

Expediente: 33/2015

Objeto: Consulta sobre la posible pervivencia del denominado uso especial tras la Ley Foral 12/2014, de 18 de junio, y demás normas concordantes, que declara la extinción de la cobertura obligatoria en materia de asistencia sanitaria.

Dictamen: 34/2015, de 1 de diciembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 1 de diciembre de 2015,

el Consejo de Navarra, integrado por don Eugenio Simón Acosta, Presidente, don Alfredo Irujo Andueza, Consejero-Secretario, y los Consejeros doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Iruretagoyena Aldaz, don José Antonio Razquin Lizarraga y doña Socorro Sotés Ruiz,

siendo ponente don José Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad de los asistentes el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 21 de octubre de 2015 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Parlamento de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 18 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre (desde ahora, LFCN), visto el escrito presentado por el Defensor del Pueblo de Navarra, se recaba dictamen sobre “si de conformidad con la Ley Foral 12/2014, de 18 de junio, y demás normas concordantes, la declaración de extinción de la ‘cobertura obligatoria’ en materia de asistencia sanitaria establecida en el Reglamento de Asistencia Sanitaria ha de entenderse que afecta al denominado ‘uso especial’ o, por el contrario, si este y las prestaciones que se derivan del mismo han de entenderse

subsistentes y en vigor”, y todo ello previo acuerdo adoptado por la Junta de Portavoces en sesión celebrada el 19 de octubre de 2015.

I.2ª. Expediente remitido

A la petición de dictamen se acompaña el escrito remitido por el Defensor del Pueblo de Navarra a la Presidenta del Parlamento de Navarra en el que se exponen las consideraciones jurídicas que a su juicio, teniendo en cuenta la trascendencia del asunto y sus efectos para un amplio colectivo de funcionarios y pensionistas así como el carácter eminentemente jurídico de la duda sobre el alcance de la extinción que declara la Ley Foral 12/2014, motivan la conveniencia de solicitar la opinión de este Consejo de Navarra.

Igualmente se adjunta un informe de 21 de septiembre de 2015 de la Directora General de Función Pública del Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, exponiendo su parecer en relación con la queja formulada por una pensionista de la Seguridad Social, adscrita al Montepío de Funcionarios de la Diputación Foral, en la que se manifestaba su disconformidad con la integración del personal de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra en el Sistema Nacional de Salud.

El 6 de noviembre de 2015 tuvo entrada en el Consejo de Navarra escrito de la Presidenta del Parlamento de Navarra adjuntando la documentación complementaria solicitada y relacionada con el proceso de tramitación parlamentaria de la Ley Foral 12/2014.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Objeto y carácter del dictamen

La Presidenta del Parlamento de Navarra, previo acuerdo de la Junta de Portavoces recaba, de conformidad con el artículo 18 de la LFCN, dictamen para que este Consejo de Navarra se pronuncie sobre “si de conformidad con la Ley Foral 12/2014, de 18 de junio, y demás normas concordantes, la declaración de extinción de la ‘cobertura obligatoria’ en materia de asistencia sanitaria establecida en el Reglamento de Asistencia Sanitaria ha de entenderse que afecta al denominado ‘uso especial’ o, por el

contrario, si este y las prestaciones que se derivan del mismo han de entenderse subsistentes y en vigor”.

La petición de dictamen, junto con la documentación remitida, cumple las condiciones de procedimiento fijadas en los artículos 27 y 28.3 del Reglamento de Organización y Procedimiento del Consejo de Navarra, aprobado mediante Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, ya que la Presidenta del Parlamento de Navarra dirige escrito al Presidente del Consejo de Navarra concretando con precisión los términos de la consulta y acompañando la documentación correspondiente a la cuestión planteada.

Dado que la petición se formula al amparo del artículo 18 de la LFCN, a cuyo tenor el Consejo de Navarra emitirá asimismo dictamen en cuantos asuntos se sometan a consulta facultativa por el Parlamento de Navarra, a través de su Presidenta, a instancia de la Junta de Portavoces, este Consejo emite el presente dictamen con el carácter de facultativo.

II.2ª. La regulación de la asistencia sanitaria del personal adscrito a los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra hasta la Ley Foral 12/2014

Entre las competencias y derechos históricos que la disposición adicional primera de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 ampara y respeta, igualmente reconocidos por el artículo 2 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en lo sucesivo LORAFNA), son especialmente característicos los derechos históricos y las competencias propias que la Comunidad Foral de Navarra ha venido ejerciendo tradicionalmente en materia de Administración Local (artículo 46 LORAFNA) y régimen estatutario de los funcionarios públicos [artículo 49.1.b) LORAFNA].

En el ejercicio de tales competencias, históricamente, la Comunidad Foral de Navarra ha venido regulando el régimen de la asistencia sanitaria tanto de los funcionarios de las entidades locales, como de los propios de la Diputación Foral.

Así, en el ámbito de la Administración Local, el Texto Refundido del Reglamento de 3 de febrero de 1928, para la Administración Municipal de Navarra establecía, en su artículo 271, que los Ayuntamientos venían obligados a otorgar a sus funcionarios y familiares asistencia médico-farmacéutica, precisando que cuando el servicio médico estuviese municipalizado pertenecerían obligatoriamente a la municipalización pagando las entidades locales las cuotas del servicio y, si el servicio se prestase en régimen libre, mediante el abono a los titulares de la tarifa mínima que rigiese en la localidad. En lo relativo a la asistencia farmacéutica se regulaba qué medicamentos estarían cubiertos íntegramente y cuales otros serían de abono parcial. Por último, la hospitalización, cirugía y especialidades se cubrían a través de la asistencia en los establecimientos dependientes de la Diputación Foral de Navarra.

Por lo que se refiere a los empleados de la Diputación Foral, sin necesidad de remontarnos más atrás en el tiempo, debe referenciarse el Acuerdo de 21 de diciembre de 1954 que reglamenta los beneficios de la asistencia sanitaria y que comprendía la ayuda económica para la prestación de asistencia médica general domiciliaria, ayuda para la prestación de asistencia facultativa en casos de maternidad, prestación de los servicios de especialidades médicas, quirúrgicas, maternología, laboratorio y prestación de asistencia farmacéutica.

De forma resumida, el sistema de asistencia sanitaria de los funcionarios de la Diputación Foral se caracterizaba por la libre elección de médico de cabecera y practicante y el abono por parte de la Diputación Foral de una cantidad económica para su financiación. Las especialidades médicas, quirúrgicas, de maternología y laboratorio, así como la hospitalización, se cubrían exclusivamente a través de los establecimientos sanitarios de la Diputación y, respecto a la asistencia farmacéutica, se reconocía el derecho a adquirir los medicamentos en cualquier establecimiento, abonándolos el beneficiario y siendo posteriormente reintegrados por la Diputación Foral en la cantidad estipulada.

Hasta el año 1972 siguió existiendo una diferente regulación para los empleados y familiares de las entidades locales y los de la Diputación Foral.

