



OBJETO: Informe jurídico en relación con el anteproyecto de ley foral por la que se establece el sistema de carrera profesional del personal sanitario adscrito al Departamento de Salud y sus organismos autónomos, excluidos personal facultativo especialista, otro personal facultativo sanitario y personal diplomado sanitario.

ANTECEDENTES DE HECHO

1º. Con fecha de 25 de abril de 2024 el director de Profesionales del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea emitió memoria justificativa para el inicio del procedimiento para la aprobación de una ley foral por la que se establece el sistema de carrera profesional del personal sanitario adscrito al Departamento de Salud y sus organismos autónomos, excluidos personal facultativo especialista, otro personal facultativo sanitario y personal diplomado sanitario.

2º. Mediante Orden Foral 141E/2024, de 3 de mayo, del consejero de Salud, se inició el procedimiento para la elaboración y tramitación del anteproyecto de ley foral por la que se establece el sistema de carrera profesional del personal sanitario adscrito al Departamento de Salud y sus organismos autónomos, excluidos facultativos especialistas, otros facultativos sanitarios y diplomados sanitarios.

3º. Tras la publicación del proyecto en el Portal de Transparencia y la emisión de los informes preceptivos, procede elaborar el informe jurídico de la Secretaría General Técnica antes de la continuación el procedimiento de tramitación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

1. Marco normativo, justificación, competencia y consideraciones jurídicas.

En la memoria normativa de fecha de 18 de julio de 2024 se recoge el marco normativo en el que se va a insertar la norma que se pretende aprobar.

La justificación de su necesidad y conveniencia viene recogida en la mencionada memoria justificativa de fecha 25 de abril de 2024, en la que se plasman las distintas normas y compromisos adquiridos que hacen necesaria la aprobación de la norma: disposición adicional vigesimocuarta de la Ley Foral 35/2022 de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 2023, acuerdos de 21 de marzo de 2023; sesiones del Grupo de

Carrera Profesional. Además, se nombra la Sentencia 377/2023, de 13 de diciembre de 2023, del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, que concluye que la falta de desarrollo de un marco normativo análogo al establecido para la carrera del resto del personal sanitario de los niveles A y B generaría una situación de desigualdad. Se habla también de la búsqueda de una mayor calidad en la prestación del servicio público, a través del perfeccionamiento del personal y de una mayor implicación y compromiso.

Si nos fijamos en el contenido del texto, tras las clásicas menciones al objeto de la norma y a su ámbito de aplicación (personal del Departamento de Salud y sus organismos autónomos de los estamentos sanitarios menos el personal incluido en los estamentos “Facultativos Especialistas”, “Otros Facultativos” y “Diplomados Sanitarios”), se define la carrera profesional como un “instrumento para la motivación del personal y la mejora de la calidad de los servicios sanitarios, y representa el derecho de los profesionales a progresar de forma individualizada como reconocimiento a su desarrollo profesional en cuanto a conocimientos, incluyendo la obtención de las titulaciones aludidas en el artículo 8.2.c), experiencia y cumplimiento de los objetivos de la organización en la cual prestan sus servicios.”

Si se continúa con la lectura del articulado, se puede comprobar que el resto de previsiones siguen el contenido que debe contener una norma en materia de carrera profesional: niveles, retribución, requisitos para el ascenso de nivel, baremo para la valoración del desarrollo y perfeccionamiento profesional, comisiones de evaluación y acreditación.

Hay que destacar también los siguientes aspectos:

- Se deja para la regulación reglamentaria la aprobación del concreto baremo para la formación y el perfeccionamiento profesional (artículo 8) y las comisiones de evaluación (artículo 9). En tanto no se aprueben los reglamentos precisos para el desarrollo de la ley foral, se aplicará analógicamente el Decreto Foral 54/2009, de 8 de junio, de desarrollo de la Ley Foral 8/2008, de 30 de mayo, por la que se regula el sistema de carrera profesional del personal diplomado sanitario del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (disposición transitoria tercera). Esto evita el recurso a las normas para la aplicación de regulación en caso de lagunas normativas.

- Se regulan cuestiones que afectan a personal no comprendido en el ámbito de aplicación (al menos en el ámbito de aplicación descrito en el artículo segundo) de la ley foral. Así, la garantía recogida en la disposición adicional tercera y la valoración de idiomas (en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional cuarta) serán de aplicación a las carreras profesionales del resto del personal sanitario. Esta técnica es posible, sin recurrir a la incorporación de estas previsiones en las leyes forales de carrera profesional de este otro

personal (el resto del personal), si bien habrá previsiones que afecten a este otro personal fuera de los cuerpos normativos propios del mismo (por ejemplo, fuera de la Ley Foral 11/1999).

- Al igual que en otras normas de carrera profesional, se recogen previsiones para el encuadramiento inicial del personal en el nivel correspondiente de carrera profesional.

