

INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE SANIDAD, RELATIVO AL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULA LA ORGANIZACIÓN Y COORDINACIÓN DE LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN Y ATENCIÓN AL USUARIO DEL SISTEMA DE SALUD Y EL PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN DE QUEJAS, SUGERENCIAS, AGRADECIMIENTOS Y GESTIONES DE APOYO A LOS USUARIOS

En aplicación del artículo 50.1 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón –en adelante LPGA–, los proyectos de reglamento, antes de su aprobación, deberán ser sometidos preceptivamente al informe de la Secretaría General Técnica competente.

Según resulta de los artículos 4 y 5 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, corresponde a esta Secretaría General Técnica el informe sobre el proyecto normativo indicado, al tener atribuidas las competencias correspondientes a la materia de salud, afectando la norma elaborada a la ordenación de los derechos y garantías de los usuarios. Además, tal y como señala el artículo 50 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, corresponde a esta Secretaría General Técnica no sólo la coordinación, supervisión e impulso de los proyectos normativos elaborados por el Departamento o por los organismos públicos que tiene adscritos, sino también la emisión del preceptivo informe, que deberá referirse, como mínimo, a la corrección del procedimiento seguido y a la valoración de las alegaciones presentadas.

1º) Corrección del procedimiento seguido.

Atendiendo a la naturaleza organizativa de la disposición que es objeto de informe, su elaboración ha de ajustarse al procedimiento establecido en los artículos 47 a 50 de la LPGA.

Un examen de la documentación aportada con el proyecto de Decreto que se somete a informe permite constatar:

1.1) Orden de Inicio del Procedimiento.

El procedimiento de elaboración se inicia mediante Orden de 22 de marzo de 2016, del Consejero de Sanidad, que acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración de una norma que regule la estructura, organización y coordinación de los servicios y unidades de atención al usuario del sistema de salud y se regula el procedimiento de tramitación de quejas, sugerencias, agradecimientos y gestiones de apoyo a los usuarios.

1.2) Elaboración del proyecto normativo, memoria justificativa y memoria económica.

La elaboración del proyecto normativo se ha llevado a cabo por parte de la Dirección General de Derechos y Garantías de los Usuarios, centro directivo al que le fue encomendada dicha labor, todo ello de acuerdo con lo establecido en el artículo 48.1 LPGA.

Dicho proyecto de Decreto viene acompañado de la preceptiva memoria justificativa de fecha 14 de julio de 2017, en la que se establece la necesidad de aprobación del proyecto, su inserción en el ordenamiento jurídico, su impacto social y la estimación del coste.

Consta, asimismo, una valoración económica de las repercusiones presupuestarias derivadas de la ejecución del Decreto, señalando que no comporta incremento de gasto alguno. Sin embargo, con fecha 9 de agosto de 2017, esta Secretaría General Técnica emite informe en el que manifiesta que, según el art. 7.4 del proyecto normativo, corresponderá al Servicio Aragonés de Salud dotar a los servicios de información y atención al usuario del personal sanitario y administrativo necesario para prestar atención directa al ciudadano, y de los recursos materiales precisos para el desarrollo de sus funciones, señalando que la dotación de los medios personales y materiales de los servicios de información y atención al usuario no han sido analizados ni cuantificados sus costes, debiendo incorporar dicha cuantificación y su modo de financiación. Además, se señalaba que sería preciso el informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública, tal y como se señalaba en el art. 15.1 de la Ley 4/2017, de 10 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2017. También se indicaba la necesidad de acreditar el grado de participación del Servicio Aragonés de Salud en la elaboración del proyecto normativo.

En virtud de lo expuesto, con fecha 17 de noviembre de 2017, se remite nueva memoria justificativa en la que se valora la necesidad de promulgación de la norma, la inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social, la estimación del coste por importe de doscientos tres mil setecientos veintidós euros con ochenta y cinco céntimos (203.722,85€) y la remisión del borrador del proyecto al Servicio Aragonés de Salud y a los representantes de los servicios y unidades de atención al usuario de atención especializada y a los representantes de atención primaria.

Con fecha 9 de enero de 2018, se reitera por esta Secretaría General Técnica, a la citada Dirección General, la necesidad de recabar informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública, dado que la aplicación de la Orden implica un incremento de gasto en materia de personal.

Con fecha 20 de febrero de 2018, la Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda y Administración Pública señala la necesidad de remisión de la memoria económico financiera debido a que el proyecto normativo conlleva un incremento de gasto.

El 8 de marzo, se reitera a la citada Dirección General la necesidad de elaborar conjuntamente con el Servicio Aragonés de Salud la memoria que refleje los costes derivados de la aplicación de la norma proyectada y la remisión al citado

Departamento de Hacienda y Administración Pública con el objeto de que éste pueda emitir el preceptivo informe.

El 15 de marzo de 2018, la Dirección General de Derechos y Garantías de los Usuarios y el Servicio Aragonés de Salud emiten memoria económica del proyecto de Orden, en la que se produce una minoración de sus costes, fijados ahora en veintitrés mil trescientos setenta y siete euros con cuarenta céntimos (23.377, 40€).

