

Expediente: 50/2002

Objeto: Proyecto de Decreto Foral 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.

Dictamen: 47/2002, de 23 de julio

DICTAMEN

En Pamplona, a 23 de julio de 2002,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo Ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 1 de julio de 2002 tuvo entrada en este Consejo un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1 de dicha Ley Foral, sobre el proyecto de Decreto Foral 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, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión de 17 de junio de 2002, según certificación del Director General de Presidencia, por delegación del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior.

En el expediente figuran, entre otros, los siguientes documentos:

1. Acuerdo de 15 de abril de 2002 entre la Administración y los sindicatos CCOO y UGT sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2002 y 2003.
2. Acuerdo de 22 de abril de 2002, del Gobierno de Navarra, por el que se ratifica el mencionado acuerdo sindical.
3. Convocatoria y acta de la reunión de la Comisión Paritaria Administración-Sindicatos, celebrada el día 15 de mayo de 2002.
4. Informe de 5 de junio de 2002, de la Comisión Foral de Régimen Local.
5. Informe de 6 de junio de 2002, del Director del Servicio de Ordenación de la Función Pública, del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.
6. Memoria-informe de 12 de junio de 2002, del Director del Servicio de Ordenación de la Función Pública, del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.
7. Informe económico de 12 de junio de 2002, del Director del Servicio de Ordenación de la Función Pública, del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.
8. Informe de 13 de junio de 2002, de la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.
9. Texto duplicado del proyecto de Decreto Foral 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.

La documentación aportada se ajusta a lo ordenado en el artículo 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra (ROFCN).

I.2ª. Consulta

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

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El presente dictamen ha sido solicitado al amparo del artículo 16.1 de la LFCN, según redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, en cuya virtud 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 precepto citado establece en su letra f), el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra para los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones, por lo que, con independencia de los diversos criterios doctrinales al respecto, la determinación de tal carácter ha de realizarse de acuerdo con lo dispuesto en el mencionado precepto y atendiendo a la noción de "reglamento ejecutivo" fijada por la jurisprudencia referida precisamente a igual trámite consultivo.

El proyecto de Decreto Foral 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, se dicta en ejecución y desarrollo de lo dispuesto, entre otros preceptos, por el artículo 83 del Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra (Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, en adelante TREP), por lo que procede emitir dictamen preceptivo de acuerdo con lo previsto por el citado artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Tramitación urgente

La exposición de motivos del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 17 de junio de 2002, por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral dictaminado afirma que las modificaciones que incluye afectan a un elevado porcentaje de empleados al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y suponen un profundo cambio en relación con la actual regulación de las tarifas, por lo que conviene agilizar al máximo los trámites precisos para su efectiva entrada en vigor, evitando con ello situaciones de transitoriedad que generan problemas de difícil solución en la gestión del servicio. Por este motivo, el Gobierno de Navarra acordó declarar justificada la urgencia del expediente a los efectos previstos en el artículo 22 de la LFCN, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden al Consejo de Navarra.

El citado artículo 22 de la LFCN dispone, en su párrafo 2º que, en los casos en que el órgano solicitante justifique la urgencia del expediente, el Consejo podrá reducir el plazo hasta los quince días hábiles.

El escrito del Presidente del Gobierno de Navarra por el que se recaba el presente dictamen sobre el Proyecto de Decreto Foral, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra el día 17 de junio de 2002, tuvo entrada en el Consejo de Navarra el día 1 de julio, por lo que se emite —dentro de las disponibilidades del Consejo de Navarra— en un plazo muy inferior al general de cuarenta y cinco días hábiles establecido por el párrafo 1º del artículo 22 de la LFCN.

II.3ª. 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), el Parlamento de Navarra aprobó la Ley Foral 9/1993, de 30 de junio, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1993, en cuya disposición adicional primera se encomendó al Gobierno de Navarra la elaboración y aprobación de un texto refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, que fue aprobado por el ya citado Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto.