Ese año, el 28 de julio de 1972, la Diputación Foral aprobó las Bases para la reorganización del Servicio de Asistencia Sanitaria en cuanto a los funcionarios de la propia institución y, el 27 de diciembre de 1972, el Consejo Foral Administrativo aprobó las Bases en cuanto a los funcionarios de los Ayuntamientos, Concejos y entidades administrativas de Navarra, estableciendo una regulación única para todos los empleados, precisando que el Servicio de Asistencia Sanitaria tendría dos modalidades: el uso normal y el uso especial. La Base 16 establecía que el nuevo sistema entraría en vigor en el momento en que se aprobase por la Diputación Foral el Reglamento que articulase el desarrollo de las Bases aprobadas.

Mediante Acuerdo de 24 de agosto de 1973 se aprobó el Reglamento del Servicio de Asistencia Sanitaria que, con diversas adaptaciones y actualizaciones (Decreto Foral 178/1988, Decreto Foral 186/2002 y Ley Foral 13/2012), ha estado vigente hasta que, en virtud de la disposición derogatoria de la Ley Foral 12/2014, de 18 de junio, quedó derogado una vez que se produjo la integración en el Sistema Nacional de Salud, lo que aconteció en virtud del Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, que añadió una nueva disposición adicional décima al Real Decreto 1192/2012, por la que se incluyó a los funcionarios en activo y a los pensionistas encuadrados en los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra en el Sistema Nacional de Salud.

Por lo que se refiere al ámbito subjetivo de aplicación, el Reglamento de Asistencia Sanitaria y el servicio que el mismo regulaba era de aplicación a todos los funcionarios en activo, de la Diputación Foral, Ayuntamientos, Concejos y entidades administrativas; a los funcionarios contratados mientras estuvieran en servicio; a los jubilados y viudos de jubilados y fallecidos en situación de servicio activo, así como a todos los beneficiarios que de ellos trajeran causa. Ahora bien, es preciso recordar que mediante el artículo 16 de la Ley Foral 9/1992, de 23 de junio, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1992 y el artículo 14 de la Ley Foral 13/1993, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 1994, se estableció que los funcionarios que ingresasen en la Administración de la Comunidad Foral y en sus organismos autónomos y en

las entidades locales y sus organismos autónomos, respectivamente, a partir de la entrada en vigor de las citadas leyes forales, quedarían afiliados al Régimen General de la Seguridad Social, bajo la acción protectora de dicho régimen y no les serían de aplicación las disposiciones sobre asistencia sanitaria a que se refiere el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y disposiciones complementarias. Igualmente, el régimen de asistencia sanitaria establecido en el Reglamento del Servicio de Asistencia Sanitaria de 1973 tampoco era de aplicación al personal transferido a la Administración de la Comunidad Foral ya que, de conformidad con lo establecido por el artículo 7 del Real Decreto 2356/1984, de 19 de diciembre, que aprobó las Normas reguladoras de las transferencias de servicios estatales a la Comunidad Foral de Navarra, este personal continuaba adscrito al Sistema de Seguridad Social o de previsión que tuviera con anterioridad a la transferencia.

Interesa recordar, por lo que al objeto central del dictamen se refiere, que el artículo 4 del Reglamento del Servicio de Asistencia Sanitaria establecía que el Servicio de Asistencia Sanitaria tendría dos modalidades: a) uso normal, que comprende las prestaciones que le son otorgadas por la Administración al funcionario y a los beneficiarios que de él traigan causa, como derecho inherente a tal condición, sin exigencia de cuota parte de cotización; y b) uso especial, que comprende las prestaciones a que tendrán derecho los funcionarios y beneficiarios que de ellos traigan causa si, voluntariamente, se incorporan al sistema de cotización.

En líneas generales las prestaciones cubiertas en la modalidad del uso normal eran el reconocimiento de una ayuda económica para el pago de médico de cabecera y practicante, la ayuda económica del 50 por 100 para la adquisición de productos farmacéuticos con límite máximo y las prestaciones de las especialidades médicas, quirúrgicas, de maternología y de laboratorio a través de los establecimientos sanitarios dependientes de la Diputación Foral, quien asumía los gastos que se ocasionaran.

Por su parte, la modalidad de uso especial cubría la asistencia médica completa, tanto en los servicios de medicina general, como en los de especialidades y cirugía; estancias en centros sanitarios o clínicas; abono

íntegro de los medicamentos consumidos en las estancias clínicas y abono del 75 por 100, sin límite alguno, en los medicamentos adquiridos en farmacia. En la modalidad del uso especial, el funcionario y sus beneficiarios tenían derecho a elegir libremente médico de cabecera, practicante, pediatra, médicos especialistas y centro sanitario o clínica, previa prescripción facultativa. Así mismo, en caso de urgencia, podían acudir e ingresar en cualquier establecimiento sanitario sin necesidad de previa prescripción. En esta modalidad del uso especial el funcionario o beneficiario recibía una cantidad fija anual para la contratación del médico de cabecera, pediatra y practicante y se establecían unas tarifas para el resto de contingencias. El funcionario o el beneficiario tenía que anticipar los gastos que generase la asistencia médica y, posteriormente, previa presentación y comprobación de facturas, la Administración Foral le reintegraba la parte estipulada con arreglo al cuadro de tarifas en cada momento vigente.

Como ya hemos señalado, el último cuadro tarifario del uso especial, fue aprobado mediante Decreto Foral 186/2002, de 19 de agosto, por el que se actualizan las tarifas del servicio de asistencia sanitaria del “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. Debe reseñarse también, que el artículo 6 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, fijó nuevos límites de reintegro para las prestaciones de óptica y odontología y, en cuanto a las prestaciones farmacéuticas, ortoprotésicas y de transporte sanitario se asimilaban a las que tuvieran reconocidas los beneficiarios del Sistema Nacional de Salud en Navarra.

La característica singular de este sistema de asistencia sanitaria de los empleados públicos de Navarra y de sus beneficiarios era que se prestaba con cargo a la Administración Foral y no estaba cubierta o atendida por el Servicio Nacional de Salud, lo que planteaba el problema de acceso a la atención sanitaria fuera del ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra obligando a sus beneficiarios a tener que abonar los gastos de la

misma y posteriormente solicitar el reintegro de las cantidades estipuladas en las tarifas en que cada momento vigentes.

II.3ª. La extinción de la cobertura obligatoria en materia de asistencia sanitaria establecida en el Reglamento del Servicio de Asistencia Sanitaria

La Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley General para la defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, en su disposición adicional tercera, referente a la integración en el Sistema Nacional de Salud del personal de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra, estableció que:

“Se autoriza al Gobierno, una vez extinguida por la Comunidad Foral de Navarra la cobertura obligatoria en materia de asistencia sanitaria prestada al personal de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra, para que proceda a la integración del personal encuadrado en el mismo como asegurado o beneficiario del Sistema Nacional de Salud, mediante el reconocimiento de la condición que proceda por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Calidad y Cohesión del Sistema Nacional de Salud”.

