Dirección General de Función Pública
Funtzio Publikoko Zuzendaritza Nagusia
Avda. Carlos III, 2-2.ª planta
Karlos III.a. etorb., 2-2. solairua
31002 PAMPLONA / IRUÑA
Tel. 848 42 70 79

Gobierno de Navarra
Nafarroako Gobernua
Departamento de Interior,
Función Pública y Justicia
Barneko, Funtzio Publikoko
eta Justiziako Departamentua

En relación con el anteproyecto de Ley Foral de Salud, se emite el siguiente

INFORME

La Secretaría General Técnica del Departamento de Salud somete a informe de la Dirección General de Función Pública el anteproyecto de Ley Foral de Salud.

En la exposición de motivos del citado anteproyecto se pone de manifiesto que, si bien en los treinta y cinco años transcurridos desde la promulgación de la Ley Foral de Salud de 1990 el Sistema Sanitario Público de la Comunidad Foral de Navarra se ha desarrollado plenamente y ha dado respuesta a la mayor parte de las necesidades que en materia de salud ha necesitado la ciudadanía de Navarra, el modelo organizativo y asistencial de nuestro sistema de salud necesita un nuevo impulso para atender adecuadamente a los cambios sociales, demográficos y tecnológicos y dar cumplida respuesta a las expectativas y necesidades sanitarias reales de la población actual.

En este sentido, el desarrollo alcanzado por la medicina desde la segunda mitad del pasado siglo está influyendo en un aumento de la brecha entre oferta y demanda de asistencia sanitaria. Además, la evolución tecnológica y el aumento de la demanda asistencial, el envejecimiento de la población, la cronificación de muchas enfermedades, el consumismo y el desarrollismo suponen una presión en el Sistema Público de Salud de Navarra. Por otra parte, la medicina personalizada, las terapias avanzadas, la terapia celular y genética, la inteligencia artificial, las nuevas técnicas de imagen y la

biotecnología están aportando innovaciones impensables hace tan solo una década. Así, la necesidad de sostenibilidad económica para hacer frente a todos estos avances tecnológicos supone un reto al que el sistema sanitario debe hacer frente.

En consecuencia, la finalidad del presente anteproyecto de Ley Foral de Salud es modernizar nuestro Sistema Público de Salud, no solo con la incorporación de nuevas tecnologías y prestaciones derivadas del conocimiento científico, sino con el objetivo de poner a la ciudadanía en el centro del sistema. Además, pretende establecer una nueva distribución territorial de los recursos con base en la equidad en el acceso y la eficiencia en la gestión, así como la rendición de cuentas de la propia organización. Por último, esta norma establece un mandato de transformar el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra en organizaciones autónomas, flexibles, ágiles en la toma de decisiones, con autonomía financiera y de gestión de sus centros, con agilidad y rapidez en la contratación y, como el resto de sistemas sanitarios de Europa, con capacidad propia de decisión, que permitan retener y atraer el talento.

En conclusión, tal y como se establece en su artículo 1, la finalidad del presente anteproyecto de Ley Foral de Salud es garantizar la protección de la salud y el desarrollo de políticas públicas que promuevan el derecho a la salud en la ciudadanía, modernizar el Sistema Público de Salud de Navarra, integrando la calidad, integralidad, accesibilidad y equidad en la atención sanitaria que permitan hacer efectivo el ejercicio de los derechos de la ciudadanía en materia sanitaria, además de constituir la base legal para el diseño, desarrollo y aplicación de las políticas de salud de la Comunidad Foral de Navarra.

De acuerdo con lo establecido en el apartado o) del artículo 4.1 del Decreto Foral 30/2005, de 21 de febrero, por el que se delimitan las atribuciones en materia de personal de los distintos órganos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, corresponde a la Dirección General de Función Pública informar, con carácter previo, los asuntos que en materia de personal eleven al Gobierno de Navarra o al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior los diferentes Departamentos y organismos autónomos.

Asimismo, el artículo 40 ab) del Decreto Foral 254/2023, de 15 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Interior, Función Pública y Justicia, atribuye a la Dirección General de Función Pública la competencia para emitir informe preceptivo *"en relación con las propuestas normativas que afecten al personal de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos, relativo a su repercusión en los gastos de personal, y de cuantas propuestas se eleven en materia de personal al Gobierno de Navarra para su aprobación."*

Desde la perspectiva de lo previsto en la citada normativa y tras el análisis del texto remitido procede realizar las siguientes consideraciones:

- El artículo 8 establece el Consejo Interdepartamental de Salud como órgano de colaboración, cooperación y coordinación de carácter intersectorial para la integración de la salud en todas las políticas de la Administración de la Comunidad Foral.

