

MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA Y REGULA EL MAPA SANITARIO DE ARAGÓN

Esta memoria se elabora de conformidad con el artículo 48 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

El proyecto de decreto está elaborado por la Dirección General de Asistencia Sanitaria en virtud de la Orden de 19 de septiembre de 2019, de la Consejera de Sanidad, por la que se acuerda iniciar el procedimiento para la elaboración de esta norma.

1. NECESIDAD DE APROBACIÓN NORMATIVA

No existe una definición legal del mapa sanitario, pero se considera como tal el instrumento de planificación con las demarcaciones geográficas en que se estructura el Sistema de Salud de Aragón para el cumplimiento de sus fines de acuerdo con las reglas y factores establecidos en la legislación básica estatal y normativa que la desarrolla.

Entre las demarcaciones geográficas, el área de salud constituye el marco de planificación y desarrollo de las actuaciones sanitarias, con la financiación y dotación necesarias para prestar los servicios de atención primaria y especializada, que asegura la continuidad del proceso asistencial y la accesibilidad a los servicios del usuario.

Como regla general, extiende su acción a una población no inferior a 200.000 habitantes ni superior a 250.000 y en su delimitación se atiende a factores geográficos, socioeconómicos, demográficos, laborales, epidemiológicos, culturales, climatológicos y de dotación de vías y medios de comunicación, así como a las instalaciones sanitarias teniendo en cuenta la ordenación territorial establecida por el Gobierno de Aragón y los criterios definidos en la Ley General de Sanidad.

La zona de salud es el marco territorial elemental para la prestación de la atención primaria de salud, de acceso directo de la población, accesible desde todos los puntos y capaz de proporcionar a ésta una asistencia continuada, integral y permanente. Se delimita atendiendo a factores de carácter geográfico, demográfico, social económico, epidemiológico, cultural y viario y teniendo en cuenta los recursos existentes y la ordenación territorial establecida por el Gobierno de Aragón.

La población a atender en cada zona de salud podrá oscilar, de acuerdo con el artículo 1.2 del Real Decreto 137/1984, de 11 de enero, sobre estructuras básicas de salud, entre 5.000 y 25.000 habitantes, aunque con carácter excepcional podrá determinarse una zona cuya cifra de población sea inferior a 5.000 habitantes para medios rurales donde la dispersión geográfica u otras condiciones del medio lo aconsejen, o abarcar una población



mayor cuando las circunstancias poblacionales lo aconsejen. Cuando la zona de salud esté constituida por varios municipios se fijará un municipio como cabecera, cuya ubicación no será distante del resto de municipios en tiempo superior a treinta minutos con los medios habituales de locomoción, y en el que se ubicará el centro de salud.

De acuerdo con este contenido, el Decreto 130/1986, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, aprobó con carácter definitivo el mapa sanitario de la Comunidad Autónoma con cuatro áreas de salud. Desde entonces ha estado sujeto a múltiples modificaciones por su dinamismo y por la necesidad de adecuarlo tanto a los cambios en las estructuras sanitarias como a las transformaciones sociales, territoriales y poblacionales.

Especial mención merece el Decreto 174/2010, de 21 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprobó el Reglamento de la estructura y funcionamiento de las áreas y sectores del Sistema de Salud de Aragón. En el artículo 2.3 de dicho reglamento, para alcanzar una mayor descentralización, se incrementaron las cinco áreas de salud existentes en ese momento a ocho, y se identificó el ámbito geográfico de los sectores sanitarios, organización administrativa instrumental de cada área de salud, con el de ésta.

Posteriormente, el Decreto 32/2015, de 9 de marzo, del Gobierno de Aragón, modificó dicho artículo al fijar una estructura uniprovincial de Áreas de Salud: Área I (Sector de Huesca), Área II (Sector de Zaragoza) y Área III (Sector de Teruel). Esta modificación se justificaba, según consta en el Dictamen 22/2015, de 27 de enero, del Consejo Consultivo de Aragón, en que los resultados de accesibilidad y equidad perseguidos no se habían alcanzado, generando mayores problemas de organización, coordinación y aprovechamiento de los recursos existentes.