El 26 de marzo, esta Secretaria General Técnica señala en relación a la memoria económica que en la misma no se indica la forma de financiación, aspecto exigido en el artículo 48.3 de la LPGA, señalando que el mismo es necesario para recabar el informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública. Asimismo, remite a la citada Dirección General, para que sean valoradas, las alegaciones recibidas por los distintos Departamentos.

El 3 de abril, dicha Dirección General y el Servicio Aragonés de Salud señalan que la financiación del coste de la norma corresponde a este último, a través de los recursos propios previstos sus créditos presupuestarios, con cargo a la partida presupuestaria G/4121/180100/91002 Complemento de Destino de Personal Estatutario

Con fecha 10 de abril de 2018, esta Secretaria General remite a la Secretaria General de Hacienda y Administración Pública la citada memoria económica, con el texto del proyecto normativo y la memoria justificativa, con el fin de que pueda emitirse el informe preceptivo.

Con fecha 24 de mayo de 2018, se emite por parte de dicha Secretaría General informe en el que se señala que debe existir crédito suficiente en los anexos de personal del Servicio Aragonés de Salud, para dar cobertura al gasto que se pueda derivar de la aprobación de la norma que se somete a informe.

Por ello, con fecha 31 de mayo de 2018, esta Secretaria General emite informe en el que señala que se va a proseguir la tramitación del proyecto normativo con la cautela derivada del informe emitido por el Departamento de Hacienda y Administración Pública, por lo que la aplicación de la citada Orden no podrá conllevar, en ningún caso, incremento del capítulo de gastos de personal del Servicio Aragonés de Salud.

Por último, el 14 de junio, la citada Dirección General remite, con objeto de continuar la tramitación del procedimiento, el texto definitivo del proyecto de Orden junto con el informe relativo a las alegaciones presentadas por parte de las Secretarías Generales Técnicas de los distintos Departamentos, si bien no se hace mención expresa a la cautela señalada de no incremento de gasto.

1.3) Trámite de audiencia e información pública.

Debido a la naturaleza y contenido del proyecto normativo, se hacía precisa la realización del trámite de audiencia e información pública para tener la oportunidad de recoger las posibles aportaciones de quienes pudieran verse afectados por su futura

aplicación, tal y como se señalaba en el informe de 9 de enero de 2018 emitido por esta Secretaría General Técnica.

La Dirección General de Derechos y Garantías de los Usuarios cumplimentó el trámite de audiencia mediante escritos de 16 de enero de 2018 –vía mail-, a la Dirección Gerencia del Salud, Gerencia Sector Sanitario Teruel y Alcañiz, Gerencia Sector Sanitario Zaragoza I, Gerencia Sector Sanitario Zaragoza II, Gerencia Sector Sanitario Zaragoza III y Calatayud, Gerencia Sector Sanitario Huesca, Dirección General Asistencia Sanitaria y Dirección General Salud Pública.

Conforme a lo previsto en el artículo 49 de la LPGA, el trámite de audiencia puede ampliarse con el de información pública. Por ello, mediante Resolución de 16 de enero de 2018, de la Dirección General de Derechos y Garantías de los Usuarios, se somete a información pública el proyecto normativo elaborado, presentado alegaciones el Colegio de Trabajadores Sociales y D. Miguel Ángel Lorente López.

Además, en el expediente consta el informe de 15 de marzo de 2018, de la Dirección General de Derechos y Garantías de los Usuarios, en el que se constata la realización de los mismos. Dicho informe-memoria contiene la valoración de las alegaciones recibidas. Las observaciones realizadas, tras su análisis por parte de la citada Dirección General, han dado lugar a una nueva versión del Proyecto de Orden, sobre la que se emite el presente informe.

Asimismo, el texto del proyecto normativo fue remitido a informe del conjunto de las Secretarías Generales Técnicas de los diferentes Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, con el fin de asegurar la deseable coordinación interdepartamental en el ejercicio de la potestad reglamentaria. Han formulado observaciones al mismo las Secretarías Generales Técnicas de Presidencia, de Hacienda y Administración Pública, de Innovación, Investigación y Universidad, de Educación, Cultura y Deporte y de Ciudadanía y Derechos Sociales. Sus observaciones, una vez analizadas por la Dirección General impulsora del texto normativo, se recogen también en la nueva versión del proyecto de Orden.

No resulta necesaria la cumplimentación del trámite de consulta pública previa, ya que a la fecha de inicio del procedimiento, acordado por Orden de 22 de marzo de 2016, del Consejero de Sanidad, no se había producido todavía la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por último, señalar que se ha procedido a cumplimentar la obligación de transparencia activa prevista en el artículo 15 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

1.4) Emisión de informes preceptivos.

Tal y como se ha señalado en el apartado 1.2), "Elaboración del proyecto normativo, memoria justificativa y memoria económica", a la vista del informe preceptivo emitido por la Secretaria General Técnica del Departamento de Hacienda y Administración Pública, se remite informe por parte de esta Secretaria General Técnica a la Dirección General de Derechos y Garantías de los usuarios en los términos expuestos en dicho apartado.

