia presupuestaria** y en las correspondientes **Leyes de Presupuestos del Estado del periodo analizado (2012 a 2015)**. Su temporalidad proviene de que son disposiciones pensadas para su aplicación en un ejercicio presupuestario.



La primera de estas disposiciones es el **Decreto Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público**, norma que se aprueba a los efectos de prorrogar los Presupuestos Generales del Estado de 2011 para 2012 incluyendo modificaciones que se estiman necesarias para el cumplimiento de los objetivos de déficit y demás principios relacionados con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera.

En materia de empleo público, básicamente se sigue con la congelación salarial ya aplicada con anterioridad, se ahonda en la congelación de la oferta de empleo público, con ciertas excepciones que se recogen en el mismo artículo, y se determina que para el conjunto del sector público estatal, la jornada ordinaria de trabajo tendrá un promedio semanal no inferior a las 37 horas y 30 minutos.

La congelación de salarios y la congelación de la oferta de empleo público con sus limitaciones se legisla en ejercicio de las competencias exclusivas recogidas en el artículo 149. 1. 13º de la CE, es decir, bases y coordinación general de la actividad económica, por lo que es de aplicación en todo el territorio nacional, teniendo en cuenta el ámbito de aplicación subjetivo de la norma determinado en el artículo 2 de la misma (sector público a los efectos de aplicación de las anteriores medidas).

Siendo esta la primera norma presupuestaria que congela la oferta de empleo público a citar para el periodo analizado, sin embargo hemos de constatar que la misma no es la primera que limita la oferta de empleo público en los Presupuestos Generales del Estado. La cronología al respecto comienza con la **Ley 2/2008 de Presupuestos Generales del Estado 2009**, primera que, modificando en este sentido las políticas expansivas anteriores en función pública, reduce la tasa de reposición recogida en los anteriores Presupuestos Generales del Estado del 100%(2007, 2008) al 30%, tasa de reposición aplicable en los Presupuestos Generales del Estado de 2009. En los siguientes Presupuestos Generales del Estado—los correspondientes al ejercicio 2010— esta tasa de reposición volvió a sufrir una nueva reducción, fijándose por la **Ley 26/2009 de Presupuestos Generales del Estado para 2010** una nueva tasa máxima de reposición del 15% y sus correspondientes limitaciones. La tasa de reposición es de nuevo reducida por la **Ley 39/2010 de Presupuestos Generales del Estado para 2011**. Es en este ejercicio cuando ya por primera vez se limita al 10% la tasa de reposición general y al 30% la tasa de reposición en determinados supuestos o sectores de actuación pública.

El **Decreto Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público** representó una vuelta más de tuerca en las restricciones presupuestarias relativas a la tasa de reposición, expresando la regla general de congelación de la tasa

de reposición (0%) y la limitación del 10% de la tasa de reposición para determinados supuestos (los que inicialmente no tenían limitación en el 100% y finalmente fueron limitados en el 30%). Esta misma regulación se recoge en la **Ley 12/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012**.

La congelación y limitación del 10% para determinados ámbitos (salud, defensa, hacienda, control..) se repitió en los Presupuestos Generales del Estado de los sucesivos ejercicios 2013 y 2014, en los mismos términos (vid. para el ejercicio 2013 **Ley 17/2012, de 27 de diciembre**; para el ejercicio 2014 **Ley 22/2013, de 23 de diciembre**).

Los Presupuestos Generales del Estado para 2015 siguen recogiendo la congelación general de la oferta de empleo público, si bien se incrementa hasta el 50% la autorización en relación con la tasa de reposición para aquellos sectores en los que en anteriores ejercicios se limitaba al 10%.

La congelación de la tasa de empleo supuso como regla general la prohibición de incorporación de nuevo personal, salvo aquél cuya incorporación derivara de la ejecución de procesos selectivos correspondiente a Ofertas de Empleo Público de ejercicios anteriores, alcanzando incluso las plazas incursas en procesos de consolidación de empleo (vid. artículo 70 sobre Ofertas de Empleo Público y disposición transitoria cuarta, ambas de Ley 7/2007 de 12 de abril, Estatuto Básico del Empleado Público).

La prohibición era aplicable tanto para personal funcionario como para otros tipos de personal, pues de forma expresa el apartado dos de los correspondientes artículos 23 de cada norma presupuestaria, especificaba que no se podría contratar personal temporal ni funcionarios interinos *“salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales”*.

