

Expediente: 19/2010

Objeto: Si el contenido de la proposición de Ley Foral, de modificación de la Ley Foral 14/2008, de 2 de julio, de garantías de espera en atención especializada, se encuentra ya contemplada en dicha Ley Foral.

Dictamen: 19/2010, de 12 de abril

DICTAMEN

En Pamplona, a 12 de abril de 2010,

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 José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Julio Muerza Esparza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 3 de marzo de 2010 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Parlamento de Navarra en el que traslada el acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, de 1 de marzo de 2010, en cuya virtud se solicita del Consejo de Navarra la emisión de un dictamen sobre si el contenido de la proposición de Ley Foral por la que se modifica en parte la Ley Foral 14/2008, de 2 de julio, de garantías de espera en atención sanitaria, presentada por el grupo parlamentario Nafarroa-Bai, se encuentra ya contemplado en la Ley Foral 14/2008.

A la solicitud se adjuntan copias de la proposición de Ley Foral por la que se modifica en parte la Ley Foral 14/2008, de 2 de julio, de listas de espera en Navarra, publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra, número 10, de 5 de febrero de 2010; del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 15 de febrero de 2010, en el que manifiesta su disconformidad a

la toma en consideración de la citada proposición de Ley Foral; del informe sobre su adecuación jurídica emitido con fecha 25 de febrero de 2010 por los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra; y, del acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, de fecha 1 de marzo de 2010, en el que, a propuesta del grupo parlamentario Socialistas del Parlamento de Navarra, se solicita un informe al Consejo de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter y objeto del dictamen

El artículo 18 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), en su actual redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, establece que el Consejo de Navarra emitirá dictamen en cuantos asuntos se le sometan a consulta facultativa por el Parlamento de Navarra, a través de su Presidente, a instancia de la Junta de Portavoces, de la Mesa de la Cámara, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Parlamentarios Forales.

En el presente caso el dictamen ha sido solicitado por el Parlamento de Navarra, a través de su Presidenta, por acuerdo de la Junta de Portavoces. El Consejo de Navarra emite dictamen de carácter facultativo.

La presente consulta, a tenor del acuerdo de la Junta de Portavoces de 1 de marzo de 2010, ha de entenderse circunscrita al examen de “si el contenido de la proposición de Ley Foral por la que se modifica en parte de la Ley Foral 14/2008, de 2 de julio, de garantías de espera en atención sanitaria, se encuentra ya contemplado en la Ley Foral 14/2008”.

II.2ª. La proposición de Ley Foral por la que se modifica en parte la Ley Foral 14/2008, de 2 de julio, de garantías de espera en atención especializada.

El artículo 43 de la Constitución Española reconoce el derecho a la protección de la salud, correspondiendo a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública mediante las medidas preventivas, las prestaciones y los servicios necesarios.

Dentro del ámbito de la Comunidad Foral de Navarra los artículos 53 y 54 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, atribuyen a nuestra Comunidad las competencias de desarrollo legislativo en materia de sanidad e higiene, y de desarrollo ejecutivo de gestión sanitaria. En este sentido, la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud, establece la universalización de la atención sanitaria, sin discriminación alguna, para toda la ciudadanía de Navarra (artículo 3), bajo los principios especificados en el artículo 4 de una concepción integral de la salud, eficiencia, equidad, descentralización, calidad y humanización en la prestación, entre otros. Ahora bien, aunque la citada Ley Foral comprende y desarrolla los derechos de la ciudadanía ante los servicios sanitarios, era necesaria una norma específica que hiciese efectivo el derecho a la atención sanitaria especializada cuando esta tuviese carácter programado y no urgente, garantizando unos plazos máximos de espera.

La Ley Foral 14/2008, de 2 de julio, de garantías de espera en atención especializada, tiene por objeto, tal como señala su artículo 1, establecer garantías de respuesta en la atención sanitaria especializada, de carácter programado y no urgente, en lo referido a las intervenciones quirúrgicas, acceso a consultas externas y pruebas diagnósticas en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, para lo cual su artículo 3 prevé unos plazos máximos de espera.

El artículo 4 regula la elección del centro en los siguientes términos: “1. Los pacientes tendrán derecho a elegir el centro para ser atendidos dentro de la red pública de servicios sanitarios propios del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. 2. Si se prevé que el paciente no va a poder ser asistido dentro de los plazos señalados en el artículo anterior, el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea deberá informarle de tal extremo y le ofertará al efecto otros centros del Sistema Sanitario Público de Navarra o, en su defecto, y de manera subsidiaria, otros centros concertados con el Sistema Sanitario Público al objeto de cumplir con los tiempos máximos de respuesta establecidos en la presente Ley Foral”.