Tras la emisión del informe por parte de esta Secretaría General Técnica, no se considera que haya de recabarse ningún otro informe, habida cuenta de que se trata de un Proyecto de Orden de naturaleza organizativa, tal y como se fundamenta en el apartado 1.5) del presente informe, por lo que no resultan preceptivos ni el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos ni el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, conforme a lo previsto en el artículo 50.1 de la LPGA.

1.5) Competencia para la aprobación.

Su contenido material es de naturaleza organizativa ya que tiene por objeto la organización de los servicios de información y atención al usuario, no incidiendo en aspectos relativos a derechos o deberes de terceros, pero alcanzando en su regulación a las relaciones con los administrados en la medida en que es instrumentalmente necesario para integrarlos en la organización administrativa.

La titularidad de la potestad reglamentaria queda determinada en el artículo 10.4 de la LPGA, correspondiendo dicha potestad en materias propias de su Departamento al Consejero, sin perjuicio de que su dictado pueda verse amparado por las diferentes habilitaciones normativas a favor del titular del Departamento de Sanidad para desarrollar la estructura administrativa del Departamento y del Servicio Aragonés de Salud.

Como se señala en la memoria justificativa que acompaña al proyecto normativo debe entenderse facultado el Consejero de Sanidad para su aprobación, de acuerdo con lo señalado en los artículos 10 y 43.4 de la LPGA, el artículo 60.2 de la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón, y las competencias atribuidas al Departamento por los artículos 20, 21 y 22 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, donde se atribuye a la Dirección General de Derechos y Garantías de los Usuarios, proponer las tutelas y evaluar la salud planificando, organizando y coordinando funcionalmente las actuaciones de los servicios de atención al usuario para su aprobación por el Consejero de Sanidad.

A todo ello, y como elemento habilitante para la aprobación de la Orden por parte del Consejero, ha de añadirse la previsión contenida en la Disposición final primera del Decreto 174/2010, de 21 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el reglamento y la estructura de las áreas y sectores del Sistema de Salud de Aragón. En concreto, la norma elaborada vendría a dar desarrollo a la previsión establecida en el artículo 4 de dicho Reglamento, en cuanto a la información y garantía de los derechos de los usuarios del Sistema de Salud de Aragón, lo que, al margen de ser un principio que ha de informar la actividad de todos los servicios asistenciales propios del Servicio Aragonés de Salud, justifica de manera suficiente el establecimiento de unos dispositivos específicos de información y atención a los usuarios como los regulados en la Orden elaborada.

2) Valoración de las alegaciones presentadas.

La segunda parte del presente informe viene a recoger y analizar las alegaciones realizadas por diferentes entidades, en el curso del trámite de audiencia e información pública al que se ha sometido el proyecto normativo elaborado, de conformidad con lo previsto en el artículo 49 de la LPGA.

Las citadas alegaciones han sido objeto de valoración por parte de la Dirección General de Derechos y Garantías de los Usuarios, en informe relativo al trámite de audiencia e información pública emitido con fecha 21 de marzo de 2017 y en informe relativo a las alegaciones remitidas por las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos de 14 de junio de 2018, cuyas conclusiones se comparten sustancialmente por esta Secretaría General Técnica, siendo el cuidado estudio de las mismas por parte de la Dirección General de Derechos y Garantías de los Usuarios, el que permite determinar y conocer tanto el origen de la alegación y su contenido como las razones que llevan a aceptar o rechazar las respectivas propuestas.

Se pasa, a continuación, a resumir las observaciones y sugerencias realizadas, efectuando una síntesis de su contenido, e incorporando con relación a cada una de ellas la oportuna valoración o análisis.

Las alegaciones correspondientes al trámite de audiencia proceden de la Gerencia del Sector Sanitario Zaragoza III y Calatayud y del Servicio Aragonés de Salud compartiendo este último las alegaciones del primero respecto a los artículos 3.1 b), 3.2 y 3.3, pasando este artículo 3 a tener dos apartados en la nueva redacción.

Síntesis de las alegaciones y valoración de las mismas:

En las alegaciones realizadas se sugiere que la Administración sustituya la denominación oficinas de clientes por otra que haga referencia a usuarios, proponiendo una nueva redacción al artículo 3.1 b).

Se estima parcialmente la alegación presentada en el sentido de considerar más apropiado hablar de usuarios que de clientes, modificando la redacción inicial.

Asimismo, manifiestan que no debe existir una dependencia funcional de la citada Dirección General por lo que solicitan la modificación del artículo 3.2. En este sentido, el citado artículo deriva de las competencias atribuidas por el Decreto de estructura del Departamento, por lo que no procede la citada modificación. Se considera adecuado mantener la redacción inicial establecida en el artículo 3.2 "Los servicios de información y atención al usuario dependerán funcionalmente de la Dirección General competente en materia de derechos y garantías de los usuarios y orgánicamente del Gerente del sector correspondiente del Servicio Aragonés de Salud", doble dependencia que, a su vez, tiene desarrollo en los artículos 8 y 9 del proyecto normativo.

En cuanto a la posibilidad de modificar la redacción del artículo 3.3, se procede a su supresión y a su incorporación en el artículo 9.2, considerando más apropiada la ubicación propuesta por cuanto este artículo es el que matiza que las oficinas de información y atención al usuario dependen orgánica y jerárquicamente del gerente del sector.

