

El Plan de Empleo, firmado con menos del 50% de la representación sindical, da más poder a las mutuas en las bajas comunes

Valoración de ELA del Plan de Empleo 2025-2028

Marzo de 2025



www.ela.eus

ELA
EUSKAL SINDIKATUA

Índice

1. Valoración del Plan de Empleo 2025-2028.....	4
1.1. Se avanza en la privatización de la salud abriendo la vía a las mutuas para que traten las bajas traumatológicas.....	4
1.2. Combatir la siniestralidad no es una prioridad.....	5
1.3. Es un Plan de Empleo antidemocrático, porque está firmado con menos del 50% de la representación sindical.....	6
1.4. Se elude el control parlamentario.....	6
1.5 El Gobierno de Navarra no asume ningún compromiso, siendo el mayor empleador de Navarra.....	7
1.6. No se abordan las causas de los problemas del empleo.....	7
1.7. El diálogo social otorga derecho de veto a la Patronal.....	7
1.8. Las prioridades del Plan de Empleo las marca la patronal.....	8
1.9. El diálogo social a favor del TAV.....	9
2. El diálogo social se basa en la privatización de las políticas públicas.....	9
3. Se legitiman las políticas antisociales del Gobierno.....	10
4. No se contempla la posibilidad de fijar un SMI para Navarra.....	10
5. Pasado oscuro del diálogo social.....	11
5.1. Después de gastar más de 2.000 millones, se repiten los planes de empleo que no funcionan.....	11
5.2. El diálogo social no soluciona los problemas de la clase trabajadora.....	11
6. Conclusiones.....	12

Este año se cumplirán 10 años desde que UPN salió del Gobierno de Navarra. Por desgracia para la clase trabajadora, muchas de sus políticas y prácticas clientelares siguen vigentes. Recientemente se ha firmado el nuevo Plan de Empleo 2025-2028 en el que UGT, CCOO y CEN se van a repartir 552 millones de euros, lo que se suma a los más de 700 millones que se repartieron en el Plan 2021-2024. Este diálogo social consiste básicamente en intercambiar financiación pública por desmovilización social. Además, las políticas que se desarrollan son totalmente ineficaces para hacer frente a los problemas de la clase trabajadora, como son la precariedad, la siniestralidad, la brecha de género o que el Gobierno de Navarra no asuma su responsabilidad en los sectores sustentados con dinero público.

En este informe se va a analizar el Plan de Empleo 2025-2028, haciendo un repaso a la historia del diálogo social en Navarra y valorando los aspectos destacados para ELA.

1. Valoración del Plan de Empleo 2025-2028

1.1. Se avanza en la privatización de la salud abriendo la vía a las mutuas para que traten las bajas traumatológicas

El capítulo sexto del Plan de Empleo 2025-2028 acordado por el Gobierno de Navarra con la patronal CEN y los sindicatos UGT y CCOO recoge una serie de medidas destinadas a *“disminuir 2 puntos porcentuales las ausencias en el trabajo.”*

Entre ellas se plantea *“establecer y definir la participación de las mutuas para tratar las bajas de índole traumatológico con el consentimiento de la persona trabajadora conforme lo acordado en el acuerdo marco alcanzado el 31/07/2024”,* por el que se acuerda *“promover la celebración de convenios de colaboración entre las Consejerías de Sanidad de cada una de las Comunidades Autónomas (SPS), las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social (MCSS), y el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).*

Dicha medida deriva del V. Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva, 31 de mayo de 2023, firmado por las patronales CEOE y CEPYME y los sindicatos UGT y CCOO, en el que se instaba a las administraciones con competencias en la materia a *“desarrollar convenios con las Mutuas para la realización de pruebas diagnósticas y tratamientos terapéuticos y rehabilitadores en procesos de IT por contingencias comunes de origen traumatológico.”*

ELA ya mostró su rechazo a dicho acuerdo, proponiendo a las Consejerías de Sanidad que integraran el personal y los recursos de las mutuas en Osakidetza y Osasunbidea para reducir las listas de espera, y advirtiéndole de que en caso de que abrieran la puerta a dichos convenios, respondería impulsando movilizaciones y huelgas.

