

Expediente: 3/2009

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regula la contratación de personal en régimen administrativo en las Administraciones Públicas de Navarra.

Dictamen: 10/2009, de 10 de marzo

DICTAMEN

En Pamplona, a 10 de marzo de 2009,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 23 de enero de 2009 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1 de la misma, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la contratación de personal en régimen administrativo en las Administraciones Públicas de Navarra (en adelante, el Proyecto), que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 19 de enero de 2009.

I.2ª. Antecedentes

Del expediente remitido a este Consejo se desprende que se han practicado las siguientes actuaciones que constituyen antecedentes de este dictamen:

1. El Consejero de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, mediante Orden Foral 235/2008, de 11 de junio, acordó iniciar el procedimiento para la elaboración de una disposición de carácter general con el fin de modificar el Decreto Foral 1/2002, de 7 de enero, por el que se regula la contratación de personal en régimen administrativo en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos. Se encomendó su elaboración y tramitación a la Dirección General de Función Pública.
2. Elaborado el primer borrador del Proyecto, fue presentado a la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra que, convocada al efecto de acuerdo con lo previsto en el punto quinto de las normas de funcionamiento de la referida Mesa, aprobadas en la reunión de 31 de octubre de 2007, se reunió el día 25 de junio de 2008 sin que asistiera ningún representante de las asociaciones sindicales, dándose por cumplido el trámite de negociación previsto en el Estatuto de Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.
3. El Proyecto fue también remitido a la Comisión Foral de Régimen Local que lo examinó en su reunión de 12 de septiembre de 2008, con el resultado de informe favorable tanto de los representantes de la Comunidad Foral como de los representantes de las entidades locales.
4. El Director General de Función Pública suscribió, con fecha 4 de diciembre de 2008, una memoria justificativa, una memoria normativa, una memoria económica con el visto bueno de la Intervención, una memoria organizativa y un informe sobre impacto por razón de sexo.
5. Asimismo, el Director General de Función Pública, con fecha 5 de diciembre de 2008, elevó propuesta de toma en consideración por parte del Gobierno de Navarra, a efectos de la remisión del Proyecto al Consejo de Navarra.

6. El día 18 de diciembre de 2008 se emitió informe por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, conteniendo una serie de sugerencias formales así como otra de fondo relativa a la duración de los contratos de sustitución del personal docente del Departamento de Educación, que fue admitida por el órgano encargado de la elaboración del Proyecto.
7. También emitió informe, fechado el 12 de enero de 2008, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.
8. El Proyecto fue examinado en la sesión semanal de la Comisión de Coordinación de 15 de enero de 2009, después de haber sido remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
9. En fin, el Proyecto fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en la sesión celebrada el día 19 de enero de 2009.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen del Consejo de Navarra tiene por objeto el desarrollo de lo dispuesto en el capítulo I del título IV del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 agosto (en adelante, TREP). Asimismo desarrolla lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, de régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, y deroga el Decreto Foral 1/2002, de 7 de enero, por el que se regula la contratación de personal en régimen administrativo en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

Se trata, por tanto, de un reglamento o disposición de carácter general que se dicta en ejecución de las leyes y que modifica otro reglamento

ejecutivo anterior, por lo que el presente dictamen se emite, con carácter preceptivo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

El artículo 93 del TREP dispone que el personal contratado en régimen administrativo se registrará por las disposiciones que se dicten reglamentariamente y por lo establecido en el correspondiente contrato. La disposición adicional primera de dicho texto legal faculta al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean precisas para el desarrollo y ejecución del Estatuto y para la adaptación de las ya aprobadas a la nueva sistemática introducida por él.

Asimismo, la disposición final segunda de la ya citada Ley Foral 11/1992, cuyo artículo 29 permite la contratación de personal en régimen administrativo, autoriza al Gobierno de Navarra para dictar las disposiciones necesarias para su ejecución y desarrollo.