También se plantea en el artículo 3 apartado 5 la posibilidad de incorporar los servicios de información y atención al usuario de centros concertados o privados que lo soliciten. No queda clarificado cómo podrá producirse dicha incorporación, dado que los servicios de información y atención al usuario que regula la presente disposición se refieren al ámbito organizativo interno de esta Administración que en nada afecta a los centros privados o concertados, por lo que se propone la supresión no sólo de este apartado sino de todas las menciones realizadas a centros privados que se producen a lo largo del articulado.

Por ello, se debe eliminar en la redacción final del artículo 2.2 del proyecto normativo, "Ámbito de aplicación", lo relativo a los derechos de los usuarios de los servicios sanitarios del sector privado.

Se considera que la coordinación de los cuidados no es un método de trabajo de los servicios de información y atención al usuario, por lo que se procede a su supresión en el artículo 4.3

No se hace mención a la alegación formulada respecto al artículo 4.2 (actual redacción artículo 5) relativa a que se contribuirá a la mejora de los servicios de información y atención al usuario mediante una serie de valores (trato digno, accesibilidad...) considerando que no se establece un plan de formación específico al respecto. En este sentido ha de señalarse que no resulta necesaria su incorporación por cuanto dentro de la línea de planificación del Instituto Aragonés de Administración Pública y de los planes de formación en el ámbito sanitario existen mecanismos para formar a los empleados públicos en sus respectivos ámbitos de actuación y más concretamente si estos vienen establecidos y determinados en el ámbito normativo. Además, el artículo 8.e) hace referencia a la planificación anual de la formación de los profesionales de atención al usuario, de acuerdo con las necesidades detectadas e incorporadas a los planes de formación del Servicio Aragonés de Salud y el artículo 10.2 e) -en la redacción inicial 12 f)- añade que corresponde al coordinador de sector de atención al usuario el "establecer el plan de formación específico, así como favorecer y fomentar la formación de los profesionales de los servicios de información y atención al usuario". En este sentido queda clarificado que existen planes de formación para el personal que mejorarán los servicios de información y atención al usuario.

Se cuestiona la existencia prevista en los artículos 5.2 y 10.1 e) de un responsable de coordinación funcional de los servicios de información y atención al usuario de la citada Dirección General, considerando que sus funciones se pueden ejercer por el Jefe de Servicio. Asimismo, señalan que debería estar regulada tal función en la relación de puestos de trabajo. A este respecto, tal y como señala el informe de la Dirección General, dicha figura ya está creada en la actual relación de puesto de trabajo

Proponen suprimir el artículo 6.1.c) por cuanto consideran que la comunicación interna entre profesionales y la organización no es una de las funciones de los servicios de información y atención a los usuarios. Se comparte el criterio de la Dirección General en el sentido de concretar la citada función, ya que dichos servicios deben ser los encargados de proporcionar información a los responsables de la gestión sanitaria de las incidencias reiteradamente manifestadas, tal y como aparece en la nueva redacción del articulado.

Proponen que el coordinador de información y atención al usuario tenga una titulación más genérica y abierta, con el fin de permitir otro tipo de perfiles profesionales. La Dirección General acepta parcialmente la propuesta realizada, ampliando la titulación a enfermería o medicina. Dicho perfil aparece posteriormente reflejado en el texto definitivo del proyecto normativo en el artículo 10 cambiando la denominación de "mecanismos de coordinación" a "coordinador de sector de atención al usuario", en el que se fija el perfil propuesto y se delimitan sus funciones que en el texto inicial aparecían en los artículos 11 y 12, considerando esta Secretaría General Técnica mucho más clarificadora la nueva propuesta y compartiendo los criterios de titulación exigidos.

Se propone la supresión del nombramiento de un supervisor, regulado en los artículos 7.2, 11.3 y 13.1 (artículo 11 en la nueva redacción), en los hospitales y en los centros médicos de especialidades y, por tanto, de la titulación para su desempeño que aparece cerrada a enfermería. En este sentido, se estima parcialmente dado que se establece que el Gerente del Sector nombrará un responsable que dependerá del coordinador del sector. Si bien es cierto que se suprime dicha figura de supervisor, no lo es menos que en la práctica el Gerente del Sector nombrará a un responsable en atención primaria y a un responsable en atención especializada. La titulación de este último es de enfermería, no admitiendo la citada Dirección General que se abra a otras titulaciones, entendiéndose idónea la titulación calificada inicialmente, estimándose ajustada a derecho la valoración realizada por la Dirección General. En la memoria económica se indica la existencia de dichos puestos y se propone una modificación de los niveles existentes. Ya ha quedado indicado que la citada Orden no podrá conllevar, en ningún caso, incremento del capítulo de gastos de personal del Servicio Aragónés de Salud.

