Expediente: 36/2021
Objeto: Proyecto de Decreto por el que se regulan los convenios singulares de vinculación en el ámbito sanitario y sociosanitario.
Dictamen: 39/2021, de 20 de diciembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 20 de diciembre de 2021,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza Presidente, don Hugo López López, Consejero-Secretario, doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don José Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la Consulta

El día 27 de octubre de 2021 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (en lo sucesivo, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los convenios singulares de vinculación en el ámbito sanitario y sociosanitario, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 20 de octubre de 2021.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta el desarrollo de las siguientes actuaciones de interés:

1. Mediante Orden Foral 54E/2020, de 12 de febrero, de la Consejera de Salud, se inició el procedimiento para la elaboración del Proyecto de Decreto Foral por la el que se regula el procedimiento para la suscripción de convenios singulares de vinculación en el ámbito sociosanitario, explicando las razones que justificaban la necesidad de elaborar tal normativa y designando al Servicio de Régimen Jurídico del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, en colaboración con la Secretaria General Técnica del Departamento de Salud, como órgano encargado de su elaboración y tramitación.

2. En cumplimiento de lo establecido por el artículo 133.1 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 (en adelante, LFACFSPIF) se promovió, a través del Portal del Gobierno Abierto de Navarra y desde el 13 de febrero y hasta el 4 de marzo de 2020, una consulta pública recabando la opinión de las organizaciones más representativas de los interesados afectados por la futura norma sin que se formularan sugerencias, tal y como indica el informe de la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea de 13 de mayo de 2021.

3. Elaborado el proyecto de Decreto Foral por el que se establece el procedimiento para la suscripción de convenios singulares de vinculación en el ámbito sociosanitario (en lo sucesivo, el Proyecto), fue expuesto a información pública, en el Portal del Gobierno Abierto de Navarra desde el 26 de mayo al 15 de junio de 2021, con el objeto de dar audiencia a las personas afectadas y recabar cuantas aportaciones considerasen de interés.

Durante el proceso participativo se recibieron sugerencias de la Directora Gerente del Hospital … de Pamplona y de la Presidenta del Comité de Empresa del Hospital … de Pamplona/Tudela.

4. El 25 de junio de 2021, la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea suscribe un pormenorizado informe analizando las sugerencias formuladas en la fase de información pública y proponiendo su estimación o rechazo.

En concreto, y respecto a las alegaciones formuladas por la representante del Hospital …, se rechazan las sugerencias formuladas a determinados aspectos de la exposición de motivos y a los artículos 2 y 3 del Proyecto. Por el contrario, se aceptan parcialmente las alegaciones formuladas a los artículos 5 y 8, dando una nueva redacción a éste último precepto.

Respecto a las alegaciones formuladas por la Presidenta del Comité de Empresa del Hospital … Pamplona/Tudela, el informe de la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico del SNS-O, de forma motivada propone su rechazo.

5. El 30 de junio de 2021 la Secretaria General Técnica del Departamento de Salud, de conformidad y en cumplimiento de lo establecido por el artículo 132.6 de la LFACFNSPIF, remite el Proyecto a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para que puedan formular consideraciones a su contenido.

6. Al Proyecto le acompañan las preceptivas memorias -justificativa, normativa, económica y organizativa- suscritas todas ellas el 22 de julio de 2021 por la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (en lo sucesivo, SNS-O).

La memoria justificativa, de forma extensa y pormenorizada, explica las razones que motivan la necesidad de su elaboración y el contenido del Proyecto, así como su tramitación.

Partiendo de la Constitución Española que reconoce el derecho a la protección de la Salud (artículo 43 CE), que conlleva la obligación de los poderes públicos de organizar y tutelar la salud pública a través de las medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios, indica que en la Comunidad Foral de Navarra la provisión de los servicios sanitarios se efectúa, con carácter general, con recursos de titularidad pública gestionados por el SNS-O, lo que no obsta para que tradicionalmente el sistema sanitario público haya precisado la colaboración de instituciones sanitarias ajenas, tanto públicas como privadas, para completar la prestación de los servicios sanitarios.

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (en adelante, LGS) en su título IV dedicado a las actividades sanitarias privadas, tras reconocer el libre ejercicio de las profesiones sanitarias y el principio de libertad de empresa en el sector sanitario, establece una doble vía para la vinculación de los centros y servicios sanitarios privados con el sector público: la del concierto, regulada en su artículo 90, y la del convenio singular prevista en los artículos 66 y 67.

Continúa diciendo que la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud de Navarra (en lo sucesivo, LFSN), en su artículo 4, recoge como uno de los principios informadores la utilización de todos los recursos sanitarios públicos y de los privados asociados por concierto, siendo los conciertos sanitarios la fórmula habitual de colaboración con la iniciativa privada para la prestación de servicios sociosanitarios (regulados por la Ley Foral 13/2017, de 16 de noviembre, de conciertos sociales en los ámbitos de salud y servicios sociales de Navarra), pero que no excluye otras fórmulas de colaboración y así, la disposición adicional segunda de dicha ley declara la compatibilidad de los conciertos sanitarios con los convenios singulares de vinculación, recogiendo por primera vez en la normativa foral tal figura aun cuando el artículo 77 de la LFSN ya contemplaba la posibilidad de integración de centros y servicios asistenciales privados en la Red Asistencial de Utilización Pública bajo la denominación de concierto singular.

A continuación, la memoria justificativa recuerda que la posibilidad de prestación de servicios sanitarios bajo fórmulas excluidas del marco general de contratación pública está prevista en la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública; previsión que tiene su reflejo en la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos (en adelante, LFCP) que en su artículo 7.1.j) excluye de su ámbito de aplicación a los conciertos que celebren las Administraciones Públicas de Navarra con entidades sin ánimo de lucro para gestionar de forma indirecta la prestación, entre otros, de servicios sanitarios, y a los convenios de vinculación regulados por el artículo 66 de la LFSN, siempre que se garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación, estableciendo, en su disposición

adicional quinta, una regulación mínima de los convenios singulares en el ámbito sociosanitario y circunscribiendo tal posibilidad a entidades privadas sin ánimo de lucro y cuya actividad se adecúe a la planificación sanitaria de la Administración Pública y las necesidades de salud pública o asistenciales lo justifiquen.

