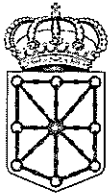


Parlamento de Navarra

SERVICIOS JURÍDICOS

Informe solicitado por la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra con fecha 7 de abril de 2014 acerca de las responsabilidades del Gobierno de Navarra y de la Consejera de Salud por incumplimiento de la Ley Foral 2/2013, de 14 de febrero, de atención sanitaria continuada y urgente de Navarra y sus consecuencias jurídicas.

Pamplona, 30 de mayo de 2014.



En relación con el Acuerdo de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra adoptado el pasado 7 de abril en el que solicita la emisión de un informe jurídico acerca de las responsabilidades del Gobierno de Navarra y de la Consejera de Salud por incumplimiento de la Ley Foral 2/2013, de 14 de febrero, de atención sanitaria continuada y urgente de Navarra y sus consecuencias jurídicas, la letrada que suscribe emite el siguiente

INFORME

1.- Petición de informe.

La Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra acordó el pasado 7 de abril solicitar la emisión de un informe jurídico acerca de las responsabilidades del Gobierno de Navarra y de la Consejera de Salud por incumplimiento de la Ley Foral 2/2013, de 14 de febrero, de atención sanitaria continuada y urgente de Navarra y sus consecuencias jurídicas.

Con fecha 25 de febrero de 2013 se publicó en el Boletín Oficial de Navarra número 38, la Ley Foral 2/2013, de 14 de febrero, sobre atención sanitaria, continuada y urgente (en adelante, Ley Foral 2/2013) que entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

El texto articulado de la Ley Foral es el siguiente:

“Artículo Único.

1. El Departamento de Salud del Gobierno de Navarra realizara una evaluación de las necesidades de la población de las zonas rurales de Navarra en relación con la atención sanitaria y de las ineficiencias del modelo de la atención continuada y urgente y elaborará un Plan de funcionamiento de los centros sanitarios de atención primaria y de las modalidades de atención continuada y urgente con participación de los profesionales sanitarios, de las entidades locales y de los colectivos sociales relacionados con dicha materia procurando el mayor consenso posible.
2. El Gobierno de Navarra remitirá el Plan mencionado en el apartado anterior al Parlamento de Navarra en el plazo máximo de un año para su debate y aprobación.

Disposición Transitoria Única.

1. En tanto no se apruebe el Plan a que se refiere el artículo único de esta Ley Foral y no sea modificada o derogada seguirá siendo de aplicación la normativa reglamentaria vigente en el momento de la entrada en vigor del Decreto Foral 131/2012, de 19 de diciembre.

2. En su caso, los procedimientos administrativos iniciados conforme al Decreto Foral 131/2012, de 19 de diciembre, y que no hayan recibido resolución definitiva serán resueltos de conformidad con la normativa anteriormente vigente a su entrada en vigor.

Disposición Derogatoria Única.

Queda derogado el Decreto Foral 131/2012, de 19 de diciembre, por el que se regulan el horario y el funcionamiento de los centros sanitarios de atención primaria, de los puntos de atención continuada y urgente y las modalidades de atención continuada y urgente.

Disposición Final Única.

La presente Ley Foral entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra”.

La Ley Foral 2/2013 hace referencia, en su exposición de motivos, a las normas básicas y acuerdos organizativos sobre los que se ha venido sosteniendo la atención sanitaria primaria y de urgencias, haciendo una especial referencia al Decreto Foral 131/2012, de 19 de diciembre, el último de los que han regulado el horario y el funcionamiento de los centros sanitarios de atención primaria y los puntos de atención continuada y urgente, un decreto foral que es objeto de una valoración negativa por el Parlamento de Navarra –así se indica en la exposición de motivos- que lleva a su expresa derogación (disposición derogatoria).

La Ley foral pretende, como se indica también en su exposición de motivos, ofrecer “...una alternativa al cambio que supone dicho Decreto Foral con la elaboración de un nuevo modelo a través de un procedimiento que procure la mayor participación y consenso sociales.”

2.- La regulación anterior a la Ley Foral 2/2013.

Desde 1986 y hasta la aprobación por el Parlamento de Navarra de la Ley Foral 2/2013, el Gobierno de Navarra ha venido adoptando por decreto foral distintas medidas en relación con el horario y la atención continuada y urgente.