En ese sentido, cabe recordar que a septiembre de 2023 el Parlamento de Navarra aprobó una Resolución en la que se instaba al Gobierno a rechazar dicho acuerdo. Sin embargo, en poco

más de un año PSN, Geroa Bai y Contigo Zurekin han pasado de rechazarlo a impulsarlo mediante el Plan de Empleo.

En definitiva, esta medida es un paso más en la privatización encubierta del sistema público de salud y protección social que se viene dando en los últimos treinta años, en la que al pretexto de un falso discurso sobre el absentismo alimentado por las élites empresariales y en el marco de un diálogo social totalmente ineficaz para frenar el incremento de la siniestralidad, se busca otorgar aún más poder a las mutuas patronales en los procesos de baja por enfermedad común.

La medida ahonda, además, en la dualidad del actual sistema. Un sistema mutual, privatizado, y controlado por la patronal para la población trabajadora, y otro sistema público, descapitalizado, y cada vez con menos recursos para la población no ocupada (menores y pensionistas).

Por su parte, cabe destacar que según el informe de incapacidad temporal 2022-2023 del ISPLN, *“el mayor porcentaje de días de baja consumidos se debe los procesos de IT por enfermedades musculo esqueléticas (33,4%)”*. A su vez, dicha fuente también afirma que estos procesos *“pueden estar muy relacionados con las condiciones laborales.”*

Es decir, las propias estadísticas oficiales reconocen que las mutuas ocultan sistemáticamente el origen laboral de las enfermedades profesionales y derivan la atención de dichas patologías a Osasunbidea-Servicio Navarro de Salud, con el consiguiente sobrecoste económico e incremento de la carga asistencial.

1.2. Combatir la siniestralidad no es una prioridad

El apartado sobre la siniestralidad del Plan de Empleo tiene un presupuesto de 4,7 millones de euros (el 0,8% del total), y de estos 4,7 millones, más de 3,2 millones son para la consolidación del Delegado Territorial de prevención, o para las subvenciones a los sindicatos por acciones en materia de prevención de riesgos laborales.

El Gobierno presidido por Uxue Barcos es el que recuperó la figura del Delegado Territorial, decisión que contó con el rechazo frontal de ELA. Se trata de una figura que ya existió en los tiempos de Sanz y Barcina, que se mostró totalmente ineficaz y que se utilizaba para que UGT y CCOO organizaran elecciones sindicales en empresas donde otros sindicatos tenían problemas para acceder. El Plan de Empleo 2025-2028 quiere consolidar esta figura destinando más de 1,6 millones de euros.

Para ELA es inaceptable que, en un momento en el que las tasas de siniestralidad baten récords y cada semana muere una persona en accidente laboral, el Gobierno renuncie a tomar medidas coercitivas frente a las empresas y apueste por consolidar una figura

clientelar, que durante la última década se ha demostrado totalmente ineficaz para reducir la siniestralidad laboral.

ELA considera que lo que tiene que hacer la administración es destinar más recursos a la contratación directa para aumentar los medios humanos y materiales en prevención. Es una indecencia que en una materia tan sensible (en Navarra muere una persona en accidente laboral cada dos semanas), la propuesta del Gobierno de Navarra sea consolidar una figura que ya se ha demostrado ineficaz.

Además, llama la atención que el Plan de Empleo trate la siniestralidad como un asunto en el que existe corresponsabilidad entre las trabajadoras y trabajadores y las empresas. Esto se ve en que hay partidas para “medidas de sensibilización e información”, cuando el problema es que la normativa de prevención no se respeta. Es más, incluso se prevé dar “premios a la innovación en seguridad laboral”, lo cual resulta incluso hiriente.

Mientras tanto, en Navarra, muere una persona en accidente laboral cada 2 semanas, la población en riesgo de pobreza ha aumentado del 10,8% al 13,8% de 2015 a 2023, y la pobreza severa ha aumentado del 2% al 7,7%. Se siguen cerrando empresas y destruyendo empleo porque deslocalizan su producción a otros lugares sin que el Gobierno de Navarra haga ninguna política efectiva para que esto no suceda, y la precariedad laboral es la principal baza que usa la patronal para ganar competitividad. Tampoco se abordan elementos clave como la fiscalidad o el reparto de la riqueza.