La memoria justificativa indica que, a diferencia de los conciertos que se basan en el principio de subsidiariedad y se configuran como instrumentos de colaboración para completar de manera puntual o coyuntural la prestación de servicios sanitarios, el convenio singular basado en el principio de complementariedad implica una colaboración más estrecha y duradera ya que propone la integración del centro o servicio privado en la red sanitaria pública, se trata de su publificación quedando sometido a un régimen idéntico al de los centros o servicios públicos en lo que se refiere a criterios de acceso, trato y gratuidad de las prestaciones, debiendo ajustar los centros convenidos las actividades y prestaciones a la programación o planificación que en cada momento adopte la Administración sanitaria, aunque mantienen la titularidad privada así como las relaciones laborales o civiles del personal que en ellos presten sus servicios.

Tras indicar que el apartado 4 de la disposición adicional quinta hace referencia a las diferentes formas de financiación de las actividades convenidas y que el apartado 5 se refiere a la duración sobre la base de la plurianualidad como fórmula de garantizar la estabilidad, pone de manifiesto que el apartado 2 precisa que los convenios singulares de vinculación se regirán por lo dispuesto en la propia disposición adicional y por lo que se establezca reglamentariamente. El Proyecto, precisamente, trata de completar el marco regulador mediante una disposición normativa que con seguridad jurídica y al margen de fórmulas contractuales posibilite la colaboración entre el sector público y el sector privado sin ánimo de lucro para una utilización más eficaz y efectiva. La memoria justificativa, antes de analizar el procedimiento de tramitación de la norma y el contenido específico de su articulado, termina indicando que la regulación del Proyecto "… no puede ser idéntica a la de los contratos públicos porque la acción convenida, como fórmula no contractual, ha de ser algo distinto y porque de ser así

perdería su propia singularidad y su utilidad. Al propio tiempo, tampoco puede utilizarse esta figura como una manera de escapar de los principios esenciales de la contratación (igualdad, no discriminación, competencia, transparencia), por lo que conjugando ambos aspectos se ha establecido la regulación objeto del proyecto de decreto foral…”.

La memoria normativa, tras indicar que la CE ha reconocido a todos los ciudadanos el derecho a la salud, señala que la Comunidad Foral de Navarra, en virtud del artículo 53.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), ha asumido en materia de sanidad interior e higiene, además de las competencias que ya ostentaba, el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en la materia, a la vez que goza, dentro de su territorio, de la competencia para organizar y administrar todos los servicios y ejercer la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones relacionadas con la materia.

En relación directa con el Proyecto, al igual que la memoria justificativa, referencia la Directiva 2014/2U/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, sobre contratación pública que contempla la posibilidad de prestación de servicios sanitarios bajo fórmulas excluidas del marco general de contratación pública; previsión recogida en el artículo 7.1.j) de la LFCP que excluye de su ámbito de aplicación a los convenios de vinculación en los términos regulados por el artículo 66 y siguientes de la LGS y en el artículo 77 de la LFSN; normas que posibilitan la colaboración e integración del sector privado en la Red Asistencial de Utilidad Pública mediante concierto singular con cada Entidad o Institución, fórmula regulada en la disposición adicional quinta de la LFCP bajo la actual denominación de Convenios Singulares de Vinculación que remite al desarrollo reglamentario completar el marco regulador del procedimiento y los requisitos para la suscripción de tales convenios singulares de vinculación en el ámbito sociosanitario.

La memoria organizativa especifica que la aprobación del Proyecto no implicará la creación, modificación o supresión de unidades organizativas, ni

conllevará incrementos ni disminuciones de la plantilla del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

Por último, la memoria económica afirma que, dado su objeto, el Proyecto no conlleva por sí mismo impacto ni compromiso económico en tanto que las obligaciones económicas solo se concretarán, en su caso, con la suscripción de los convenios singulares que a su amparo puedan celebrarse y, en relación con ello, recuerda que el artículo 3.1 del Proyecto dispone que la resolución por la que se acuerde la iniciación del procedimiento para la celebración de convenios singulares deberá incorporar una memoria económica sobre el importe máximo del coste de la vinculación a la que deberá acompañarse el documento acreditativo de la disponibilidad presupuestaria.

7. El 6 de agosto de 2021 emite informe al Proyecto la Directora General de Presupuestos, Patrimonio y Política Económica, manifestando que, a la vista de la memoria económica que se acompaña, se comprueba que el Proyecto no implica incremento de gasto, ni disminución de ingresos, por lo que se informa favorablemente.

8. El 10 de agosto de 2021 el Director General de Intervención suscribe una nota al Proyecto en la que, tras examinar su contenido, efectúa una serie de consideraciones críticas. En concreto, en relación con la precisión del artículo 3.1 del Proyecto, sobre necesidad de acompañar una memoria económica que recoja el importe máximo del coste de la vinculación, y entendiendo por coste de la vinculación el resultado de multiplicar el número de prestaciones estimado por su coste unitario, considera que el Proyecto no especifica el método a través del cual se determinará dicho coste, aspecto que se considera de capital importancia puesto que podría llegar a condicionar aspectos presupuestarios relacionados con la tramitación del correspondiente convenio, así como las ofertas efectuadas por los eventuales candidatos a la suscripción del convenio.

En relación con la regulación de los criterios de valoración de las propuestas (artículo 4.1) indica que no se halla el del coste de la prestación y

considera que no debe olvidarse que la Administración al asignar recursos públicos ha de atenerse a criterios de economía, eficacia y eficiencia (artículo 31.2 CE).

Por último, en relación al contenido del artículo 8.2 del Proyecto, estima que la redacción no resulta suficiente a los efectos de precisar el alcance de los controles, con todo lo que significa desde el punto de vista de la determinación de costes.