Por su parte, el Parlamento de Navarra aprobó la Ley Foral 12/2014, de 18 de junio, de modificación de la Ley Foral 10/2003, de 5 de marzo, sobre régimen transitorio de los derechos pasivos del personal funcionario de los montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra. La citada ley foral, mediante su artículo único, añade una nueva disposición decimoquinta a la Ley Foral 10/2003, sobre asistencia sanitaria, en cuya virtud:

“Se declara extinguida la cobertura obligatoria en materia de asistencia sanitaria establecida en el Reglamento del Servicio de Asistencia Sanitaria aprobado por Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de 24 de agosto de 1973, con efectos desde la fecha de integración en el Sistema Nacional de Salud”.

La disposición derogatoria de la referida ley foral establece que:

“Quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en esta ley foral. En particular, quedará derogado en lo que conserve vigencia el Reglamento del

Servicio de Asistencia Sanitaria aprobado por Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de 24 de agosto de 1973, una vez se haya producido la integración en el Sistema Nacional de Salud a que se refiere esta ley foral”.

La integración en el Sistema Nacional del Salud y extinción del Servicio de Asistencia Sanitaria de los empleados adscritos a los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra culminó con el Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral que, mediante su disposición final cuarta, modificó el Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud, añadiendo una nueva disposición adicional décima, con la siguiente redacción:

“Disposición adicional décima. Personal de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra.

A efectos de la asistencia sanitaria con cargo al Sistema Nacional de Salud, los funcionarios en activo al servicio de la Diputación Foral, Ayuntamiento, Concejos y Entidades Administrativas de Navarra así como los pensionistas encuadrados en los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra, se entenderán incluidos respectivamente en los párrafos 1º y 2º del artículo 2.1.a) de este real decreto.

Asimismo, los familiares de unos y otros, que se encuentren en alguno de los supuestos y cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 3, tendrán la condición de beneficiarios de aquellos a efectos de la asistencia sanitaria con cargo al Sistema Nacional de Salud”.

II.4ª. La posición del Defensor del Pueblo de Navarra y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra sobre la cuestión objeto de dictamen

Una vez expuesta la evolución normativa de la regulación de la asistencia sanitaria del personal de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra, resulta preciso analizar los argumentos en que, tanto el Defensor del Pueblo de Navarra como la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, sostienen sus respectivas posiciones para posteriormente emitir este Consejo de Navarra su parecer.

En el informe del Defensor del Pueblo de Navarra se indica que durante los últimos meses, se han recibido en esa institución varias quejas de funcionarios o pensionistas sujetos al régimen de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra a raíz de las comunicaciones de la Dirección General de Función Pública sobre suspensión, con efectos de 31 de mayo de 2015, de la asistencia sanitaria prestada hasta ahora y, más en concreto, de las prestaciones derivadas del “uso especial”, establecido inicialmente por el Reglamento de Asistencia Sanitaria, aprobado por Acuerdo de la Diputación Foral de 24 de agosto de 1973.

Recibidas las quejas, el Defensor del Pueblo de Navarra solicitó información de la Dirección General de Función Pública quien remitió los informes emitidos (uno de dichos informes es el incorporado al expediente y anteriormente referenciado) en los que queda reflejada la posición que sostiene la Administración competente, defendiendo que la supresión de las prestaciones derivadas de la modalidad del “uso especial” obedece a la aplicación de la disposición adicional tercera de la Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias y de la Ley Foral 12/2014, de 18 de junio, de modificación de la Ley Foral 10/2003, de 5 de marzo, sobre régimen transitorio de los derechos pasivos del personal funcionario de los montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra.

El informe del Defensor del Pueblo de Navarra, tras transcribir la disposición adicional tercera de la Ley 3/2014, la disposición adicional decimoquinta y la disposición derogatoria de la Ley Foral 10/2003, introducida por la Ley Foral 12/2004 y la disposición adicional décima del Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud, (introducida mediante la disposición final cuarta del Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral), indica que “a esta institución se le suscita la duda de si el mencionado «uso especial» ha sido

extinguido por el legislador, en la medida en que la norma (disposición adicional decimoquinta de la Ley Foral 10/2003) refiere la extinción a la cobertura obligatoria en materia de asistencia sanitaria establecida en el Reglamento del Servicio de Asistencia Sanitaria aprobado por Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de 24 de agosto de 1973”.

El informe del Defensor del Pueblo tras indicar que el citado Reglamento establecía dos modalidades de prestación de la asistencia sanitaria (uso normal y uso especial), señala que son claras las diferencias de ambos regímenes jurídicos, el primero vinculado a la adquisición de la condición de funcionario y, el segundo, de carácter voluntario mediante el pago de una cuota. Por lo tanto, considera el Defensor del Pueblo que, dado que la “Ley Foral 12/2004 no declara -al menos de forma expresa y directa- la extinción de las normas del «uso especial», ni la extinción del «régimen de asistencia sanitaria establecido en el Reglamento», sino la extinción de la cobertura obligatoria en materia de asistencia sanitaria establecida en el mismo (...), se suscita la duda de si dicha extinción de la cobertura obligatoria lleva aparejada la del régimen de uso especial, en tanto en cuanto la aplicación de este nace de la voluntad de los funcionarios de adherirse al mismo y, así, mediante el pago de una cuota, recibir un nivel de prestaciones sanitarias superior al derivado del uso normal (y, en la actualidad, a un nivel de prestaciones complementarias al prestado por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea)”.

El informe del Defensor del Pueblo, en relación con determinadas sentencias dictadas por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Navarra e invocadas en los informes de la Dirección General de Función Pública, considera que no son determinantes, ya que en ellas no era objeto de discusión que el sistema de asistencia sanitaria garantizado a través del Montepío de las Administraciones Públicas de Navarra, en su conjunto, se tratase de un régimen de afiliación obligatoria y que, además, en tales sentencias existe un voto particular en el que se indica que “estos montepíos no prestan asistencia sanitaria, sino que la que sus beneficiarios reciben es la que presta el Servicio Navarro de Salud o la Dirección General de Función Pública en cuanto a las prestaciones de naturaleza complementaria”;

referencia que podría apoyar, “en lo que respecta al uso especial, que no estamos ante un régimen de cobertura obligatoria, sino voluntaria y complementaria al servicio de asistencia sanitaria ordinario, que es el hoy prestado por el Sistema Nacional de Salud (en Navarra, por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea)”.

El Defensor del Pueblo de Navarra termina manifestando sus dudas ante el hecho de que, incluso después de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, momento en que, en su caso, operaría la extinción, el Parlamento de Navarra haya aprobado la Ley Foral 12/2015, de 10 de abril, por la que se prorrogan para el año 2015 determinadas medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y se actualizan las clases pasivas de sus Montepíos. Entre otras medidas -dice el Defensor del Pueblo- se prorrogan para 2015 las tarifas de la modalidad de uso especial del Servicio de Asistencia Sanitaria, contempladas en el artículo 6 de la Ley Foral 13/2012.

