

Expediente: 41/2012

Objeto: Proyecto de Decreto Foral de modificación para el año 2013 de determinadas tarifas del Servicio de Asistencia sanitaria "Uso especial" de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra.

Dictamen: 49/2012, de 27 de diciembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 27 de diciembre de 2012,

el Consejo de Navarra, integrado 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 José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 10 de diciembre de 2012 tuvo entrada en este Consejo un escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se modifican para el año 2013 determinadas tarifas del Servicio de Asistencia Sanitaria "Uso especial" de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, reguladas en el Decreto Foral 186/2002, de 19 de agosto, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 5 de diciembre de 2012, solicitándose, además, su tramitación con carácter urgente.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta el desarrollo de las actuaciones siguientes:

1. Por Orden Foral 578/2012, de 28 de noviembre, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, se inició el procedimiento para la elaboración de una disposición general por la que se modifican para el año 2013 determinadas tarifas del Servicio de Asistencia Sanitaria “Uso especial” de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, reguladas en el Decreto Foral 186/2002, de 19 de agosto (en adelante, el proyecto), designando como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del proyecto a la Dirección de Función Pública del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior. En esta Orden Foral se justifica el inicio del procedimiento en la próxima finalización de las medidas previstas para el año 2012 por la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, consistentes en el establecimiento de determinados límites en las tarifas relativas a algunas prestaciones del Servicio de Asistencia Sanitaria “Uso especial” de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, y en la necesidad de darles continuidad para el año 2013 por no haber variado las circunstancias que motivaron su aprobación, ahora mediante la modificación para ese año de determinadas tarifas previstas en el Decreto Foral 186/2002.

2. El expediente incorpora un informe-propuesta sobre el decreto foral por el que se modifican para el año 2013 determinadas tarifas del Servicio de Asistencia Sanitaria “Uso especial” de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, reguladas en el Decreto Foral 186/2002, de 19 de agosto, suscrito, con fecha 4 de diciembre de 2012, por el Director General de Función Pública.

3. Obran en el expediente memorias justificativa, normativa, organizativa y económica, así como un informe sobre el impacto por razón de sexo, elaborados todos ellos por la Dirección General de Función Pública con fecha 4 de diciembre de 2012.

En la memoria justificativa se alude al Servicio de Asistencia Sanitaria de los funcionarios acogidos a los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra y al Decreto Foral 186/2002 que regula sus tarifas, así como a la adopción de diversas medidas por la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, fundamentadas en la situación económico-presupuestaria existente, limitadas la mayoría de ellas al año 2012 y referidas también al Servicio de Asistencia Sanitaria. Próxima a finalizar la vigencia temporal de estas medidas y teniendo en cuenta que no han variado las circunstancias que las motivaron, se hace necesaria su continuidad para el año 2013. Esta modificación para el año 2013 ha sido sometida a negociación colectiva con los representantes sindicales, en reuniones de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra celebradas los días 26 de noviembre y 4 de diciembre de 2012, tanto en relación con un proyecto de ley como del proyecto de Decreto Foral. Asimismo, se ha consultado a la Comisión Foral de Régimen Local, que en sesión celebrada el 4 de diciembre de 2012 ha emitido informe favorable.

La memoria normativa se refiere a las normas que regulan e inciden sobre la materia objeto del proyecto, señalando el carácter temporal para el año 2012 de las adoptadas por la Ley Foral 13/2012 y que, no obstante el carácter legal de esta norma, las tarifas de este Servicio deben ser objeto de regulación reglamentaria, ya que están recogidas en el Decreto Foral 186/2002; añadiendo que, dado que el ámbito temporal previsto se ciñe al año 2013, no existen normas concretas que sean objeto de derogación expresa en el proyecto.

En la memoria organizativa se indica que el proyecto no supone incremento de plantilla alguno ni la creación de puestos de dirección o jefatura de unidades orgánicas en orden a su aplicación.

En la memoria económica se indica que el proyecto conlleva la reducción del gasto en algunas de las tarifas, centrado en los apartados de

oftalmología, óptica y productos ortoprotésicos, que se cifra en un ahorro previsto de 2,5 millones de euros.