9. La Secretaría General del Departamento de Salud, el 16 de agosto de 2021, suscribe el informe de impacto de accesibilidad y discapacidad en cumplimiento de las previsiones establecidas por el artículo 8 de la Ley Foral 12/2018, de 14 de junio, de Accesibilidad Universal y por el artículo 132 de la LFACFNSPIF, manifestando que el Proyecto no incluye barreras ni las elimina ya que no regula el acceso o la utilización de bienes o servicios.

Ese mismo día, suscribe el informe sobre impacto por razón de género, dando cumplimiento a la previsión contenida en el artículo 22.2 de la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de Igualdad entre hombres y mujeres, indicando que el objeto de la norma no incide ni restringe la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, siendo destacable que el artículo 4.2.j) contempla como uno de los criterios de selección a valorar el de las “buenas prácticas sociales de gestión de personal, incluidas aquellas medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre hombres y mujeres”. En cuanto al lenguaje, manifiesta que de conformidad con lo exigido por el artículo 21 de la citada Ley Foral 17/2019, el Proyecto utiliza mayoritariamente expresiones neutras que constituyen manifestación y reflejo de un lenguaje inclusivo y no sexista.

10. La Directora Gerente del Instituto Navarro para la Igualdad, Nafarroako Berdintasunarek Institutuko Zuzendari Kudeatzailea, el 18 de agosto de 2021, formula informe de observaciones en el que considera que la norma proyectada es “pertinente al género” puesto que afectará tanto a mujeres como a hombres y estima que el informe de impacto de género no aporta datos sobre posibles desigualdades en los aspectos que la norma

pretende regular afectando a un ámbito, el sociosanitario, fuertemente feminizado, siendo fundamental disponer de datos desagregados por sexos para documentar la desigualdades.

El informe, a pesar de reconocer que muchos aspectos de la norma hacen referencia a cuestiones procedimentales, considera que algunos detalles son destacables, valorando positivamente que se incluyan entre los criterios de selección las buenas prácticas sociales y de gestión del personal, incluyendo medidas de igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Igualmente valora positivamente la referencia en la exposición de motivos a la igualdad y señala recomendaciones en la redacción de algunos preceptos (artículos 2 y 7) para contribuir a mejorar el impacto positivo de la norma respecto al género.

Respecto a la utilización del lenguaje inclusivo considera favorablemente el lenguaje utilizado y propone modificar algunos términos en los artículos 7 y 9.

11. Con fecha 19 de agosto de 2021 la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico del SNS-O emite informe sobre las consideraciones efectuadas por el Director General de Intervención y por el Instituto Navarro de Igualdad, rechazando motivadamente las efectuadas por el Director General de Intervención al considerar que la regulación proyectada es conforme con lo establecido por la disposición adicional quinta de la LFCP. No existiendo a priori nada que haga pensar que la vinculación no haya de contribuir a la consecución de los objetivos de eficacia y eficiencia económica y presupuestaria, máxime teniendo en cuenta que el cálculo del coste de vinculación deberá quedar acreditado debidamente en el expediente y considera correcto que el coste no sea criterio de valoración dado que la vinculación se restringe a entidades sin ánimo de lucro; y por lo tanto no se calcula el coste de la prestación con previsión de beneficio.

Respecto a las observaciones formuladas por el Instituto Navarro de Igualdad se aceptan al considerar que contribuyen a mejorar el impacto positivo de la norma respecto al género y la adaptación a un lenguaje inclusivo.

12. Obra en el expediente el estudio de cargas administrativas elaborado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Salud de 20 de agosto de 2021, en el que se considera que la documentación que se requiere presentar a los interesados para participar en los procedimientos es la adecuada para valorar la capacidad e idoneidad de las entidades que opten a suscribir convenios singulares de vinculación.

13. El Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, el 14 de septiembre de 2021, emite informe sobre el Proyecto, analizando su objeto, la competencia de la Comunidad Foral de Navarra para su aprobación, el procedimiento seguido en su tramitación, y efectúa una serie de consideraciones tanto respecto a la forma y estructura de la norma como en cuanto al fondo de la regulación.

En cuanto a la forma, propone modificar la denominación del Proyecto ya que su objeto no se refiere exclusivamente al procedimiento para la suscripción de los convenios singulares de vinculación, sino que se extiende a sus efectos y causas de extinción, y efectúa otras sugerencias respecto a algunos aspectos de la exposición de motivos y la redacción de los artículos 3.1 y 9.1.h) del Proyecto.

Respecto al fondo, cuestiona la regulación del artículo 2.1.b) del Proyecto que, para poder suscribir convenios, establece dos alternativas: a) “ser entidades sin ánimo de lucro constituidas y registradas como tales” y b) “ser entidades que asuman estatutariamente la reinversión en sus fines sociales de cualquier posible beneficio”. Y, en relación con esta segunda alternativa, considera que la disposición adicional quinta de la LFCP no la contempla quedando reservada exclusivamente a “entidades de organizaciones privadas sin ánimo de lucro”, no observándose en el expediente de elaboración de la norma razones que justifiquen por qué el Proyecto permite la suscripción a entidades que, constituidas con finalidades lucrativas, asuman la referida reinversión de beneficios en sus Estatutos, a la vez que advierte que tal posibilidad contradice la redacción de los artículos 1 y 3.3.c) del Proyecto.

Respecto a la regulación del artículo 3.3.b), que exige la presentación obligatoria de la documentación que acredite la autorización administrativa e inscripción registral, considera que esa documentación ya debe obrar en poder de la Administración por lo que no puede imponerse la obligación de presentación conforme con el artículo 28.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

El informe analiza la regulación del artículo 7, Comisiones de Seguimiento, a las que se atribuyen funciones decisorias a concretar en cada concesión y, en relación con ello, considera que, por aplicación supletoria del artículo 19.2 de la LFACFNSPIF, para la creación de cualquier comisión de seguimiento con capacidad decisoria es necesaria una norma específica publicada en el Boletín Oficial de Navarra y los convenios no tienen naturaleza normativa ni acceden al diario oficial.