1.3. Es un Plan de Empleo antidemocrático, porque está firmado con menos del 50% de la representación sindical

En los últimos años tanto UGT como CCOO han ido perdiendo de manera progresiva representatividad en Navarra. Así en 2011 la suma de UGT y CCOO representaba al 54,89% de los trabajadores y trabajadoras navarras, mientras que diciembre de 2024 esa suma había bajado hasta el 48,78%.

Beraz, Enplegu Planak ez du zilegitasun demokratikorik, ordezkaritza sindikalaren % 50ek baino gutxiagok sinatu baitu.

1.4. Se elude el control parlamentario

Este Plan implica la privatización de políticas públicas como la equidad de género, siniestralidad laboral... Además, la evaluación y seguimiento del Plan se hará en el Consejo de Diálogo Social, de forma que, a pesar de financiarse íntegramente con dinero público, va a quedar fuera del control parlamentario.

1.5 El Gobierno de Navarra no asume ningún compromiso, siendo el mayor empleador de Navarra

El Gobierno de Navarra, que también es firmante de todos estos planes, mantiene una temporalidad que dobla la temporalidad del sector privado, llegando hasta el 51,7% en Osasunbidea, la cual quiere convertir en entidad pública empresarial, y tampoco se dice nada al respecto. A eso hay que sumar todos los sectores dependientes del propio Gobierno con conflictos laborales abiertos, como el de educación pública, o los que están subcontractados con unas condiciones inaceptables, como el sector de discapacidad o las residencias.

1.6. No se abordan las causas de los problemas del empleo

El Plan de Empleo no analiza las causas de la precariedad, siniestralidad, brecha de género o de las problemáticas en el empleo público. La situación del empleo en Navarra se debe en gran parte a las políticas que se vienen aplicando. Y si, realmente, se pretende cambiar esta situación, es imprescindible cambiar las políticas.

Es más, si se repiten las políticas, seguiremos en el mismo escenario. En el Plan de Empleo no se habla del desequilibrio legal a favor de las empresas, de las reformas laborales, de los abusos empresariales, que las condiciones de precariedad son impuestas por las empresas o que la normativa de prevención se incumple de manera sistemática. No abordar las causas, impide solucionar los problemas.

Además, así, se quita toda la responsabilidad a la patronal que impone la precariedad, y al Gobierno, que es el mayor empleador de Navarra.

Más allá de la propaganda y una extensa declaración de intenciones, el Plan está repleto de generalidades y de términos inconcretos: “Se potenciará”, “se estudiará”, “se fomentará”... Se trata de buscar una ambigüedad intencionada, a la que se suma la falta de indicadores con el objetivo de que transcurrido el tiempo no se pueda hacer un balance detallado de su cumplimiento.

Las medidas concretas sólo son las relativas a las grandes infraestructuras y a las subvenciones para las empresas y a las que se diseñan para los firmantes del Plan.

1.7. El diálogo social otorga derecho de veto a la Patronal

El sistema de diálogo social permite a la Patronal vetar todo acuerdo que vaya a perjudicar sus intereses. La eliminación de la precariedad y la dignificación de las condiciones laborales tendría que ser una de las prioridades de cualquier Gobierno, y para ello tendría que confrontar con los intereses de la Patronal.

La insistencia en abordar los problemas del mercado laboral dentro del diálogo social beneficia a la Patronal, puesto que le permite bloquear cualquier mejora que vaya en contra de sus intereses.

1.8. Las prioridades del Plan de Empleo las marca la patronal

El Plan de Empleo 2025-2028 tiene un presupuesto total de 552,7 millones para los 4 años de vigencia. De éstos, 276 millones se destinan a partidas del apartado de “competitividad” del Plan, que principalmente son partidas para subvenciones y ayudas a las empresas por diversos motivos: ayudas a las pymes, I+D+i, transformación digital y transformación ecológica.