En el informe sobre el impacto por razón de sexo se expresa que el proyecto no supone impacto negativo alguno por razón de sexo, ni se establece diferencia alguna por razón de sexo.

4. Mediante certificación de la Secretaria de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y de la Mesa de Negociación del personal funcionario y estatutario de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, se hace constar que en la reunión de dichas Mesas de Negociación celebrada el día 4 de diciembre de 2012 se trató el borrador de proyecto de Decreto Foral por el que se modifican para el año 2013 determinadas tarifas del Servicio de Asistencia Sanitaria “Uso especial” de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, reguladas en el Decreto Foral 186/2002, de 19 de agosto, cuyo texto había sido remitido a las organizaciones sindicales el 28 de noviembre de 2012. En el acta 8/2012 correspondiente a dicha sesión, se expresa en relación con este proyecto que “la Administración solicita el posicionamiento de las organizaciones sindicales presentes sobre el proyecto, manifestando todas ellas su posición contraria a la aprobación del mismo”.

Consta también en el expediente el acta 7/2012 de la reunión de 26 de noviembre de 2012 de las referidas Mesas de Negociación, en la que se trató de un proyecto de ley foral por la que se prorrogan para el año 2013 las medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra previstas en la Ley Foral 13/2012, que contó con la posición contraria a su aprobación por parte de todas las organizaciones sindicales presentes.

5. Mediante certificación del Secretario de la Comisión Foral de Régimen Local se hace constar que en la sesión de dicha Comisión de 4 de diciembre de 2012 fue sometido a informe el proyecto de decreto foral por el que se modifican para el año 2012 determinadas tarifas del Servicio de Asistencia Sanitaria “Uso especial” de los funcionarios de las

Administraciones Públicas de Navarra, reguladas en el Decreto Foral 186/2002, de 19 de agosto, obteniendo informe favorable.

6. La Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior emitió, con fecha 4 de diciembre de 2012, informe jurídico sobre el proyecto. En él se alude a la competencia y rango normativo, se expresan la justificación y el contenido del proyecto, se indica el procedimiento de elaboración del proyecto estimándose preceptivo el dictamen del Consejo de Navarra por tratarse de una disposición general de carácter ejecutivo y, en fin, se concluye que el procedimiento seguido ha sido el correcto y que la norma propuesta se adecua al ordenamiento jurídico.

7. La Comisión de Coordinación, en sesión celebrada el 4 de diciembre de 2012, examinó el proyecto que previamente había sido remitido a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

8. El Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el 5 de diciembre de 2012, acordó tomar en consideración el proyecto a efectos de la preceptiva consulta al Consejo de Navarra, señalando el carácter urgente en la emisión del dictamen por éste.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, un artículo y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos parte de la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, que estableció para el año 2012 determinados límites en las tarifas relativas a algunas prestaciones del Servicio de Asistencia Sanitaria "Uso especial" de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra acogidos al mismo, y señala la necesidad de darles continuidad para el año 2013 por no haber variado las circunstancias que motivaron su aprobación, mediante la modificación para

ese año de determinadas tarifas de las previstas en el Decreto Foral 186/2002.

El artículo único modifica para el año 2013 las tarifas recogidas en los apartados 1, 8, 9, 10 y 12 del Anexo del Decreto Foral 186/2002.

De las disposiciones finales, la primera faculta al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación del decreto foral; y la segunda establece la entrada en vigor del decreto foral el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, surtiendo efectos desde dicha fecha hasta el 31 de diciembre de 2013, y que las modificaciones recogidas en el decreto foral se aplicarán a los gastos que se presenten para su reintegro a partir de su entrada en vigor, con independencia del momento temporal en que se hayan producido.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª Carácter preceptivo del dictamen y urgencia

La Presidenta del Gobierno de Navarra, como se ha reseñado en los antecedentes, recaba dictamen preceptivo acerca del proyecto, conforme a lo dispuesto por el artículo 16.1.f) de la LFCN, a cuyo tenor el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

El proyecto sometido a consulta tiene por objeto la modificación de determinadas tarifas del Servicio de Asistencia Sanitaria "Uso especial" de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra reguladas en el Decreto Foral 186/2002, por lo que afecta a una disposición reglamentaria dictada en ejecución y desarrollo de lo dispuesto, entre otros preceptos, por el artículo 36.1.l) del texto refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto (en adelante, TREP), sobre la que se pronunció este Consejo en su dictamen 47/2002, de 23 de julio. Por tanto,

procede emitir dictamen preceptivo de acuerdo con lo previsto por el artículo 16.1.f) de la LFCN.

