

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE DERECHOS Y DEBERES DE LOS USUARIOS DEL SISTEMA DE SALUD EN ARAGÓN

1. NECESIDAD DE PROMULGACIÓN DE LA NORMA

La protección de la salud constituye uno de los pilares básicos del Estado Social, siendo su meta mejorar el bienestar y la calidad de vida de las personas. En este sentido se pronuncian tanto la Constitución Española de 1978, donde se recoge el derecho a la protección de la salud en su artículo 43, como el Estatuto de Autonomía de Aragón, así como la Carta Social Europea de 1961 y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La necesidad de reafirmar los derechos de las personas que necesitan asistencia sanitaria, ha tenido su reflejo en la Carta Europea de los Derechos de los Pacientes (Roma, noviembre de 2002), en el Dictamen 2008/C 10/18 del Comité Económico y Social Europeo sobre "Los derechos del paciente", y en el Dictamen del CEEP (Centro Europeo de Empresas Públicas y de Servicios Públicos) sobre los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza (CEEP 2009/Dictamen 15 septiembre 2009).

Los servicios sanitarios presentan determinados rasgos que los diferencian de otros servicios públicos. Entre estos rasgos se encuentra, en primer lugar, la circunstancia de que las prestaciones sanitarias incidan sobre ámbitos de las personas directamente relacionados con sus derechos fundamentales (derecho a la salud, integridad física, intimidad personal, etc.)

En segundo lugar, destaca la amplitud y heterogeneidad de las prestaciones sanitarias, los distintos niveles y centros en los que se prestan, así como el hecho de que dichas prestaciones tengan un carácter complejo, al estar integradas por un conjunto de atenciones y servicios que se complementan entre sí, y de cuya correcta coordinación depende el logro de una buena asistencia.

Los avances en materia de salud y su repercusión en la mejora de los indicadores de salud de la población y los avances científicos y tecnológicos han contribuido con mejoras en el diagnóstico y en el tratamiento de enfermedades que eran inimaginables hace unas décadas, que sitúan el reto presente y futuro de los sistemas de salud en los procesos crónicos y en la atención al paciente frágil o dependiente. Es necesario, por lo tanto, cambios sustanciales en la gestión de recursos y donde el papel de los profesionales representa un activo imprescindible.

La salud es uno de los bienes individuales y colectivos más preciados y más demandados. Una buena salud es un factor importante para el desarrollo pleno de la persona y como miembro activo de la comunidad en la que vive, trabaja y

se relaciona. El estado de salud viene determinado fundamentalmente por las condiciones sociales, el medio ambiente y los estilos de vida de las personas.

Las demandas expresadas por los ciudadanos en relación con el sistema sanitario se concretan en una atención segura y de calidad, en la que estén presentes los valores de cada persona, su dignidad y su autonomía para tomar decisiones informadas sobre su salud. Por ello, la administración pública debe planificar sus actuaciones en salud según criterios de equidad, eficacia y eficiencia teniendo en cuenta las necesidades de los ciudadanos, pero con especial atención a los determinantes y a las situaciones de vulnerabilidad social que afectan al nivel de salud de las personas.

En este sentido, se han promulgado en los últimos años numerosas normas, estatales y autonómicas, de rango legal y reglamentario, que han tenido por objeto la creación, eliminación o precisión de diferentes derechos en el ámbito sanitario. No obstante, dicha proliferación normativa ha producido una dispersión de la regulación jurídica, que aconseja su sistematización en un único texto jurídico.

Las condiciones de equidad anteriormente referidas obligan a considerar de forma especial determinadas situaciones especiales, que de lo contrario dejaría a aquellos que las padecen en una situación de particular dificultad para acceder a los servicios sanitarios. Entre ellas, cabe enumerar las situaciones de violencia de género, etapas finales de la vida, trastornos mentales, transexualidad, discapacidad, soledad o privación de libertad.

No obstante, se considera necesario recoger no únicamente los derechos de aquellos que reciben la asistencia médica, sino también los de aquellos profesionales que la presten, al objeto de que desarrollen la citada actividad con las necesarias garantías. En virtud de ello, se advierte la necesidad de regular la posibilidad de negativa a prestar asistencia en caso de injurias, amenaza o agresión.

Al mismo tiempo, las tecnologías de la información y comunicación presentan nuevos retos en lo que se refiere a la gestión y custodia de los abundantes datos que de las personas se obtienen en los procesos de diagnóstico y tratamiento, poniéndose en riesgo la intimidad y la confidencialidad de los pacientes y usuarios de los servicios de salud. Especialmente cuando éstos se convierten en parte integrante de los esfuerzos de la investigación en los futuros avances científicos y tecnológicos en el campo del diagnóstico y los tratamientos, cada día más complejos, de las enfermedades crónicas que van a dominar el panorama futuro de la salud de las comunidades.