El artículo 36 del TREP establece el derecho de los funcionarios en situación de servicio activo a la asistencia sanitaria y social, cuyo ejercicio se ajustará a lo establecido en el Estatuto y en sus disposiciones reglamentarias. Además de esta remisión específica a los reglamentos, relativa al derecho de asistencia sanitaria de los funcionarios en situación de servicio activo, el capítulo X y la disposición transitoria primera del TREP contienen el núcleo principal de la regulación de los derechos pasivos de los funcionarios, por lo que ha de entenderse que la genérica habilitación contenida en la disposición adicional primera del TREP, en cuya virtud se faculta al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean precisas para su ejecución y desarrollo, apodera al Gobierno de Navarra para aprobar el proyecto de Decreto Foral 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.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (desde ahora LFGACFN), corresponde al

Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

II.4ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

Conforme al artículo 51 de la LFGACFN, las disposiciones reglamentarias se dictarán de acuerdo con lo establecido en dicha Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo. El artículo 57 de la misma Ley Foral, en su párrafo primero, ordena que los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, sean elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación; y autoriza al Consejero competente para someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, a las que se remitió la Ley Foral 23/1983. Tales preceptos, sin embargo, fueron derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, por lo que puede entenderse que la remisión efectuada por el artículo 51 de la Ley Foral 23/1983 ha quedado sin contenido, dado que los artículos 23 y 24 de la Ley 50/1997, que han venido a sustituir a los anteriores, no regulan el procedimiento administrativo general, sino el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno de la Nación.

No obstante, tal como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo en otros dictámenes anteriores, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios,

informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad, preocupación ésta que es compartida por el Gobierno de Navarra que ha dictado algunas instrucciones de carácter interno en esta dirección.

En particular, están sometidos a la previa negociación colectiva, mediante la capacidad representativa reconocida a las organizaciones sindicales, las decisiones de índole económica y todas aquellas que afecten a las condiciones de trabajo y al ámbito de relaciones e los funcionarios públicos con la Administración [artículo 83.6.n) del TREP], así como la determinación de las prestaciones de las clases pasivas y, en general, todas aquéllas materias que afecten, de algún modo, a la mejora de las condiciones de vida de los funcionarios jubilados [artículo 83.6.j) del TREP].

Por otra parte, el artículo 69 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio de 1990, de Administración Local, atribuye a la Comisión Foral de Régimen Local la facultad de informar los anteproyectos de Ley Foral y demás disposiciones generales sobre materias que afecten a la Administración Local de Navarra.

De la documentación que obra en el expediente se deduce que la materia regulada en el proyecto de Decreto Foral a que se contrae este dictamen, ha sido objeto de un acuerdo suscrito el día 15 de abril de 2002 entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, de una parte, y los sindicatos Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores, de otra. El anexo 2 del acuerdo describe las "medidas de racionalización y mejora en la asistencia sanitaria «uso especial»", que constituyen el núcleo principal de la regulación incorporada al proyecto de Decreto Foral.

Una vez redactado el anteproyecto de Decreto Foral, sobre la base del acuerdo de 15 de abril de 2002, fue sometido a estudio de la Comisión Paritaria de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, que se pronunció sobre el mismo en su sesión de 15 de mayo de 2002, con la presencia de los sindicatos AFAPNA, CCOO, ELA, LAB y UGT. Todos ellos,

salvo AFAPNA, mostraron su conformidad al proyecto, previa inclusión de dos precisiones de detalle, que han sido incorporadas el texto definitivo del proyecto remitido al Consejo de Navarra.

El proyecto fue asimismo informado favorablemente por la Comisión Foral de Régimen Local, en sesión celebrada el día cinco de junio de 2002.

Obran, además, en el expediente, varios informes del Director del Servicio de Ordenación de la Función Pública sobre el contenido del proyecto y sobre la incidencia económica y presupuestaria de las medidas que se pretenden adoptar, así como sobre su financiación, que cuenta con la conformidad de la Intervención Delegada. El proyecto ha sido también informado por la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

Por todo lo expuesto, la tramitación del Decreto Foral sometido a dictamen es ajustada a Derecho.

II.5ª. Marco normativo

La regulación legal de la función pública en la Comunidad Foral se encuentra en el TREP que, por lo que aquí nos concierne, se limita a reconocer el derecho a la asistencia sanitaria y social de los funcionarios en situación de servicio activo [artículo 36.1.I) del TREP]. Esta norma se aplica al personal funcionario de la Administración de la Comunidad Foral, de las Entidades Locales de Navarra y de los organismos públicos dependientes de ambas (artículo 1 del TREP). La extensión del Estatuto del personal al personal al servicio de las entidades locales se encuentra igualmente prevista en el artículo 233.3 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio de 1990, de Administración Local, donde se dispone que "la materia de personal de las entidades locales de Navarra se regirá por lo dispuesto en esta Ley Foral y en la legislación reguladora del Estatuto del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra".