En determinados sectores y administraciones (educación, sanidad, defensa, hacienda y control del fraude, seguridad, justicia ...), se ha admitido una tasa de reposición limitada. Son sectores que por su singular relevancia se entiende son servicios esenciales que deben estar adecuadamente provistos y que tradicionalmente no han estado limitados en su tasa de reposición (ya hemos visto cómo en tiempos de bonanza frente a la limitación del 100% de tasa de reposición en general en estos sectores se admitían incrementos de oferta de empleo público superiores).

En los Presupuestos correspondientes al ejercicio 2014 se amplían estos sectores, incluyendo de forma específica las plazas de personal investigador doctor de los Cuerpos y Escalas de los organismos públicos de investigación definidos en la Ley 14/2011 de 1 de junio de Ciencia, Tecnología, y la Innovación, siendo esta misma previsión aplicable al personal investigador de las universidades, y al 10% de la tasa de reposición en los cuerpos de catedráticos y titulares de Universidad pero



destinadas a la creación de plazas de profesor contratado-doctor, todo ello siempre y cuando se acredite que la oferta de empleo no afecta al cumplimiento del objetivo de estabilidad. También en este ejercicio se amplía a los sectores de la administración penitenciaria, de supervisión e inspección de mercado de valores y al Consejo de Seguridad Nuclear para plazas de determinado cuerpo de funcionarios que realizan funciones de dirección, control e inspección de instalaciones radiactivas y nucleares. Además en forma excepcional en relación con las contrataciones temporales se admite la oferta de 25 plazas de este tipo en el ámbito de los organismos públicos de investigación .

En los Presupuestos correspondientes al ejercicio 2015 aparte del incremento en el porcentaje de limitación de la tasa (del 10% al 50%) se añaden a las previsiones según sectores realizadas para 2014 la posibilidad de realizar oferta pública de empleo en el ámbito universitario PDI y PAS con la reserva dentro del límite de al menos el 15% de la reposición aplicable a catedráticos y titulares para plazas de personal laboral del programa Ramón y Cajal o de PDI contratado doctor.

El ámbito subjetivo de aplicación queda definido, de forma unívoca, en todas las normas presupuestarias analizadas, siendo

- a) “La Administración General del Estado, sus Organismos autónomos y Agencias y las Universidades de su competencia.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas, los Organismos de ellas dependientes y las Universidades de su competencia.
- c) Las Corporaciones Locales y Organismos de ellas dependientes.
- d) Las Entidades gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.
- e) Los órganos constitucionales del Estado, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 72.1 de la Constitución.
- f) Las sociedades mercantiles.
- g) Las entidades públicas empresariales y el resto de los organismos públicos y entes del sector público estatal, autonómico y local.”

Para la regulación de la oferta de empleo en el caso de las sociedades mercantiles públicas, fundaciones y consorcios participados mayoritariamente por el sector público se remiten las normas presupuestarias a las correspondientes disposiciones adicionales. En esencia, la regulación en todos los casos recogía la misma prohibición general de contratación de nuevo personal o congelación de la tasa de reposición del personal..

A partir de los presupuestos de 2015 se amplían las posibilidades de contratación de las anteriores entidades en relación con contratos de personal laboral fijo.

Así en relación con las sociedades públicas, se admite la realización de contratos indefinidos con un límite del 50% de su tasa de reposición, siempre y cuando se trate de sociedades que hayan obtenido beneficios en los últimos tres ejercicios y siempre que no peligre con ello el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, añadiéndose requisitos específicos para el caso de sociedades públicas estatales.

En relación con las fundaciones y con los consorcios del sector público las disposiciones adicionales sexta séptima, respectivamente, determinan como regla general la congelación de la tasa de contrataciones indefinidas y temporales de nuevo personal. No obstante, en el caso de fundaciones o de consorcios participados mayoritariamente por administraciones y organismos que integran el sector público, que tengan la condición de agentes de ejecución del Sistema español de Ciencia, Tecnología e Innovación con arreglo a la Ley 14/2011, se admite la contratación indefinida de nuevo personal con un límite del 50% de su tasa de reposición.

Nada se dice en esta norma en relación con otros poderes públicos no incluidos en el citado ámbito de aplicación. A los efectos de la influencia de estas normas en las tasas de reposición de estos poderes públicos nos remitimos a nuestro informe jurídico de fecha 4 de septiembre de 2014 sobre la aplicación a la Cámara de Comptos de las limitaciones sobre la tasa de reposición del empleo público, en el que concluimos que no era de aplicación.