Por otra parte, el Gobierno de Navarra ha puesto de manifiesto la urgencia del expediente y, atendida esta sugerencia, el Consejo de Navarra emite el dictamen dentro del plazo más breve posible.

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

En uso de la competencia histórica sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, reconocida y actualizada por el artículo 49.1.b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (desde ahora, LORAFNA), Navarra cuenta con su propia legislación de función pública encabezada por el texto refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (TREP).

El artículo 36 del TREP establece el derecho de los funcionarios en situación de servicio activo a la asistencia sanitaria y social [artículo 36.1.I)], cuyo ejercicio se ajustará a lo establecido en el Estatuto y en sus disposiciones reglamentarias (artículo 36.2). Además de esta remisión específica a los reglamentos, relativa al derecho de asistencia sanitaria de los funcionarios en situación de servicio activo, la disposición adicional primera del TREP faculta al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean precisas para su ejecución y desarrollo. Ello apodera al Gobierno de Navarra para aprobar una disposición reglamentaria que regule o modifique las tarifas del Servicio de Asistencia Sanitaria "Uso especial" de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra.

Las prestaciones del Servicio de Asistencia Sanitaria de los funcionarios acogidos a los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra están reguladas por el Reglamento del Servicio de Asistencia Sanitaria, aprobado por Acuerdo de la Diputación Foral de 24 de agosto de 1973, y por el Decreto Foral 186/2002, de 19 de agosto, por el que se

actualizan las tarifas del Servicio de Asistencia Sanitaria "Uso especial" de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra acogidos al mismo y se introducen una serie de medidas de racionalización sobre las prestaciones de dicho Servicio.

No obstante, la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, estableció para el año 2012 límites en determinadas prestaciones o tarifas de la modalidad de "Uso especial" del Servicio de Asistencia Sanitaria, con justificación en la situación económico-presupuestaria existente. En concreto, su artículo 6 dispuso durante el año 2012 las tarifas de las prestaciones de óptica y odontología (apartado 1), que en la prestación farmacéutica, la prestación ortoprotésica y el transporte sanitario se aplicarán a los funcionarios acogidos al Servicio de Asistencia Sanitaria "Uso especial" las mismas condiciones que tengan fijadas los beneficiarios del Sistema Nacional de Salud en Navarra (apartado 2) y que tales modificaciones se aplicarán a los gastos que se presenten para su reintegro a partir del mes siguiente al de la entrada en vigor de dicha Ley Foral, con independencia del momento temporal en el que se hayan producido (apartado 3).

La limitada vigencia temporal de tales previsiones de la Ley Foral 13/2012 ceñida al año 2102, así como la falta de derogación en tales extremos del Decreto Foral 186/2002, comportan que, a partir del 1 de enero de 2013, aquella regulación legal pierda vigencia y eficacia y que, desde esa fecha en que desaparece su fuerza pasiva, vuelva a entrar en juego la virtualidad y efectividad de la regulación reglamentaria. Por tanto, desde el momento de finalización de la vigencia de tal precepto legal queda nuevamente expedito el posible ejercicio por el Gobierno de Navarra de su potestad reglamentaria en tal ámbito, salvo que el Parlamento de Navarra regule para el año 2013 la misma materia, en cuyo caso el proyecto habrá de sujetarse, en virtud del principio de jerarquía normativa, a la nueva norma legal de rango superior.

Por otra parte, 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 (en adelante, 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 definitiva, el proyecto de decreto foral examinado se dicta en ejercicio de una potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra, siendo su rango el adecuado, en los términos indicados.

II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La LFGNP regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el Capítulo IV de su Título IV (artículos 58 a 63).

Establece el artículo 59 de esa Ley Foral 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 578/2012, de 28 de noviembre, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se inicia el procedimiento de elaboración del Proyecto, cuya elaboración y 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 proyecto dispone de la justificación legalmente exigida.