En términos más genéricos, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con los artículos 2, 7, 12 y 55 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidente (LFGNP), el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículos 12 y 55.2 de la LFGNP).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

Dice el artículo 59 de la LFGNP que “la elaboración de disposiciones reglamentarias será iniciada por el Consejero del Gobierno de Navarra competente por razón de la materia, el cual deberá designar el órgano responsable del procedimiento”.

Consta en el expediente la Orden Foral número 235 del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, de 11 de junio de 2008, por la que se ordenó iniciar el procedimiento de elaboración del Proyecto, cuya tramitación fue encomendada a la Dirección General de Función Pública.

De acuerdo con el artículo 58 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, exigiéndose la presencia de un preámbulo en el que conste dicha motivación o bien referencia a los informes que sustenten la norma reglamentaria. En el presente caso, el texto dispone de la justificación legalmente exigida.

Se ha incorporado al expediente una memoria justificativa, una memoria normativa, una memoria económica, una memoria organizativa y un informe de impacto por razón de sexo.

El Proyecto fue trasladado a la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra que, convocada al efecto de acuerdo con lo previsto en el punto quinto de las normas de funcionamiento de la referida Mesa, aprobadas en la reunión de 31 de octubre de 2007, se reunió el día 25 de junio de 2008 sin que asistiera ningún representante de las asociaciones sindicales, de las que consta una nota en el expediente donde manifiestan su expresa intención de no acudir a la citada reunión. Todo ello se desprende asimismo de la certificación expedida por la Secretaria de la Mesa General de Negociación. En estas circunstancias se ha de tener por cumplimentado el trámite de negociación previsto por el artículo 83 del TREP.

El Proyecto también ha sido remitido a la Comisión Foral de Régimen Local que la ha informado con el voto favorable de las dos representaciones que en ella concurren.

Ha sido informado igualmente por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación y por la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior y ha sido remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y examinado en la

sesión de la Comisión de Coordinación de 15 de enero de 2009, dándose así cumplimiento al mandato contenido en el artículo 63.2 de la LFGNP.

De todo ello se deduce que el proyecto sometido a dictamen se ha tramitado de acuerdo con la legalidad vigente.

II.4ª. Marco jurídico

La Comunidad Foral de Navarra tiene reconocida, en virtud de su régimen foral, competencia exclusiva en materia de régimen estatutario de sus funcionarios públicos, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación del Estado reconozca a los funcionarios públicos, conforme a lo establecido en el artículo 49.1.b) de la LORAFNA.

Según dijimos ya en nuestro dictamen 62/2001, de 19 de noviembre, la competencia de Navarra en materia de función pública está reconocida en términos bien diferentes a los resultantes del régimen común autonómico, pues se configura como una competencia exclusiva de raíz histórica o foral, limitada por el respeto de los derechos y obligaciones esenciales fijados por la legislación básica estatal; sin que constituyan a tal efecto límites cualesquiera previsiones contenidas en dicha normativa básica.

Las competencias históricas o forales son todas aquellas ya ejercidas por Navarra e integrantes de su régimen foral, garantizadas por la disposición adicional primera de la Constitución Española de 1978.

Aquellas aparecen limitadas por el principio de unidad constitucional y por los límites específicos fijados por la LORAFNA. Así lo ha señalado, en relación con la materia que ahora nos ocupa, la sentencia del Tribunal Constitucional 140/1990, de 20 de septiembre, dictada con ocasión del conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación contra el Decreto Foral 236/1984, de 21 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento para la elección de los órganos de representación de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra. En ella, el Tribunal Constitucional entiende que corresponde a la Comunidad Foral dotar de contenido al estatuto funcional, siempre dentro del respeto a los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado

reconozca a los funcionarios públicos, declarando que la Comunidad Foral ostenta la titularidad de la competencia controvertida.