El siguiente apartado al que más dinero se destina, son las políticas activas de empleo. Esto es, principalmente, las partidas que tienen que ver con la formación, las acreditaciones, la orientación laboral o el fomento del empleo protegido. A las políticas activas de empleo se destinan 269 millones de euros. Pero en este apartado hay que señalar, que la mayor parte de este dinero es dinero público que proviene de las arcas estatales, y que se trata de dinero público que se transfiere para una finalidad determinada, como es la formación para el empleo. En definitiva, se trata de dinero transferido con poco o ningún margen de gestión más allá del ya fijado desde Madrid.

El resto del presupuesto, se reparte en los apartados de “siniestralidad” con 4,7 millones de euros, “igualdad de género” con 2,3 millones y “relaciones laborales y calidad en el empleo” con una asignación de 344.000 euros.

Las prioridades políticas se marcan en el presupuesto, y aquí están claras: el 50% del presupuesto se destina a la “competitividad” de las empresas, y sólo el 0,8% al apartado de siniestralidad y el 0,4% a la igualdad de género. La mayor parte del resto del presupuesto, es dinero que se transfiere del Estado para una finalidad ya establecida.



1.9. El diálogo social a favor del TAV

La hipocresía del Plan de Empleo 2025-2028 es absoluta en cuanto a la crisis climática y ambiental. Por un lado, se habla de “transición ecológica justa” y de la problemática ambiental y del cambio climático. Pero lo que se establece como “compromiso estratégico” es el desarrollo de las grandes infraestructuras como el TAV.

Hay que recordar, además, la reciente denuncia hecha por AHT Gelditu en cuanto a las condiciones de esclavitud y precariedad absoluta en las obras del TAV. Es incomprensible y totalmente criticable que los sindicatos UGT y CCOO sigan apostando por este modelo de negocio obviando, incluso, las condiciones laborales en el que se desarrolla.

El diálogo social siempre ha estado de la mano de las grandes infraestructuras y de los grandes pelotazos. No hay que olvidar que, entre otros, en el Plan Navarra 2012 diseñó la construcción del Circuito de Los Arcos, o del Plan de Guendulain.

Ahora se sigue apostando por estas grandes infraestructuras, obras totalmente ruinosas ambiental, económica y socialmente, y que solo se explican por el interés de negocio que hay detrás.

2. El diálogo social se basa en la privatización de las políticas públicas

En opinión de ELA, el diálogo social consiste en privatizar políticas públicas. Para ello no dudan en vaciar de contenido otros órganos y supeditarlos a lo que se decida en Consejo de Diálogo Social. La Ley Foral 22/2014 que creó el Consejo de Diálogo Social es una ley de los tiempos de Yolanda Barcina, una iniciativa recogida dentro del Acuerdo de Reactivación de la Economía y el Empleo por el que CEN, UGT y CCOO se repartieron nada menos que 545,6 millones de euros y que obvia todas las irregularidades que hasta al Cámara de Comptos ha denunciado solido denunciar. ELA cree que la derogación del Consejo de Diálogo Social es urgente y necesaria.

ELA no participa ni en el Servicio Navarro de Empleo ni en el Consejo Navarro de Salud Laboral, siendo el único sindicato que no participa en esos órganos, puesto que son dos órganos totalmente supeditados a lo que se decida en el Consejo de Diálogo Social.

En este sentido, hay que recordar la decisión de ELA de no entrar en el Servicio Navarro de Empleo. El Gobierno presidido por Uxue Barkos amplió la participación en el Consejo de Gobierno del Servicio Navarro de Empleo-Nafar Lansarea, y cambió el criterio de participación para que los sindicatos ELA y LAB pudieran entrar a formar parte de este Consejo. ELA fue el único que rechazó entrar al Consejo del SNE-NL, porque este

movimiento del Gobierno no pretendía cambiar el funcionamiento del SNE-NL, sino maquillarlo. De esta manera el Consejo de Gobierno del Servicio Navarro de Empleo se constituyó con la participación de UGT, CCOO y LAB.

Por otro lado, en diciembre de 2018 ELA y LAB decidieron abandonar de manera conjunta el Consejo Navarro de Salud Laboral después de constatar la ineficacia del órgano y en desacuerdo con que UGT, CCOO y Patronal se apropiasen del excedente de las mutuas. Hace unos años, LAB decidió unilateralmente volver a ese órgano, una decisión que ELA no comparte. Es evidente que el Plan de Empleo ha usurpado las competencias del Consejo Navarro de Salud Laboral, apostando además por la figura del Delegado Territorial y abriendo la puerta a que las mutuas tengan más poder en la gestión de bajas comunes. Por todo ello, ELA se ratifica en su negativa a participar en el Consejo Navarro de Salud Laboral, un órgano vacío de contenido, mientras que las decisiones trascendentales se negocian y acuerdan fuera de él.