- El artículo 12, apartado 3, dispone que una comisión se encargará de realizar el seguimiento y evaluación de las acciones y medidas incluidas en la Estrategia de Humanización, eje transversal de las políticas sanitarias en todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra.

- Los artículos 17, 18 y 19 establecen el Mapa Sanitario de la Comunidad Foral de Navarra, que se articula en una única Área Sanitaria, dividida en Distritos Sanitarios que, a su vez, están integrados por dos o más Zonas Básicas de Salud. Se prevé que reglamentariamente se determine la estructura, órganos de gestión y/o dirección y funcionamiento del Área Sanitaria y de los Distritos Sanitarios. Asimismo, mediante Decreto Foral se determinará la creación, modificación o supresión y la determinación de la estructura orgánica, funcional y dotacional de las Zonas Básicas de Salud, a propuesta del Departamento competente en materia de Salud.

- El artículo 23 establece los organismos autónomos de gestión adscritos al Departamento de Salud: el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra. Ambos organismos quedan sometidos en relación a su estructura orgánica, régimen jurídico de los actos, recursos, revisión de oficio, régimen patrimonial, financiero, presupuestario y contable, recursos humanos y contratación a lo establecido en la Ley Foral que regule la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y el Sector Público Institucional Foral, en su decreto foral de creación, en sus estatutos y en las normas de derecho administrativo,

general y especial que le sean de aplicación; en defecto de norma administrativa, será de aplicación el derecho común.

Asimismo, en su apartado 7, este artículo establece que ambos organismos autónomos dispondrán de una misma norma reguladora del régimen específico de su personal.

- Los artículos 24 a 27 regulan los órganos de gobierno y gestión de los citados organismos autónomos: el Consejo de Gobierno como órgano de gobierno, integrado por una presidencia, una o más vicepresidencias y vocales, con voz y voto; la Dirección gerencia y la Comisión de Dirección como órganos de gestión, integrada esta última por las personas titulares de la Dirección Gerencia, de las subdirecciones y de los servicios que se consideren necesarios, así como de las secciones que proceda en función de los asuntos a tratar; y los órganos que se determinen reglamentariamente.

  Entre las atribuciones asignadas al Consejo de Gobierno, el artículo 25.3. establece que podrá proponer al Gobierno de Navarra, previo informe del Departamento competente en materia de Función Pública, la creación y amortización de las plazas de la plantilla orgánica -letra h)- y la oferta de empleo del personal sanitario -letra i)- del organismo autónomo. Asimismo, el apartado 4 del referido artículo 25 establece que dicho informe, que deberá ser emitido en el plazo máximo de quince días desde su petición, será preceptivo y vinculante.

- El artículo 28 establece que los organismos autónomos dependientes del Departamento competente en materia de salud dispondrán de autonomía en la gestión de sus recursos económicos. Asimismo, señala que dicho Departamento dispondrá de una dotación presupuestaria específica vinculada al nivel de cumplimiento de objetivos y al logro de los resultados establecidos en el correspondiente Contrato Programa o pacto de gestión.

  Este Contrato Programa se configura como un instrumento técnico de control de la gestión, seguimiento y evaluación mediante el cual se articularán de manera directa las relaciones entre el Departamento competente en materia de salud y sus organismos autónomos para la provisión de los servicios sanitarios y mediante el cual se vinculan financiación, recursos, actividad, calidad y resultados. Además, el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea suscribirá Contratos Programa con todos sus centros.

  El apartado 7 del referido artículo establece que todas las unidades orgánicas y equipos asistenciales del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y del Instituto Navarro de Salud Pública y Laboral de Navarra deberán contar con pactos de gestión con una vigencia preferentemente anual.

- El artículo 49, relativo a la Atención primaria y comunitaria, estipula en su apartado 5 que el Equipo de Atención Primaria contará con el personal, estructura y dotación de recursos materiales suficientes para atender las funciones previstas en el mismo.

- El artículo 52, que regula la Atención sociosanitaria, prevé en su apartado 4 la creación de una Comisión Directora Sociosanitaria para la dirección y coordinación estratégica interdepartamental e interinstitucional de todas las actuaciones relacionadas con la atención sociosanitaria, cuya composición, funciones y normas de funcionamiento se establecerán reglamentariamente. No obstante, dispone que, entre otras, formarán parte de dicha Comisión las personas titulares de los Departamentos competentes en materia de salud y de derechos sociales, que ostentarán la presidencia y vicepresidencia del órgano de forma rotatoria, y de las direcciones generales y gerencias con competencias en materia de atención sociosanitaria.