Por su parte, el informe de la Dirección General de Función Pública, tras referenciar el iter normativo seguido para materializar la integración efectiva en el Sistema Nacional de Salud del personal de los Montepíos de las Administraciones Públicas, señala que esa integración “supone un cambio sustancial respecto de la situación actual, ya que conlleva la supresión del Servicio de Asistencia Sanitaria existente hasta ahora para este personal y su acceso a las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud en condiciones de igualdad efectiva con los beneficiarios del mismo. El Servicio de Asistencia Sanitaria de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra existente hasta ahora para ese personal, regulado por el Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de 24 de agosto de 1973 y por el Decreto Foral 186/2002, de 19 de agosto, constituye un régimen de asistencia sanitaria de carácter obligatorio. Así ha sido reconocido por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en múltiples sentencias dictadas recientemente (entre otras muchas, la de 29 de octubre de 2014) por las que se desestiman las demandas interpuestas por personal afectado ante la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social en Navarra, en solicitud del

reconocimiento de su derecho a la atención sanitaria en España con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud, conforme al Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto”.

La Dirección General de Función Pública continua señalando que “el fallo de las referidas sentencias se fundamenta en que tanto la Ley 16/2003, de 28 de mayo, como el Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, excluyen la condición de asegurado a quien tenga cobertura obligatoria de la prestación sanitaria por otra vía, situación en la que se encontraba este colectivo por pertenecer a un Montepío de afiliación obligatoria que debe proporcionarle la cobertura sanitaria. En este sentido, la disposición adicional tercera de la Ley 3/2014, de 27 de marzo, precisa la eliminación del carácter obligatorio de la asistencia prestada por los Montepíos para su efectiva integración en el Sistema Nacional de Salud, lo que corrobora esta interpretación. Concluyen las sentencias que dicha norma supone una interpretación auténtica del régimen de integración del colectivo afectado en el Sistema Nacional de Salud, garantizando una justa distribución de las cargas y beneficios que evite que los afectados puedan beneficiarse del espiguelo de los términos más beneficiosos de ambos regímenes. Hasta este momento, el personal de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra ha tenido una cobertura obligatoria de la prestación de la asistencia sanitaria sujeta a un régimen jurídico propio, regulado por una serie de normas dictadas en ejercicio de las competencias que en materia de función pública tiene atribuidas la Comunidad Foral de Navarra de acuerdo con su régimen foral. En este sentido, la asistencia sanitaria de este personal no tiene la naturaleza de asistencia complementaria de la proporcionada por el Sistema Nacional de Salud, dado que constituye un régimen de previsión social de carácter sustitutorio y obligatorio, y no alternativo al de la Seguridad Social”.

II.5ª. Análisis del proceso de tramitación y deliberación de la Ley Foral 12/2014, por la que se declara la extinción de la cobertura obligatoria en materia de asistencia sanitaria establecida en el Reglamento del Servicio de Asistencia Sanitaria

El proceso de tramitación y aprobación de la vigente Ley Foral 12/2014, de 18 de junio, comenzó mediante la presentación de una proposición de Ley Foral de modificación parcial de la Ley Foral 10/2003, de 5 de marzo, sobre régimen transitorio de los derechos pasivos del personal funcionario de los montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra, presentada por el Grupo Parlamentario Izquierda-Ezkerra, solicitando su tramitación urgente (Boletín Oficial del Parlamento de Navarra núm. 25, de 11-02-2014).

En la exposición de motivos de la proposición se recordaba que el régimen de la asistencia sanitaria que la Administración Foral prestaba, a través de las modalidades del uso normal y uso especial, contempladas en el Reglamento del Servicio de Asistencia Sanitaria, se había visto sustancialmente alterado por las profundas transformaciones que en las últimas décadas había experimentado no sólo el régimen de empleo público, sino también el sistema de asistencia sanitaria. El reconocimiento del derecho de todos los ciudadanos a la protección de la salud (artículo 43 CE), la integración de los establecimientos sanitarios dependientes de la Comunidad Foral de Navarra en la Administración Institucional de la Sanidad Nacional, la promulgación de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud de Navarra, reconociendo a todos los ciudadanos residentes en cualquiera de los municipios la asistencia sanitaria pública dentro del territorio de la Comunidad Foral, determinó que los funcionarios, pensionistas y beneficiarios del Régimen de Asistencia Sanitaria pasaran a estar provistos de tarjeta sanitaria regulada por la Orden Foral de 31 de octubre de 1991, del Consejero de Salud y a recibir directamente la asistencia sanitaria prestada por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea con carácter general a toda la población. De este modo, continua señalando la exposición de motivos, “el uso normal quedó extinguido en la práctica, quedando subsistente únicamente el régimen de uso especial para las prestaciones sanitarias complementarias no cubiertas por ese régimen general”. Tras recordar las diferentes normas que actualizaban las tarifas del uso especial y que este régimen ya no era de aplicación a los funcionarios que ingresaran con posterioridad a las leyes forales 9/1992 y 13/1993, que quedaban incorporados al régimen de la seguridad social, la proposición de ley foral señalaba que diversas leyes estatales habían ido avanzando en la

garantía del principio de universalidad de la asistencia sanitaria y que en la actualidad rige el principio de aseguramiento universal de la asistencia sanitaria a cargo del Sistema Nacional de Salud para todos los residentes legales de España, exceptuando únicamente a quienes, no estando protegidos por la Seguridad Social, tengan ingresos superiores a 100.000 euros anuales, pero a pesar de las trascendentes modificaciones legales y de que el régimen de derechos pasivos del mismo colectivo de funcionarios quedó actualizado mediante la Ley Foral 10/2003, de 5 de marzo, el régimen de asistencia sanitaria seguía estando regulado por el Reglamento del Servicio de Asistencia Sanitaria de 1973, lo que ha provocado, con frecuencia, dudas, problemas de interpretación y conflictos sobre cual es el alcance del derecho a la asistencia sanitaria de este colectivo de funcionarios, con un régimen jurídico llamado a extinguir pero que todavía comprende a más de dos mil empleados en activo, y a más de cinco mil pensionistas, por eso “esta ley foral se dirige a clarificar dicho régimen otorgando la imprescindible seguridad jurídica a la situación de los mencionados funcionarios y, en particular, a garantizar el respeto de sus derechos relativos a la asistencia sanitaria”.

La proposición de Ley Foral, de artículo único, con una disposición derogatoria y otra final, proponía incorporar una nueva disposición adicional decimoquinta a la Ley Foral 10/2003, con el siguiente contenido:

“Disposición adicional decimoquinta. Asistencia sanitaria.

1. Se declara extinguida la cobertura obligatoria en materia de asistencia sanitaria denominada Uso Normal en el Reglamento del Servicio de Asistencia Sanitaria aprobado por la Diputación Foral de Navarra de 24 de agosto de 1978.
2. Las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley Foral recibirán la asistencia sanitaria pública y universal con cargo al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y al resto del Sistema Nacional de Salud que corresponda conforme a lo establecido en las leyes que regulan esta materia.
3. Con carácter a extinguir, el personal funcionario, en activo o pensionista, comprendido en el ámbito de aplicación de esta Ley Foral, y sus beneficiarios, mantendrán el derecho a las prestaciones complementarias, derivadas del régimen voluntario de asistencia denominado Uso Especial conforme al Reglamento del Servicio de

Asistencia Sanitaria aprobado por Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de 24 de agosto de 1973 y disposiciones complementarias.”