En cuanto a los funcionarios jubilados y las viudas y otros familiares de funcionarios en servicio activo o jubilados, el derecho a la asistencia

sanitaria se encuentra reconocido en el Acuerdo de la Diputación Foral de 28 de julio de 1972 y del Consejo Foral Administrativo de 27 de diciembre de 1972, por los que se establecieron las bases para la reorganización del servicio de asistencia sanitaria. Estas bases, junto con el Acuerdo de la Diputación Foral de 24 de agosto de 1973, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio de Asistencia Sanitaria, y sus modificaciones, constituyen antecedentes relevantes del proyecto dictaminado.

II.6ª. Examen del proyecto de Decreto Foral

A) *Justificación*

Tal como se afirma en la exposición de motivos del proyecto de Decreto Foral, la promulgación del nuevo texto se encuentra justificada por la desactualización que, con el paso del tiempo, han experimentado las normas que hasta ahora han venido regulando tanto las tarifas como el contenido de los derechos de asistencia sanitaria en la modalidad de uso especial. Las modificaciones han sido previamente negociadas y acordadas con las organizaciones sindicales que, salvo en el caso de AFAPNA, han prestado su conformidad a la modificación del régimen vigente.

B) *Estructura*

El proyecto consta de una exposición de motivos, seis artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y un anexo titulado "tarifas de la modalidad de «uso especial» del servicio de asistencia sanitaria".

C) *Contenido*

El artículo 1º del proyecto contiene una remisión al anexo donde se dispone la cuantía de las tarifas de la modalidad de "uso especial" del servicio de asistencia sanitaria de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra acogidos a la misma. En el anexo se contemplan las modalidades de prestación de los distintos servicios, el importe reintegrable, en su caso, por la Comunidad Foral y los requisitos para obtener el reintegro. Los servicios que se mencionan y regulan en el anexo son los siguientes:

prestación farmacéutica, atención primaria, visitas a médicos especialistas, pruebas sin hospitalización, estancia en centros hospitalarios o clínicas, intervenciones quirúrgicas, atención en centros sanitarios no dependientes del Gobierno de Navarra, ortopedia, óptica, odontología, rehabilitación, transporte sanitario, otras prestaciones sanitarias y ayudas para gastos no sanitarios. Básicamente coinciden con los servicios que fueron objeto de negociación y acuerdo con la mayoría de las organizaciones sindicales.

Se refiere el artículo 2º al reintegro de los gastos generados con ocasión de prestaciones que no pueden ser atendidas en centros sanitarios dependientes del Gobierno de Navarra.

El artículo 3º permite el reintegro mensual de gastos que excedan de 300,51 euros y establece el procedimiento para solicitarlo y para justificar su importe.

En el artículo 4º se ordena a la Dirección General de Función Pública la realización de las gestiones oportunas para concertar con el Colegio Oficial de Farmacéuticos un sistema de reintegro de la prestación farmacéutica similar al establecido con el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

El artículo 5º establece la obligación de pago de cuotas a los funcionarios en activo afiliados a la modalidad de "uso especial", eximiendo de cotizar a los jubilados y pensionistas de los Montepíos de las Administraciones Públicas de Navarra, sin perjuicio de la aportación de las entidades locales por sus funcionarios activos y pasivos, mediante derrama.

En fin, el artículo 6º habilita a la Dirección General de Función Pública para fijar el reintegro de otros gastos sanitarios, a cuyo efecto se constituirá una Comisión Técnica de estudio y propuesta en la que estarán representados la Administración de la Comunidad Foral y las organizaciones sindicales.

La disposición adicional ordena la actualización anual de las cuantías contenidas en las tarifas. La disposición derogatoria deroga el Decreto Foral 178/1988, de 9 de junio, y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se

opongan a lo establecido en el proyecto. Las disposiciones finales se refieren a la entrada en vigor de la norma y facultan al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para dictar disposiciones de desarrollo y aplicación.

No existe tacha alguna de legalidad que oponer a los preceptos contenidos en el proyecto.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral 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, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.