Por su parte, el artículo 6 de esa misma Ley Foral establece las causas de pérdida o de suspensión de la garantía. En concreto, el apartado 2.c) afirma que será causa de pérdida del derecho a la garantía de atención sanitaria especializada “que el paciente rechace la oferta del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea para la elección de centro”.

En el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra núm. 10, de 5 de febrero de 2010, se publicó la proposición de Ley Foral por la que se modifica en parte la Ley Foral 14/2008, de 2 de julio, de listas de espera en Navarra, presentada por el grupo parlamentario Nafarroa Bai.

Dicha proposición de Ley Foral consta de una exposición de motivos, un artículo, una disposición derogatoria y una disposición final.

En la exposición de motivos, después de transcribir literalmente los apartados 1 y 2 del artículo 4 de la Ley Foral 14/2008, y hacer referencia al artículo 6.2.c), el Grupo proponente afirma: “Creemos que para que los pacientes puedan ejercer el derecho total de elección es necesario modificar la ley y, previa información, darle la opción de poder optar por la nueva fecha en el sistema público o la derivación a un centro concertado sin pérdida o suspensión de garantía como ocurre ahora”. En consecuencia, presenta la proposición de ley concretada en su artículo único.

El artículo único propone, en primer lugar, la modificación de la redacción del apartado 2 del artículo 4, en los siguientes términos: “El paciente podrá elegir entre aceptar la oferta de atención en otro centro público o concertado, para cumplir con el plazo de garantía de espera correspondiente o permanecer en espera de ser atendido en el centro público de su elección, aun por encima del plazo de garantía de espera, en cuyo caso deberá ser informado de forma realista del tiempo de espera hasta la atención efectiva”. Y, en segundo lugar, la supresión del apartado 2.c) del artículo 6 de la misma Ley Foral.

La disposición derogatoria establece la derogación de toda norma anterior que con igual o inferior rango sea contraria a lo dispuesto en dicha Ley Foral y, la disposición final, prevé la entrada de la Ley Foral el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

II.3ª. Sobre si el contenido de la proposición de Ley Foral se encuentra ya contemplado en la Ley Foral 14/2008, de julio.

Publicada la proposición de Ley Foral, objeto de este dictamen, en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra de 5 de febrero de 2010, con base en el artículo 147 de su Reglamento (Acuerdo de 8 de octubre de 2007 de la Mesa del Pleno del Parlamento de Navarra por el que se aprueba el texto refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra), la Mesa del Parlamento la remitió al Gobierno de Navarra para que manifestase su criterio respecto a la toma en consideración. Este, mediante Acuerdo de 15 de febrero de 2010, manifestó su disconformidad a la toma en consideración por los siguientes motivos:

En primer lugar, la modificación de la Ley Foral de garantías de espera en atención especializada “no aporta ninguna mejora en la atención a los pacientes del Sistema Sanitario Público de Navarra que se encuentren en lista de espera”.

En segundo lugar, la proposición de Ley Foral “confunde la atención sanitaria con la garantía de espera”.

En tercer lugar, el derecho total de elección de los pacientes está garantizada con la Ley Foral en vigor ya que, según dicha norma, “cuando el tiempo de espera de un paciente va a superar el plazo de garantía de espera previsto en la referida Ley Foral, éste puede optar por ser derivado a un centro concertado o esperar a ser atendido en el SNS-O. La pérdida o suspensión de la garantía si es rechazada la derivación, no implica que no vaya a ser atendido en el Servicio de Navarra de Salud-Osasunbidea, sino que significa que el paciente voluntariamente acepta esperar un plazo de tiempo superior, porque quiere ser atendido en el referido Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea”.

Por todo ello, concluye el Acuerdo que “la modificación propuesta no solo no aporta ninguna mejora en atención a los pacientes en lista de espera, sino que puede crear confusión e inseguridad a los mismos”.

Por su parte, los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra, con fecha 25 de febrero de 2010, a petición de la Junta de Portavoces, emitieron un informe en relación con esta proposición de Ley Foral en el que, después de exponer el contenido de los artículos 4 y 6.2.c) de la Ley Foral 14/2008, manifiesta que el texto propuesto es diferente al actual por lo siguiente:

Primero. Con el nuevo texto del artículo 4 propuesto “se establecería para el paciente un derecho de opción entre (aceptar) la oferta de atención en otro centro público o concertado para cumplir con el plazo de garantía en espera y el permanecer en espera para ser atendido en el centro público de su elección, estableciéndose la obligación legal de que, en este caso, sea informado de forma realista del tiempo de espera para la atención efectiva”. Es decir, la novedad consistiría en esa obligación legal de informar de forma realista sobre el tiempo efectivo de espera para ser atendido en el centro público de elección del paciente al mismo tiempo que se le hace la oferta de atención en otro centro público o concertado.