En coherencia con el contenido propuesto, la disposición derogatoria, junto a la habitual cláusula de derogación genérica de cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a su contenido, contenía una derogación explícita de los artículos 4 a 19 del Reglamento del Servicio de Asistencia Sanitaria, referentes a la regulación del Uso Normal y expresamente declaraba la vigencia del resto de preceptos del Reglamento, en lo que no hubieran sido modificados o afectados por disposiciones posteriores, es decir, los relativos a la regulación de la modalidad del Uso Especial; con el siguiente tenor literal:

“Quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en esta Ley Foral. En particular, quedan derogados en lo que pudieran conservar vigencia los artículos 4 a 19, ambos inclusive, del Reglamento del Servicio de Asistencia Sanitaria aprobado por Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de 24 de agosto de 1973. Los restantes preceptos de dicho Reglamento quedan vigentes en lo que no hayan sido modificados o afectados por disposiciones posteriores”.

El Parlamento de Navarra en la sesión plenaria número 60, celebrada el 10 de abril de 2014 (Diario de sesiones núm. 82, de la misma fecha), debatió la toma en consideración de la proposición de ley foral presentada por el Grupo Parlamentario Izquierda-Ezkerra.

En su defensa, la parlamentaria señora De Simón Caballero manifestó que el propósito de la misma era resolver el problema de los funcionarios y beneficiarios de los Montepíos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a quienes no se les reconoce la condición de asegurados al Sistema Nacional de Salud, lo que se traduce en que *“tienen tarjeta sanitaria para ser atendidos en Navarra, pero no tienen su tarjeta sanitaria para ser atendidos en el resto del Estado ni tampoco tienen posibilidad de acceso a la tarjeta europea. Para solucionar esta cuestión se aprobó una ley, la ley 3/2014, aunque entendemos que no hacía falta modificar ninguna ley ya que la normativa básica, como es el Real Decreto 183/2004, establece que hay un único modelo de tarjeta sanitaria homologado que da acceso al Sistema Nacional de Salud a todos los asegurados (...). Por lo tanto, nosotros*

entendemos que los funcionarios de los denominados Montepíos no necesitan integrarse al Sistema Nacional de Salud porque este no es de régimen contributivo, como sí lo es el de la Seguridad Social, es decir, nosotros entendemos que ya están integrados, la cuestión es que el INSS no los reconoce. Estando así las cosas, ¿qué es lo que pretendemos con esta proposición de Ley que pedimos que se tome en consideración hoy? Dejar claro que los funcionarios de Montepíos no reciben la asistencia sanitaria de los mismos, que son un régimen de derechos pasivos, sino del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y también por lo tanto, del resto del Sistema Nacional de Salud, porque aquí hay una contradicción, si uno tiene derecho a que el Servicio Navarro de Salud le dé la prestación también lo tiene en el resto del Estado por definición. Y también dejar claro que la extinción se refiere al uso normal, es decir, aquellas prestaciones que ofrece el Servicio Navarro de Salud, y dar cabida a que ese uso complementario o especial pueda mantenerse pero de manera voluntaria para estos trabajadores y trabajadoras siempre que coticen lo que regulen o acuerden, que nosotros entendemos que esto no es competencia de este Parlamento, sino que es competencia de la negociación que se pueda producir en la Mesa General. Nada más, muchas gracias”.

Por lo que se refiere al resto de grupos parlamentarios, todos mostraron, a través de sus portavoces, su disposición favorable a la tramitación directa y en lectura única de la proposición de ley foral, aunque manifestaron la necesidad de que en el debate en la comisión se aclarasen las dudas que se derivan de su contenido en cuanto a qué adaptaciones normativas era necesario realizar en cumplimiento de los acuerdos alcanzados con la Administración del Estado.

En el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra, núm. 64, de 16 de mayo de 2014, se publicaron las enmiendas presentadas a la proposición de ley foral por parte del Grupo Parlamentario de Unión del Pueblo Navarro.

Por el interés que tiene para comprender y dictaminar sobre la consulta efectuada, transcribimos la enmienda núm. 1, de modificación del artículo único de la proposición y la enmienda núm. 3, de modificación de la disposición derogatoria.

«Se añade una nueva disposición adicional a la Ley Foral 10/2003, de 5 de marzo, sobre régimen transitorio de los derechos pasivos del personal funcionario de los montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra, que tendrá la siguiente redacción:

“Disposición adicional decimoquinta. Asistencia sanitaria.

1. El Gobierno de Navarra realizará las gestiones oportunas ante la Administración del Estado con el fin de que se proceda a la inmediata integración del personal de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra como asegurado o beneficiario del Sistema Nacional de Salud, mediante el reconocimiento de la condición que proceda por el Instituto Nacional de la Seguridad Social de conformidad con la normativa vigente.

2. Con efectos desde la fecha de la integración en el Sistema Nacional de Salud, quedará extinguida la actual cobertura obligatoria en materia de asistencia sanitaria del personal de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra, regulada 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 referido servicio.

3. El personal de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra y sus beneficiarios mantendrán las condiciones de reintegro de gastos existentes en la actualidad en materia de óptica y odontología, en los términos recogidos en el apartado 1 del artículo 6 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, como situación personal a extinguir”».

Motivación: El cambio en la redacción viene obligado por el hecho de que la competencia para la integración de personas en el Sistema Nacional de Salud es estatal, a través del Instituto Nacional de la Seguridad Social. Además, se clarifica la extinción de la actual cobertura obligatoria en materia de asistencia sanitaria del personal de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra, con el fin de evitar la duplicidad de cobertura desde el sector público. Por último, se recoge el mantenimiento “a extinguir” para este colectivo de los reintegros de óptica y odontología en las condiciones existentes actualmente.

Enmienda de modificación de la disposición derogatoria, que pasa a tener la siguiente redacción:

“Quedan derogadas las disposiciones de igual o inferior rango en cuanto se opongan a lo dispuesto en esta ley foral y, en particular, el Reglamento

del Servicio de Asistencia Sanitaria aprobado por Acuerdo de la Diputación Foral de 24 de agosto de 1973 y 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”.

Motivación: El cambio en la redacción viene obligado por coherencia con el nuevo contenido de la proposición de ley foral recogido en las anteriores enmiendas.”

En la Comisión de Presidencia, Justicia e Interior, celebrada el 27 de mayo de 2014 (Diario de Sesiones, núm. 36, de esa misma fecha), compareció, a petición propia, el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para informar sobre la posición del Gobierno de Navarra en relación con la proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 10/2003 y sobre los avances realizados con la Administración del Estado para la integración en la asistencia del Sistema Nacional de Salud del personal funcionario de los montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra.

El Consejero comenzó señalando que desde el comienzo de su mandato se propuso resolver la “situación de desamparo” derivada de la existencia de un régimen de asistencia sanitaria diferenciado para parte del personal funcionario de la Diputación Foral y de las entidades locales de Navarra respecto del universal existente en España, al considerar que las circunstancias sociales y normativas se han ido modificando, evolucionando hacia un modelo con clara vocación de universalidad en la cobertura de la asistencia sanitaria y no solo en el conjunto de España, sino que se produce dentro de la Unión Europea.