SEGUNDO. Aplicación en Navarra de las disposiciones aprobadas en materia de personal del Sector Público en el Real Decreto Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público y en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios 2012, 2013, 2014 y 2015.

Las previsiones ahora analizadas (tasa de reposición congelada, limitaciones de la tasa al 10% en determinados ámbitos del sector público y prohibición de la contratación temporal) se legislan con carácter básico y al amparo de los artículos 149. 1.13º y 156.1 de la Constitución; es decir, la aplicación generalizada se basa en el ejercicio de la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y en la necesaria coordinación entre la Hacienda Estatal y las Comunidades Autónomas y la solidaridad entre todos los españoles.

En el ámbito autonómico, tomando como fuente de análisis comparativo los Resúmenes Ejecutivos de Presupuestos de las Comunidades Autónomas, ejercicios



2013 y 2014 del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas¹ puede afirmarse que estas limitaciones a la contratación de nuevos efectivos públicos han tenido su reflejo en la mayoría de las normas presupuestarias anuales aplicables a las Administraciones de las Comunidades Autónomas, los Organismos de ellas dependientes y las Universidades de su competencia (ámbito de aplicación artículo 22 uno b) f) y g).

Al respecto, debe tenerse en cuenta que la Comunidad Foral de Navarra, por aplicación de lo previsto en el artículo 49.1.b de la ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto del Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en virtud de su régimen foral, tiene la competencia exclusiva en materia de régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca al personal del sector público. En su ejercicio y aplicación a los empleados de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, organismos públicos, sociedades públicas y fundaciones públicas, de ella dependientes, Navarra cuenta con un régimen específico, contenido, como norma fundamental en el Estatuto del personal al servicio de las administraciones públicas de Navarra (Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto).

Esta competencia exclusiva de Navarra y regulación específica foral, se amplía a las entidades locales de Navarra, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 46 de la mencionada Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, siendo de aplicación, según lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio de la Administración Local de Navarra, la normativa dictada por la Comunidad Foral, no existiendo competencia alguna al respecto de la Administración General del Estado. A este respecto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 233, la norma reguladora de toda actuación relativa a función pública local de Navarra (incluidos los puestos de Secretaría, intervención y tesorería) es la Ley Foral citada de Administración local, y en su defecto, tal y como la misma prevé, el Estatuto del Personal al Servicio de la Administración Foral de Navarra. Por lo tanto, también las diferentes entidades locales de Navarra, independientemente de la especialidad de su régimen, quedan afectadas por la normativa reguladora de las prohibiciones y limitaciones en la oferta de empleo público, sin duda alguna.

En consecuencia, dado que la normativa es básica, debe ser respetada por las administraciones y entidades que se encuentran en forma expresa en su ámbito subjetivo de aplicación; tanto la Administración de la Comunidad Foral, sus entes

¹Los resúmenes ejecutivos de los presupuestos de CCAA desde 2013 a 2015 se pueden consultar desde la página <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/ResumenEjecutivoPresCCAA.aspx>

dependientes, empresas públicas y fundaciones como la Universidad Pública de Navarra, así como las Entidades Locales Navarra, sus entes dependientes, sociedades públicas o fundaciones quedan por lo tanto claramente incluidas en el ámbito de aplicación de la citada normativa.

Las normas que puedan emitir todas ellas en este sentido deberán ser consecuentes con la normativa básica ya analizada. En el epígrafe siguiente se analiza la regulación que en Navarra se ha realizado a estos efectos.

TERCERO. Normativa aprobada en Navarra desde el ejercicio 2012 que establezca restricciones a la contratación de personal u otras medidas relacionadas con el personal del Sector Público Foral encaminadas al cumplimiento de la estabilidad presupuestaria.

En la Comunidad Foral de Navarra, por la especial situación política, los Presupuestos Generales aprobados para el ejercicio 2012, han sido prorrogados para los ejercicios 2013, 2014 y 2015 no contemplándose en los mismos ninguna referencia específica a la mencionada prohibición y limitación, en su caso, del cupo de nueva oferta de empleo público. En concreto, en relación con el presente ejercicio presupuestario el capítulo I, Gastos de personal, aumenta un 1,43%, 15,66 millones de euros, fundamentalmente por la variación del artículo 16 “Cuotas, Prestaciones y Gastos Sociales” que crece un 3,59%, 8,08 millones de euros respecto a 2014. También contribuye el artículo 12, “Retribuciones del puesto”, 6,51 millones de euros, un 0,94%. No se observa, sin embargo, en la prórroga aprobada mención alguna a la devolución de la paga extra del ejercicio 2012 ni tampoco en el Plan económico-financiero 2014-2015.