3. Se legitiman las políticas antisociales del Gobierno

El diálogo social está diseñado para el beneficio de sus firmantes. En este sentido, el Gobierno de Navarra es el otro beneficiado del diálogo social puesto que consigue que UGT y CCOO legitimen sus políticas antisociales (negativa a hacer una reforma fiscal, gasto insuficiente en servicios públicos, privatización de los cuidados, TAV...).

4. No se contempla la posibilidad de fijar un SMI para Navarra

Los sindicatos ELA, LAB, ESK, Steilas, Etxalde e Hiru han puesto en marcha una dinámica para conseguir que Navarra tenga su propio SMI. Por un lado, se ha registrado una Iniciativa Legislativa Popular, y por otro ELA y LAB han hecho una propuesta de Acuerdo Interprofesional, ya que el vigente salario mínimo del Estado español es muy bajo, y no responde a la estructura socioeconómica de Navarra ni a las necesidades de la clase trabajadora.

Pues bien, a la reunión para crear la mesa de negociación del Acuerdo Interprofesional, además de la patronal CEN, estaban convocados los sindicatos UGT y CCOO. Ninguna de estas tres organizaciones acudieron, vetando, así, la posibilidad de crear un salario mínimo propio para Navarra que mejoraría las condiciones de vida de muchas personas.

La CEN quiere que la posibilidad de explotar a los trabajadores y trabajadoras siga plenamente abierta, demostrando que su modelo de negocio se basa en condiciones precarias. Resulta aún más incomprensible la negativa de UGT y CCOO, teniendo en cuenta que estos mismos sindicatos en la CAPV sí están dispuestos a negociar la misma materia. Esto es, UGT y CCOO tienen la voluntad de mejorar el salario mínimo en la CAPV, pero no en Navarra.

El Plan de Empleo ni siquiera menciona la posibilidad de fijar un SMI para Navarra, algo que vuelve a demostrar que la ineficacia del diálogo social para mejorar las condiciones laborales y de vida.

5. Pasado oscuro del diálogo social

5.1. Después de gastar más de 2.000 millones, se repiten los planes de empleo que no funcionan

Desde 1998 se han aprobado seis Planes de Empleo por parte del Gobierno de Navarra CEN, UGT y CCOO; el primero, para los años 1999-2001; el segundo, para el periodo 2002-2004 (417,1 millones de presupuesto); el tercero, para 2005-2007 (431,6 millones), el cuarto, para 2009-2012, con una prórroga posterior para 2013 y 2014 (43,4 millones de euros), el quinto de 2021 a 2024 (701,7 millones de euros), y el sexto, aprobado este febrero, con una asignación de 552,7 millones de euros.

Con todos estos planes de empleo, se han puesto en manos de la CEN, UGT y CCOO más de 2.000 millones de euros. Es más, a esto habría que añadir otros planes acordados por estos mismos actores, como el Plan Navarra 2012 o el Plan Moderna. Además, hay que recordar que siempre que la Cámara de Comptos ha fiscalizado elementos relacionados con el diálogo social han salido a la luz irregularidades.

Ninguno de los planes de empleo firmados hasta ahora ha sido eficaz ni ha servido para hacer frente a estos problemas y, aún y todo, se siguen repitiendo. La firma de estos planes de empleo no se entiende sin la cuota de poder que ganan sus firmantes, el dinero público que se les asigna para que gestionen y el dinero que reciben para su propia financiación.

5.2. El diálogo social no soluciona los problemas de la clase trabajadora

La clase trabajadora no necesita el diálogo social, quien lo necesita son la CEN, UGT y CCOO. Muestra de ello es lo que sucedió cuando la normativa estatal (Ley 30/2015) modificó el criterio de forma que las subvenciones para la formación para el empleo.