La STC 140/1990 establece una doctrina respetuosa con los derechos históricos de Navarra contemplados en la Disposición Adicional Primera de la Constitución Española, destacando el carácter histórico o foral de la competencia de Navarra en materia de función pública y determinando los límites a dicha competencia en los siguientes términos:

“La competencia atribuida por el artículo 49.1. b) de la LORAFNA incluirá, por tanto, las competencias que sobre el régimen estatutario de los funcionarios ejercía Navarra en el momento de la promulgación de la LORAFNA (artículo 39.1.a), teniendo, sin embargo, como límites, en primer lugar, el que las mismas no afecten a las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional (artículos 2.2. y 3.1 de la LORAFNA) y, en segundo lugar, el respeto de “los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos” (artículo 49.1.b) de la LORAFNA”.

Y seguidamente, la misma STC 140/1990 perfila el alcance del segundo de tales límites a la competencia exclusiva de raíz foral de Navarra en materia de función pública reconocida en el artículo 49.1.b) de la LORAFNA, en el sentido siguiente:

“Sin embargo, esta competencia, según el citado precepto, ha de ejercerse «respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos». Corresponde, pues, examinar si el Decreto Foral, aun siendo ejercicio de una competencia propia en virtud de su régimen foral, ha respetado el límite constituido por esos derechos y obligaciones esenciales reconocidos a los funcionarios públicos por la legislación básica del Estado, y singularmente, en el caso, el derecho de representación colectiva, que en tanto posibilita la representación y defensa de intereses profesionales ante la Administración Pública empleadora, no sólo incide en el desarrollo de la relación funcional o de servicio sino que constituye además un aspecto esencial del «estatuto» de los funcionarios públicos, estrechamente vinculado, por otra parte, con un derecho fundamental de libertad, cual es la libertad sindical, reconocido por la Constitución (art. 103.3 C. E.). Debiendo tenerse bien presente que no todas las previsiones de la legislación estatal básica relativas al régimen estatutario de los funcionarios públicos desplegarán ese efecto limitativo en relación al ejercicio de la competencia, sino sólo aquéllas, justamente, que se refieran a los «derechos y obligaciones esenciales». Derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios

que, por lo demás, aun cuando su determinación concreta deba quedar remitida al análisis particularizado de las normas que los prevean, nos sitúan, en principio, ante aquellas situaciones jurídicas caracterizadoras del propio modelo de régimen estatutario de los funcionarios, que conforman la sustancia misma de ese régimen y sin las cuales no sería reconocible ese estatuto. De manera que, dentro del respeto a esas situaciones jurídicas que definen la esencia del régimen jurídico de los funcionarios, corresponde a la Comunidad Foral de Navarra dotar de contenido a ese estatuto funcionarial, y más en concreto al derecho a la participación colectiva en los órganos de representación de la función pública, aspecto esencial del régimen estatutario de los funcionarios públicos”.

Todo ello justifica y ampara el dictado de disposiciones legales y reglamentarias en esta materia con similar -aunque no necesariamente igual- contenido a la del Estado

La legislación foral regula explícitamente la contratación de personal en régimen administrativo, y no en cambio la figura del funcionario interino. Así lo contemplan los artículos 3.c) y 3.4 y disposición adicional decimoséptima del TREP, que dedica un Capítulo al “personal contratado en régimen administrativo” (Capítulo I del Título IV, artículos 88 a 93); regulación legal que tiene su complemento en los Reglamentos que la desarrollan.

También la normativa específica del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea regula expresamente la contratación de personal en régimen administrativo (artículos 29 de la Ley Foral 11/1992 y 43 del Decreto Foral 347/1993).

Es menester una referencia a la “jurisprudencia territorial” del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en relación con la materia objeto de la reglamentación proyectada, en cuanto regulada por normas del Derecho Foral de Navarra.

