

**Expediente:** 59/2001  
**Órgano:** Pleno  
**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral 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.  
**Dictamen:** 62/2001, de 19 de noviembre

## DICTAMEN

En Pamplona, a 19 de noviembre de 2001,

el Pleno del Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Pedro Charro Ayestarán, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo Ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### I. ANTECEDENTES

#### I.1ª. Formulación de la consulta

El día 26 de septiembre de 2001 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 17.1.a) de la misma, sobre el proyecto de Decreto Foral 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, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 13 de agosto de 2001.

A la vista del expediente remitido, el Presidente del Consejo de Navarra, mediante escrito de 5 de octubre de 2001, interesó del Presidente del Gobierno de Navarra que se completase el expediente, de acuerdo con lo

establecido en los artículos 23 d 2 del Reglamento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero (en adelante, ROFCN). El día 30 de octubre de 2001 se recibió en el Consejo de Navarra escrito del Presidente del Gobierno de Navarra aportando documentación complementaria.

El expediente, una vez completado, está integrado sustancialmente por los siguientes documentos:

1. Acuerdo del Gobierno de Navarra de 13 de agosto de 2001, de toma en consideración de dicho proyecto de Decreto Foral.
2. Acuerdo suscrito, con fecha 4 de abril de 2000, entre la Administración y los sindicatos sobre las condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra para los años 2000 y 2001.
3. Remisión del proyecto de Decreto Foral a la Comisión Foral de Régimen Local.
4. Certificado del Secretario relativo a la sesión de la Comisión Foral de Régimen Local celebrada el 29 de junio de 2001.
5. Certificado del Secretario de las Comisiones Paritarias de la Mesa General de Negociación y del Convenio Colectivo adjuntando copia de las actas de las reuniones celebradas el 18 de enero de 2001, 5 de junio de 2001 y 26 de junio de 2001, en las que ambas Comisiones trataron del proyecto de Decreto Foral.
6. Escritos dirigidos a las Comisiones Paritarias o a la Dirección de la Función Pública por CEMSATSE, por FSP-UGT, por CC OO (Federación de Sanidad), por LAB Administrazioa y por AFAPNA, manifestando su posición en relación con el proyecto de Decreto Foral.

7. Escritos del Secretario Técnico del Departamento de Administración Local, de 16 de febrero y 5 de abril de 2001, en relación con el "Borrador inicial" y "2º Borrador" del proyecto de Decreto Foral.
8. Borrador de Decreto Foral por el que se regula la contratación de personal en régimen administrativo en las Administraciones Públicas de Navarra, entregado a las organizaciones sindicales el 28 de mayo de 2001.
9. Borrador de Decreto Foral por el que se regula la contratación de personal en régimen administrativo en las Administraciones Públicas de Navarra, entregado a las organizaciones sindicales el 5 de junio de 2001.
10. Informe de la Dirección General de la Función Pública proponiendo la toma en consideración del proyecto de Decreto Foral.
11. Memoria-informe sobre el proyecto de Decreto Foral 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 del Director del Servicio de Ordenación de la Función Pública, con el visto bueno del Director General de Función Pública.
12. Informe del Secretario Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.
13. Texto del proyecto de Decreto Foral tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión de 13 de agosto de 2001 y sometido a consulta.

La documentación presentada se ajusta a lo ordenado en el artículo 28 del ROFCN, excepción hecha de las dos copias autorizadas del proyecto de Reglamento en estudio, una de las cuales debe venir acompañada de los antecedentes y bibliografía.

#### **I.2ª. Consulta.**

Se solicita dictamen preceptivo de la Comisión Permanente del Consejo de Navarra acerca del proyecto de Decreto Foral 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.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **1ª. Carácter preceptivo.**

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta tiene por objeto la regulación de la contratación de personal en régimen administrativo en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, en desarrollo del Capítulo I del Título IV del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (Texto refundido aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, parcialmente modificado –en lo que ahora interesa- por la Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre -en adelante, TREP-) y del artículo 29 de la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, de régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, recientemente modificado de forma parcial por la Ley Foral 10/2001, de 24 de mayo. Asimismo, deroga el artículo 43 del Decreto Foral 347/1993, de 22 de noviembre, de ingreso y provisión de puestos de trabajo en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. Finalmente, la petición de dictamen se formula conforme a lo dispuesto por el artículo 17.1.a) de la LFCN, a cuyo tenor “la Comisión Permanente del Consejo de Navarra deberá ser consultada preceptivamente en los ... a) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”.