Por último, en relación con la regulación del artículo 8.6 que permite a los centros privados vinculados prestar otras actividades asistenciales de carácter privado que deberán tener carácter suplementario y que no podrán afectar al normal funcionamiento de la actividad convenida, el informe estima que “dada la importancia económica que puede dimanarse de la incorrecta o incompleta regulación de la prohibición o no de la actividad concurrente y de la extensión, en su caso, del ámbito de la prohibición, parece conveniente recomendar que, en atención a la seguridad jurídica, la norma realice una precisa definición jurídica del concepto de «servicio suplementario» en el contexto de los convenios singulares, puesto que, a falta de mayor concreción, tanto se opone al de complementario como se identifica con el de subsidiario sin que, en definitiva, la redacción sea lo bastante clara”.

14. El 30 de septiembre de 2021, la Secretaria General Técnica del Departamento de Salud emite informe jurídico analizando el marco normativo y competencial que justifica la elaboración de la norma, el contenido de la exposición de motivos y la regulación de la norma estructurada en nueve artículos, una disposición adicional y otra final. Igualmente, analiza el

procedimiento seguido en su elaboración, considerando ha sido correcto y la norma se ajusta al ordenamiento jurídico que le es de aplicación.

15. El 5 de octubre de 2021 la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico del SNS-O, emite un informe analizando las consideraciones efectuadas por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa al Proyecto.

Respecto a las consideraciones sobre la forma y estructura de la norma, se acepta la recomendación de cambio de nombre del Proyecto pasando a denominarse “Decreto Foral por el que se regulan los convenios singulares de vinculación en el ámbito sanitario y sociosanitario” ya que, efectivamente, la norma no sólo regula el procedimiento para su suscripción sino también los requisitos, efectos y causas de extinción. También se aceptan las consideraciones efectuadas para hacer referencia a las competencias de Navarra en la exposición de motivos de la norma.

Por el contrario, no se aceptan las consideraciones efectuadas a la redacción de los artículos 8.3 y 9.1.h), al considerar el informe que cada convenio deberá justificar debidamente las circunstancias que lo motivan (artículo 8.3) y que la redacción del artículo 9.1.h), interpretada en concordancia con su artículo 5.k), que establece como aspecto a regular en cada convenio las penalizaciones por incumplimiento, es correcta y adecuada.

Respecto a las observaciones sobre el fondo de la regulación, el informe jurídico estima las formuladas al artículo 3.3.b), sobre presentación de documentación obrante en la Administración sustituyéndola por una declaración responsable. Igualmente, estima la formulada al artículo 7 sobre comisiones de seguimiento, desapareciendo la referencia a competencias decisorias, y la formulada al artículo 8.6, modificando la redacción para establecer que los centros privados solo puedan realizar actividades suplementarias que no sean objeto del convenio.

El informe dedica una especial atención a la observación efectuada al artículo 2.1.b), al posibilitar que puedan suscribirse convenios singulares de vinculación con “entidades que asuman estatutariamente la reinversión en sus fines sociales de cualquier posible beneficio” y considera que tal redacción no

es incompatible con el carácter de “entidades sin ánimo de lucro” que exige la disposición adicional quinta de la LFCP.

El informe defiende la adecuación de tal posibilidad ya que considera que las entidades que asuman estatutariamente la reinversión en sus fines sociales, cualquiera que sea la forma societaria que adopten, tienen la consideración de entidades sin ánimo de lucro, viniendo la norma reglamentaria a complementar, y no innovar, lo dispuesto en la LFCP.

La Jefa del Servicio de Régimen Jurídico del SNS-O, apoya su opinión en la interpretación conjunta del artículo 116 del Código de Comercio y del artículo 1665 del Código Civil, así como en el artículo 13.2 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de diciembre de 2011 que hace alusión a pronunciamientos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y destaca la Resolución de 17 de diciembre de 2020, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe pública (BOE núm. 8 de 9 de enero de 2011).

En conclusión, entiende que “lo que caracteriza a una entidad sin ánimo de lucro, al margen de la forma que adopte la entidad, es entender que los beneficios se reinvierten íntegramente en el desarrollo de su actividad social, sin que exista reparto de ganancias en modo alguno. De ahí que puedan existir sociedades de capital sin ánimo de lucro, pues una sociedad de estas características no tiene que acudir necesariamente a la figura de la fundación o de la asociación para operar en el tráfico mercantil cuando su finalidad es únicamente social y no lucrativa”.

16. El Proyecto fue remitido al Gobierno de Navarra, que en sesión celebrada el 20 de octubre de 2021 adoptó el acuerdo de tomar en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los convenios singulares de vinculación en el ámbito sanitario y sociosanitario a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen por el Consejo de Navarra.

17. Mediante Orden Foral 269E/2021, de 26 de octubre, de la Consejera de Salud, se solicita, a través de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra, dictamen a este Consejo en relación con el Proyecto.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El Proyecto sometido a consulta se dicta en desarrollo y ejecución de la disposición adicional quinta de la LFCP, en cuyo apartado 2 se establece que "los convenios singulares de vinculación se regirán por lo establecido en la presente disposición, por lo que se establezca reglamentariamente y, de forma supletoria, por la normativa vigente en materia de régimen jurídico y procedimiento administrativo común que resulte de aplicación a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra".

En consecuencia, el presente dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 14.1.g) de la LFCN.

II.2ª. Competencia de la Comunidad Foral de Navarra y marco normativo de aplicación

El artículo 43 de la CE reconoce el derecho a la protección de la salud y compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de las medidas preventivas y de prestaciones y servicios necesarios.

El artículo 53.1 de la LORAFNA establece que en materia de sanidad interior e higiene corresponde a Navarra las facultades y competencias que actualmente ostenta y, además, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, precisando su apartado 2 que "dentro de su territorio Navarra podrá organizar y administrar todos los servicios correspondientes a la materia a que se refiere el apartado anterior y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones relacionadas con las mismas".