En primer lugar, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 10 de julio de 2000, en recurso (núm. 2439/97) contra el cese en contrato administrativo temporal suscrito con el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, examina la duración del contrato a la vista del artículo 43 del Decreto Foral 347/1993, señalando que “el sistema de contratación utilizado tiene claro amparo legal

en la normativa que ha quedado citada (artículo 29.1.c) de la Ley Foral 11/1992, en la redacción dada por la Ley 15/1995)". Y a continuación añade:

"Dicho esto, habrá que referir a tal normativa legal que lo autoriza, más que a la concreta actuación administrativa que hace uso de tal autorización, la crítica que, en nuestra opinión, cabe hacer al sistema contemplado en el artículo 43.2 que posibilita la prórroga de los contratos administrativos sin otra condición que la de que "subsista la causa que lo originó" pero dejando a la voluntad de la Administración la efectiva utilización o no de la misma en tal caso, de manera que la Administración no puede prorrogar si no se da tal supuesto, pero, dándose, tanto puede prorrogar como no, según la literalidad de la norma. A nuestro juicio, no cabe duda de que ello introduce un indeseable elemento de incertidumbre y discrecionalidad en el posterior tracto del contrato con connotaciones de arbitrariedad. No obstante, tal discrecionalidad no es contraria al principio de seguridad jurídica (artículo 9 C.E.) en cuanto que viene aceptada previamente por la otra parte contratante. La cuestión a este respecto sería, entonces, si aparece debidamente justificado el uso que de esa facultad se hace en cada caso particular".

Esta sentencia termina recordando la inaplicación al caso de la jurisprudencia sobre el contrato laboral "del que, ciertamente, parece haber querido huir la Administración, quizá para evitar las consecuencias de tal doctrina. Lo que no debe olvidarse que el vehículo utilizado para ello es una norma con rango de Ley formal (Ley Foral 11/1992) cuya inconstitucionalidad -única vía de inaplicación- ni se plantea".

La posterior sentencia de la misma Sala y Tribunal de 28 de julio de 2000 (recurso núm. 2175/97) reitera los referidos criterios.

También las sentencias de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Navarra núm. 276 de 24 de julio de 2000 y núm. 398 de 28 de noviembre de 2000, confirman la incompetencia de la jurisdicción social para conocer de asuntos relativos a contratos de personal en régimen administrativo, por corresponder al orden contencioso-administrativo, justificando dicha figura en la esfera foral en la competencia exclusiva de carácter histórico de Navarra en materia de función pública reconocida en el artículo 49.1.b) de la LORAFNA y en su cobertura legal en la citada legislación foral navarra.

Por último, el régimen de la contratación administrativa de personal viene determinado por el contrato y la normativa de aplicación al mismo (sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 31 de enero de 2001, en recurso núm. 1.281/98, para las causas de extinción contractual) o por el marco normativo delimitador de los derechos y obligaciones, incluido el contrato (sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 29 de septiembre de 2001, en rollo de apelación núm. 75/01, sobre el régimen de dedicación).

II.5ª. Examen del contenido del proyecto de Decreto Foral

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la LFGNP -en particular, los artículos 51, 59 y 60-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

El punto de partida para ponderar y contrastar la adecuación jurídica del proyecto aquí considerado lo constituyen las normas legales que regulan la contratación de personal en régimen administrativo, que más atrás han sido reseñadas.

El proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen consta de una exposición de motivos, trece artículos, tres disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y cuatro disposiciones finales. Su contenido básico consiste en concretar los distintos supuestos de contratación de personal en régimen administrativo y establecer algunas normas que configuran el régimen jurídico de dichos contratos.