Queda por lo tanto pendiente de completarse el gran cambio en la organización de los sistemas de salud, en los que las personas se conviertan de modo efectivo en el centro hacia el que se orientan y donde los derechos constituyen el eje vertebrador de la atención sanitaria de las personas, objetivo al que espera contribuir el presente texto normativo.

2. INSERCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

El derecho a la protección de la salud ha sido reconocido en el artículo 43 de la Constitución Española, concretándose en la regulación prevista en la Ley 14/1986, de 25 de abril General de Sanidad, que desarrolló las previsiones constitucionales en materia de derechos de los usuarios en sus artículos 10, 11 y 61 en relación con las diferentes Administraciones públicas sanitarias.

Posteriormente la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la Autonomía del Paciente y de Derechos y Obligaciones en materia de información y documentación clínica, y la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, completaron dicha regulación, profundizaron en el reconocimiento de los derechos y garantías de los usuarios.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma, el artículo 71.55ª del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, reconoce la competencia exclusiva en materia de sanidad, concretándose el derecho a la salud en su artículo 14. En ejercicio de dicha competencia, La Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón, reguló las actuaciones que, en el ámbito de la Comunidad, permiten hacer efectivo el derecho a la protección de la salud que reconoce el artículo 43 de la Constitución Española de 1978. Dicho marco normativo ha sido completado con otras normas de relevancia entre las que cabe destacar la 5/2014, de 26 de junio, de Salud Pública de Aragón, que recoge determinados derechos en materia de salud pública, y la Ley 10/2011, de 24 de marzo, de derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de morir y de la muerte, la cual incide en la autonomía del paciente.

En este contexto, el Decreto 23/2016, de 9 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Sanidad y del Servicio Aragonés de Salud, en su artículo 20 atribuye a la Dirección General de Derechos y Garantías de los Usuarios la competencia para impulsar el desarrollo normativo en materia de derechos y garantías de los usuarios así como para tutelar y evaluar el ejercicio de los derechos y los sistemas de garantías en salud, de acuerdo con los principios de equidad, universalidad y transparencia en cuya virtud se presenta el presente proyecto normativo.

El anteproyecto de Ley elaborado trata de completar y sistematizar los derechos regulados en el conjunto de normas vigentes. En tal sentido, entre otros, desarrolla los derechos recogidos por la Ley 14/1986, General de Sanidad; el derecho a la segunda opinión médica de la Ley 16/2003; los derechos de información, documentación y autonomía de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y

obligaciones en materia de información y documentación clínica; los de información, intimidad, confidencialidad, y respeto a la autonomía del paciente de la Ley 6/2002, de Salud de Aragón; los derechos en el proceso de morir de la Ley 10/2011, de derechos y garantías de la persona en el proceso de morir y de la muerte o los derechos de información, participación, igualdad, intimidad, confidencialidad, respeto a la dignidad, educación para la salud, colaboración y comunicación en materia de salud pública que prevé la Ley 5/2014, de Salud Pública de Aragón.

3. IMPACTO SOCIAL Y POR RAZÓN DE GÉNERO

Mediante el Anteproyecto de Ley elaborado se pretende unificar la normativa que incide sobre los derechos y garantías de las personas, a la vez que se profundiza en ambos aspectos. De este modo se trata de dar respuesta a los avances en materia de reconocimiento de los derechos de las personas, así como de sus obligaciones, en su condición de miembros activos de las comunidades.

La virtual universalización de la asistencia sanitaria obliga a los poderes públicos a mantener una oferta de servicios sanitarios adecuada a las necesidades de la población. También cambia progresivamente el modelo de atención a la salud, dejando atrás una atención de carácter paternalista que procede de los modelos sociales del siglo XIX. Si bien tradicionalmente la relación médico-paciente estaba basada en una relación de agencia, en la que el paciente delegaba por completo la toma de decisiones en el profesional de la medicina, hoy en día los pacientes y, en general, todos los usuarios de los servicios de salud reclaman su capacidad como personas autónomas que toman sus propias decisiones basadas en la información y el diálogo con los profesionales que los atienden. En este sentido, el proyecto normativo apuesta por una actuación en la que los usuarios dispongan de una amplia información en el ejercicio de su capacidad de decisión.

El reconocimiento de derechos en salud a los ciudadanos conlleva también el cumplimiento de ciertos deberes en relación con los recursos del sistema sanitario. En este sentido, la aportación de los usuarios a este sistema es fundamental tanto a través del ejercicio del derecho de participación como mediante su contribución al buen funcionamiento del mismo.

Con los derechos contenidos en esta ley, se reconoce a los profesionales como actores esenciales en un contexto social en permanente cambio cuya praxis ha de regirse por los valores, principios, conocimientos y habilidades en el marco de los más elevados estándares de calidad científica, ética y humanística haciendo un uso apropiado del conocimiento científico.