En el ámbito estatal la LGS tras reconocer el principio de libertad de empresa en el sector sanitario establece una doble vía de vinculación de los

centros y servicios sanitarios privados con el sistema público a través de los conciertos (artículo 90) y de los convenios singulares (artículos 6 y 67).

Por lo que se refiere a la Comunidad Foral de Navarra, la LFSN recoge como principio informador de las actividades y servicios sanitarios la utilización de todos los recursos sanitarios públicos y privados asociados por concierto, posibilitando (artículo 77) la integración del sector privado en la Red Asistencial de Utilización Pública. Aunque la fórmula habitual de colaboración con la iniciativa privada para la prestación de servicios sanitarios son los conciertos regulados por la Ley Foral 13/2017, de 16 de noviembre, de conciertos sociales en los ámbitos de salud y servicios sociales de Navarra, la disposición adicional segunda de la referida ley foral establece que “los conciertos regulados en la presente ley foral serán compatibles con los convenios singulares de vinculación en los términos regulados por el artículo 66 y siguientes de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. Conforme a lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud, la integración en la Red Asistencial de Utilización Pública de centros y servicios objeto de esta ley foral se llevará a cabo mediante concierto singular de vinculación y requerirá su ratificación previa por el Parlamento Foral de Navarra”.

Por lo que se refiere a los procedimientos a seguir para la formalización de convenios en materia sociosanitaria, la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero, sobre contratación pública, en su considerando 6, señala que “los servicios no económicos de interés general deben quedar excluidos del ámbito de aplicación de la presente Directiva”, y la LFCP en su artículo 7.1.j) excluye de su ámbito de aplicación a los convenios de vinculación, en los términos regulados por el artículo 66 de la LGS y artículo 70 de la LFSN, que se regirán por su normativa específica, siempre que la misma garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación, y es en la disposición adicional quinta de la citada LFCP en donde se contempla la figura de los convenios singulares de vinculación en el ámbito sociosanitario que se regirán por lo en ella dispuesto y por la que se establezca reglamentariamente, siendo de aplicación supletoria la legislación sobre régimen jurídico y

procedimiento administrativo común aplicable a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

El Proyecto sometido a dictamen tiene por objeto el desarrollo reglamentario de la regulación establecida en la disposición adicional quinta de la LFCP, cuya competencia corresponde (artículo 7.12 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente) al Gobierno de Navarra y deberá adoptar la forma de Decreto Foral (artículo 12.3).

Según se desprende del artículo 128.2 y 3 de la LPACAP, así como del artículo 56.2 y 3 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar "la Constitución o las leyes, ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas"; "ni tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público", sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

II.3ª. Tramitación del Proyecto

La LFACFNSPIF regula en sus artículos 132 y 133 el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con los preceptos citados, 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. De la literalidad del apartado 3 del artículo 132 se infiere que el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, de modo que además de la oportuna justificación, el proyecto se acompañará de los documentos que acrediten su oportunidad, consulta a los Departamentos afectados,

identificación del título competencial prevalente, marco normativo en que se encuadra, adecuación al ordenamiento jurídico, listado de las normas que quedan derogadas, afectación a la estructura orgánica, impacto por razón de género y de accesibilidad y discapacidad, descripción de la tramitación y consultas, audiencias e información pública realizadas. Asimismo, la propuesta se acompañará de la estimación del coste a que dé lugar. De conformidad con el apartado 5 del artículo 132, la propuesta normativa habrá de ser informada por Secretaría General Técnica del Departamento competente con el contenido mínimo señalado en el referido apartado. Antes de su aprobación, se remitirá a todos los Departamentos del Gobierno de Navarra y será examinado en la Comisión de Coordinación recogida en el artículo 18 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente (en adelante, LFGNP). Finalmente, el artículo 133 de LFACFNSPIF regula la participación de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de normas con rango reglamentario, previendo la consulta pública, a través del Portal del Gobierno Abierto de Navarra, para recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la norma proyectada.

En el expediente obran los documentos que acreditan la práctica de las actuaciones señaladas. En concreto, mediante Orden Foral 54E/2020, de 12 de febrero, de la Consejera de Salud, se acordó la iniciación del procedimiento de elaboración de la norma. En el Portal de Gobierno Abierto se publicó consulta previa y el propio Proyecto en trámite de consulta y participación ciudadana analizándose motivadamente las sugerencias y alegaciones formuladas. Se emitió el correspondiente informe de evaluación de impacto de género de la norma proyectada y el Instituto Navarro para la Igualdad formuló observaciones que fueron estimadas. Se evacuaron el informe de impacto sobre accesibilidad y el estudio de cargas administrativas. En el expediente obran las preceptivas memorias: justificativa, normativa, organizativa y económica, así como informes de la Directora General de Presupuestos y Patrimonio, del Director General de Intervención y de la Secretaria General Técnica del Departamento de Salud. El Proyecto fue informado y analizado por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción

Normativa y sus observaciones valoradas por la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico del SNS-O, que motivadamente estimó unas y desestimó otras. El Proyecto fue remitido a los diferentes departamentos de la Administración de la Comunidad Foral y analizado en la Comisión de Coordinación previa a la sesión en que el Gobierno de Navarra adoptó acuerdo de tomar en consideración el Proyecto a efectos de su remisión a este Consejo de Navarra para la emisión del preceptivo informe.

En conclusión, el Proyecto sometido a dictamen se ha tramitado de conformidad con el procedimiento legalmente establecido.

II.4ª. Análisis de la adecuación jurídica de la norma proyectada

El proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los convenios singulares de vinculación en el ámbito sanitario y sociosanitario se compone de una exposición de motivos, nueve artículos, una disposición adicional y otra disposición final.

La extensa exposición de motivos, al igual que las memorias justificativa y normativa, realiza una descripción del marco jurídico que habilita para la elaboración de la norma, tanto desde la perspectiva de la normativa específica de Salud como desde la reguladora de la contratación pública, que excluye a los convenios singulares de vinculación de su sujeción; normas que han sido analizadas y descritas en el precedente apartado de ámbito competencial y marco normativo del presente dictamen y al que nos remitimos con la finalidad de evitar reiteraciones innecesarias.