A) Justificación de la norma y ámbito de aplicación

La memoria justificativa, elaborada por la Dirección General de Función Pública, explica las razones por las que resulta oportuno promulgar la disposición proyectada que viene a sustituir al Decreto Foral 1/2002, de 7 de enero, por el que se regula la contratación de personal en régimen administrativo en la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos. Son básicamente dos: una, la conveniencia de extender el régimen foral general de contratación de personal en régimen administrativo a las entidades locales de Navarra, cuyos representantes en la Comisión Foral de Régimen Local en el año 2002 se opusieron a su regulación unificada con los contratos administrativos de personal en la Administración de la Comunidad Foral, pero en la práctica han venido aplicando la misma normativa por vía analógica. La segunda reside en la conveniencia de introducir algunas modificaciones de detalle en la normativa actualmente vigente que, en algunos aspectos particulares, se encuentra desactualizada y que es preciso articular con las previsiones del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril.

En atención a lo expuesto, el artículo 1 del Proyecto establece que “el objeto de este Decreto Foral es regular la contratación de personal en régimen administrativo en las Administraciones Públicas de Navarra, en desarrollo del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 agosto, y de la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, reguladora del régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea”.

Además, este ámbito de aplicación sufre una matización en la disposición final segunda, ya que se aplicará a la contratación de profesionales especialistas por el Departamento de Educación “en todo aquello que no se oponga a la normativa específica que regula el régimen de dichas contrataciones”.

B) Tipos de contratos

Una buena parte del Proyecto se destina a concretar las modalidades o tipos de contratos que pueden celebrarse en razón de los distintos supuestos de contratación que autorizan las leyes forales, fijándose los caracteres específicos que conforman cada una de tales clases de contrato, a modo de régimen jurídico particular correspondiente a la respectiva modalidad. Con ello se desarrolla reglamentariamente la exigencia legal de que la contratación en régimen administrativo se lleve a cabo mediante contrato específico y por tiempo determinado (artículo 91 del TREP).

En efecto, el artículo 2 define los únicos supuestos de contratación administrativa de personal que se autorizan. Este precepto recoge, diversificados en tres categorías (generales para todas las Administraciones Públicas de Navarra, específico para el personal docente del Departamento de Educación y específico para el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea), los supuestos a tal efecto previstos en los vigentes artículos 88 del TREP y 29 de la Ley Foral 11/1992.

A partir de ahí, los sucesivos preceptos regulan las distintas modalidades de contratación de personal en régimen administrativo, fijando su correspondiente régimen jurídico.

El contrato para la realización de estudios o proyectos concretos o trabajos singulares no habituales, contemplado por el artículo 3 del Proyecto, permite su uso para “la realización de estudios o proyectos concretos o trabajos singulares no habituales para las Administraciones Públicas de Navarra”. Debe especificar con claridad el carácter de la contratación e identificar suficientemente el estudio, proyecto o trabajo singular no habitual que constituya su objeto. Se establece también su duración, que será la del tiempo exigido para la realización del estudio, proyecto o trabajo. Nada hay que objetar a este precepto.

El artículo 4 se refiere al contrato de sustitución, esto es, al contrato celebrado para sustituir a un empleado con derecho a reserva del puesto de trabajo. En dicho contrato debe identificarse el empleado o empleados sustituidos y la causa o causas de la sustitución. Su duración máxima será

la del tiempo durante el cual subsista el derecho del empleado sustituido a la reserva del puesto de trabajo sin que, en el caso del personal docente del Departamento de Educación, la duración pueda sobrepasar el inicio del siguiente curso escolar. Se establecen las causas específicas de extinción, a saber: transcurso del plazo pactado, reincorporación del empleado sustituido, vencimiento del plazo legal o reglamentariamente establecido para la reincorporación, extinción de la causa que dio lugar a la reserva del puesto de trabajo y fin de la relación de servicio con la Administración de la persona a la que se sustituye. Todas estas previsiones son conformes con la legislación vigente.

Seguidamente (artículo 5) aparece el contrato de provisión temporal de vacante, autorizado para cubrir temporalmente una plaza vacante, en tanto no se produzca su cobertura definitiva. En este contrato debe identificarse el número de la plaza que se pretende cubrir transitoriamente y son causas de extinción específicas la provisión de la plaza por alguno de los procedimientos previstos reglamentariamente (el artículo 92 del TREP establece que estos contratos se extinguirán, en todo caso, en la fecha de toma de posesión del funcionario que hubiera obtenido plaza en las correspondientes pruebas selectivas de ingreso), o por su amortización. No merece, a nuestro juicio, reproche jurídico alguno.