La titulación del responsable de atención primaria, regulada en el artículo 14.1 (artículo 12 en la nueva redacción) requiere ser un "profesional de gestión y servicios generales que ostente o haya ostentado un cargo de responsabilidad vinculado en la atención al usuario". La Gerencia del Sector sanitario no entiende por qué en atención especializada deben ser profesionales de enfermería y en atención primaria profesionales de gestión y servicios generales. Se comparte el criterio de la citada Dirección General en el sentido de que en atención primaria las unidades de admisión de los centros de salud realizan básicamente tareas de citación y trámites burocráticos, búsquedas de historias clínicas y gestión de tarjetas sanitarias entre otras, por lo que el perfil competencial de la persona responsable es más administrativo que asistencial, proporcionando la competencia asistencial el coordinador médico.

Asimismo, proponen una modificación del párrafo segundo del artículo 14, que no se entra a valorar por la Dirección General pero que se suprime en la redacción definitiva.

En definitiva, respecto a la organización propuesta, habida cuenta del informe emitido por el Departamento de Hacienda y Administración Pública, debe modificarse la denominación de dichos puestos sin que conlleve modificación del nivel de los mismos, con el fin de que no suponga incremento económico para el Servicio Aragonés de Salud, puesto que tal y como señala el artículo 7.3 en la versión definitiva, corresponde al mismo dotar a los servicios de información y atención al usuario del personal sanitario y administrativo necesario para prestar este servicio los ciudadanos. Por ello, habrán de ajustarse las plantillas orgánicas sin que conlleve coste económico para el Servicio Aragonés de Salud.

El artículo 15 hace referencia al perfil competencial de los profesionales pertenecientes a un servicio de información y atención al usuario. Se considera que la lista de competencias es apropiada, proponiendo algunas modificaciones que son tenidas en cuenta y que dan lugar a una mejora en la redacción del texto definitivo que se concreta en el artículo 15 (artículo 13 de la nueva redacción).

Los artículos 18 y 19 pasan a regularse en un único artículo 18, haciendo más coherente la tramitación y respuesta de las quejas, sugerencias y agradecimientos.

Se considera que no se sigue el mismo procedimiento según se trate de atención primaria o atención especializada. A este respecto ha de señalarse que no es que se sigan distintos procedimientos, sino que cuando no existe oficina de información al usuario llega a la Dirección de Atención Primaria, tal y como señala el artículo 19.4 (en la nueva redacción 18.4).

Por otro lado, se procede a la modificación del artículo 19.5 (en la nueva redacción 18.5) en el sentido de que la propuesta de contestación debe realizarse por acuerdo favorable del Gerente o directivo en quien delegue, tanto en atención primaria como en especializada.

Alegaciones del Servicio Aragonés de Salud

Síntesis de las alegaciones y valoración de la mismas:

Respecto a las alegaciones del Servicio Aragonés de Salud ha de matizarse que por parte de la citada Dirección General se ha modificado la organización de los servicios de información y atención al usuario, existiendo en cada sector un coordinador de información y atención al usuario con la titulación de enfermería y medicina y que coordinará la atención primaria y especializada y un responsable de información y atención al usuario en atención especializada, con la titulación de enfermería

y otro en atención primaria entre profesionales administrativos de la dirección gestión que ostenten o hayan ostentado un cargo de responsabilidad vinculado al usuario, responsables ambos que serán nombrados por el gerente de cada sector.

Por otro lado, respecto a la dependencia funcional y orgánica establecida, se considera plenamente conforme a la distribución competencial determinada en el Decreto de estructura del Departamento de Sanidad y del Servicio Aragón de Salud, habiendo corregido la Dirección General aquellas cuestiones que podían plantear problemas de estructura en la aplicación práctica.

Respecto a las alegaciones formuladas en el trámite de información pública ha de señalarse que únicamente se han presentado dos alegaciones.

La primera de ellas es formulada por D. Miguel Ángel Lorente López, quien considera que los servicios de información y atención al usuario deberían estar integrados no sólo por profesionales sanitarios y personal administrativo sino también por otros profesionales cualificados que históricamente han desempeñado estas funciones, como son los trabajadores sociales o personal de otras categorías profesionales. A este respecto ha de señalarse que se considera adecuado el perfil sanitario asistencial general basado en las titulaciones de medicina y enfermería y el perfil de personal administrativo previsto en el proyecto normativo.

La segunda es formulada por el Colegio Profesional de Trabajo Social Aragón, que reitera la realizada por D. Miguel Ángel Lorente López. Asimismo, considera inadecuada la referencia en la exposición de motivos al plan de atención al usuario de los sistemas de salud y servicios sociales, en tanto que no está clara la vigencia de dicho plan ni en qué medida se concreta la coordinación entre los sistemas de salud y los servicios sociales. En este sentido la Dirección General considera que, aunque el plan no está vigente fue el origen del proyecto de información y atención al usuario y de las actuaciones llevadas a cabo por el actual Departamento competente en servicios sociales, siendo válida su mención. No obstante, en la redacción definitiva se ha procedido a su modificación y clarificación.

Por último, ha de señalarse que la Dirección General, a lo largo de la tramitación del proyecto de Orden, ha realizado alguna modificación del texto normativo, suprimiendo, mejorando o ampliando su redacción inicial:

- 1.- Se considera adecuada la estructura incardinada en el artículo 7 relativa a la existencia de un "coordinador de información y atención al usuario de atención primaria y especializada" y un "responsable de información y atención al usuario en atención especializada" y un "responsable de información y atención al usuario en atención primaria", dependiendo estos últimos del coordinador del sector
- 2.- Se mejora la estructura y organización del proyecto normativo.