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen constituye un reglamento ejecutivo, por lo que el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, a tenor de lo previsto en el artículo 17.1.a) de la LFCN. No obstante corresponder en principio la competencia del asunto a la Comisión Permanente, el dictamen es evacuado en este caso por el Pleno, en virtud del acuerdo del mismo de 30 de octubre de 2001

recabando la competencia para su emisión de conformidad con el artículo 16.1.g) de la LFCN.

Antes de adentrarnos en el examen del expediente remitido, procede una consideración preliminar sobre el alcance de nuestra función consultiva en este caso, en razón de algunas observaciones realizadas en la tramitación del procedimiento de elaboración del proyecto de disposición de carácter general sobre la futura aplicación de la norma proyectada.

Pues bien, nuestro dictamen ha de velar por la observancia y el cumplimiento del ordenamiento jurídico, sin que pueda contener valoraciones de oportunidad o de conveniencia (artículo 1.3 LFCN). A consecuencia de ello, esa función consiste en verificar la adecuación jurídica de la disposición mediante su ponderación y contraste con el ordenamiento jurídico, sin que procedan pronunciamientos preventivos a través de los cuales se pretenda evitar una posible y no producida aplicación de la norma en contradicción con el ordenamiento jurídico, que, de producirse, habrá de ser combatida, en su caso, con los medios que ofrece nuestro ordenamiento (cfr. SSTC 77/1985, de 27 de junio, y 172/1992, de 29 de octubre). Y es que, siguiendo también la doctrina constitucional, la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca en sí misma motivo bastante para declarar la ilegalidad de éstas, pues aunque el Estado de Derecho tiende a la sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes, no hay ningún legislador, por sabio que sea, capaz de producir leyes de las que un gobernante no pueda hacer mal uso (por todas, STC 235/2000, de 5 de octubre).

En suma, el presente dictamen ha de pronunciarse sobre la adecuación a Derecho del proyecto de Decreto Foral sometido a consulta.

## **2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral.**

Conforme al artículo 51 de la Ley 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (en lo sucesivo LFGACFN), "las disposiciones reglamentarias se dictarán... de acuerdo con lo establecido en esta Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento

administrativo". El artículo 57 de la misma Ley Foral, en su párrafo primero, ordena que "los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, serán elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación"; y, en su párrafo segundo, que "el Consejero competente podrá someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación". Durante el plazo de información pública -que no podrá ser inferior a veinte días, a partir de la publicación del correspondiente proyecto en el Boletín Oficial de Navarra-, los ciudadanos y las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley podrán formular alegaciones.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general. Tales preceptos, sin embargo, han sido derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Los artículos 23 y 24 de esta Ley contemplan el ejercicio de la potestad reglamentaria y el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

Tal y como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo con anterioridad, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad. En particular -y según los casos- habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros Departamentos y organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento que elabora el proyecto.

El reiterado recordatorio de este Consejo de Navarra sobre la adecuada tramitación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general sintoniza con la jurisprudencia, que viene exigiendo el cabal cumplimiento del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, en aras de garantizar su legalidad, acierto y oportunidad. En

efecto, la reciente jurisprudencia alude a “la necesidad de una motivación de la regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria” (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2000), así como al carácter necesario del informe de la Secretaría General Técnica del Departamento también en el ámbito autonómico (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2000).

Por otra parte, según el artículo 83.6, letra k), del TREP –en la redacción dada por la Ley Foral 27/1994, de 29 de diciembre-, “serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública, las materias siguientes: ...k) Los sistemas de ingreso, reingreso, provisión y promoción profesional de los funcionarios públicos”.