En el ámbito del personal docente del Departamento de Educación se producen necesidades especiales que deben ser atendidas con el contrato previsto por el artículo 6 del Proyecto, que se adecua a lo establecido por el artículo 88.c) del TREP. Este precepto legal autoriza la celebración de este tipo de contratos siempre que se acredite la insuficiencia de personal fijo para hacer frente a las mismas. En el Proyecto también se exige que se acredite la existencia de nuevas necesidades y la insuficiencia de personal fijo para su atención. La duración de este contrato no puede ser superior a un año ni sobrepasar el inicio del siguiente curso escolar. Las previsiones del Proyecto sobre este tipo de contrato son jurídicamente válidas.

En fin, el artículo 7 alude al contrato de atención de otras necesidades de personal en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. El artículo 29 de la Ley Foral 11/1992 permite al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea

celebrar estos contratos para atender otras necesidades de personal debidamente justificadas, ya sean a tiempo completo o a tiempo parcial, siempre que se acredite la insuficiencia de personal fijo para hacer frente a las mismas. El Proyecto refleja fielmente el contenido de la Ley Foral y añade que estos contratos tendrán una duración inicial no superior a un año y se pueden prorrogar antes de su vencimiento por periodos no superiores a un año, con una duración máxima de cinco años, limitación esta última que no afecta a los contratos suscritos para cubrir la atención continuada y aquellos otros que se realicen para cubrir puestos o funciones no susceptibles de conversión en plazas de carácter fijo en la plantilla orgánica. Si, para cubrir unas mismas necesidades, se utiliza de nuevo este tipo de contrato dentro de los seis meses posteriores a su extinción, se debe ofrecer el nuevo contrato a la persona que estaba contratada en el momento de la anterior extinción. El precepto se adecua al ordenamiento jurídico.

C) Normas comunes a los distintos tipos de contratos

Tras la definición y regulación de las especificidades propias de cada tipo de contrato de personal en régimen administrativo, se establecen una serie de normas comunes aplicables a todos ellos.

En primer lugar, se habla de su extinción en el artículo 8 del Proyecto. Las causas de extinción se resumen en el mutuo disenso, el desistimiento de la persona contratada, la decisión de la Administración, ciertas circunstancias sobrevenidas, a las que nos referiremos seguidamente, y la cobertura de la plaza mediante reubicación o la recolocación de algún empleado inadaptado o incapacitado para el desempeño de su puesto de trabajo. Las causas de extinción están sometidas a algunos requisitos que no son susceptibles de censura legal.

Estos contratos están sometidos a un periodo de prueba de dos meses, durante el cual podrá rescindirse unilateralmente el contrato por cualquiera de las partes, según reza el artículo 9 del Proyecto, que establece otras precisiones para segundas contrataciones y para la rescisión por la Administración, sin que ninguna de ellas merezca censura jurídica.

El artículo 10 desarrolla el contrato con jornada a tiempo parcial, que -en los supuestos generales- se permite exclusivamente cuando la persona sustituida disfrute de reducción de jornada o cuando se realice para cubrir temporalmente una vacante a tiempo parcial. No hay limitación en el caso de contratos del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, que pueden ser bien a jornada completa o a tiempo parcial [tal como se prevé en el artículo 29.1.c) de la Ley Foral 11/1992], o para atención continuada. En cuanto al Departamento de Educación, se podrá contratar personal a tiempo parcial cuando, como consecuencia del régimen organizativo de los centros docentes, quedaran sin adecuada cobertura horaria necesidades que no puedan ser atendidas por el personal fijo y para las que resulte suficiente la contratación de personal a tiempo parcial. Todo ello es conforme a la ley.