Por lo que se refiere a la regulación, la exposición de motivos indica que en cumplimiento de lo previsto en la disposición adicional segunda de la LFCP, la posibilidad de suscribir convenios singulares queda limitada a entidades sin ánimo de lucro y debe realizarse teniendo en cuenta los principios de igualdad, complementariedad, optimización y adecuada utilización de los servicios públicos y privados, debiendo contribuir a la consecución de los fines que presiden el servicio público de salud: universalidad, solidaridad, y eficiencia económica y presupuestaria.

La característica de los convenios singulares, que los diferencia de los conciertos, está en que conllevan la plena integración del centro o servicio en la red sanitaria pública, quedando sometidos a idéntico régimen jurídico que los centros de la red pública, debiendo ajustar las actividades y prestaciones convenidas a la programación y planificación que en cada momento adopte la Administración sanitaria sometiéndose a idénticos controles, aunque se mantiene la titularidad privada del centro y las relaciones laborales o civiles del personal que en ellos prestan servicio.

La exposición de motivos, al igual que las memorias obrantes en el expediente, cumple debidamente la finalidad justificativa y explicativa de la norma, considerando su contenido plenamente adecuado a las exigencias legales de aplicación.

La adecuación de la concreta regulación que contiene el Proyecto debe realizarse fundamentalmente comprobando su contraste de legalidad con la regulación establecida por la legislación básica estatal en materia de Sanidad (LGS), la legislación sanitaria de Navarra (LFSN y LFConciertos), la legislación foral sobre contratos públicos, esencialmente la disposición adicional segunda de la LFCP, y la normativa sobre régimen jurídico y procedimiento administrativo aplicable en la Comunidad Foral de Navarra (LFACFSPIF).

El artículo 1 regula el objeto de la norma, indicando que es el de establecer el procedimiento para la suscripción de los convenios singulares. Nada cabe objetar desde un punto de vista de legalidad, pero se recomienda, en coherencia con la modificación del título de la norma tras la sugerencia efectuada por el Servicio de Secretariado de Gobierno y Acción Normativa, adaptar su redacción, ya que su objeto no es solo procedimental, sino que abarca a la regulación de este tipo de convenios tal y como recoge el título de la disposición.

El artículo 2, requisitos para la suscripción de convenios singulares de vinculación, especifica qué requisitos deben tener los centros y servicios privados para suscribir convenios de esta naturaleza. Además de contar con

la debida autorización administrativa y estar inscritos en el Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios del Departamento de Salud, se exige contar con un seguro de responsabilidad civil y acreditar su idoneidad para prestar el servicio objeto de convenio, requisitos que deberán mantenerse durante la vigencia del convenio. Nada cabe objetar a su regulación. Pero además de los mencionados, el apartado 1.b) del precepto amplía la posibilidad de celebrar estos convenios, junto con las entidades constituidas y registradas sin ánimo de lucro, a las que estatutariamente asuman la reinversión de cualquier posible beneficio en sus fines sociales. Como se ha señalado anteriormente, esta posibilidad fue cuestionada por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa por considerar que la disposición adicional segunda de la LFCP limitaba la posibilidad a entidades sin ánimo de lucro; consideración que no fue aceptada por el Servicio de Régimen Jurídico del SNS-O con apoyo en decisiones judiciales de la Audiencia Nacional, con alusiones a pronunciamientos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, así como a la interpretación del precepto en coherencia con la Ley Orgánica reguladora del derecho de asociación y la Ley de Fundaciones. Con tales argumentos, se consideraba que lo esencial para estar en presencia de una entidad sin ánimo de lucro no es la forma que adopte la entidad, sino el hecho de que no exista reparto de ganancias y que todo el beneficio se reinvierta en los fines de su actividad social.

Es cierto que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en algunos pronunciamientos (entre otros, sentencia de 21 de marzo de 2002; Kennemer Golf & Country Club) estableció, a efectos fiscales, que para determinar si un organismo actúa sin fin lucrativo “ha de analizarse el objetivo perseguido que no debe aspirar a obtener beneficios para sus socios en contra de la finalidad de cualquier empresa mercantil; el hecho de que ulteriormente el organismo obtenga beneficios, aun cuando intente conseguirlos o los genere sistemáticamente, no permite poner en entredicho la calificación inicial de dicho organismo, mientras dichos beneficios no se distribuyan a sus socios en concepto de ganancias” (28).

En similares términos, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de diciembre de 2011, recurso 758/2010.

La resolución de 17 de diciembre de 2020, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (B.O.E. núm. 8, de 9 de enero de 2021), revoca la negativa de un registrador mercantil por denegar la inscripción de una decisión de modificación de los estatutos de una sociedad mercantil de responsabilidad limitada que establecía que la sociedad carecía de ánimo de lucro y cuyo objeto era la actividad de promoción, educación y rehabilitación de personas con discapacidad a fin de lograr su integración social y laboral promoviendo programas de formación profesional.

La entidad recurrente hacía referencia a que tal posibilidad ya venía recogida en algunos textos legales: Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su inclusión social y, más en concreto, el Decreto 212/2020, del Gobierno de Aragón que regulaba los Centros Especiales de Empleo y que, en su artículo 5.2, establecía que podrían ser clasificados como centros especiales de empleo sin ánimo de lucro las sociedades mercantiles y cooperativas legalmente constituidas que apliquen en su totalidad los posibles beneficios o excedentes que pudieran producirse a la mejora o ampliación de sus estructuras productivas y de integración sociolaboral de las personas con discapacidad, debiendo quedar constancia de tal obligación en las escrituras constitutivas.

La Resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública considera que, “en ocasiones, el tipo de sociedad anónima o de responsabilidad limitada es adoptado como técnica organizativa, habida cuenta de su funcionalidad. Por ello, dada la indudable existencia de sociedades de capital que, en la realidad y según la legislación especial, carecen de base empresarial y ánimo de lucro en sentido estricto, no cabe desconocer las opiniones doctrinales que niegan o interpretan muy flexiblemente la finalidad lucrativa como elemento caracterizador de las sociedades de capital, por considerar que prevalece el elemento estructural y organizativo del concreto tipo social adoptado y no el fin perseguido. Desde

esa perspectiva, el ánimo de lucro sería un elemento natural, usual, pero no esencial, a diferencia del fin común que siempre ha de existir".

