

**Expediente:** 19/2004

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan el complemento de capitación y el plus de dispersión geográfica asignados al personal sanitario de los Equipos de Atención Primaria adscrito del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea

**Dictamen:** 31/2004, de 29 de julio

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 29 de julio de 2004,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, 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 1 de julio tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan el complemento de capitación y el plus de dispersión geográfica asignados al personal sanitario de los Equipos de Atención Primaria adscrito del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 7 de junio de 2004.

## **I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral**

El expediente remitido, está integrado sustancialmente por los siguientes documentos:

1. Antecedentes normativos: Decreto Foral 350/1992, de 2 de noviembre; Decreto Foral 219/1993, de 19 de julio; y Decreto Foral 44/2003, de 3 de marzo.
2. Tres versiones del anteproyecto de Decreto Foral por el que se regulan el complemento de capitación y el plus de dispersión geográfica asignados al personal sanitario de los Equipos de Atención Primaria adscrito del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, fechadas, respectivamente, el 19 de diciembre de 2002, el 17 de enero de 2003 y el 19 de diciembre de 2003.
3. Certificación, de 22 de diciembre de 2003, de actas de varias reuniones de la Comisión Paritaria de la Mesa General de Negociación del Personal Funcionario y Estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, y de la Comisión Paritaria del Convenio Colectivo Supraempresarial del Personal Laboral al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.
4. Memoria justificativa, de 20 de diciembre de 2003, de la Dirección de Atención Primaria del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, del nuevo modelo retributivo de capitación y dispersión para profesionales sanitarios de atención primaria adscritos al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.
5. Informe técnico, de 20 de diciembre de 2003, de la Dirección de Atención Primaria y Salud Mental del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.
6. Informe jurídico, de 12 de enero de 2003, del Servicio de Régimen Jurídico del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

7. Informe, de 1 de marzo de 2004, del Servicio de Presupuestos y Tesorería del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra.
8. Informe, de 10 de marzo de 2004, del Director de Recursos Humanos del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, sobre ampliación de crédito presupuestario.
9. Informe, de 7 de abril de 2004, del Servicio de Presupuestos y Tesorería del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra.
10. Informe jurídico, de 24 de febrero de 2004, del Secretario Técnico del Departamento de Salud del Gobierno de Navarra.
11. Informe, de 22 de marzo de 2004, del Director General de Función Pública del Gobierno de Navarra.
12. Informe, de 6 de mayo de 2004, del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Gobierno de Navarra.
13. Informe-propuesta, de 11 de mayo de 2004, del Director-Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.
14. Informe, de 27 de mayo de 2004, de la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra.
15. Texto definitivo del proyecto de Decreto Foral por el que se regulan el complemento de capitación y el plus de dispersión geográfica asignados al personal sanitario de los Equipos de Atención Primaria adscrito del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta tiene por objeto la determinación y asignación de determinadas retribuciones complementarias (complemento de capitación y plus de dispersión geográfica) del personal sanitario de los equipos de atención primaria del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, dictándose en ejecución y desarrollo de la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, de régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (en adelante, Ley Foral 11/1992), en cuyos artículos 12 y 19 se practican sendas remisiones a posteriores normas reglamentarias para la determinación y asignación de los citados complementos retributivos. A su vez, la disposición final segunda de la citada Ley Foral 11/1992 faculta al Gobierno de Navarra para dictar las disposiciones necesarias para su ejecución y el desarrollo.

En consecuencia, dada la naturaleza ejecutiva de la norma reglamentaria propuesta, procede la emisión del presente dictamen por el Consejo de Navarra con carácter preceptivo.

## **II.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.

Tal y como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo con anterioridad, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la cabal 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.

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 (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2000), 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 el presente caso, debe añadirse que se encuentra sometida a negociación colectiva previa, mediante la capacidad representativa reconocida a las organizaciones sindicales, la determinación y aplicación de las retribuciones de los funcionarios públicos. Así se desprende del artículo 83.6.c) del Texto Refundido del Estatuto de Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra en lo sucesivo, (TREP), aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto.

De la exposición de motivos del proyecto de Decreto Foral se deduce que éste viene precedido del Acuerdo suscrito entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y los sindicatos sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las administraciones públicas de Navarra para los años 2002 y 2003, en el que se incluye el compromiso de revisión y adecuación de los complementos de capitación y de dispersión geográfica.

No consta en el expediente el citado acuerdo, pero sí se incluye en el mismo una certificación de 22 de diciembre de 2003, de actas de varias reuniones de la Comisión Paritaria de la Mesa General de Negociación del Personal Funcionario y Estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, y de la Comisión Paritaria del Convenio Colectivo Supraempresarial del Personal Laboral al servicio de la Administración de la

Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, de la que se deduce que el tema fue objeto de debate -sin llegar a acuerdo sobre su contenido- en las sesiones de las comisiones paritarias celebradas los días 19 de diciembre de 2002, 30 de diciembre de 2002, 17 de enero de 2003, 14 de febrero de 2003, 30 de abril de 2003, 13 de junio de 2003 y 19 de diciembre de 2003.