- El artículo 54, que regula la atención a la salud mental, prevé en su apartado 2 g) la creación del Observatorio del Suicidio para la prevención y atención de las conductas suicidas en Navarra, cuya estructura, dependencia orgánica y funcional se establecerán reglamentariamente.

  Asimismo, en su apartado 3 se establece que reglamentariamente se determinarán los recursos y estructuras de salud mental presentes en los Distritos Sanitarios y en las Zonas Básicas de Salud, como elementos asistenciales en el ámbito comunitario.

- En el mismo sentido, el artículo 55, al regular la atención a la salud sexual y reproductiva, dispone en su apartado 6 que los recursos asistenciales para la

atención a la salud sexual y reproductiva presentes en los Distritos Sanitarios, con el fin de prestar un servicio lo más próximo posible a la ciudadanía, se determinarán reglamentariamente.

- El artículo 69 consolida la Fundación "Miguel Servet", organismo adscrito al Departamento en materia de salud, como ente de apoyo científico y técnico de la administración sanitaria de la Comunidad Foral en todo lo relacionado con la investigación en materia de salud.

- El artículo 73 regula el Consejo Navarro de Salud como máximo órgano consultivo y de participación ciudadana del Sistema Público de Salud de Navarra, presidido por la persona titular del Departamento competente en materia de Salud y cuya composición, de carácter intersectorial, y funciones se establecerán reglamentariamente. Dicho Consejo deberá elaborar su reglamento de organización y funcionamiento. No obstante, la Disposición transitoria primera mantiene la composición de este órgano conforme a lo dispuesto en la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud de Navarra, en tanto no se desarrolle reglamentariamente su composición.

- Se prevé la creación de diversos consejos y comités:
  1. En el artículo 74: los Consejos Sociosanitarios de Distrito Sanitario como órganos consultivos.
  2. En el artículo 75: los Consejos de Zona Básica de Salud como órganos de participación comunitaria y carácter consultivo en las Zonas Básicas de Salud.

3. En el artículo 76: el Consejo Navarro de Salud Laboral como órgano de participación en materia de salud laboral.
4. En el artículo 80: el Comité de Bioética de la Comunidad Foral de Navarra como órgano colegiado, deliberativo, independiente, multidisciplinar, participativo y de carácter consultivo.

La composición y funciones de todos ellos deberán desarrollarse reglamentariamente, además del régimen de funcionamiento en el caso del Comité de Bioética.

Asimismo, el artículo 81 hace alusión al ya existente Comité de Ética de la Investigación con Medicamentos de la Comunidad Foral de Navarra, que actuará no solo como Comité de ética para la realización de ensayos clínicos, sino también como Comité de Ética de Investigación para el Sistema Público de Salud de Navarra y como Comité de Ética Externo del Biobanco Navarrabiomed.

- El artículo 87, relativo a la incorporación de tecnologías sanitarias en Salud, establece en su apartado 2 que el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea tendrá una unidad o unidades orgánicas entre cuyas funciones tendrán atribuidas la realización de estudios y análisis para la incorporación de tecnologías, la identificación de prestaciones potencialmente inadecuadas y la formulación de recomendaciones y propuestas de acciones.

- La Disposición adicional segunda establece, entre otras cuestiones, la posibilidad de establecer la vinculación de plazas de personal docente e investigador de la

Universidad Pública de Navarra a los servicios asistenciales o de salud pública de instituciones sanitarias públicas, mediante concierto entre el Gobierno de Navarra y la Universidad Pública de Navarra.

- La Disposición adicional tercera prevé la movilidad temporal del personal por necesidades objetivas de servicio debidamente acreditadas para garantizar el funcionamiento de los centros y unidades del Sistema Público de Salud de Navarra.

- La Disposición adicional sexta dispone que las entidades locales de Navarra podrán optar entre mantener su actual servicio de laboratorio de análisis microbiológicos y físico-químicos de alimentos y agua o integrarlo en el de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, a través del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra. Para ello será necesaria la aprobación del correspondiente acuerdo de integración, en el que se establecerá, entre otras cuestiones, la relación del personal transferido y los criterios de homologación.

- La Disposición adicional séptima establece que los departamentos competentes en materia de control interno y de salud analizarán los procedimientos en los que sea posible establecer, en función del riesgo asociado y de la materia de que se trate, el control financiero permanente como sistema ordinario de control interno de los organismos autónomos dependientes del Departamento competente en materia de Salud, a efectos de su elevación al Gobierno de Navarra.

- Mediante las Disposiciones transitorias primera y segunda se mantiene, respectivamente, la composición del Consejo Navarro de Salud y la estructura orgánica vigente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, así como de las Áreas de Salud, y la composición y funcionamiento de los Consejos de Salud de Área, hasta su modificación o desarrollo reglamentario.