La modificación, por su complejidad, quedó sujeta a un régimen de plazos. La disposición transitoria única del Decreto 32/2015, de 9 de marzo, del Gobierno de Aragón, establecía un plazo de seis meses desde la fecha de publicación del Decreto para la adecuación de las estructuras de los sectores existentes a las áreas uniprovinciales, plazo ampliable por otros seis meses en el caso de que dicha adecuación no se hubiese producido en el periodo de seis meses indicado, como así ocurrió.

Posteriormente 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 disposición transitoria tercera, prorrogó la vigencia de la estructura de ocho áreas de salud hasta la aprobación de los Estatutos del Servicio Aragonés de Salud, estableciendo para ello en su disposición final primera el plazo de un año desde la entrada en vigor de dicho decreto.

La aprobación estatutaria no se ha producido, ni se ha dictado la orden por la que se inicia el procedimiento de elaboración de los estatutos del Servicio Aragonés de Salud, por



lo que sigue vigente la estructura de las ocho áreas de salud, que ha resultado adecuada para el cumplimiento de los fines perseguidos.

No obstante, la vinculación de la eficacia del área única a un hecho incierto ha generado una situación de provisionalidad e inseguridad jurídica que no conviene mantener. No habiéndose aprobado los estatutos del Servicio Aragonés de Salud dentro del plazo previsto, se considera conveniente en este momento aprobar un nuevo decreto que clarifique la situación actual consolidando las ocho áreas de salud actuales con sus correspondientes zonas de salud para generar un marco normativo estable y predecible.

En cuanto elemento de planificación territorial, el instrumento idóneo para regular el número y la delimitación de las diferentes áreas de salud es el Mapa Sanitario de Aragón. Sin perjuicio de la organización administrativa instrumental del área, que son, por un lado, los sectores sanitarios, que existirán en cada una de ellas para la provisión de los servicios sanitarios en la Comunidad Autónoma de Aragón, y por otro, las estructuras del Servicio Aragonés de Salud, ya que según el artículo 8 del Texto Refundido de la Ley del Servicio Aragonés de Salud, aprobado mediante Decreto Legislativo 2/2004, de 30 de diciembre, en el ejercicio de sus competencias este organismo autónomo se acomodará a la delimitación territorial fijada por el Gobierno de Aragón en el mapa sanitario de la Comunidad Autónoma.

Con la aprobación del Decreto también se pretende impulsar y actualizar la regulación del mapa sanitario ante el tiempo transcurrido desde su aprobación, ya que numerosos preceptos han quedado superados una vez consolidada y desarrollada la estructura del Sistema de Salud de Aragón.

También se pretende superar esa situación de transitoriedad e inseguridad jurídica generada por las últimas modificaciones normativas en el ámbito de la estructura y funcionamiento de los áreas y sectores sanitarios.

No obstante, su aplicación no supondrá cambios sustanciales con relación a la situación actual, dado que durante este tiempo se ha mantenido la vigencia de las ocho áreas de salud y la estructura de sus sectores. Sí se incluye una nueva denominación, "*Mapa Sanitario de Aragón*", para diferenciarlo de la normativa anterior, y dado el contenido territorial, al enumerar las áreas de salud se ha eliminado la referencia al sector sanitario, organización administrativa del área, que son objeto de regulación específica.

De igual manera, se pretende impulsar el Mapa Sanitario de Aragón como instrumento para la organización territorial del Sistema de Salud de Aragón dotándolo de mayor visibilidad y accesibilidad para los ciudadanos y profesionales. Con razón del referido dinamismo, y en colaboración con Instituto Geográfico de Aragón (IGEAR), se incorpora una herramienta gráfica que permita que las sucesivas actualizaciones del mapa sanitario se lleven a cabo de una forma más ágil, interactiva y participativa.



2. INSERCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

El artículo 43 de la Constitución Española de 1978, reconoce el derecho a la protección de la salud, atribuyendo a los poderes públicos la competencia para organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios.

En virtud del artículo 149.1.16ª del texto constitucional se aprobó la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que establece que las Comunidades Autónomas constituirán en su territorio demarcaciones geográficas para poner en práctica los principios generales y las atenciones básicas a la salud, estableciendo los factores y reglas a tener en cuenta para su delimitación. Por su parte, el artículo 1 del Real Decreto 137/1984, de 11 de enero, sobre estructuras básicas de salud, refiere a la delimitación de la zona de salud y la población a atender en ella.