A la vista de lo anterior, y tras analizar e interpretar las clausulas estatutarias objeto de calificación, la resolución consideró que en ellas "se excluye únicamente el ánimo de lucro en sentido subjetivo (obtención de ganancias repartibles; lucro personal de su socios), pero no se excluye el ánimo de lucro en sentido objetivo (obtención de ganancias o ventajas que no se reparten entre los socios sino que se destinan a un fin común, social, que es ajeno al enriquecimiento de sus socios), como es en este caso la promoción de la integración laboral y social de personas afectadas por una discapacidad, de suerte que los beneficios derivados de la actividad económica deben reinvertirse para la consecución de dicho objeto social, exigencia estatutaria de reinversión íntegra de sus beneficios para la creación de oportunidades de empleo para personas con discapacidad a la que se refiere el artículo 43.4 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social".

Estas consideraciones son plenamente aplicables a la norma proyectada y, por tanto, se considera que la inclusión, junto a las entidades sin ánimo de lucro, de aquellas otras personas jurídicas que asuman estatutariamente la obligación de reinversión íntegra en sus fines sociales de cualquier beneficio que obtengan, no es contraria a la regulación contenida en la disposición adicional segunda de la LFCP.

Ahora bien, para garantizar plenamente la adecuación legal del precepto y su propia finalidad, se considera que sería conveniente que, al igual que establece el artículo 3.6 de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, y el artículo 12 de la Ley Foral 10/1996, de 2 de julio, Reguladora del Régimen Tributario de las Fundaciones y de las Actividades de Patrocinio, se contemple en caso de disolución, que su patrimonio deberá destinarse en su totalidad a entidades de la misma naturaleza que persigan idénticos fines de interés social, circunstancia que deberá estar expresamente contemplada en el negocio fundacional o en los estatutos de la sociedad a disolver.

El artículo 3 del Proyecto regula el procedimiento para la elaboración de convenios singulares de vinculación que se iniciará mediante resolución de la Dirección Gerencia del SNS-O, previo informe de la Dirección de Asistencia Sanitaria al Paciente, acreditativo de las circunstancias que lo aconsejen, acompañado de una memoria que contenga el objeto y condiciones de las prestaciones a convenir, y otra económica sobre el importe máximo y la disponibilidad presupuestaria.

Acreditada la necesidad se hará pública una convocatoria para que las entidades que lo deseen puedan participar aportando la documentación requerida justificativa de su capacidad e idoneidad y de las condiciones de su propuesta.

Las proposiciones serán valoradas por la Dirección de Asistencia Sanitaria al Paciente, o por la comisión técnica en su caso, quien emitirá un informe de idoneidad sobre la mejor valorada, que servirá de propuesta, que se remitirá junto con un informe jurídico sobre la tramitación del procedimiento y otro de fiscalización de la intervención, al titular del Departamento de Salud para su aprobación y suscripción.

El apartado 8 del precepto contempla la posibilidad de prescindir de la convocatoria pública cuando razones objetivas de planificación de los recursos sanitarios, bien por motivos geográficos o de cartera de servicios, justifiquen la suscripción del convenio con una concreta entidad; posibilidad que sería conforme con la regulación establecida por la disposición adicional segunda 1 de la LFCP que posibilita la suscripción de convenios singulares de vinculación sin ningún tipo de publicidad, pero que se contradice con lo previsto por el artículo 7.1.j) de la propia LFCP, que considera que estos convenios singulares se regirán por su normativa específica “siempre que la misma garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación”; previsión idéntica a la que establece el considerando 114 de la Directiva 2014/21/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre contratación pública. En consecuencia, consideramos que tal posibilidad deberá entenderse y aplicarse de forma restrictiva en aquellos

supuestos en los que por esos motivos (geográficos o de cartera de servicio) quede claramente acreditada la imposibilidad de concurrencia.

Otra cuestión que se suscita en relación con este precepto es la de determinar si, con carácter previo a la aprobación y suscripción del convenio, se requiere la previa ratificación por el Parlamento de Navarra. Tal y como indica la exposición de motivos del Proyecto, a diferencia de los conciertos, los convenios singulares, basados en el principio de complementariedad, implican una colaboración más estrecha y duradera “ya que supone la plena integración del centro o servicio en la red sanitaria pública”. Pues bien, la Ley Foral 13/2017, de 16 de noviembre, de conciertos sociales en los ámbitos de salud y servicios sociales de Navarra, norma que, como indica la exposición de motivos, reconoce por primera vez a los “conciertos singulares de vinculación” como una realidad diferenciadora de los conciertos, establece en su disposición adicional segunda, que, conforme con el artículo 77 de la LFSN, “la integración en la Red Asistencial de Utilización Pública de centros y servicios objeto de esta ley foral se llevará a cabo mediante concierto singular de vinculación y requerirá su ratificación previa por el Parlamento Foral de Navarra”.

La citada Ley Foral 13/2017, como establece su disposición transitoria tercera es de aplicación a esta figura de “conciertos singulares de vinculación” que se corresponden con la actual denominación de “convenios singulares de vinculación”. Esta disposición no puede, a juicio de este Consejo de Navarra, entenderse derogada por la disposición adicional quinta de la LFCP, ya que en nada la contradice y no hay una expresa declaración de derogación. En consecuencia, a juicio de este Consejo de Navarra, con carácter previo a la aprobación y suscripción de los convenios singulares de vinculación, que conllevan la integración en la Red sanitaria pública de centros o servicios privados, será necesaria la previa ratificación por el Parlamento de Navarra.