La necesaria adaptación de los presupuestos de cada ejercicio a las exigencias derivadas del cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera, ha complicado la operativa de ejecución de los presupuestos navarros, mucho más cuando a partir del presupuesto del ejercicio 2012 y hasta la actualidad, todos los presupuestos han tenido que ser prorrogados.

Ya en plena ejecución del ejercicio presupuestario 2011 se observó que el nivel de gasto previsto en los Presupuestos de Navarra 2011 era incompatible con el cumplimiento de estabilidad presupuestaria y por ello, mediante Acuerdo del Gobierno de Navarra de 7 de septiembre de 2011 se estableció un nuevo techo de gasto para ese ejercicio presupuestario. Por Acuerdo de la misma fecha se estableció el límite de gasto no financiero para la confección de los Presupuestos de 2012. Estas previsiones se recogieron en el **Decreto Ley Foral 1/2011, de 6 de octubre**. A partir de esta norma, habiendo sido prorrogados los presupuestos, no existe publicada ninguna norma — ni con rango de ley ni reglamentaria— relativa al cumplimiento, ajuste, ejecución o acuerdo de disponibilidad, directamente aplicable a los presupuestos prorrogados y que justifique o explique cómo se ha ido



adaptando la realidad presupuestaria navarra a los cambios sufridos en el escenario económico financiero².

Analizadas las actuaciones sobre oferta de empleo público realizada por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, durante estos dos últimos ejercicios puede afirmarse que el cumplimiento de las restricciones y limitaciones ahora analizadas ha sido un hecho, como entendemos no podría ser de otra forma dado el carácter básico de la normativa presupuestaria estatal de referencia.

El **Decreto Ley Foral 1/2011** recoge los objetivos de déficit de los ejercicios presupuestarios de 2011 hasta 2016, siendo el 1,3% del PIB regional para los ejercicios de 2011 y 2012, del 1,1% para el ejercicio de 2013, del 1% para el ejercicio 2014 y -0,7 en 2015 y -0,2 en 2016. En estos mismos acuerdos se determinaron así mismo los índices máximos de endeudamiento para Navarra que se fijan en 16,7% del PIB para 2013, 17,4% para 2014, 17,7% en 2015 y 17,3 en 2016. En este marco de ajuste presupuestario, junto a otras medidas dirigidas a la reducción del gasto, se actúa en materia de personal revisando las ofertas públicas de empleo entonces en vigor y permitiendo la supresión de aquellas plazas que se estimen oportunas, siempre que las mismas no hubiesen sido convocadas o que convocadas no se haya aprobado la lista definitiva de admitidos y excluidos. En tales casos, deberán modificarse la correspondiente convocatoria y las plantillas orgánicas. En concreto de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de este Decreto Ley Foral 1/2011:

1. El Gobierno de Navarra deberá revisar las ofertas públicas de empleo en vigor de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, y podrá suprimir aquellas plazas que todavía no hayan sido convocadas o que convocadas no se haya aprobado la lista definitiva de admitidos y excluidos, cuando lo estime oportuno por razones económicas y organizativas en aras de la consolidación fiscal y la estabilidad presupuestaria.

2. En el caso de supresión de plazas cuyo procedimiento de selección esté en curso a la entrada en vigor del presente Decreto-ley Foral, el órgano convocante deberá modificar la correspondiente convocatoria para ajustar el número inicial de las plazas convocadas a las plazas resultantes de la supresión prevista en el apartado anterior.

3. Asimismo, se deberá proceder a los correspondientes ajustes en las plantillas orgánicas

En cumplimiento de lo anterior se aprobó el **Decreto Foral 62/2013, de 25 de septiembre, por el que se modificó la plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos** y se aprobó una oferta parcial de empleo público. La modificación de la plantilla orgánica tiene como efecto la amortización de diversas plazas en departamentos de la Comunidad Foral de Navarra y la creación de otras. La oferta parcial de empleo se localiza fundamentalmente en los sectores de Hacienda, seguridad y de Salud. En el organismo autónomo de Hacienda Tributaria de Navarra se crean plazas de Técnico de Hacienda y de Gestor e Investigador Auxiliar

² Forzosamente y como mínimo han tenido que realizarse Acuerdos del Gobierno de no disponibilidad, pero los Acuerdos de Gobierno no tienen por qué publicarse.

