

## **MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL ANTEPROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULA EL ACCESO POR REPRESENTACIÓN A SALUD INFORMA**

### **1. NECESIDAD DE PROMULGACIÓN DE LA NORMA**

Durante los últimos años, diversas normas han tratado de impulsar la modernización tecnológica de la Administración y potenciar el uso de medios electrónicos en las relaciones entre ésta y los ciudadanos. Como corolario de dicha normativa se dictó la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. La misma tiene por objeto regular de forma sistemática las relaciones «ad extra» de la Administración con los administrados.

Los artículos 5 y 6 de la Ley 39/2015, integrados en su Título I, relativo a los interesados en el procedimiento, establecen las condiciones de la actuación ante las Administraciones Públicas por medio de representación y de los Registros de Apoderamientos. Regula para ello tres tipos de poderes, uno general para cualquier actuación administrativa y ante cualquier Administración; uno para cualquier actuación administrativa ante una Administración u organismo concreto, sentido último al que aspira esta Orden aun cuando inicialmente tiene por objeto acceder por representación a una serie de datos en materia sanitaria; y por último, un poder para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante únicamente para la realización de determinados trámites especificados en el poder. La Ley establece que los poderes podrán otorgarse bien mediante comparecencia electrónica, bien mediante comparecencia personal. Los apoderamientos otorgados podrán inscribirse en un registro general de apoderamientos o en un registro particular de apoderamientos.

Por su parte, 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, regula los derechos a conocer la información asistencial y a acceder a la historia clínica. En relación a esta última, prevé el acceso por representación.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón son numerosas las iniciativas que se han desarrollado en los últimos años para la prestación de servicios públicos a los ciudadanos a través de medios electrónicos. De las implementadas por el Departamento de Sanidad hay que destacar la puesta en marcha de la web SaludInforma, hoy también disponible en forma de aplicación para dispositivo móvil. A través de dicho conjunto de aplicaciones informáticas, los ciudadanos pueden realizar gestiones tales como la consulta de citas o la solicitud de tarjeta sanitaria, así como acceder a la Carpeta de Salud.

No obstante, de su funcionamiento se ha puesto de manifiesto la necesidad de determinadas personas de acceder a dichos contenidos en representación de

otras que carecen de los medios o conocimientos necesarios para ello. Ejemplo paradigmático de ello es el caso de hijos que consultan la información relativa a sus padres de avanzada edad, o de padres respecto de sus hijos menores de edad.

## 2. INSERCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

La Orden que se pretende aprobar tiene por objeto complementar, principalmente, dos normas. Por un lado, la Orden de 8 de abril de 2003, del Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales, por la que se crea el Registro de Usuarios del Sistema de Salud de Aragón; y el Decreto 26/2018, de 6 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se crean los ficheros de datos de carácter personal Base de Datos de Quejas, Sugerencias y Gestorías en el Ámbito Sanitario y Base de Datos de Saludinforma y se modifican los ficheros Registro de Usuarios del Sistema de Salud de Aragón y Registro Autonómico de Voluntades Anticipadas del Departamento de Sanidad, que modifica parcialmente aquella Orden de 8 de abril de 2003.

Aun cuando la pretendida Orden no efectuará modificación alguna en ninguna de las dos normas precitadas, sí tiene incidencia en las bases de datos reguladas por las mismas.

Así, tiene por objeto regular el Registro de Usuarios del Sistema de Salud como registro particular de apoderamientos, permitiendo con ello acceder a los servicios ofrecidos por SaludInforma, si bien asimismo se establece la posibilidad de ampliar la representación inscrita en el mismo a otras relaciones electrónicas de los usuarios con la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, una vez puesto en funcionamiento el Registro General de apoderamientos de la Comunidad Autónoma de Aragón. Para ello, se atribuye interoperabilidad al registro de apoderamientos del Registro de Usuarios.

No obstante, no supone este derecho de representación una creación *ex novo* de la norma que se pretende aprobar. La regulación de este derecho de representación no es sino la concreción del derecho ya reconocido por el artículo 5 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común: «*Los interesados con capacidad de obrar podrán actuar por medio de representante, entendiéndose con éste las actuaciones administrativas, salvo manifestación expresa en contra del interesado*», derecho por tanto ya existente, pero que en relación a SaludInforma y el Registro de Usuarios carecía de desarrollo normativo y posibilidad técnica de registro de apoderamientos.

Igualmente este derecho de acceso por representación se encuadra en las previsiones 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, la cual prevé en su artículo 5 la posibilidad de comunicación de la información asistencial a las personas vinculadas al paciente por razones familiares o de hecho, en la medida en que aquél lo

permita, y en el artículo 18 la facultad de acceder a la historia clínica por representación debidamente acreditada.

No debe olvidarse tampoco la legislación de protección de datos. El artículo 12.2 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de Derechos Digitales, que incorpora a nuestro Derecho el Reglamento europeo de Protección de Datos, prevé el ejercicio por medio de representante legal o voluntario de los derechos de acceso, rectificación, supresión, limitación al tratamiento, portabilidad y oposición.

Por las razones expuestas, valorando que con posterioridad el proyecto será sometido a los trámites de audiencia o información pública, teniendo en cuenta que no tiene un impacto significativo en la actividad económica, no impone obligaciones relevantes a destinatarios y regula únicamente aspectos parciales de la materia, no se consideró necesario someter el proyecto a la consulta pública prevista en el artículo 133 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común.

Por último, dentro de este apartado, se hace necesario indicar dos cuestiones puramente jurídicas. La primera de ellas, relativa a la tramitación como proyecto de reglamento y no como Instrucción. La segunda, sobre la atribución de rango normativo de Orden y no de Decreto.