La tramitación en este caso tiene su punto de arranque en el Acuerdo suscrito, con fecha 4 de abril de 2000, entre la Administración y los sindicatos sobre las condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra para los años 2000 y 2001 (publicado en el Boletín Oficial de Navarra núm. 64, de 26 de mayo de 2000), en cuyo apartado 16 (“Otros temas”) se fijan los principios para la regulación de la contratación administrativa y de los criterios de selección del personal contratado temporal, previa negociación con los sindicatos firmantes. El proyecto ha sido conocido y examinado en distintas reuniones de las Comisiones Paritarias, en cuyo seno se constituyó incluso una comisión de trabajo para su estudio y elaboración, habiéndose alcanzado –a decir del escrito del Director General de Función Pública obrante en el expediente- el 5 de junio de 2001 un acuerdo sobre el texto con la mayoría de la representación sindical. También se ha pronunciado, en sentido desfavorable, la Comisión Foral de Régimen Local. Y, en fin, constan en el expediente un informe de la Dirección General de Función Pública proponiendo la toma en consideración del proyecto, una memoria-informe del Director del Servicio de Ordenación de la Función Pública –que justifica la

oportunidad y contenido de la disposición proyectada- y el informe de la Secretaria Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior que no formula reparo jurídico.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral se considera en términos generales ajustada a Derecho.

### **3ª. Habilitación y rango de la norma.**

El Decreto Foral objeto de este dictamen viene a desarrollar reglamentariamente las previsiones legales que, en materia de contratación de personal en régimen administrativo, establecen tanto el TREP como la Ley Foral 11/1992.

El artículo 23.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGACFN, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

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, ya que tiene por objeto llevar a cabo el desarrollo reglamentario parcial de normas forales con rango de ley (TREP y Ley Foral 11/1992), así como modificar parcialmente anteriores disposiciones reglamentarias con rango de Decreto Foral.

En consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto en la LORAFNA y en la LFGACFN, 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.

### **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.

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 aquellas, 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 funcional, 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”.**

El carácter histórico de esta competencia foral, así como su contenido, fueron reconocidos por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, cuya Disposición Adicional Decimocuarta -dejando a salvo la singularidad de Navarra- señala que dicha Ley se aplicará a la Comunidad Foral de Navarra, en los términos establecidos en el artículo 149.1.18ª y Disposición Adicional Primera de la Constitución y en la LORAFNA. En términos semejantes se pronuncia la Ley 30/1999, de 5 de octubre, que regula la selección y provisión de plazas de personal estatutario de los Servicios de Salud, en su Disposición Adicional Primera.

En definitiva, debe subrayarse la competencia histórica o foral y exclusiva de Navarra en relación con el régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos. Ello justifica y ampara el dictado de disposiciones legales y reglamentarias en esta materia con similar contenido a la sometida en este momento a dictamen del Consejo, sin que respecto de ellas se haya suscitado recurso o conflicto competencial.

En efecto, la legislación foral –a diferencia de la legislación estatal (disposición adicional cuarta de la Ley 30/1984)- 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). Asimismo, el artículo 13 de la Ley Foral 19/2000, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2001, autoriza al Gobierno de Navarra para contratar temporalmente, en régimen administrativo o laboral, el personal necesario para cubrir las necesidades derivadas del servicio, dentro de los límites presupuestarios establecidos en la misma.

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).

**5ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral considerado.**

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 LFGACFN -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 deben ser las normas legales que regulan la contratación de personal en régimen administrativo, que más atrás han sido reseñadas.

Conviene avanzar, en términos esquemáticos, la estructura y contenido de la disposición considerada. Consta de un preámbulo y catorce artículos, tres disposiciones adicionales, una transitoria y una derogatoria. Su contenido básico consiste en concretar los distintos supuestos de contratación de personal en régimen administrativo, conformando cada uno de ellos como una modalidad contractual específica.

La Memoria-informe acompañada justifica la oportunidad de la disposición proyectada "en la importancia, así como la necesidad de su aprobación, de una regulación reglamentaria sobre la contratación administrativa que cubra el vacío actualmente existente, dado el tiempo transcurrido desde la aprobación del Estatuto del Personal, así como el volumen actual de este tipo de contratación y el hecho, no desdeñable, de haber alcanzado un acuerdo al respecto con la mayoría de los representantes del personal".

#### ***A) Objeto del proyecto de Decreto Foral.***

A decir de su preámbulo, el propósito que anima el dictado de la disposición consiste en la refundición de las actuales disposiciones, dada su dispersión y falta de concreción, en un texto único que regule la contratación de personal en régimen administrativo en la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos, complementando y

desarrollando tales disposiciones, tal y como se recoge en el Acuerdo suscrito entre la Administración y los Sindicatos el día 4 de abril de 2000, sobre condiciones de empleo del personal de las Administraciones públicas de Navarra para los años 2000 y 2001.