En 1986 aprobó el Decreto Foral 148/1986, de 30 de mayo, por el que se regulan las estructuras de atención primaria (en adelante, Decreto Foral

148/1986), que continúa vigente en gran parte, y que inicialmente contenía dos previsiones sobre jornada y atención continuada de las estructuras de atención primaria de salud en sus artículos 24 y 25 posteriormente modificados.

Más adelante, el Gobierno de Navarra aprobó el Decreto Foral 191/1990, de 31 de julio, por el que reguló el horario y la atención continuada del personal sanitario integrado en equipos de atención primaria de salud, que fue modificado por Decreto Foral 307/1990, de 15 de noviembre.

En 1992, aprobó el Decreto Foral 351/1992, de 2 de noviembre, en el que estableció el horario y reguló la atención continuada del personal de atención primaria. Este decreto foral derogó los dos decretos forales citados en el párrafo anterior y el artículo 25 del Decreto Foral 148/1986. El Gobierno de Navarra también aprobó el Decreto Foral 343/1997, de 24 de noviembre, por el que se reguló la asistencia sanitaria de urgencia extra-hospitalaria.

Finalmente, algo más de veinte años después de aprobar el primer reglamento, el Gobierno de Navarra aprobó el Decreto Foral 131/2012, de 19 de diciembre, mediante el cual reguló el horario y el funcionamiento de los centros sanitarios de atención primaria, de los puntos de atención continuada y las modalidades de atención continuada y urgente (en adelante Decreto Foral 131/2012).

La creación de los servicios de urgencias rurales a los que se hace referencia en el preámbulo de este último decreto foral no se acometió mediante la aprobación de un decreto foral sino que fue fruto de un Acuerdo suscrito por la Administración sanitaria con las centrales sindicales con fecha 13 de marzo de 2008 que fue publicado en el BON nº 63 de 21 de mayo de 2008.

La regulación de la atención sanitaria y urgente en el ámbito de las zonas básicas de salud, mediante decreto foral, ha sido considerada adecuada –desde el punto de vista del rango normativo- por el Consejo de Navarra en Dictamen 44/2012, de 27 de noviembre.

A este respecto hay que recordar que la Ley Foral 22/1985, de 13 de noviembre, de zonificación sanitaria de Navarra (en adelante, Ley Foral

22/1985), no derogada en este punto, estableció, en su artículo 5, lo siguiente: *“Corresponde al Gobierno de Navarra la fijación de la estructura orgánica, funcional y dotacional de las diferentes zonas básicas de salud”*.

A estas previsiones legales la Ley Foral 2/2013 ha añadido otra: la obligación de remitir al Parlamento de Navarra, para su debate y aprobación, un Plan de funcionamiento de los centros sanitarios de atención primaria y de las modalidades de atención continuada y urgente, para su debate y aprobación por la Cámara.

Llegados a este punto quizá convenga recordar que, de acuerdo con lo establecido en la Ley Foral 22/1985 y en la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud de Navarra (que modifica la anterior en algunos aspectos), Navarra constituye una Región sanitaria, que las zonas básicas de salud son la demarcación geográfica y poblacional que sirve de marco a la atención primaria de salud, y que su delimitación es la contenida en la Ley Foral 22/1985, con las modificaciones introducidas posteriormente y fundamentalmente recogidas en la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre de Salud de Navarra, tal como disponen los artículos 40 y 38 de esta última.

Cada zona básica de salud dispone de un centro de salud y cuenta con consultorios locales y/o auxiliares y constituye el ámbito de actuación del equipo de atención primaria, que no es otra cosa que el conjunto de profesionales sanitarios y no sanitarios que desarrollan su actividad en el nivel primario de atención. (artículos 3, 4 y 5 del Decreto Foral 148/1986).

La atención sanitaria urgente extra-hospitalaria se presta asimismo por el Servicio Especial de Urgencias de Pamplona y los Servicios Normales de Urgencias de Tafalla, Estella y Tudela, además de por los centros de salud que se determinen para sus respectivos ámbitos. Así se establece en el Decreto Foral 343/1997, de 24 de Noviembre.

También hay que tener en cuenta a los llamados Servicios de Urgencias Rurales a quienes compete, según el Acuerdo de 13 de marzo de 2008 al que se ha hecho referencia, *“...cubrir la atención continuada a través de los Puntos de Atención Continuada...”*.

3.- Contenido de la Ley Foral 2/2013.