Alegaciones presentadas por las distintas Secretarías Generales Técnicas:

a) Alegaciones de la Secretaría General Técnica del Departamento de Hacienda y Administración Pública

La Inspección General de Servicios emite informe en el sentido de que debería considerarse que, conforme al artículo 24 del Decreto 311/2015, de 1 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Hacienda y Administración Pública, le corresponde el análisis con carácter previo a su implantación de los procedimientos administrativos. Asimismo, señala que le corresponde emitir informe con carácter preceptivo sobre las propuestas de modificación de estructuras orgánicas de la Administración y sobre las funciones de mejora de la calidad de la Administración, entre las que se encuentra el seguimiento de las quejas y sugerencias.

En este sentido, ha de señalarse que estos trámites se consideran realizados a la vista del informe emitido por el referido órgano de control. En el mismo, aunque se señala que deben emitir informe con carácter preceptivo sobre las propuestas de modificación de las estructuras orgánicas, también se informa que la norma remitida no aborda una modificación de estructura, por lo que se considera conforme a derecho el trámite cumplimentado, tal y como señala el informe de la Dirección General, indicando que la misma no responde a una creación de nuevos órganos o estructuras sino a una coordinación y estandarización de los ya existentes.

Por otro lado, propone ampliar la descripción del objeto de la norma del artículo 1, en el sentido de incorporar al mismo el procedimiento de tramitación de quejas, sugerencias, agradecimientos y gestiones de apoyo, por formar parte de la regulación contenida en el proyecto. Dicha alegación es incorporada al texto del proyecto por la Dirección General, precisando el objeto del proyecto normativo.

Considera que en la estructura de los servicios de información y atención al usuario que contempla el artículo 3 de la Orden elaborada debería suprimirse o sustituirse la mención a la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón, por la mención al 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 este sentido se considera más adecuada la referencia legal realizada por la Dirección General de Derechos y Garantías de los Usuarios, dado que dicha norma tiene vocación de permanencia frente a los Decretos de estructura orgánica de los Departamentos.

Se propone que en el artículo 17.1 se sustituya la mención del artículo 112 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por la relativa al artículo 30.3 de la Ley 5/2013, de 20 de junio, de Calidad de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón. Se procede, así, a incorporar este último,

dado que ambos hacen referencia a que las quejas no tienen naturaleza de recurso administrativo. Asimismo, considera que las sugerencias no pueden presentarse verbalmente, por lo que debería modificarse la redacción prevista. Debe modificarse la redacción del artículo 17.7 para que, en todo caso, se presenten por escrito, ya que verbalmente no queda constancia de la misma y la sugerencia tiene el mismo tratamiento que la queja, tal y como señala la Ley 5/2013, de 20 de junio.

Respecto al artículo 19 señalan algunos defectos de redacción que son modificados por la Dirección General. Además, señalan que debe concretarse el procedimiento. En este sentido, se considera que debe modificarse el contenido del artículo 18, en el sentido de determinar, concretar y clarificar el procedimiento en cuanto a su iniciación, ordenación instrucción (solicitud de informes) y finalización.

Se modifica el artículo 20 letra a), en el sentido de que ya no se establece como un criterio de calidad la resolución del procedimiento en el plazo de un mes.

Se mantiene la Disposición final primera relativa a los términos genéricos, pero se revisa todo el texto normativo utilizando terminología inclusiva.

b) Alegaciones de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia.

Propone algunas modificaciones de la exposición de motivos, la corrección de erratas y mejoras de redacción como la inclusión del artículo 71.55.^a en relación con las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de sanidad que se han incorporado al texto del proyecto normativo.

No se ha procedido a incluir en la exposición de motivos la mención de la modificación del Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio del Gobierno de Aragón, por cuanto dicho Texto continúa en vigor.

Por otro lado, propone modificar en el articulado algunos defectos de redacción, organización y de cumplimiento de las directrices de técnica normativa, sugerencias que han sido atendidas e incorporadas al texto del proyecto normativo (artículos 3, 5, 11, 12, 14, 15 y 16).

Finalmente, propone clarificar la dependencia funcional y orgánica de los servicios de información y atención al usuario. Dichas modificaciones se han realizado, tal y como ha quedado especificado en las alegaciones realizadas por parte del Servicio Aragonés de Salud (artículos 3 y 9).

c) Alegaciones de la Secretaría General Técnica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales.

Se sugiere la eliminación de la cláusula de genero utilizando una terminología inclusiva a lo largo del articulado. En este sentido se considera ajustada a derecho la decisión de la Dirección General de mantener la

Disposición final primera relativa a términos genéricos, pero se revisa todo el texto normativo utilizando terminología inclusiva.

No se realiza ninguna mención a la posibilidad de contemplar no sólo a los usuarios sino también a familias para que puedan hacer uso de los servicios de información y atención al usuario. En este sentido, ha de señalarse que en lo que afecta a las quejas, sugerencias, agradecimientos y gestiones de apoyo a las personas usuarias está previsto que puedan ser presentadas por la persona afecta o por otra persona, tal y como señala el artículo 17.3 del texto normativo.