Segundo. La proposición de Ley Foral suprime expresamente como causa de pérdida del derecho a la garantía especializada el hecho de que el paciente rechace la oferta del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea para la elección de centro.

A la vista de lo expuesto, el Informe concluye que las diferencias de contenido entre el texto vigente y el que se propone se concretan en que la proposición de Ley Foral contempla para el paciente “un derecho de opción entre aceptar la atención que se le proponga desde el SNS-O para ser atendido en otro centro público o concertado (distintos al de su elección) y esperar a la del centro público de su elección, debiendo, en el supuesto de que se decida por esta segunda opción, ser informado de forma realista, del tiempo de espera previsto hasta la atención efectiva, con la consecuencia de que si la elige, no va a perder el derecho a la garantía de respuesta atención sanitaria prevista en la Ley Foral al desaparecer como causa de pérdida de ese derecho el rechazar la oferta del SNS-O para la elección de centro”.

Conocidas las posturas, ciertamente divergentes, del Gobierno de Navarra y de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra, nuestro dictamen debe ceñirse a responder la pregunta de “si el contenido de la

proposición de Ley Foral por la que se modifica en parte de la Ley Foral 14/2008, de 2 de julio, de garantías de espera en atención sanitaria, se encuentra ya contemplado en la Ley Foral 14/2008”.

Para responder a tal cuestión debemos comenzar examinando el contenido del vigente artículo 4.2 de la Ley Foral 14/2008. De su dicción literal se deduce: a) Que el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea tiene el deber de informar al paciente cuando prevea que no va a poder asistirle en el centro elegido por éste dentro de los plazos señalados en el artículo 3. b) Que el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, cuando cumpla con ese deber de información al paciente, le deberá ofertar otros centros del Sistema Sanitario Público de Navarra o, en su defecto, y de manera subsidiaria, otros centros concertados con el Sistema Sanitario Público.

Complemento de este precepto es el artículo 6.2.c) del mismo texto legal en el que se establece la pérdida del derecho a la garantía de atención sanitaria especializada para el paciente cuando rechace la oferta del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea para la elección de centro.

En definitiva, en la regulación vigente sobre la elección de centro el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea tiene el deber de informar al paciente que no va a poder cumplir con el plazo previsto en el artículo 3 y ofertarle, en tal caso, otros centros del Sistema Sanitario Público de Navarra y, subsidiariamente, otros centros concertados. Por su parte, el paciente, si rechaza aquella oferta, perderá el derecho a la garantía de espera en atención sanitaria especializada.

De la nueva regulación propuesta para el artículo 4.2 se deduce lo siguiente: a) Que el paciente puede elegir entre aceptar la oferta de atención en otro centro o permanecer en espera de ser atendido en el centro público de su elección. b) Que el paciente, si elige permanecer en espera y se supera el plazo de garantía, deberá ser informado de forma realista del tiempo en espera hasta la atención efectiva. Además se deroga el artículo 6.2.c) de esa misma Ley Foral.

A la vista de lo expuesto se puede concluir que el contenido de la proposición de Ley Foral difiere formalmente de la regulación actual por lo

siguiente: a) En la norma propuesta no se hace referencia al presupuesto de hecho desencadenante que consiste en que el paciente no va a poder ser atendido dentro de los plazos legales establecidos, sino que directamente se habla del derecho de elección. b) En la norma propuesta se explicita que el paciente puede optar entre aceptar la oferta de atención en otro centro o permanecer en espera de ser atendido en el centro público de su elección. c) El paciente que elige permanecer en espera tiene el derecho a ser informado de “forma realista” del tiempo de espera hasta la atención efectiva. d) Se deroga el artículo 6.2.c) de la Ley Foral, si bien el artículo 4.2 propuesto contiene dicho precepto al introducir el inciso “aun por encima del plazo de garantía en espera”.

En definitiva, la reforma propuesta introduce modificaciones formales incorporando como novedad el derecho a ser informado de forma realista, supuesto que no se contempla de forma expresa en la regulación vigente.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el contenido de la proposición de Ley Foral por la que se modifica en parte la Ley Foral 14/2008, de 2 de julio, de garantías de espera en atención sanitaria, se encuentra ya contemplado en la Ley Foral 14/2008, salvo el derecho del paciente a ser informado de forma realista, en los términos señalados en el cuerpo de este dictamen.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.