Obran, además, en el expediente una memoria justificativa de la Dirección de Atención Primaria del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, así como informes de la Dirección de Atención Primaria y Salud Mental del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, del Servicio de Régimen Jurídico del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, del Servicio de Presupuestos y Tesorería del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, del Secretario Técnico del Departamento de Salud del Gobierno de Navarra, del Director General de Función Pública del Gobierno de Navarra, del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Gobierno de Navarra, del Director-Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y de la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra.

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

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

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen versa sobre materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, respecto de la que la Comunidad Foral tiene competencia exclusiva de raíz foral conforme resulta del artículo 49.1.b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

En ejercicio de esa competencia la Comunidad Foral aprobó, entre otras referidas al régimen jurídico del personal a su servicio, la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, de régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, cuya disposición final segunda

“autoriza al Gobierno de Navarra para dictar las disposiciones necesarias para la ejecución y desarrollo de esta Ley Foral”.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la 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).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en materia de la competencia de la Comunidad Foral, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra, previa la suficiente habilitación legal, y el rango es el adecuado.

#### **II.4ª. Marco normativo**

La regulación legal de la función pública está recogida en la Comunidad Foral de Navarra con carácter general en el TREP, si bien en su artículo 2 se excluye expresamente de su ámbito de aplicación al personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea que es el destinatario de las determinaciones recogidas en el proyecto de Decreto Foral sometido a nuestro dictamen.

La ya citada Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, que contiene el régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, establece que el personal incluido en su ámbito de aplicación “será retribuido única y exclusivamente por los conceptos y en la forma y cuantía que se determinan en la presente Ley Foral y en sus disposiciones reglamentarias” (artículo 5). Entre dichas retribuciones se encuentran las retribuciones complementarias -de las que forma parte el complemento de capitación- y las indemnizaciones y otras retribuciones especiales, en las que está incluido el plus de dispersión geográfica (artículo 6).

El artículo 12 de la Ley Foral 11/1992 dispone lo siguiente:

“1. El personal sanitario de los equipos de atención primaria podrá percibir un complemento de capitación en función de la extensión temporal y personal de los respectivos ámbitos de actuación.

2. La cuantía y sistemática de asignación de dicho complemento será fijada reglamentariamente, mediante el sistema de coeficiente variable en función del número de titulares del derecho a la asistencia sanitaria adscritos a los citados ámbitos de actuación, a través de la Tarjeta Individual Sanitaria (TIS)”.

Por su parte, el artículo 19 de la misma Ley Foral 11/1992 tiene el siguiente contenido:

“1. El personal sanitario de los equipos de atención primaria podrá percibir un plus de dispersión geográfica en función del grado de dispersión geográfica de la población asistida, cuya cuantía se establecerá reglamentariamente.

2. Este plus compensará la obligatoriedad de desplazarse para la prestación de la asistencia sanitaria domiciliaria por el ámbito geográfico donde radica la población asistida de la zona a la que esté adscrito.

3. Este plus tiene la consideración legal a todos los efectos de compensación de gastos por desplazamientos en razón del servicio, siendo incompatible con la percepción de las indemnizaciones establecidas con carácter general para estos supuestos.”

Primer antecedente del proyecto sometido a dictamen es el Decreto Foral 350/1992, de 2 de noviembre, por el que se determinan y asignan las retribuciones complementarias de los puestos de trabajo, modificado parcialmente por el Decreto Foral 219/1993, de 19 de julio.

Más recientemente, el Decreto Foral 44/2003, de 3 de marzo, reguló las retribuciones complementarias de los puestos de trabajo del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, sin establecer en su articulado previsiones específicas sobre el complemento de capitación y el plus de dispersión geográfica. Las disposiciones transitorias primera y segunda del citado Decreto Foral 44/2003 establecieron un método provisional de cálculo de dichas retribuciones, cuya regulación definitiva quedó pospuesta para ser contemplada en el Decreto Foral que ahora se tramita.



## **II.5ª. Contenido y valoración 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 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.

### **A) Estructura**

El proyecto consta de una exposición de motivos, diecisiete artículos, distribuidos entre cuatro capítulos, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final. Acompañan al texto tres anexos donde se cuantifica el valor tipo del complemento de capitación y del plus de dispersión geográfica.

### **B) Capítulo I**

Consta el capítulo I de un solo artículo en el que se establece cuál es el objeto del Decreto Foral: la regulación del complemento de capitación y del plus de dispersión geográfica, sin perjuicio de la obligación de los profesionales de prestar atención a la población no asignada cuando sea procedente.