Por último, señalar que la Dirección General de Derechos y Garantías de los Usuarios no realiza mención relativa al informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública, si bien ha de reiterarse la cautela derivada del informe emitido con fecha 31 de mayo, por esta Secretaría General Técnica, en el sentido de que la Orden aprobada no podrá conllevar, en ningún caso, incremento del capítulo de gastos de personal del Servicio Aragonés de Salud.

3) Análisis del contenido material.

3.1) Análisis del Título.

El enunciado de la Orden que conforma su título forma parte del texto y permite su identificación e interpretación. Así, la denominación de la Orden permite identificar el contenido normativo que establece, aclarando el ámbito material relativo a la organización y coordinación de los servicios de información y atención al usuario y el procedimiento de tramitación aplicable a quejas, sugerencias y otras actuaciones.

3.2 Análisis de la parte expositiva.

Realizando un examen del texto del proyecto de Decreto, procede comenzar señalando que el preámbulo o texto introductorio debe facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión del objetivo de la norma, aludiendo a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta.

El texto que antecede al articulado del proyecto cumple estos requisitos mínimos, incluyendo la oportuna referencia a la Constitución, al Estatuto de Autonomía, al Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, a la Ley 5/2013, de 20 de junio, de calidad de los Servicios Públicos de la Administración de la Comunidad de Aragón, a la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón, y al Decreto 23/2016, de 9 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que aprueba la estructura orgánica del Departamento de Sanidad y del Servicio Aragonés de Salud, con el fin de coordinar los servicios y unidades de atención al usuario, ya existentes, en el sistema sanitario de la Comunidad Autónoma de Aragón, estandarizando las funciones y la organización de dichos servicios y unidades, reafirmando la vocación de los

mismos de situar al usuario en el centro del sistema y orientándose hacia la persona y sus necesidades.

Se entiende necesario, a su vez, por las razones señaladas anteriormente, incorporar asimismo una mención al Decreto 174/2010, de 21 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el reglamento y la estructura de las áreas y sectores del Sistema de Salud de Aragón, para fundamentar tanto la regulación de los servicios de información y atención al usuario como la competencia del Consejero de Sanidad para la aprobación de la Orden elaborada.

Se han introducido en el texto mejoras como las relativas a la competencia atribuida por el Estatuto de Autonomía en materia de sanidad o la eliminación de la alusión al Plan de Atención al Usuario de los Sistemas de Salud y Servicios Sociales, que actualmente no estaba en vigor.

3.3) Análisis de las directrices de técnica normativa.

Desde el punto de vista de técnica normativa (art. 37.3 Ley 2/2009) debemos acudir a la Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón (DTN).

Con arreglo a la directriz 13 se entiende que debe incorporarse a la parte expositiva una referencia a los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, informes evacuados, es decir, al informe de esta Secretaría General Técnica y de la Secretaría General Técnica de Hacienda y Administración Pública, así como la información pública y la audiencia de entidades y sectores afectados. Esta información debe figurar en un párrafo independiente antes de la fórmula promulgadora.

3.4) Contenido del articulado.

En relación con el contenido del articulado, cabe efectuar las siguientes consideraciones que han sido valoradas en el estudio del trámite de audiencia e información pública:

Objeto y ámbito.

Debe modificarse el ámbito de aplicación del proyecto normativo suprimiendo el apartado 2 del artículo 2 relativo a entidades privadas, tal y como ha quedado indicado con anterioridad.

Estructura de los Servicios de Información y Atención al Usuario

Debe añadirse en el artículo 3 un párrafo segundo que clarifique la estructura orgánica y funcional, tal y como se ha indicado.

"2. Los servicios de información y atención al usuario dependerán funcionalmente de la Dirección General competente en materia de derechos y garantías de los usuarios y orgánicamente del Gerente del sector correspondiente del Servicio Aragonés de Salud".

Principios y orientación de los Servicios de Información y Atención al Usuario.

Se **suprime** el artículo 6.2 y se incorpora una **nueva redacción** en el artículo 5.4. en el siguiente sentido.

"Se publicará una carta de servicios y compromisos de información y atención al usuario, que se actualizará periódicamente y se pondrá a disposición de los ciudadanos".

Con ello, se unifican los criterios de las cartas de servicio, de manera que no sea necesario que cada servicio de información y atención al usuario elabore y publique una carta de servicios y compromisos, logrando uniformidad y coordinación en la actuación administrativa.

En este sentido, resulta necesario modificar el artículo 10.2.c) que determina que cada coordinador de sector determina los estándares y los compromisos de las cartas de servicios.

Se sustituye en el artículo 10.2 c) la palabra "determinar" por la palabra "coordinar", quedando redactado:

"c. Coordinar los estándares y los compromisos de la carta de servicios con el fin de asegurar una atención de calidad en el desarrollo de las funciones propias del Servicio de Información y Atención al Usuario".

Respecto a la formación, tal y como se ha señalado en el cuerpo de este informe, dado que al coordinador del sector de atención al usuario no le corresponde establecer el plan de formación sino coordinarlo, se añadiría un apartado 5 al artículo 5 y se modificaría el apartado 2. e) del artículo 10, en el siguiente sentido:

"Art 5.5 Se establecerán planes de formación para favorecer y fomentar la formación de los profesionales".