- Se hace referencia a una implantación de forma gradual del sistema de carrera profesional regulado en esta ley foral para el personal sanitario de los niveles C y D, determinándose los porcentajes mínimos de abono del complemento durante los años 2024-2027.

- A destacar también que, en previsión de que esta cuestión pueda ser objeto de regulación para el resto del personal de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, se recoge en la disposición transitoria cuarta lo siguiente: “lo previsto en esta ley foral respecto a la carrera profesional del personal sanitario de los grupos C y D será de aplicación a este personal sin perjuicio de la futura incorporación de todo el personal de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a un modelo homogéneo de evaluación del desempeño que, atendiendo a la mejora en la prestación de los servicios públicos, determine la progresión en los sistemas de carrera profesional que puedan establecerse para todos los empleados públicos.”

- Por último, respecto a la entrada en vigor, hay que hacer notar que, si bien ésta se determina para el día siguiente al de la publicación de la norma en el Boletín Oficial de Navarra, la disposición transitoria primera surtirá efectos económicos desde el 1 de enero de 2024.

En cuanto a la estructura de la norma, la misma cuenta con una exposición de motivos, diez artículos (lo que hace comprensible la falta de división en títulos), cuatro disposiciones adicionales, cuatro transitorias, una derogatoria y dos finales.

Por todo ello, el contenido de la norma se considera conforme con el ordenamiento jurídico.

2. Adecuación del procedimiento seguido para su aprobación.

El artículo 132 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral, regula el procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley foral y proyectos de decretos forales, disponiendo en

su punto 1 que el procedimiento de elaboración se inicia en el Departamento competente por razón de la materia mediante la redacción del texto de la propuesta de disposición.

En lo que afecta al contenido del expediente administrativo, el artículo 132.3 de la citada ley foral, indica que sin perjuicio de la preceptiva justificación que deba figurar en la exposición de motivos de la norma, el proyecto se acompañará de los documentos que acrediten la oportunidad de la norma, la consulta a los Departamentos directamente afectados, la identificación del título competencial prevalente, el marco normativo en el que se encuadra, su adecuación al ordenamiento jurídico, el listado de las normas que quedan derogadas, su afectación a la estructura orgánica, el impacto por razón de género, el impacto por razón de accesibilidad y discapacidad, así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes, la descripción de la tramitación y consultas, audiencias e información pública realizadas, y todos aquellos informes de Consejos u otros órganos que sean preceptivos. Hay que recordar que este artículo es de aplicación a los decretos forales, y que algunos de estos informes no se exigen para las órdenes forales, como el de la Dirección General de Función Pública, pero en este caso, siendo una cuestión de personal, también ha debido recabarse.

Sin perjuicio de lo anterior, las instrucciones para la elaboración y tramitación de los anteproyectos de Leyes Forales, proyectos de Decretos Forales Legislativos y Proyectos de Disposiciones Reglamentarias cuya aprobación sea competencia del Gobierno de Navarra, aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Navarra de fecha 27 de noviembre de 2006, vienen a concretar el contenido del expediente del proyecto o anteproyecto.

Además, hay ciertos informes que vienen recogidos en legislación no relacionada directamente con la producción normativa, como es el informe sobre su impacto por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género (artículo 47.2 de la Ley Foral 8/2017, de 19 de junio, para la igualdad social de las personas LGTBI+).

Esta iniciativa normativa estaba incluida en el anexo del Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 13 de diciembre de 2023, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para 2024.

La propuesta normativa no ha sido sometida a consulta previa, habiéndose motivado esta decisión mediante informe del director de Profesionales del SNS-O de 2 de mayo de 2024. El artículo 132.1 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, no obliga a realizar consulta previa en los anteproyectos de leyes forales. Sí ha sido sometido el anteproyecto a audiencia pública mediante su publicación en el Portal de Transparencia de Navarra desde el 10 de mayo de 2024 al 30 de mayo de 2024, no habiéndose presentado propuestas para cambios en el texto.

El expediente incorpora la siguiente documentación:

1. Memoria justificativa del anteproyecto de ley foral, del director de Profesionales del SNS-O, de 25 de abril de 2024.
2. Certificado de la Secretaria de la Mesa Sectorial de los organismos autónomos adscritos al Departamento de Salud, de fecha 2 de mayo de 2024. Certifica que el asunto fue incluido en el orden del día de la reunión de 23 de abril de 2024 y el texto fue sometido a votación en esa misma sesión.
3. Informe de omisión de consulta pública previa, del director de Profesionales del SNS-O, de 2 de mayo de 2024.
4. Orden foral 141E/2024, de 3 de mayo, del consejero de Salud, por la que se inicia el procedimiento para la elaboración y tramitación del anteproyecto de ley foral.
5. Memoria organizativa, del director de Profesionales del SNS-O, de 9 de mayo de 2024.
6. Memoria económica de la dirección de Profesionales del SNS-O de 13 de mayo de 2024.
7. Informe de impacto de género, de la dirección de Profesionales del SNS-O, de 31 de mayo de 2024.
8. Informe de evaluación de impacto sobre la orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, de la dirección de Profesionales del SNS-O, de 31 de mayo de 2024.
9. Informe de evaluación de impacto climático Servicio de Seguridad Alimentaria y Sanidad Ambiental de 3 de junio de 2024.
10. Informe de participación del trámite de exposición pública de 4 de junio de 2024.
11. Memoria económica del Servicio de Gestión Económica y Profesionales del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra de 5 de junio de 2024.
12. Estudio de cargas administrativas de 5 de junio de 2024, del director de Profesionales del SNS-O.
13. Evaluación de impacto a la infancia, de fecha 5 de junio de 2024, del director de Profesionales del SNS-O.
14. Certificado de la Secretaria de la Mesa de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, de fecha 7 de junio de 2024.

15. Informe de observaciones del Instituto Navarro para la Igualdad/Navarroako Berdintasunerako Institutua (INAI) sobre el impacto de género de 7 de junio de 2024.
16. Informe de observaciones del INAI sobre la evaluación del impacto sobre la orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género de 7 de junio de 2024
17. Informe de respuesta a las observaciones del INAI de fecha 11 de junio de 2024.
18. Informe de la Dirección General de Función Pública de 18 de junio de 2024.
19. Informe de observaciones a informe de impacto climático, del Servicio de la Oficina de Cambio Climático de Navarra, de 21 de junio de 2024.
20. Informe del Servicio de Retribuciones y Prestaciones del SNS-O de 27 de junio de 2024.
21. Informe complementario a la memoria económica, del director de Profesionales del SNS-O, de 27 de junio de 2024.
22. Correo electrónico de envío al resto de Departamentos del Gobierno de Navarra para realización, en su caso, de aportaciones, de fecha 1 de julio de 2024.
23. Memoria económica actualizada, del director de Profesionales del SNS-O de 2 de julio de 2024.
24. Informe de la Dirección General de Presupuestos y Patrimonio de 3 de julio de 2024.
25. Memoria normativa de 18 de julio de 2024.
26. Informe de 18 de julio de 2024, del director de Profesionales del SNS-O, sobre la omisión del trámite de elaboración del informe del Servicio de Secretariado de Gobierno, Relaciones Institucionales y Acción Normativa.
27. Anteproyecto de la Ley Foral por la que se establece el sistema de carrera profesional del personal sanitario adscrito al Departamento de Salud y sus organismos autónomos, excluidos facultativos especialistas, otros facultativos sanitarios y diplomados sanitarios
28. El presente informe jurídico de la Secretaría General Técnica.
29. Texto del borrador del Proyecto de Ley Foral por la que se establece el sistema de carrera profesional del personal sanitario adscrito al Departamento de Salud y sus

organismos autónomos, excluidos facultativos especialistas, otros facultativos sanitarios y diplomados sanitarios

30. Texto borrador del Acuerdo de Gobierno para la aprobación del proyecto de ley foral.

Como se ha dicho, se ha emitido informe del director de Profesionales del SNS-O, de 18 de julio de 2024, justificando la urgencia en la aprobación del proyecto de ley foral y argumentando los motivos para prescindir del informe del Servicio de Secretariado de Gobierno, Relaciones Institucionales y Acción Normativa, previsto en Acuerdo de Gobierno de Navarra, adoptado en sesión celebrada el 27 de noviembre 2006, por el que se aprueban las instrucciones para la elaboración y tramitación de anteproyectos de leyes forales, proyectos de decretos forales legislativos y proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación sea competencia de Gobierno de Navarra.

Este anteproyecto de ley foral no está dentro de aquellos en los que se exige consulta preceptiva al Consejo de Navarra, al no estar en ninguno de los supuestos marcados por el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra.

Se concluye en este apartado por tanto que se han cumplido los trámites que marca la normativa.

CONCLUSIÓN

El anteproyecto de ley foral que se ha sometido a informe es conforme con el ordenamiento jurídico vigente.

De lo que se informa, en Pamplona, a fecha de la firma digital, sometiéndome a cualquier otro informe mejor fundado en Derecho.

La jefa de Sección de Régimen Jurídico del
Departamento de Salud
(Firma por suplencia, de conformidad con la Orden Foral
438E/2023, de 22 de diciembre, del Consejero de
Salud),

2024.07.19 13:46:36 +02'00'

Begoña López de Goicoechea Guembe

El jefe de Negociado de Apoyo Jurídico

2024.07.19 13:41:20 +02'00'

Javier Alecha Hernández