de Hacienda, justificando la actuación en las necesidades derivadas del cumplimiento de la disposición adicional cuarta de la Ley Foral 14/2013, de 17 de abril, de Medidas contra el fraude fiscal. En el sector de seguridad, se ofertan plazas de Cabo de la Policía Foral de Navarra, y en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea propone modificar el anexo de estamentos y especialidades sanitarias de la Ley 11/1992, de 20 de octubre, reguladora del régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

Para encontrar otra norma que contenga oferta de empleo público en la Administración navarra hay que esperar hasta la aprobación del reciente **Decreto Foral 20/2015 de 25 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público de la Administración de la Comunidad Foral correspondiente a los años 2013, 2014 y 2015** (BON núm. 73 de 17 de abril de 2015).

En virtud de este Decreto Foral 20/2015, el Gobierno de Navarra oferta 358 plazas en la Administración Foral, de las cuales 209 tienen como destino Salud, 134 Educación, 10 el Consorcio de Bomberos. De estas plazas 25 se reservan a personas con discapacidad (incluidas en ellas 5 plazas específicamente reservadas para personas con discapacidad intelectual).

En cuanto a la justificación y adaptación de esta oferta de plazas a las normas básicas estatales al respecto no queda constancia en la norma aprobada cómo se ha procedido a su valoración pero en la nota de prensa del Gobierno de Navarra (11 de febrero 2015) acerca de la aprobación de este Decreto Foral, se especifica que las plazas tienen dos orígenes diferenciados. Por un lado, 269 corresponden a la OPE acumulada en los años 2013, 2014 y 2015. Se trata de la suma del número máximo de reposición de puestos que cada uno de los años ha ido permitiendo el Estado en las sucesivas leyes de Presupuestos Generales. Por otro lado, otras 89 plazas corresponden a la OPE de 2009, que quedó suspendida en 2011. Se trata en su totalidad de empleos destinados al Servicio Navarro de Salud.

Para conocer el cumplimiento de las limitaciones y en su caso, el porcentaje alcanzado en la tasa de reposición permitida durante los ejercicios presupuestarios 2011 a 2015 deberá seguirse la operativa consistente en conocer los datos de las plazas vacantes de cada ejercicio, teniendo en cuenta las posibles amortizaciones que hayan podido realizarse, y clasificando las mismas en función del sector o ámbito de la administración en la que se ubica el concreto puesto de trabajo vacante según plantilla orgánica, aplicando las prohibiciones y las limitaciones específicas de cada ejercicio a la tasa en función del ámbito en el que se ubican las vacantes producidas. Una vez obtenido el número ideal máximo aplicable para cada ejercicio y para sector se deberá comparar con la oferta de empleo público realizada por la Administración implicada para esos ejercicios presupuestarios.

Como normativa navarra relacionada con personal y la aplicación de las normas sobre estabilidad presupuestaria analizadas, debe así mismo mencionarse toda la normativa relacionada con la aplicación en Navarra del **Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, de medidas extraordinarias para la reducción del**



déficit público que ya ha sido objeto de análisis en el informe jurídico anteriormente mencionado y el **Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, por el que se adoptan medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad**. En concreto, en relación con este último debe hacerse referencia a la **Ley Foral 13/2012 de 21 de junio, de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra**, medidas que han sido prorrogadas para el año 2013 mediante la Ley Foral 25/2012, de 26 de diciembre, para el año 2014 por Decreto-Ley Foral 1/2013, de 30 de diciembre, y para el año 2015 por Ley Foral 12/2015, de 10 de abril (prorroga las medidas previstas en los artículos 1 , 5 , 6 y 8 de la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio).

Relacionada también con este Decreto Ley 20/2012 es toda la normativa Navarra que se ha realizado en torno a la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012; empezando por el Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 3 de Enero de 2013, por el que se anticipa al personal de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos el abono de la paga extraordinaria del mes de junio de 2013, La Ley Foral 28/2012, de 28 de diciembre y la Ley Foral 25/2013, de 2 de julio, que modifica la Ley Foral 28/2012, en el sentido de ampliar hasta el 31 de agosto de 2013, el plazo de pago por las administraciones públicas de Navarra del complemento compensatorio a sus empleados (Recurso de inconstitucionalidad 4834-2013).

Es todo lo que se informa, sin perjuicio de otra opinión mejor fundada en Derecho

En Pamplona a 28 de abril de 2015

La Letrada

Gemma A. Sánchez Lerma