Se han incorporado al expediente una memoria en la que se justifica la necesidad y oportunidad de la propuesta, tres memorias organizativa, normativa y económica y un informe de impacto por razón de sexo. Se ha dado cumplimiento con ello a lo prevenido por los artículos 59 y 62.1 de la LFGNP.

El proyecto ha sido sometido a consulta y negociación colectiva en Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y en de la Mesa de Negociación del personal funcionario y estatutario de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos, que en la reunión celebrada el día 4 de diciembre de 2012 trató sobre el proyecto, de acuerdo con el artículo 83 del TREP. Asimismo ha sido consultada la Comisión Foral de Régimen Foral, que ha informado favorablemente el proyecto.

El proyecto ha sido informado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia Justicia e Interior, considerando que su tramitación ha sido correcta y su contenido se adecua al ordenamiento jurídico, lo que da cumplimiento al artículo 62.2 de la LFGNP.

En fin, el proyecto 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 14 de mayo de 2012, dándose así cumplimiento al mandato contenido en el artículo 63.2 de la LFGNP.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto se ajusta al ordenamiento jurídico.

II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

Según se desprende de lo establecido por los artículos 51 y 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 56 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de modo que las disposiciones reglamentarias no podrán vulnerar la Constitución, la LORAFNA, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales.

Como se indica en la exposición de motivos, así como en la memoria justificativa e informes obrantes en el expediente, el proyecto se justifica en la necesidad de dar continuidad en el año 2013 a las medidas limitativas de las tarifas correspondientes a las prestaciones del Servicio de Asistencia Sanitaria "Uso especial" previstas para el año 2012 por la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, por considerar que no han variado las circunstancias que motivaron su aprobación, con la modificación para aquel año de determinadas tarifas previstas en el Decreto Foral 186/2002. Resulta, por tanto, debidamente motivada la necesidad y oportunidad del proyecto sometido a consulta.

El artículo único del proyecto modifica para el año 2013 las tarifas recogidas en los apartados 1, 8, 9, 10 y 12 del Anexo del Decreto Foral 186/2002, de 19 de agosto, determinando los criterios para el reintegro de los gastos que se presenten del modo siguiente: 1) El reintegro del coste de los medicamentos en las mismas condiciones que tengan fijadas los beneficiarios del Sistema Nacional de Salud en Navarra, con exigencia de la presentación de la receta médica, además del cupón precinto del medicamento y del justificante de pago expedido por la farmacia; 2) El reintegro del coste de los productos ortoprotésicos en las mismas condiciones que tengan fijadas los beneficiarios del Sistema Nacional de Salud en Navarra; 3) El reintegro del 75 por 100 del coste de las gafas graduadas y de las lentillas graduadas, con un máximo total a reintegrar por estos conceptos de 200 euros por beneficiario y año natural; 4) El reintegro del 60 por 100 del coste de los gastos de odontología, incluidas las consultas y la cirugía, con un máximo total a reintegrar por este apartado de 200 euros por beneficiario y año natural; y 5) El reintegro del transporte sanitario en las mismas condiciones que tengan fijadas los beneficiarios del Sistema Nacional de Salud en Navarra. No se formula objeción jurídica a tales previsiones, ya que se encuadran dentro del ámbito de la potestad reglamentaria a la que remite la normativa legal, no conculcan en el período temporal a que se refieren una norma legal y coinciden con las medidas al efecto previstas para 2012 en la Ley Foral 13/2012 a las que se da continuidad por vía reglamentaria en el año 2013.

La disposición final primera faculta al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación del decreto foral, por lo que se ajusta al ordenamiento jurídico.

Y la disposición final segunda establece la entrada en vigor del decreto foral el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, su eficacia desde dicha fecha hasta el 31 de diciembre de 2013 y la aplicación de las modificaciones previstas a los gastos que se presenten para su reintegro a partir de su entrada en vigor, con independencia del momento temporal en que se hayan producido. Con ello se establece un carácter temporal –anual- de la norma y se prevé su aplicación a las solicitudes de reintegro de gastos presentadas durante su vigencia, lo que es conforme a Derecho.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se modifican para el año 2013 determinadas tarifas del Servicio de Asistencia Sanitaria “Uso especial” de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, reguladas en el Decreto Foral 186/2002, de 19 de agosto, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.