Tras concretar el colectivo de personas que seguía estando acogido al sistema de asistencia sanitaria otorgado por la Administración de la Comunidad Foral, el Consejero relata las conversaciones mantenidas con representantes de la Administración del Estado para que este colectivo pudiera acceder a la tarjeta sanitaria tanto nacional como europea, así como las decisiones de los tribunales de justicia que no reconocían ese derecho de acceso directo, por lo que el único camino era el de la modificación normativa que *“pasaría por la modificación normativa del Estado, que es la que se encuentra realizada, que a continuación tendría que llevar,*

evidentemente, una modificación normativa navarra para una liquidación o una extinción, por decirlo de alguna forma, del régimen sanitario navarro - llamémoslo de esta manera- y la integración en el nacional. ¿Por qué todo ello? Porque la actual normativa, la ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, y el Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España con cargo a fondos públicos a través del Sistema Nacional de Salud, no contemplaban el automatismo, por decirlo de alguna manera, del reconocimiento. Y, muy al contrario, y lo voy a explicar de forma coloquial, lo que viene a plantear es que no podía ser acogido y no podrían ser prestados los servicios, no puede ser prestada la atención por el sistema nacional a quien ya tenga un sistema sanitario que le de cobertura”.

El Consejero continua señalando que dentro de ese iter procedimental, de cara a plantear la modificación normativa del ordenamiento jurídico foral es necesario que los parlamentarios dispongan de la máxima información a efectos de tomar las decisiones que en la tramitación de la proposición de la ley consideren más adecuada, porque de lo que se trata “es de *sustituir, evidentemente, un régimen de asistencia por otro régimen. Por tanto, no son dos realidades en estos momentos exactamente iguales: tienen ventajas y tienen inconvenientes (...). Esto es lo que vengo a trasladar a sus señorías con carácter fundamental: que hay que poner en una balanza (...) de si integración (...) o continuar con un régimen propio (...). En este sentido, les traslado a ustedes toda la información que tenemos con una precisión: que aun existiendo quien puede decir que una cosa es el régimen especial y que lo que se debe extinguir es el régimen normal, hay que decir que el régimen de asistencia sanitaria es único y así lo han reconocido los tribunales. Es decir, podemos empeñarnos en pensar otra cosa. Y conforme a la propia normativa, lo que tiene son dos especificidades y viene definido como dos modalidades, en el artículo 4 (...). Por tanto, quiero trasladarles también que al inicio de la tramitación por parte de este Parlamento de la actual proposición de ley, el pasado 7 de abril se recibió, al ser publicada la proposición en el Boletín Oficial del Parlamento, la advertencia por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de unas observaciones a fin de que la ley resultante no resulte discriminatoria por duplicar la*

cobertura de la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud si se mantiene la asistencia sanitaria del denominado uso especial”.

Del turno de portavoces seguido a la intervención del Consejero destacamos algunos aspectos de la intervención del señor Zabaleta Zabaleta, cuando indica que “Usted nos dice: recibimos una especie de instrucción oficiosa de que, como no puede haber más que dos sistemas, hay que acabar con ese sistema de las excepciones en óptica, en odontología, en podología, en médicos privados y en hospitales privados, que son una cosa residual, que solo se van a extinguir cuando se acaben esas personas. Yo no veo esa obligación en los términos legales que hay. Por lo tanto, yo creo que nos tenemos que dar un plazo de aquí a mañana, o mañana hablar con toda libertad y decidir a ese respecto. Y las soluciones que hay son tres: una, la que sugiere el Gobierno, la de aprobar el punto 1, que extingue ese sistema que tiene el adjetivo de obligatorio y la de no mantener ninguna de las otras, mejor dicho, extinguir también en el sentido que proponen las enmiendas de UPN este régimen voluntario, o no hacer nada, o hacer lo que proponen estas normas, que es mantenerlo con el carácter de residual y a extinguir”.

Por su parte, la parlamentaria señora De Simón Caballero, señaló que “Yo creo que en este caso lo más importante o lo más fundamental es que estas personas pertenecientes a los montepíos tengan garantizada la atención sanitaria en el sistema público de salud tanto en Navarra como en el Estado y que puedan acceder a su tarjeta sanitaria en el extranjero eso es fundamental. Y lo que está en el aire es todo lo relativo a las prestaciones complementarias. Nosotros entendemos que en este sentido hay unos funcionarios y funcionarias y beneficiarios y beneficiarias que, como decía, tienen unos derechos adquiridos, cotizaron en su día y a esto hay que darle una solución. En las enmiendas que presentaba, UPN hacía referencia a las cuestiones relativas a la óptica y a la odontología. Nuestra pregunta es: ¿por qué eso sí y otras pretensiones no? Por lo tanto y desde nuestro punto de vista, con estos dos puntos habríamos cumplido con el mandato, por decirlo de alguna manera, del Estado y lo que hay que decidir ahora es cómo solventamos esta otra cuestión. Desde luego, nosotros no estamos aquí

demandando que se dupliquen prestaciones de ninguna manera, ni para este colectivo ni para ninguno. Lo que estamos demandando es que este colectivo a extinguir (...) pueda seguir beneficiándose de algunas prestaciones complementarias, lo que tendríamos que hacer es buscar el sistema para poder permitir este tipo de cuestiones”.

La comparecencia se cerró con una nueva intervención del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior en la que se pretendía dar respuestas a lo que consideraba “interpretaciones sesgadas de la norma”. En su intervención final se reiteró en que existe un “*Sistema Nacional de Salud que tiene unas normas, que tiene una cartera de servicios y nosotros estamos pidiendo que una serie de personas pasen a formar parte de ese Sistema y hay que entender que se nos diga por el Gobierno de la Nación y por el Instituto Nacional de la Seguridad Social que si se viene se recibe el mismo servicio que el del resto del personal adscrito al sistema, que no es posible pertenecer a dos regímenes.* Igualmente el Consejero reiteró que no era correcto hablar de prestaciones complementarias, que lo que existía eran dos modalidades de prestación de la asistencia sanitaria; el uso especial no era un complemento del uso normal o general, sino una modalidad diferente. Además, el Consejero compareciente, manifestó que *si “ahora integrásemos a todos en el sistema general y les dejamos unas ventajas a unos solos se estará produciendo una situación de falta de equidad y, probablemente, una reivindicación por parte de los veinte mil restantes. Y eso se ha producido ya en ocasiones en la Mesa General”.*

Al día siguiente, el 28 de mayo de 2014, la Comisión de Presidencia, Justicia e Interior procede al debate y votación del dictamen en relación con la proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 10/2003. Durante un receso celebrado antes del debate se presentaron tres enmiendas in voce suscritas por Izquierda-Ezkerra y Aralar/Na-Bai.

La primera enmienda de modificación del artículo único, tenía como objeto establecer la redacción definitiva de la nueva disposición decimoquinta. Asistencia Sanitaria, de la Ley Foral 10/2003, en los términos siguientes:

“1. Se declara extinguida la cobertura obligatoria en materia de asistencia sanitaria establecida en el Reglamento del Servicio de Asistencia Sanitaria aprobado por Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de 24 de agosto de 1973, con efectos desde la fecha de la integración en el Sistema Nacional de Salud.