De lo anterior se deriva que el presente anteproyecto de ley, contribuirá a reforzar los derechos ya existentes a la vez que se desarrolla el sistema de garantías para reforzar la autonomía del paciente y su protección. Se mejorará

la información a disposición del usuario y la accesibilidad a los servicios y producirá, efectos positivos en términos de impacto social, tanto en las personas en situaciones especiales, como sobre el conjunto de la población.

En cuanto al posible impacto de género se han previsto medidas concretas para el amparo y protección de la mujer ante situaciones de maltrato potenciando la actuación en red con otros recursos públicos. En cuanto a la diversidad de género se prevé una asistencia acorde a su identidad sexual, así como el desarrollo de las actuaciones específicas necesarias para garantizar y proteger sus derechos, en línea con las recientemente promulgadas Ley 4/2018, de 19 de abril, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón, y Ley 18/2018, de 20 de diciembre, de igualdad y protección integral contra la discriminación por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Por último, se ha cuidado el lenguaje utilizado en el anteproyecto, incluyendo en una de sus disposiciones adicionales que *«Las menciones genéricas en masculino que aparecen en el articulado de la presente ley se entenderán referidas también a su correspondiente femenino»*

4. ESTIMACIÓN DEL COSTE

De conformidad con lo establecido en el artículo 37.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, deberá ser estimado el coste a que dará lugar el proyecto normativo, así como su forma de financiación.

El procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de Derechos y Deberes de los Usuarios del Sistema de Salud en Aragón, no conlleva gastos para esta Administración, dado que su redacción se lleva a cabo directamente por la Dirección General de Derechos y Garantías de los Usuarios, siendo coordinada y supervisada por la Secretaría General Técnica del Departamento de Sanidad.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018, cabe indicar que, del presente Anteproyecto de Ley, se derivarán gastos como consecuencia de la aplicación del mismo, cuya concreta cuantía sin embargo no puede ser concretada en esta fase de elaboración de la norma.

La complejidad de las actuaciones y ámbitos previstos en el Anteproyecto de Ley aconseja que la determinación y concreción de su coste sea determinado en un informe complementario posterior a la consulta a los restantes Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, así como a la realización de los trámites de audiencia e información pública, una vez que se definan de manera más precisa de las medidas que se requieren para la

efectiva aplicación del texto normativo, tomando para ello el análisis ya avanzado en el proceso de elaboración del proyecto a lo largo de la pasada legislatura, cuya tramitación no pudo culminarse, reiterándose por ello en la presente legislatura, como se indica en la Orden de inicio acordada por la Consejera de Sanidad.

5. ELABORACIÓN DE LA NORMA

La presente norma es elaborada e impulsada por parte de la Dirección General de Derechos y Garantías de los Usuarios en virtud de las competencias previstas en los artículos 20 del Decreto 23/2016, de 9 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Sanidad y del Servicio Aragonés de Salud. En su elaboración se han tenido en cuenta los criterios de correcta técnica normativa previstos en las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón.

La redacción del Anteproyecto de Ley resulta, salvo leves modificaciones, coincidente con la del Anteproyecto elaborado en la anterior legislatura con el apoyo de la Secretaría General Técnica del Departamento de Sanidad, e igualmente la colaboración de las diferentes Direcciones Generales del Departamento, los Servicios Provinciales, el Banco de Sangre y Tejidos, el Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud y el Servicio Aragonés de Salud a quienes se les remitió el proyecto y con quienes se celebró reuniones a lo largo del mes de octubre, el Servicio.

Dada la tramitación ya realizada del anteproyecto que regulaba derechos y deberes de los usuarios del Sistema de Salud en Aragón durante la anterior legislatura, y siendo el presente texto sustancialmente coincidente con el mismo, cabe entender innecesarios, por redundantes, tanto la realización de un nuevo proceso de deliberación participativa como la reiteración de los informes ya emitidos en su día por parte del Consejo Económico y Social de Aragón y el Consejo Aragonés de Consumidores y Usuarios, entendiéndose no obstante oportuno someter el texto, en su actual tramitación, tanto al Consejo de Salud de Aragón como al trámite de audiencia e información pública, dando con ello nueva oportunidad a ciudadanos y colectivos vinculados al ámbito sanitario a expresar su opinión y efectuar sus aportaciones al nuevo texto objeto de tramitación.

Procede, en consecuencia, de acuerdo con lo señalado en el artículo 37.6 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, elevar el texto del anteproyecto de ley elaborado a la toma de conocimiento por parte del Gobierno de Aragón, al objeto de que el mismo decida sobre los ulteriores trámites e informes que resulten convenientes, además de los legalmente preceptivos.

La redacción definitiva del texto se establecerá tras la realización de los trámites de audiencia e información pública, que se lleven a cabo en su

momento, conforme a lo previsto en la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, y la emisión de los informes preceptivos.

Zaragoza, 11 de diciembre de 2019

El Director General de Derechos y Garantías de los Usuarios
Por vacante, (Orden de 28-9-2015)
El Secretario General Técnico

Firmado

Félix Gracia Romero