El artículo 14.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón, dentro de los derechos de los aragoneses y aragonesas, establece que todas las personas tienen derecho a acceder a los servicios públicos de salud en condiciones de igualdad, universalidad y calidad, y los usuarios del sistema público de salud tienen derecho a la libre elección de médico y de centro sanitario, en los términos que establecen las leyes:

En ejercicio de la competencia exclusiva en materia de sanidad prevista en el artículo 71.55ª del Estatuto de Autonomía de Aragón, se aprobó la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón, que en su Título VI, "Organización territorial del Sistema de Salud de Aragón", refiere a las áreas de salud y a las zonas de salud.

El texto que se acompaña viene a desarrollar y completar la legislación básica estatal en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón y la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón, con respecto a la estructura territorial del Sistema de Salud de Aragón.

La aprobación de esta disposición reglamentaria implica el ejercicio de la competencia que corresponde al Gobierno de Aragón para aprobar el Mapa Sanitario de Aragón, de acuerdo con el artículo 59.k) de dicha Ley, a propuesta de la Consejera de Sanidad. Además, cabe señalar que entre las atribuciones que corresponden a la persona titular del Departamento de Sanidad, el artículo 60.2.b) de la meritada Ley señala la estructuración, ordenación y planificación territorial en materia sanitaria.

El Decreto aprueba el Mapa Sanitario de Aragón con el contenido previsto en el anexo para consolidar la organización territorial del Sistema de Salud de Aragón en las ocho áreas de salud, con sus correspondientes zonas de salud, y regula su contenido.



Establecida la ordenación territorial, la norma se completa con el Reglamento de estructura y funcionamiento de las áreas y sectores, aprobado mediante Decreto 174/2010, de 21 de septiembre, del Gobierno de Aragón, que diferencia el sector sanitario como la organización administrativa de carácter instrumental en cada área de salud para la provisión de los servicios sanitarios en la Comunidad Autónoma de Aragón, y contiene: la organización de la actividad asistencial del área y del sector sanitario del Sistema de Salud de Aragón en las diferentes líneas asistenciales de atención primaria, especializada, sociosanitaria y de salud mental (Título I); las estructuras del Área de Salud (Título II); y los órganos de dirección, gestión, asesoramiento y participación del Área y del Sector (Título III).

El Mapa Sanitario tiene un obligado carácter dinámico y flexible que le permite adaptarse a los cambios organizativos, demográficos, sociales, económicos. Por ello, se considera necesario mantener en el nuevo texto un procedimiento anual para la revisión de la situación de las zonas de salud por el Comité de Ordenación sanitaria en base a las alegaciones y variaciones que se hayan presentado en cada periodo.

Se prevé la actualización del Mapa Sanitario por modificación de la zona de salud de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48.3 de la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón, por el Departamento responsable de Sanidad.

En la elaboración de este decreto se han tenido en cuenta los principios de buena regulación de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En virtud de ello, se ha procedido a revisar la regulación anterior, suprimiendo aquéllos preceptos que habían quedado sin aplicación al haberse consolidado la estructura del Sistema de Salud de Aragón.

Con carácter previo al inicio del procedimiento de elaboración se ha realizado el trámite de consulta pública previa, previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el Capítulo III, Sección 2ª, de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón. Se ha llevado a cabo a través del Portal de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto del Gobierno de Aragón y se ha formulado una aportación.

3. IMPACTO SOCIAL Y DE GÉNERO

En lo que afecta a la evaluación de impacto de género prevista en el artículo 18.3 y 19 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón, en este supuesto, se parte de un contexto territorial en el que no existen desigualdades de género y con la aprobación del nuevo decreto tampoco se prevé una alteración de esta situación siendo nula, por tanto, la valoración del impacto de género.



4. AUSENCIA DE COSTE ECONÓMICO

La norma propuesta no conlleva incremento de coste económico, ya que las demarcaciones geográficas que integrarán el Mapa Sanitario de Aragón son las mismas ocho áreas sanitarias que seguían vigentes, al no haberse producido los hechos a los que se vinculaba la entrada en vigor de las áreas uniprovinciales. La aplicación del contenido de este decreto se realizará con los recursos materiales y personales existentes sin precisar créditos presupuestarios adicionales a los ya disponibles.

Zaragoza, 26 de noviembre de 2019

El Director General de Asistencia Sanitaria,
CONSTA FIRMA

JOSE MARIA ABAD DIEZ
ASISTENCIA SANITARIA