El artículo 4 regula los criterios de selección de las propuestas estableciendo que serán fijados en las convocatorias y que deberán recoger, al menos, tres de los criterios que establece su apartado 2. Este apartado recoge once criterios específicos, y termina con una clausula abierta que

permite tener en consideración otros criterios que sean adecuados para valorar la capacidad e idoneidad de la propuesta. Aunque la fórmula utilizada sea muy abierta, no puede considerarse contraria a derecho, estando dentro del ámbito de la discrecionalidad administrativa en atención a los fines y objetivos que en cada caso se pretendan conseguir con el convenio a suscribir.

El artículo 5 del Proyecto regula el contenido mínimo que deberá contener cada convenio (identificación de los suscribientes y su capacidad, su objeto, con indicación de servicios, recursos y prestaciones convenidos, la acreditación de los requisitos legales para suscribir convenios, el régimen de acceso de los usuarios, la financiación y el régimen de actualización o revisión de precios, el régimen de pagos, la vigencia, el régimen de inspección, el sistema de evaluación de la ejecución, las penalizaciones, las causas de extinción, la composición y funciones de la Comisión de seguimiento, y cualesquiera otros que permitan valorar la capacidad e idoneidad de la entidad). Su regulación se considera acorde con la naturaleza jurídica de estos convenios y con la finalidad que se persigue, manteniendo la Administración el control sobre la prestación del servicio público.

El artículo 6, sobre duración de los convenios singulares, establece en su apartado 1 que no podrá ser superior a cinco años, aunque admite la posibilidad de prórroga hasta un máximo de veinte años, pudiendo modificarse y revisarse las condiciones económicas y las técnicas durante su vigencia.

El apartado 5 de la Disposición Adicional Quinta de la LFCP señala que estos convenios se establecerán sobre una base plurianual con el fin de garantizar la estabilidad en la realización de la actividad o de las prestaciones, lo que resulta totalmente lógico. Sin embargo, no establece una referencia temporal concreta, lo que plantea un grave problema con la aplicación supletoria de la normativa sobre régimen jurídico y procedimiento administrativo común de aplicación a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. En efecto, el artículo 89 de la LFACFNSPI, al regular la duración de los convenios administrativos con entidades o sujetos de derecho privado, establece que “a falta de previsión normativa expresa, el convenio tendrá una

duración determinada que no podrá ser superior a cuatro años", idéntica previsión que la que recoge el artículo 49.h) de la LRJSP estatal que limita la posibilidad de prórroga hasta otros cuatro años adicionales.

En consecuencia, aun considerando razonable que los convenios singulares de vinculación puedan y deban tener un periodo de vigencia superior a los ocho años, la regulación que contiene el Proyecto en su artículo 6 es contraria a las previsiones legales que le son de aplicación y, mientras no se regule legalmente un plazo específico para esta figura de los convenios singulares de vinculación, deberá respetar las previsiones establecidas en la LFACFNSPI y LRJSP estatal.

El artículo 7 regula la Comisión de seguimiento del convenio a quien se le atribuye el seguimiento, control y evaluación, así como otras facultades que se indicarán en el propio convenio. La Comisión, que procurará atender el principio de representación equilibrada de mujeres y hombres, se integra por cuatro representantes del Departamento de Salud, uno de los cuales asumirá la presidencia, y dos representantes designados por la entidad privada titular del centro. La Comisión ajustará su funcionamiento a la normativa foral reguladora de los órganos colegiados. Ningún reproche de legalidad merece su contenido.

En el artículo 8 se regulan los efectos de la suscripción de estos convenios que, en general, se seguirán rigiendo por el derecho privado en lo referente a los ámbitos laboral, fiscal, patrimonial y contable. Por el contrario, en lo referente a las actividades y prestaciones convenidas deberán ajustarse a las decisiones de los órganos del Departamento competente en materia de salud, quedando sujetos a las mismas inspecciones y controles administrativos, económicos y sanitarios que los de titularidad pública, estando obligados a facilitar la información sanitaria y estadística que les solicite el SNS-O. El precepto posibilita que cada convenio específico pueda establecer mecanismos para la colaboración entre el personal sanitario del SNS-O y el del centro privado para una óptima utilización de los recursos disponibles. El apartado 6 del artículo, prevé que los centros convenidos puedan prestar otras actividades asistenciales de carácter privado que

deberán tener carácter suplementario, entendiendo por tales las que no sean objeto del convenio. El precepto termina indicando que la entidad privada no podrá percibir subvenciones destinadas a la financiación de las actividades o servicios convenidos, cuestión lógica puesto que tales actividades vendrán retribuidas por la Administración sanitaria.

La regulación que contiene este precepto se considera adecuada al ordenamiento jurídico y a la naturaleza y finalidad de los convenios.

El artículo 9 del Proyecto regula y enumera catorce causas posibles de extinción de los convenios, terminando con un decimoquinto epígrafe que abre la posibilidad a que en el convenio específico se contemplen otros supuestos de extinción diferentes, añadiendo que, en el momento de declaración de la extinción, el SNS-O deberá adoptar las medidas necesarias para garantizar la continuidad de las prestaciones convenidas. La regulación es conforme a derecho, siendo adecuadas las causas de extinción referenciadas (cumplimiento del plazo, mutuo acuerdo, extinción de la persona jurídica, incumplimiento grave de las obligaciones esenciales previo requerimiento, incumplimiento de las normas de autorización o acreditación del centro, etc.).

El precepto no hace referencia al procedimiento que deberá seguirse para decretar la extinción pero ello no supone infracción legal, ni indeterminación ya que, en virtud de lo dispuesto por la Disposición Adicional Quinta.2, serán de aplicación las normas establecidas por la legislación sobre procedimiento administrativo (artículo 116 LFACFSPIF).

El Proyecto termina con una disposición adicional única que habilita al titular del Departamento competente en materia de salud para adoptar las disposiciones que sean necesarias para el cumplimiento y ejecución del decreto foral y una disposición final que regula la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el “Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los convenios singulares de vinculación en el ámbito

sanitario y sociosanitario, se ajusta al ordenamiento jurídico con las salvedades expuestas en el presente dictamen relativas a los artículos 3 y 6.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.