2. ...”

La segunda enmienda in voce, de adición de una nueva disposición transitoria a la proposición de Ley Foral, con el siguiente tenor:

“1. El Gobierno de Navarra, previa negociación en la Mesa General de la Función Pública, dictará las normas precisas para la actualización de las prestaciones complementarias reguladas por Decreto Foral 186/2002, de 19 de agosto, con arreglo a lo previsto en esta Ley Foral.

2. ...”

Por último, la tercera enmienda in voce era de modificación de la disposición derogatoria que proponía la siguiente redacción alternativa:

“Quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en esta Ley Foral. En particular, queda derogado en lo que conserve vigencia el Reglamento del Servicio de Asistencia Sanitaria aprobado por Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de 24 de agosto de 1973, con efectos desde la fecha de integración en el Sistema Nacional de Salud”.

A los efectos del presente dictamen interesa destacar la inicial defensa por parte del portavoz del Grupo Parlamentario de Unión del Pueblo Navarro, de su enmienda núm.1 de modificación del artículo único y, en particular del punto 3, en el que se proponía el mantenimiento de las condiciones de reintegro de gastos en materia de óptica y odontología, en los términos establecidos en el apartado 1 del artículo 6 de la Ley Foral 13/2012; defensa que fue cuestionada por diversos portavoces al entenderla contradictoria con lo manifestado por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior en la comparecencia ante la Comisión. En su turno posterior el señor Caballero manifestó que:

“Hay prestaciones complementarias que pueden ser compatibles, no las que son un sistema sanitario sustitutivo del sistema general de todos los ciudadanos, no son compatibles las que pretenden mantener la sanidad privada conjuntamente con el sistema sanitario público, no son, y, en

cambio, sí puede haber, prestaciones complementarias que son prestaciones sociales, que son las que se hacen en cualquier empresa, que son las de decir: bueno, pues tienes una ayuda para gafas o tienes una ayuda para odontología. Y eso es lo que nosotros queríamos aclarar.

Efectivamente, compartimos con el señor Cerdán que no hace falta poner el punto tercero, y yo estoy dispuesto a retirarlo, pero estoy dispuesto a retirarlo si se retira la transitoria, para que quede claro que es lo que estamos haciendo (...) El Gobierno en la Mesa general de negociación puede perfectamente sentarse con los funcionarios y puede sentarse y acometer cualesquiera prestaciones...”.

Tras un nuevo receso, al reanudarse la sesión, el señor Caballero manifestó que retiraba todas las enmiendas presentadas por su Grupo Parlamentario en el entendimiento de que se había alcanzado un acuerdo entre todos los grupos para apoyar el punto 1 de la enmienda in voce, número 1 y la enmienda in voce, número 3, de modificación de la disposición derogatoria.

Por su parte la señora De Simón expresó que, en aras de alcanzar una propuesta compartida que no pueda derivar en problemas y malas interpretaciones posteriores, entiende que hay que garantizar cumplir con la disposición adicional tercera de la Ley de Consumidores y Usuarios y, en tal sentido, retira el punto 2 de la enmienda in voce número 1, así como la enmienda in voce número 2, manteniendo la número 3.

Sometido a votación el dictamen de la proposición de ley foral, en la sesión celebrada el 30 de mayo de 2014, la Comisión aprobó el dictamen con el texto actual que fue ratificado por el Parlamento de Navarra en la sesión plenaria núm. 63, celebrada el 12 de junio de 2014 (Diario de Sesiones núm. 86, de la misma fecha).

En la defensa del texto, los parlamentarios intervinientes recalcaron que el texto presentado era fruto del acuerdo unánime alcanzado por todos los grupos en la Comisión de Presidencia, Justicia e Interior, con la finalidad de que los funcionarios de los montepíos, que a partir de ese momento van a tener el mismo régimen de asistencia sanitaria que el resto de ciudadanos navarros, tanto en Navarra como fuera de Navarra, tengan acceso a todas

las prestaciones del Sistema Nacional de Salud y el correspondiente disfrute de la tarjeta sanitaria europea.

Por la importancia que puede tener para la interpretación de la norma, transcribimos un apartado de la intervención final del parlamentario señor Zabaleta Zabaleta que dice:

“Con todo esto quiero llegar a una conclusión: que esta Ley dice lo que dice y lo que no dice no está en la Ley, lo que dice es que se declara extinguida la cobertura obligatoria en materia de asistencia sanitaria establecida en el reglamento del servicio, etcétera y en la disposición derogatoria se deroga el acuerdo del 73 de la Diputación precedente del Gobierno de Navarra, pero no se dice nada si, por lo tanto, en esta materia, salvo en lo que literalmente sea de contradicción, existe una derogación con respecto a la concreción de las prestaciones especiales establecidas en la Ley de 2012. Eso es así. Y lo digo para que conste también en el Diario de Sesiones...”

En resumen, en la mesa general de trabajadores se tendrá que hablar de aquellas cuestiones que no están en la Ley y que no se deben dar por presentes en esta Ley, porque esta ley dice lo que dice, ese ha sido el acuerdo, y, por lo tanto, nosotros, una vez que se produjo ese acuerdo, también votaremos que sí. Eskerrik asko”.

II.6ª. Efectiva extinción de la modalidad del uso especial establecida por el Reglamento del Servicio de Asistencia Sanitaria

Una vez analizada la evolución normativa que ha llevado a declarar extinguida la cobertura obligatoria en materia de asistencia sanitaria establecida en el Reglamento del Servicio de Asistencia Sanitaria, se está en condiciones de dar respuesta a la consulta formulada y determinar si la declaración de extinción de la cobertura obligatoria en materia de asistencia sanitaria establecida en el Reglamento de Asistencia Sanitaria ha de entenderse que afecta al denominado uso especial, anticipando nuestra respuesta afirmativa a tal afección; posicionamiento que se alcanza tanto desde un análisis sistemático del ordenamiento jurídico aplicable, cuanto de la interpretación literal de la Ley Foral 12/2014, como de la interpretación extraída a través del análisis del debate parlamentario.

La Constitución Española de 1978, en su artículo 41, establece que los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad y, en su artículo 43, se reconoce el derecho a la protección de la Salud, encomendado a los poderes públicos organizar y tutelar la Salud Pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, desarrolló las previsiones constitucionales, configurando el Sistema Nacional de Salud, con carácter de público, gratuito y universal. La Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, regula las prestaciones del Sistema Nacional de Salud. La disposición adicional sexta de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, sobre “extensión del derecho a la asistencia sanitaria pública” extiende el derecho de acceso a la asistencia sanitaria pública a todos los españoles residentes en territorio nacional, a los que no pueda serles reconocido en aplicación de otras normas del ordenamiento jurídico, precisando que ello no afecta ni modifica el régimen de asistencia sanitaria de las personas titulares o beneficiarias de los regímenes especiales de la Seguridad Social gestionados por MUFACE, MUGEJU o ISFAS, que mantendrán su régimen jurídico específico.