Sin embargo, un análisis de la ordenación pretendida revela que tal alcance no es pleno o completo, pues no regula todos los aspectos relativos a la contratación de personal en régimen administrativo, dejando fuera la selección de dicho personal. Ello queda acreditado por la disposición derogatoria, que, amén de la fórmula genérica de derogación, sólo menciona expresamente el artículo 43 del Decreto Foral 347/1993, y no los restantes preceptos –artículos 36 a 42- de su Capítulo III (“Personal contratado temporal”), de los que especialmente los artículos 37 a 42 regulan la selección.

En consecuencia, es aconsejable la corrección de dicho preámbulo, de suerte que la explicación del propósito de la norma se ajuste a su verdadero alcance y contenido.

### ***B) Ámbito de aplicación.***

El Acuerdo suscrito el 4 de abril de 2000 entre la Administración y los sindicatos sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2000 y 2001 –causa inmediata del contenido fundamental del proyecto de este Decreto Foral– ordena -dentro de su apartado 16- que “la regulación de la contratación administrativa y de los criterios de selección del personal contratado temporal, previa negociación con los sindicatos firmantes, será de aplicación a todas las Administraciones Públicas de Navarra, previo informe favorable de la Comisión Foral de Régimen Local en lo que afecta a los empleados de las entidades locales”.

Según se indica en el preámbulo del proyecto, a consecuencia del voto desfavorable de la representación de las entidades locales en la Comisión Foral de Régimen Local, el reglamento sometido a consulta será aplicable -

exclusivamente- a los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

De ahí que el artículo 1 determine que “el presente Decreto Foral regula la contratación de personal en régimen administrativo en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos”.

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

### ***C) Supuestos de contratación y modalidades contractuales.***

El objetivo fundamental del proyecto consiste, a nuestro juicio, en la concreción de 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 a nivel reglamentario 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 a la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos. Este precepto recoge, diversificados en tres categorías (generales, específico para el personal docente 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 (artículo 3); el contrato de sustitución (artículo 4); el contrato de provisión temporal de vacante (artículo 5); el contrato de atención de nuevas necesidades de personal docente del Departamento de Educación y Cultura (artículo 6); y el contrato de atención de otras necesidades de personal en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (artículo 7).

Además, se regulan otras causas comunes de extinción de los contratos administrativos (artículo 8); el período de prueba (artículo 9) y la contratación administrativa a tiempo parcial (artículo 10). Y finalmente, la disposición adicional segunda prevé la aprobación, previa negociación con las organizaciones sindicales, de unos modelos de contratos administrativos; y la tercera dispone la obligación de informar con determinada periodicidad y alcance a la Comisión de Personal correspondiente de las contrataciones administrativas en vigor.

El desarrollo y concreción del régimen jurídico de cada uno de tales tipos de contratos pretende delimitar o conformar la contratación administrativa de personal, perfilando una serie de condiciones que limiten el ejercicio por la Administración de la potestad correspondiente. No ha de formularse, por ello, objeción a tal regulación, en cuanto concreción de supuestos dotados de cobertura legal. No obstante, es precisa una consideración: el contrato para la realización de estudios o proyectos concretos o trabajos singulares no habituales, pese a tal denominación de origen legal, parece aludir al contrato para la realización de obra o servicio determinado y no puede confundirse con algún supuesto del contrato de asistencia técnica (artículo 21.1 de la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de contratos de las Administraciones Públicas de Navarra) o de similar denominación en el régimen común (artículo 196 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio).

#### ***D) Requisitos formales.***

El artículo 13 del proyecto impone, en su apartado 1, la exigencia inexcusable de formalización por escrito de los contratos, fijando el contenido

o determinaciones –mejor que “información”- de los contratos. 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 y Cultura con ocasión del comienzo del curso escolar. Pues bien, si se tiene en cuenta que van a existir unos modelos de contratos administrativos (disposición adicional segunda del proyecto), parece que esas excepciones deben tener tal carácter y responder a casos de extraordinaria y urgente necesidad, sin que la excepción devenga en regla, por lo que se sugiere delimitarla cabalmente en el sentido indicado, así como minorar los dilatados plazos previstos en aras de asegurar tal carácter excepcional en términos de eficacia, eficiencia y proporcionalidad.