"Art 10.2 e) Coordinar el plan de formación específico, así como favorecer y fomentar la formación de los profesionales de los Servicios de Información y Atención al Usuario".

Organización de los Servicios de Información y Atención al Usuario.

En el artículo 7.1 debe determinarse quién nombra al coordinador de sector de información y atención al usuario de atención primaria y atención especializada. Con ello se logra clarificar el contenido del precepto.

Coordinación con entidades

El artículo 15 regula la tutela de los derechos reconocidos a los usuarios, tendiendo a una armonización de los sistemas de información con entidades

concertadas y privadas. Dicha coordinación excede del ámbito organizativo interno de la presente disposición. Debe abarcar no sólo a las entidades concertadas sino también a aquellas con las que la Administración haya suscrito un convenio o un contrato, debiendo modificarse la redacción del título del capítulo tercero en el siguiente sentido, "coordinación con entidades" suprimiendo a las entidades privadas e incluyendo a las concertadas, contratadas o conveniadas.

Se modifica el Capítulo III, debiendo modificarse en el siguiente sentido:

"CAPÍTULO III Coordinación con entidades

Artículo 15.- Derechos de las personas usuarias de los Sistemas de Salud en entidades concertadas, contratadas o conveniadas.

Los poderes públicos deberán garantizar la necesaria coordinación con las entidades concertadas, contratadas o conveniadas en el sistema de salud como forma de tutelar los derechos de información y autonomía del paciente, así como lo previsto sobre documentación clínica, intimidad y confidencialidad de los usuarios. Con el fin de lograr este objetivo, se tenderá a la armonización de los sistemas de información."

Presentación de quejas, sugerencias y agradecimientos

Se modifica el párrafo primero del artículo 17.3, dado que en la redacción inicial sólo se tramitaban las quejas si contenían los datos establecidos en el mismo, lo cual era discriminatorio respecto a aquellos que lo presentaban conforme al modelo del Anexo I.

El citado artículo queda redactado del siguiente modo:

"Las quejas que se realicen por escrito en formato distinto al previsto en el Anexo I deberán contener los siguientes datos, debiendo ser recabados por la propia Administración siempre que existan datos de identificación suficientes".

Se modifica el artículo 17.7 en el siguiente sentido, tal y como se ha señalado en el presente informe:

"Las sugerencias podrán formularse por escrito y los agradecimientos podrán formularse verbalmente o por escrito, cumplimentando, en este último caso, el modelo establecido al efecto en el Anexo II de la presente Orden. No obstante, se admitirán sugerencias y agradecimientos que se presenten por escrito en un formato distinto".

Tramitación y respuesta de las quejas, sugerencias y agradecimientos

Se modifica el artículo 18 en el sentido de determinar, concretar y clarificar el procedimiento en cuanto a su iniciación, ordenación e instrucción.

4) Conclusiones.

Primera.- En lo que afecta a la tramitación del procedimiento, debe entenderse que la misma ha sido plenamente conforme con los requisitos previstos en la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, tal y como se ha señalado en el presente informe.

Segunda.- Respecto a la memoria económico financiera, y de acuerdo con lo manifestado en el informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública, ha quedado incorporado al texto de la Orden, en su parte final, la previsión de que la aplicación de la norma aprobada no podrá conllevar incremento del capítulo de gastos de personal del Servicio Aragonés de Salud. Por ello, los ajustes que pudieran llevarse a cabo en las plantillas orgánicas como resultado de esta Orden, habrán de producirse sin que ello conlleve coste económico para el Servicio Aragonés de Salud.

Tercera.- Dado el carácter organizativo e interno que reviste la norma, aunque la actividad de los servicios regulados, como ocurre con la mayor parte de los servicios administrativos, incida sobre la atención a los usuarios y a la realización de sus derechos, procede delimitar adecuadamente el ámbito de aplicación de la norma, y eliminar cualquier mención a servicios sanitarios privados, máxime cuando no se ha dado trámite de audiencia a organizaciones del sector privado al considerar la naturaleza autoorganizativa del proyecto normativo.

Cuarta.- En lo que respecta al contenido del proyecto normativo, se considera adecuada la nueva redacción, resultante de los trámites de información y audiencia pública, resultando más clarificadora y acorde que la versión inicial, añadiendo asimismo las correcciones que se derivan del presente informe y otras correcciones de mero carácter formal que contribuyen a una mejor redacción del texto normativo.

Quinta.- Por todo ello, y de mutuo acuerdo con la Dirección General de Derechos y Garantías de los Usuarios en cuanto órgano responsable de su elaboración, se fija la versión final del proyecto definitivo, para su oportuna elevación a la Consejera de Sanidad, para su aprobación, en ejercicio de la habilitación normativa señalada en el Decreto 174/2010, de 21 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el reglamento y la estructura de las áreas y sectores del Sistema de Salud de Aragón.

Zaragoza, 6 de agosto de 2018
LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE
SANIDAD

Consta firma

María P. Rico Coarasa