Hasta ese momento, la CEN, UGT y CCOO se repartían de forma exclusiva las subvenciones para dar formación para el empleo. Pero esta ley estableció que estas subvenciones debían darse mediante concurrencia abierta, es decir, mediante un concurso al que pueda presentarse cualquier entidad que cumpla los requisitos para participar.

Por tanto, como no era posible seguir con la fórmula de concurrencia exclusiva que garantizaba la adjudicación de las subvenciones a CEN, UGT y CCOO, el Gobierno de Navarra impulsó convenios bilaterales entre el Servicio Navarro de Empleo y estas tres organizaciones.

En concreto, el Servicio Navarro de Empleo en 2015 llevó a cabo al menos 23 convenios bilaterales con la CEN, UGT y CCOO para delegar funciones propias de la Administración (como la gestión del observatorio de empleo o la atención a inmigrantes).

Esto hizo que cerca de 120 personas de UGT y CCOO cobrasen su salario (total o parcialmente) de las subvenciones recibidas por estos convenios, esto es, del erario público. Las denuncias de ELA en esta materia resultaron determinantes para que finalmente el Gobierno presidido por Uxue Barkos eliminase esos convenios.

6. Conclusiones

1. El diálogo social es ineficaz para solucionar los problemas de la clase trabajadora y del empleo. Es un modelo fracasado que no ha evitado la precariedad en el mercado laboral. Las políticas diseñadas en el ámbito del diálogo social no sirven para resolver los problemas de la clase trabajadora: aumento de la pobreza, precariedad, siniestralidad laboral, desigualdad, temporalidad en la Administración, etc. La realidad del empleo pone en evidencia el fracaso de las políticas del diálogo social.
2. En Navarra, el diálogo social ha consistido en un entramado opaco donde se intercambiaba financiación pública por paz social, y donde se acababa legitimando las políticas de los gobiernos. El Gobierno de Navarra (PSN, Geroa Bai y Contigo-Zurekin) ha decidido recuperar los criterios antidemocráticos del régimen para promocionar a UGT y CCOO, volviendo a la peor política de empleo de los tiempos de Sanz y Barcina.
3. El diálogo social, además de otorgar derecho de veto a la Patronal, carece de legitimidad democrática, puesto que UGT y CCOO no llegan al 50% de la representación en Navarra.

Es necesaria la derogación del Consejo del Diálogo Social. ELA rehúsa de su derecho a ser parte de este consejo y apuesta por su disolución para que las políticas públicas se hagan desde la Administración.

4. El Plan de Empleo 2025-2028 pone en manos de la CEN, UGT y CCOO de 552 millones de euros sin abordar los problemas reales del empleo. La prioridad de este Plan es complacer los intereses de la CEN, que reparte el 50% del presupuesto para la "competitividad", lo que se traduce en subvenciones y ayudas a las empresas.

5. Combatir la siniestralidad laboral no es una prioridad. En este apartado, se consolida la ineficaz figura del Delegado Territorial de Prevención de CEN, UGT y CCOO, a cambio de abrir a las mutuas la vía para el tratamiento de las bajas traumatológicas y avanzar en el control patronal y la privatización de la salud. ELA exige al Gobierno de Navarra que:
 - Renuncie a la firma de convenios para la intervención de las mutuas en los procesos de baja común de origen traumatológico, en cumplimiento de la Resolución del Parlamento de Navarra del 28 de septiembre de 2023.
 - Cuantifique el sobrecoste asumido por Osasunbidea-Servicio Navarro de Salud en la atención de enfermedades profesionales, debido al no reconocimiento por parte de las mutuas.
 - Impulse la integración de las mutuas en el sistema público de salud y protección social, en virtud de la disposición final tercera de la Ley 14/1986 General de Sanidad.
6. No se abordan las causas de las desigualdades por género, lo cual hace imposible combatirlas, pero sí se crea otra figura de “agente de igualdad” para seguir financiando a UGT y CCOO.
7. Se sigue apostando por las grandes infraestructuras ruinosas ecológica, social y económicamente como el TAV. Mientras tanto, en el Plan se hace “greenwashing” hablando de emergencia climática y transición ecológica.



www.ela.eus

ELA
EUSKAL SINDIKATUA