Sobre la primera, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (SSTTSS de 26 de noviembre de 2015, 17 de marzo de 2009, 20 de diciembre de 1996 y 30 de julio de 1996), el presente proyecto normativo tiene carácter general, regula derechos y deberes e innova el ordenamiento jurídico, excediendo el ámbito propio de las instrucciones, reguladas en el artículo 6 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuyo ámbito propio es el interno de la organización administrativa, dirigiendo la actividad del personal al servicio de la Administración, obligando sólo en función de la obediencia propia e inherente a la jerarquía administrativa.

En relación a la segunda de las cuestiones, ha de explicitarse el porqué de la atribución del rango jerárquico de Orden y no de Decreto del Gobierno. Para ello, ha de tenerse en cuenta varias cuestiones. En primer lugar, el Registro de Usuarios del Sistema de Salud, que se pretende usar como registro de apoderamientos y en el que se incluirán los datos de representantes y representados, se creó mediante Orden (la citada de 8 de abril de 2003). En segundo lugar, la incidencia de la aplicación de la Orden no sería de suficiente entidad como para considerarla como modificación de fichero de las previstas en el Decreto 98/2003, de 29 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan los ficheros de datos de carácter personal gestionados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, y que obligaría a tramitar como Decreto. En tercer lugar, la norma no tiene más objeto que precisar un derecho ya reconocido por la Ley 39/2015, como es el de actuar ante la Administración por medio de representante, no suponiendo una creación *ex-novo*. En cuarto lugar, que si los ficheros «SaludInforma» y

«Registro de Usuarios del Sistema de Salud» fueron modificados mediante el Decreto 26/2018 fue porque las modificaciones operadas por aquel en los mismos supusieron una alteración sustancial del fichero, incluso cambiando la titularidad de los mismos. Y en quinto y último lugar, el propio Decreto 26/2018, en su artículo 3, tras atribuir a la Dirección General competente en materia de derechos y garantías de los Usuarios la competencia sobre los ficheros en él regulados, establece en su apartado 2: **«Corresponde a los titulares de los órganos administrativos responsables de los ficheros de datos de carácter personal la adopción de las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad, seguridad e integridad de los datos y hacer efectivo el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición por parte de los afectados»**. Por ello, suponiendo el acceso por representación una arista del derecho de acceso, se considera suficiente, teniendo en cuenta la facultad otorgada por el Decreto 26/2018, el rango normativo de Orden para la regulación de dicho acceso por representación.

### 3. IMPACTO SOCIAL Y POR RAZÓN DE GÉNERO

El impacto social y por razón de género es efectuado en pieza aparte, integrado también en el presente expediente.

### 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 Orden para el acceso por representación a los servicios de Salud Informa, no conlleva gastos para esta Administración, dado que su redacción es efectuada desde la Dirección General de Derechos y Garantías de los Usuarios, siendo coordinada y supervisada por la Secretaría General Técnica del Departamento de Sanidad.

Por otra parte, la implantación del contenido de la Orden tampoco ha de generar coste alguno, en la medida en que las modificaciones operadas en las aplicaciones correspondientes a Salud Informa y al Registro de Usuarios del Sistema de Salud ya se hallan previstas en respectivos contratos vigentes en la actualidad.

En este sentido, se formuló solicitud de informe al Servicio de Gestión Económica, Contratación y Asuntos Generales de la Secretaría General Técnica del Departamento de Sanidad, el cual emitió informe con fecha de 18 de diciembre de 2019, concluyendo: *«Ese centro gestor considera que las modificaciones que conllevará el proyecto de Orden para acceder por representación a los contenidos ofrecidos por "SaludInforma" en las*

*aplicaciones correspondientes ya se hallan previstas en los contratos vigentes relacionados en el párrafo anterior [los correspondientes a SaludInforma y a la base de datos de Usuarios del Sistema de Salud]. Por ello, tras analizar el citado proyecto y partiendo de la base de que estas modificaciones se encuentren efectivamente previstas en los contratos vigentes, este Servicio no considera que exista ningún otro elemento en el proyecto que pueda ser susceptible de generar incremento de coste». Se adjunta al presente escrito copia del mencionado informe.*

## **5. ELABORACIÓN DE LA NORMA**

El presente proyecto normativo se elabora por la Dirección General de Derechos y Garantías de los Usuarios del Departamento de Sanidad, en virtud de lo dispuesto por el artículo 48.1 de la Ley 2/2009, del Presidente y del Gobierno de Aragón, que encomienda dicha elaboración al centro directivo competente, habida cuenta de las competencias atribuidas por el artículo 20 del Decreto 23/2016, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Sanidad y del Servicio Aragonés de Salud, y de la titularidad de ficheros efectuada por el Decreto 26/2018, que atribuye a dicha Dirección General, entre otros, la de los ficheros de «Base de datos de SaludInforma» y «Registro de Usuarios del Sistema de Salud de Aragón». 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 elaboración del proyecto reglamentario se ha realizado con el apoyo de la Dirección General de Administración Electrónica y Sociedad de la Información, así como la Secretaría General Técnica del Departamento de Sanidad.

La citada colaboración se ha producido sin perjuicio de los preceptivos trámites de participación ciudadana y de audiencia e información pública que serán convocados en fecha posterior a la incorporación a expediente de la presente Orden, conforme a lo previsto en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón y en la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, respectivamente.

Zaragoza, 24 de enero de 2020.

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



Consta firma

**Félix Gracia Romero**