Según el artículo 11, el personal contratado en régimen administrativo percibirá las retribuciones correspondientes al puesto de trabajo que ocupe o función que desempeñe y el premio de antigüedad, con actualizaciones anuales similares a las del personal funcionario. Estas retribuciones serán proporcionales a la duración de la jornada o, en su caso, a las horas lectivas del personal docente contratado a tiempo parcial. Ninguna objeción efectuamos a este artículo.

El artículo 12, bajo la rúbrica “condiciones de empleo”, regula las vacaciones, licencias, permisos retribuidos y excedencia especial, que serán los mismos de los funcionarios. También permite solicitar licencias no retribuidas por asuntos propios en el caso de contratos cuya duración prevista inicialmente sea al menos de seis meses, sin que su concesión altere la duración o las causas de extinción del contrato. Nada de ello es contrario al ordenamiento jurídico.

En fin, el artículo 13 del Proyecto impone, en su apartado 1, la exigencia inexcusable de formalización por escrito de los contratos, fijando su contenido mínimo. Tal previsión se ampara en el artículo 91 del TREP, a cuyo tenor “la contratación en régimen administrativo se llevará a cabo mediante contrato específico, escrito y por tiempo determinado”. Además, se fija la regla general de que la formalización del contrato ha de ser previa al inicio de la prestación de servicios, aunque se admiten excepciones bien de

carácter general para los supuestos de urgente necesidad o de elevado volumen de contratación o bien para la contratación del Departamento de Educación con ocasión del comienzo del curso escolar. Los términos en que se redacta el precepto y, en particular, las excepciones a la previa formalización por escrito, son jurídicamente aceptables.

También lo son, siempre desde la perspectiva jurídica, las disposiciones adicionales del Proyecto: a) La disposición adicional primera prevé la aprobación por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, previa negociación con las organizaciones sindicales, de unos modelos oficiales de contratos administrativos. b) La disposición adicional segunda obliga a informar con periodicidad trimestral a la Comisión de Personal o a los Delegados de personal correspondientes de las contrataciones de personal en régimen administrativo en vigor. c) La disposición adicional tercera contempla el abono del premio de antigüedad al personal contratado en régimen administrativo, con efectos económicos a partir de la entrada en vigor del Proyecto. El tiempo de prestación de servicios en este régimen se computará como antigüedad en caso de que la persona contratada acceda a la condición de funcionario. También se reconoce el tiempo de servicios prestados en otras Administraciones Públicas en los mismos términos que a los funcionarios. d) En fin, la disposición adicional cuarta ordena incluir en la oferta de empleo público las plazas vacantes de la plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos que hayan sido cubiertas temporalmente al menos durante tres años.

La disposición transitoria única tiende a adecuar a la nueva normativa los contratos de personal en régimen administrativo suscritos con anterioridad y vigentes a su entrada en vigor. Nada se puede objetar a esta norma y tampoco a la de la disposición derogatoria, que deroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan al Proyecto y, en concreto, el Decreto Foral 1/2002 de 7 de enero, por el que se regula la contratación de personal en régimen administrativo en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

La disposición final primera considera Derecho supletorio el régimen general previsto para los funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, lo cual no merece objeción alguna. A su vez, el nuevo reglamento será Derecho supletorio para la contratación de profesionales especialistas por parte del Departamento de Educación, siendo igualmente conforme con el ordenamiento jurídico esta previsión de la disposición final segunda, a la que ya hicimos referencia al hablar del objeto del futuro Decreto Foral.

Las disposiciones finales tercera y cuarta son las habituales de autorización para el desarrollo del Decreto Foral y de determinación de la fecha de entrada en vigor que, en este caso, será la del día siguiente al de la publicación del Decreto Foral en el Boletín Oficial de Navarra.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral por el que se regula la contratación de personal en régimen administrativo en las Administraciones Públicas de Navarra, se considera ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.