Por su parte, el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, mediante su artículo 1.Uno, modificó el artículo 3, de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, precisando que la asistencia sanitaria en España con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud, se prestará a quienes ostenten la condición de asegurado, regulando quienes serán los asegurados y los beneficiarios del asegurado e indicando que corresponde al Instituto Nacional de la Seguridad Social el reconocimiento y control de tales condiciones. Por último, el Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud, de conformidad con la habilitación conferida por la disposición final segunda del

Real Decreto-ley 16/2012 y la previsión contenida en el artículo 3.3 de la Ley 16/2003, contiene la regulación pormenorizada de asegurado y beneficiario, norma que fue necesario modificar, mediante el Decreto-ley 4/2015, para dar cabida dentro del concepto de asegurado al personal encuadrado en los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra.

De la regulación normativa, brevemente referenciada, se deriva que para poder disfrutar de la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud, es necesario ostentar la condición de asegurado y ese derecho es incompatible con aquellos supuestos en los que la asistencia pública sea reconocida en aplicación de otras normas del ordenamiento jurídico (disposición adicional sexta de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública).

Por lo tanto, el reconocimiento de los funcionarios de la Diputación Foral, Ayuntamientos, Concejos y Entidades Administrativas de Navarra, así como de los pensionistas encuadrados en los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra, como asegurados a efectos de la asistencia sanitaria a través del Sistema Nacional de Salud es incompatible con el mantenimiento de otros sistemas públicos de protección regulados por otros regímenes jurídicos, entre los que hay que incluir el Reglamento de Asistencia Sanitaria de 24 de agosto de 1973, en cualquiera de sus modalidades de uso normal o especial ya que, a pesar de las particularidades de la asistencia sanitaria en la modalidad del uso especial mediante adscripción voluntaria y pago de una cuota, tal modalidad no dejaba de formar parte de la cobertura obligatoria que en materia de asistencia sanitaria se prestaba al personal de los Montepíos por la Administración de la Comunidad Foral.

A la misma conclusión se llega desde la interpretación literal de la Ley Foral 12/2014, de 18 de junio, de modificación de la Ley Foral 10/2003, cuando declara extinguida la cobertura obligatoria en materia de asistencia sanitaria y, especialmente, de su disposición derogatoria que, sin género de dudas, conlleva una derogación expresa del Reglamento de Asistencia Sanitaria en su integridad, derogación que se extiende, a diferencia de lo que se proponía en el primitivo texto de la proposición de ley foral promovida

por Izquierda-Ezkerra, tanto a la regulación de la modalidad del uso normal como a la del uso especial.

Si alguna duda podía mantenerse sobre la extinción de la cobertura en materia sanitaria de la modalidad del uso especial, contemplada por el Reglamento de Asistencia Sanitaria, se disipa tras el análisis del proceso de elaboración y deliberación de la Ley Foral 12/2014, que hemos reseñado anteriormente. De la primitiva proposición de Ley Foral presentada por Izquierda-Ezkerra, en la que se proponía expresamente la derogación de la regulación del uso normal y el mantenimiento del régimen jurídico del uso especial, se va evolucionando hasta llegar al texto finalmente aprobado en el que se pretende dar cumplimiento a las exigencias manifestadas por los responsables de la Administración del Estado para poder cumplir con las exigencias legales para la incorporación al Sistema Nacional de Salud del personal de los Montepíos y que conllevaba la necesidad de extinción de todo el régimen jurídico que sostenía el sistema de asistencia sanitaria con cargo a la Diputación Foral, actualmente a la Administración Foral de Navarra.

La incorporación al Sistema Nacional de Salud para la cobertura de la asistencia sanitaria se fundamenta en el principio de igualdad en el nivel prestacional de todos los asegurados y beneficiarios, no siendo por tanto posible la pervivencia de regímenes complementarios de prestaciones con cargo a las Administraciones Públicas. Cuestión diferente es que, tal y como igualmente se expuso durante los debates parlamentarios, alguna de las prestaciones que anteriormente estaban parcialmente cubiertas en la modalidad del uso especial puedan ser objeto de negociación entre la Administración y sus empleados en el marco de la negociación colectiva de las condiciones laborales a través de la Mesa General de Función Pública. Entre las diversas opciones existentes para la prestación de la asistencia sanitaria al personal de los Montepíos de la Administración de la Comunidad Foral, el legislador navarro optó finalmente por su incorporación al Sistema Nacional de Salud, con las consecuencias que de tal decisión se derivan, lo que conlleva la extinción de la modalidad del uso especial del sistema anterior.

En opinión de este Consejo de Navarra, tal conclusión no se ve alterada por el hecho cierto, puesto de manifiesto en el informe del Defensor del Pueblo de Navarra, de que con posterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, el Parlamento de Navarra haya aprobado la Ley Foral 12/2015, de 10 de abril, por la que se prorrogan para el año 2015 determinadas medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y se actualizan las clases pasivas de sus Montepíos, entre las que se encuentra la prórroga del artículo 6, de la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, que, como ya hemos señalado, establecía los límites máximos de reintegro en las prestaciones de óptica y odontología y con respecto a las farmacéuticas, ortoprotésicas y de transporte sanitario, las asimilaba a las que se recibían en Navarra con cargo al Sistema Nacional de Salud. El mantenimiento de tal previsión se comprende mejor si se recuerda que tal norma tiene su origen en el Decreto-Ley Foral 2/2014, de 29 de diciembre que, remitido al Parlamento de Navarra, fue convalidado por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada el 27 de enero de 2015 (Boletín Oficial del Parlamento de Navarra, núm. 14, de 3 de febrero de 2015), acordando la Mesa del Parlamento, en sesión celebrada el 2 de febrero de 2015 (Boletín Oficial del Parlamento de Navarra, núm. 17, de 16 de febrero de 2015) su tramitación como proyecto de ley foral por el procedimiento de urgencia; procedimiento que finalizó dando lugar a la aprobación de la actual Ley Foral 12/2015, de 10 de abril. Además, debe tenerse en cuenta que la supresión real y efectiva del Servicio de Asistencia Sanitaria con cargo a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se produce con efectos de 31 de mayo de 2015, tal y como se indica en el informe del Defensor del Pueblo de Navarra.

En consecuencia, a juicio de ese Consejo de Navarra, la prórroga del artículo 6 de la Ley Foral 13/2012, en virtud de la Ley Foral 12/2015, no puede ser interpretada como elemento que fundamente la voluntad legislativa de pervivencia o resurrección del denominado uso especial, sino como la necesidad de regular, durante la parte del año 2015 en la que todavía estaba vigente el régimen de la asistencia sanitaria en la modalidad de uso especial, los importes máximos reintegrables de las prestaciones asistenciales que en él se contemplan.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que la extinción de la cobertura obligatoria en materia de asistencia sanitaria establecida en el Reglamento del Servicio de Asistencia Sanitaria de 24 de agosto de 1973, efectuada por la Ley Foral 12/2014, de 18 de junio, de modificación de la Ley Foral 10/2003, de 5 de marzo, sobre régimen transitorio de los derechos pasivos del personal funcionario de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra, y demás normas concordantes, ha afectado al denominado uso especial que ha quedado extinguido como condición previa y necesaria para la prestación a este personal de la asistencia sanitaria con cargo al Servicio Nacional de Salud.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.