Atendiendo al acuerdo de la Mesa de la Cámara y al escrito de solicitud presentado por los Grupos Parlamentarios de Bildu-N y Aralar-Nabai se va a analizar si, a juicio de la que suscribe, se ha producido un incumplimiento de la Ley Foral 2/2013 y, de ser ese el caso, cuáles serían las consecuencias jurídicas y también cuáles podrían ser las responsabilidades derivadas de dicho incumplimiento y de sus consecuencias. Para ello se van a realizar cuatro consideraciones.

1ª.- En el apartado 1 del artículo único, la Ley foral establece una obligación que tiene dos partes, o dos obligaciones sucesivas, si se quiere entender así. Su destinatario es el Departamento de Salud del Gobierno de Navarra. Este deberá realizar una **evaluación de las necesidades** de la población de las zonas rurales en relación con la atención sanitaria y de las ineficiencias del modelo de atención continuada y urgente y deberá también elaborar un **Plan de funcionamiento de los centros sanitarios de atención primaria y de las modalidades de atención continuada y urgente** con participación de los profesionales sanitarios, de las entidades locales y de los colectivos sociales relacionados con dicha materia procurando el mayor consenso posible.

En el apartado 2 del mismo artículo se establece que **el Gobierno de Navarra remitirá el Plan mencionado al Parlamento de Navarra en el plazo máximo de un año para su debate y aprobación.**

Así pues, según el artículo único de la Ley Foral 2/2013, el **Departamento de Salud del Gobierno de Navarra está obligado**, en primer lugar, a evaluar las necesidades de la población de las zonas rurales en relación a la atención continuada y también a realizar una evaluación de las ineficiencias del modelo de atención continuada y urgente y, en segundo lugar, a elaborar un Plan de funcionamiento de los centros de atención primaria y de las modalidades de atención continuada y urgente.

En la elaboración de dicho Plan deberá contar con la participación de los profesionales sanitarios, las entidades locales y los colectivos sociales relacionados con dicha materia, procurando el mayor consenso posible.

Por su parte, el **Gobierno de Navarra** está obligado a remitir, en el plazo máximo de un año (desde la entrada en vigor de la Ley Foral 2/2013) el citado Plan al Parlamento de Navarra para su debate y aprobación.

La ley foral 2/2013 contiene, por tanto, sendos mandatos dirigidos al Departamento de Salud y al Gobierno de Navarra que como todos los mandatos legales deben ser cumplidos por sus destinatarios.

El Departamento de Salud y el Gobierno de Navarra que, como todos, están obligados a cumplir la ley deben cumplir sus respectivas obligaciones en los estrictos términos establecidos por la Ley Foral 2/2013.

El Plan "de funcionamiento de los centros sanitarios de atención primaria y de las modalidades de atención continuada y urgente", sin embargo, no ha sido remitido, a día de hoy, al Parlamento de Navarra, para su debate y aprobación.

Por tanto no cabe ninguna duda de que se ha incumplido la ley foral en este punto.

El Gobierno de Navarra y sus Consejeros responden ante el Parlamento de su gestión. Por su parte el Parlamento de Navarra controla la acción política del Gobierno de Navarra y de sus miembros con los mecanismos establecidos a tal efecto en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y en el Reglamento del Parlamento de Navarra.

A la responsabilidad política del Gobierno de Navarra y de sus Consejeros hace referencia el artículo 20 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, reguladora del Gobierno de Navarra y de su Presidente: *"...responden solidariamente ante el Parlamento de Navarra de su gestión política, sin perjuicio de la responsabilidad directa de los mismos en su gestión"*.

Es esta la primera consecuencia que se puede derivar del incumplimiento de la Ley Foral 2/2013: que el Gobierno de Navarra y la Consejera responsable del Departamento de Salud tengan que responder ante el Parlamento de Navarra de dicho incumplimiento si la Cámara así lo solicita quien podrá utilizar para ello todos los mecanismos de control que, en su más amplio sentido, le atribuye el Ordenamiento Jurídico vigente.

2ª.- La ley Foral 2/2013 deroga además, y lo hace expresamente, el Decreto Foral 131/2013. La ley foral establece además que en tanto no se apruebe el Plan a que se refiere su artículo único y no sea modificada o derogada seguirá siendo de aplicación la normativa reglamentaria vigente en el momento de entrada en vigor del Decreto Foral 131/2012, de 19 de diciembre (disposición transitoria única).

Por tanto la segunda consecuencia jurídica del incumplimiento de lo dispuesto en el artículo único de la Ley Foral 2/2013 es que seguirá siendo de aplicación la normativa reglamentaria que estuviera vigente en el momento de entrada en vigor del Decreto Foral 131/2013. La normativa reglamentaria vigente anterior al decreto foral derogado era la contenida en los Decretos Forales 351/1992, de 2 de Noviembre y 343/1997, de 24 de noviembre, antes citados.