#### ***E) Régimen del personal contratado administrativo.***

El artículo 93 del TREP dispone que “el personal contratado en régimen administrativo se regirá por las disposiciones que se dicten reglamentariamente y por lo establecido en el correspondiente contrato”. En desarrollo de dicha previsión legal, los Reglamentos de desarrollo del mismo contienen diversos preceptos al respecto: así, los artículos 55 a 58 del Reglamento Provisional de Retribuciones (aprobado por Decreto Foral 158/1984, de 4 de julio); la disposición adicional del Reglamento de vacaciones licencias y permisos (aprobado por Decreto Foral 121/1985, de 19 de junio, si bien para los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos la reglamentación vigente se contiene en el Decreto Foral 348/2000, de 30 de octubre), la disposición transitoria segunda del Reglamento de Régimen Disciplinario (aprobado por Decreto Foral 117/1985, de 12 de junio); y el artículo 1 del Reglamento de elecciones a los órganos de representación de los funcionarios al servicio de

las Administraciones Públicas de Navarra (aprobado por Decreto Foral 30/1995, de 13 de febrero).

El proyecto aborda algunos de tales aspectos: de un lado, determina el régimen retributivo del personal contratado en régimen administrativo (artículo 11), fijando una serie de criterios, generales (apartados 1 y 4) y específicos para el personal docente y contratado con jornada inferior a la general (apartados 2 y 3); de otro, en cuanto a las condiciones de empleo, establece la aplicación a dicho personal de la regulación funcionarial en cuanto a vacaciones, licencias retribuidas, permisos retribuidos y excedencia especial, sin que su concesión altere la duración o las causas de extinción del contrato (artículo 12); y, por último, se le aplica, como derecho supletorio, en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general previsto para el personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos (artículo 14).

A la vista de dichas previsiones, no se formula objeción a tales preceptos, en cuanto desarrollan la remisión reglamentaria contenida en el TREP configurando un régimen administrativo asimilado –en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición- al funcionarial, que ha de entenderse adaptado a la peculiar naturaleza de la relación temporal que une al personal contratado en régimen administrativo con la Administración. No obstante, la estructura del TREP permite una mayor concreción de esa remisión genérica del artículo 14 del proyecto, en línea con las previsiones más atrás reseñadas de los reglamentos de desarrollo de la Ley Foral del Estatuto del Personal.

#### ***F) Disposiciones transitoria, derogatoria y finales.***

La disposición transitoria única tiene dos párrafos: el primero establece una retroactividad de grado mínimo, en cuanto dispone la adecuación de las cláusulas de los contratos anteriores y aun vigentes a sus previsiones a partir de su entrada en vigor, pues supone la aplicación de la nueva norma a los efectos de contratos anteriores producidos con posterioridad a su entrada en vigor. Y el segundo prevé la aplicación de determinados plazos, ceñidos más bien a la Administración, desde su entrada en vigor.

No se formula objeción a tal disposición, ya que no contradice el artículo 62.2 de la LRJ-PAC, se enmarca en un contexto reglamentario de conformación normativa de la contratación temporal en régimen administrativo y no se aprecia, en principio y en la esfera normativa, padecimiento de los principios de seguridad jurídica o de confianza legítima, que habrán de presidir su aplicación.

La disposición derogatoria expresa una fórmula genérica de derogación normativa, con la sola mención del artículo 43 del Decreto Foral 347/1993. El principio de seguridad jurídica aconseja, empero, una revisión de la misma, p aquellas disposiciones que son objeto de derogación, como pudiera ser el artículo 36.1 del Decreto Foral 347/1993, ahora sustituido por las previsiones del artículo 2 del proyecto y afectado, en todo caso, por la nueva redacción dada al artículo 29 de la Ley Foral 11/1992 por la Ley 10/2001.

Por último, no merecen tacha las dos disposiciones finales: la primera facultando a los Consejeros de Presidencia, Justicia e Interior, de Educación y Cultura y de Salud, para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación del Decreto Foral, en el ámbito de sus respectivas competencias; y la segunda, determinando la entrada en vigor del Decreto Foral al día siguiente de su publicación 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 la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, se considera ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.