### **C) Capítulo II**

El capítulo II, integrado por los artículos 2 a 5, se destina a regular específicamente el complemento de capitación, estableciendo quién tiene derecho a percibirlo y la cuantía del mismo.

Son acreedores del complemento el personal sanitario de nivel A y el personal de enfermería de los equipos de atención primaria, tengan o no población asignada.

El complemento será el resultado de multiplicar el número de tarjetas individuales sanitarias reconvertidas por el importe por tarjeta que establece el anexo según el tipo de profesional afectado: médico general, pediatra o enfermera. El número de tarjetas del médico, pediatra o enfermera se determina en función de los titulares de asistencia sanitaria asignados al médico de cabecera o al pediatra, ponderando la cifra absoluta en función de grupos de edad y coeficientes de dispersión.

A los profesionales que no tengan asignado un cupo de población y al personal de enfermería que no forme unidad básica, se aplica como número de tarjetas el promedio del respectivo estamento y especialidad en el correspondiente equipo de atención primaria.

#### ***D) Capítulo III***

Formado por los artículos 6 a 10, el capítulo III se refiere al plus de dispersión geográfica, que se percibe por el personal facultativo y de enfermería de los equipos de atención primaria, considerando de manera diferenciada la prestación de servicios en régimen de jornada ordinaria y la de servicios de atención continuada.

En el caso de atención continuada (guardias de presencia física o localizada) se percibe el importe por hora establecido en el anexo II multiplicado por el número de horas de atención continuada.

En jornada ordinaria, el plus consiste en el resultado de multiplicar el número de tarjetas asignadas al médico o pediatra por el importe por tarjeta establecido en el anexo III. Cuando no exista cupo de población asignado o el personal de enfermería no forme unidad básica se considera el promedio de tarjetas del respectivo estamento y especialidad en el correspondiente equipo de atención primaria.

### **E) Capítulo IV**

El capítulo IV, que por error se encuentra designado como capítulo III en el proyecto, establece las normas comunes para el cálculo del complemento de capitación y del plus de dispersión geográfica. Consta de los artículos 11 a 17.

El artículo 11 establece que, a efectos del Decreto Foral, tienen población asignada el personal médico y pediatra que ocupe plaza en propiedad o con contrato temporal. Según el artículo 12 se computan como número de tarjetas las asignadas a cada profesional el último día del mes anterior al que corresponda el abono.

Según el artículo 13 el número de tarjetas individuales sanitarias se pondera en función de la carga de trabajo generada por cada grupo de edad y en función del coeficiente de dispersión asignado a cada puesto de trabajo. Los artículos 14 y 15 establecen fórmulas de ponderación y encomiendan al Director de Atención Primaria del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea su determinación y aplicación.

El artículo 16 establece un mecanismo para ponderar los valores del coeficiente de dispersión a una escala entre 1.000 y 4.000 en la que los máximos y mínimos resultan de promediar los diez valores superiores e inferiores no ponderados.

A tenor del artículo 17, la cuantía del complemento y del plus se reduce proporcionalmente en el caso de jornada diferente a la prevista con carácter general.

### **F) Disposiciones transitorias**

La disposición transitoria primera retrotrae los efectos del complemento de capitación a uno de enero de 2002 y establece las reglas para coordinarlo con el provisionalmente aplicado durante ese tiempo. Si el nuevo complemento es superior al provisional se abonan las diferencias; en caso contrario se sigue abonando el provisional de 2003 y el exceso es absorbible con el incremento general y demás variaciones aplicadas a este concepto.

La disposición transitoria segunda retrotrae a uno de enero de 2003 la nueva cuantía del plus de dispersión geográfica y también establece el modo de aplicar las nuevas normas al periodo anterior a la fecha de entrada en vigor del Decreto Foral.

#### ***G) Disposición derogatoria y final***

Se derogan las disposiciones transitorias primera y segunda del Decreto Foral 44/2003 y se establece la entrada en vigor del nuevo texto el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

#### ***H) Valoración del proyecto***

Todas las disposiciones del proyecto son, a juicio de este Consejo, respetuosas con el ordenamiento jurídico. Conviene, sin embargo, corregir algunas erratas, como las siguientes: a) Artículo 3.1, donde dice “nº de TIS reconvertida” debe decir “número de TIS reconvertidas”. b) Artículo 5.2, donde dice “en los dos apartados anteriores” debe decir “en el apartado anterior”. c) El encabezamiento o rúbrica de la disposición final única se encuentra repetido.

### **III. CONCLUSIÓN**

El proyecto de Decreto Foral, por el que se regulan el complemento de capitación y el plus de dispersión geográfica asignados al personal sanitario de los Equipos de Atención Primaria adscrito del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, se considera ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.