Esta es la previsión expresa, o la sanción si se quiere entender así, que la propia Ley Foral 2/2013 establece para el supuesto de que se incumpliera lo dispuesto en su artículo único: se aplica la normativa reglamentaria anterior al Decreto Foral 131/2012.

3ª.- En tercer lugar, lo dispuesto en la citada disposición transitoria única de la ley foral también impide que se apruebe, con amparo legal, ninguna normativa de rango reglamentario que pretenda sustituir a la vigente en el momento de la entrada en vigor del Decreto Foral 131/2012, de 19 de diciembre que será la que *"...seguirá siendo de aplicación..."* *"...En tanto no se apruebe, el Plan a que se refiere el artículo único de esta Ley Foral..."*.

Por tanto cualquier normativa de rango inferior a la ley que se pudiese aprobar con el fin de sustituir, modificar o completar la referida por la disposición transitoria única de la Ley Foral 2/2013 podría incurrir en ilegalidad al vulnerar las previsiones de la Ley Foral 2/2012, una norma de rango superior.

Dicha circunstancia podría darse en relación con la Resolución 56E/2014, de 15 de abril, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (BON número 83 de 30 de abril de 2004) por la que se establece el calendario, el régimen de distribución de jornada del personal de los equipos de atención primaria y de los servicios de urgencias rurales

del SNS-O y se adoptan decisiones (apartados 3.^a y 4.^a) sobre la forma de llevar a cabo la atención continuada en las zonas básicas de salud y sobre la forma de organización de algunos puntos de atención continuada, que adolecería del rango normativo suficiente.

A este respecto hay que recordar que el artículo 51 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece que “1 Las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las Leyes...2. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior. 3. Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes...”.

En cualquier caso, esta es una cuestión que, más allá de las opiniones que unos y otros podamos tener, correspondería, decidir, en su caso, a la Jurisdicción contencioso-administrativa.

4^a.- En cuanto a las posibles responsabilidades que se podrían derivar del incumplimiento de la Ley Foral 2/2013 y de sus consecuencias jurídicas hay que insistir en que, como ya se ha expuesto, la Ley Foral 2/2013 contiene dos mandatos dirigidos al Departamento de Salud y al Gobierno de Navarra que en caso de no ser cumplidos conllevan una consecuencia jurídica: que se aplique la normativa reglamentaria que estuviera vigente en el momento de la entrada en vigor del Decreto Foral 131/2012.

El incumplimiento de lo dispuesto en el artículo único de la norma legal impide que se cumpla el objetivo de la norma legal que no es otro que la elaboración de un nuevo modelo de funcionamiento de los centros sanitarios de atención primaria y de las modalidades de atención sanitaria continuada y urgente, a través de un procedimiento que procure la mayor participación y consenso sociales tal como se explica en la exposición de motivos de aquella, manteniéndose un modelo anterior aprobado por una normativa formalmente derogada que vuelve a ser de aplicación y que puede plantear algunos problemas de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución Española de 1978).

Ante esta situación es evidente que el Parlamento de Navarra puede ejercer las facultades que el Ordenamiento Jurídico le atribuye en orden a

exigir las responsabilidades políticas de los miembros del Gobierno de Navarra (solidariamente) y de sus miembros (directas) por su gestión.

Por otra parte la adopción de resoluciones ilegales por los responsables y el personal al servicio de las Administraciones Públicas además de responsabilidades políticas puede acarrear responsabilidades personales en los órdenes civil, administrativo, disciplinario e incluso en el penal.

En este sentido hay que recordar que los artículos 9.1 y 103.1 de la Constitución Española establecen que "1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico..." y que "1.La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho...).

Para poder hacer cualquier análisis sobre la ilegalidad de una decisión es preciso, como mínimo, conocer y analizar las circunstancias de hecho y las consecuencias que, en su caso, pudieran concurrir y, en cualquier caso, su calificación como tales es competencia de la Jurisdicción contencioso-administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 106.1 de la Constitución Española que establece que "1. Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican".

Es cuanto informa la que suscribe y que somete a cualquier otro criterio mejor fundado en Derecho.

Pamplona, 30 de mayo de 2014.

LA LETRADA,

Nekane Iriarte Amigot

CONFORME:

EL LETRADO MAYOR,

MIGUEL ESPARZA OROZ.