- Mediante la Disposición final tercera se modifica la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, reguladora del régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea:

  1. Artículo 3.2.: la aprobación y actualización del Anexo de estamentos y especialidades se realizará, en lugar de por Decreto Foral del Gobierno de Navarra, por Orden Foral de la persona titular del Departamento competente en materia de Salud, previo informe preceptivo y vinculante del departamento competente en materia de función pública.
  2. Artículo 10.3.a): se amplían los supuestos excepcionales en los que el personal empleado público con complemento específico igual o superior al 45% podrá realizar actividades lucrativas en el sector público o privado.

  El resto de letras no se modifican.

Una vez analizado el texto del anteproyecto de la Ley Foral, debe hacerse referencia a la memoria económica, que consta en el expediente, en lo que respecta a su repercusión en los gastos de personal.

En dicha memoria se señala que los artículos 17, 18 y 19 pueden tener impacto económico. En ellos se modifica el mapa sanitario de Navarra, que pasa a configurarse como una única Área Sanitaria, en lugar de las tres áreas actuales. En consecuencia, una vez realizado el necesario desarrollo reglamentario, la citada memoria señala que se producirán espacios de eficiencia en la gestión que conllevarán menos estructura administrativa.

Asimismo, señala que la puesta en marcha y los elementos de gobernanza y estructura de la delimitación territorial de los distritos que plantea el actual Anteproyecto de Ley Foral se deja para desarrollo normativo posterior, por lo que procederá hacer su valoración económica en la tramitación del correspondiente Decreto Foral. Por tanto, concluye que del Anteproyecto no se deriva ningún compromiso económico para el Departamento de Salud.

En lo que respecta a la organización del sistema público de salud –artículos 22 a 26-, la memoria señala que no se espera ningún impacto económico negativo en la definición de la organización ni en la adecuación entre los recursos humanos y materiales.

En relación con el Contrato Programa o pacto de gestión, señala la memoria que el Departamento competente en materia de Salud dispondrá, conforme a lo previsto en el artículo 28.2, de una partida presupuestaria específica vinculada al nivel del cumplimiento de objetivos y logro de resultados establecidos, cuya cuantía y dimensión –no cuantificable en este momento- se determinará anualmente en los Presupuestos Generales de Navarra.

No obstante, señala como un elemento de gestión de todos los centros sanitarios el compromiso presupuestario.

Por su parte y en relación con la previsión de movilidad de profesionales para garantizar el adecuado funcionamiento de los servicios sanitarios -Disposición adicional tercera-, la memoria económica determina que conllevará una compensación por desplazamiento del personal, cuya cuantificación no es posible determinar en este momento. Sin embargo, afirma que será pequeña dada la excepcionalidad de la medida y el pequeño número de movimientos previstos. Alude a la partida existente que financia kilometrajes extraordinarios.

En relación con la posibilidad de integrar el servicio de laboratorio de análisis microbiológico y físico-químico de alimentos y agua de las entidades locales en el servicio del Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra -Disposición adicional sexta-, se haría efectiva mediante la aprobación del correspondiente acuerdo de integración, por lo que la valoración económica deberá realizarse al tramitarlo, no suponiendo, en todo caso, ningún gasto para el Departamento de Salud.

Concluye la memoria económica señalando que no se derivan con su articulado menores ingresos para la Hacienda Pública de Navarra. No obstante, prevé un aumento de gasto para hacer efectivos los incentivos derivados de los contratos programa –cuya cuantificación deberá realizarse reglamentariamente y aprobarse en los presupuestos generales de Navarra- y de la compensación por los desplazamientos derivados de la movilidad de profesionales establecida en la Disposición adicional tercera –cuyo pago se articulará a través de las partidas habilitadas a tal efecto-.

En virtud de lo anteriormente expuesto, teniendo en cuenta que el anteproyecto de la Ley Foral de Salud, objeto del presente informe, no comporta en sí mismo la creación de ninguna unidad orgánica ni compromete la creación de plaza alguna en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, ni supone incremento de gasto en materia de personal, no existe inconveniente desde el punto de vista de esta Dirección General de Función Pública para continuar con su tramitación.

No obstante, debe señalarse que cualquier gasto derivado de cambios organizativos y/o estructurales que se deriven de la presente Ley Foral y cuyo desarrollo reglamentario se prevé en la misma, quedará supeditado a la existencia de dotación presupuestaria suficiente en el caso de que dicha modificación implique un incremento de gasto en materia de personal.

Pamplona, a 13 de abril de dos mil veintiséis. LA DIRECTORA GENERAL DE FUNCIÓN PÚBLICA. Gloria Arancón Largo.