



MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE ORDEN DE LA CONSEJERA DE SANIDAD POR LA QUE SE MODIFICA EL MAPA SANITARIO DE ARAGÓN.

I.-INTRODUCCIÓN.

La Orden de 3 de marzo de 2022, de la Consejera de Sanidad acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto de Orden por la que se modifica el mapa sanitario de Aragón, disponiendo encomendar la elaboración y tramitación del mismo a la Dirección General de Asistencia Sanitaria del Departamento de Sanidad, sin perjuicio de la coordinación y supervisión e impulso por la Secretaría General Técnica de este departamento.

La citada orden dispone así mismo, que la elaboración de esta disposición general deberá ajustarse al procedimiento establecido en la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, así como a lo previsto en la ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En el momento de elaborar esta memoria justificativa, la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, en la redacción dada por entre otras normas, la Ley 4/2021, de 29 de junio, ha sido objeto de derogación por la disposición derogatoria Única del Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, si bien, es de plena aplicación al procedimiento de elaboración de este proyecto normativo, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria única del propio Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, al tratarse de un procedimiento ya iniciado por medio de orden de la titular del departamento de sanidad de 3 de marzo de 2022.

El artículo 48 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, establece que el órgano directivo competente procederá a elaborar un borrador de la disposición normativa, de acuerdo con las directrices de técnica normativa del Gobierno de Aragón, acompañado de una memoria justificativa que contendrá una serie de elementos, que en este supuesto concreto son los siguientes:

- Una justificación del cumplimiento de todos los principios de buena regulación.
- El impacto social de las medidas que se establezcan.
- Fundamentación de la ausencia del trámite de consulta pública previa, así como de los trámites de información pública y de audiencia.
- Ausencia de coste económico de las medidas a adoptar con la modificación normativa.
- Cualquier otra consideración que se estime de especial relevancia.



Antes de analizar cada uno de ellos, se hace necesario analizar de manera breve y, justificar la necesidad de la norma y, su inserción en el ordenamiento jurídico.

Se pasa a analizar cada uno de los elementos relacionados:

II.-NECESIDAD DE PROMULGACIÓN DE LA NORMA.

El proyecto normativo tiene por objeto la modificación parcial, actualizándolo, del actual mapa sanitario aprobado por medio del Decreto 168/2021, de 26 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba y regula el mapa sanitario de Aragón, como consecuencia de la aceptación por parte del Comité de Ordenación Sanitaria de la alegación efectuada por la Gerencia del Sector de Barbastro.

Dicho Decreto 168/2021, de 26 de octubre, en su artículo 2, define el mapa como el instrumento estratégico de planificación y gestión sanitaria que divide el territorio aragonés en demarcaciones geográficas que dotan de estructura territorial al Sistema de Salud de Aragón y permiten garantizar un acceso equitativo a la atención sanitaria integral y de calidad a la población.

El artículo 4.2 del Decreto referido establece que la definición de las zonas de salud establecida en el anexo I podrá ser objeto de modificación mediante Orden de la persona titular del departamento con competencias en materia de sanidad, previa tramitación prevista en los artículos 5 y 6 del mismo.

El artículo 5 del Decreto 168/2021, de 26 de octubre, define la actualización del mapa sanitario de Aragón, como el procedimiento para la revisión de las zonas de salud a partir de las alegaciones formuladas por las personas o entidades y las variaciones formuladas por la administración sanitaria, con el objeto de adecuar las demarcaciones territoriales a las necesidades de atención de la población.

Dichas alegaciones se pueden presentar hasta el último día del mes de septiembre de cada año y es al Comité de Ordenación Sanitaria, órgano colegiado al que corresponde el examen de las alegaciones y variaciones realizadas al mapa sanitario de Aragón. Dicho comité se encuentra regulado en el artículo 6 del Decreto 168/2021, de 26 de octubre, y su actual composición se estableció en la orden de la Consejera de Sanidad de 9 de diciembre de 2021, publicada en el BOA de 15 de diciembre de 2021, por la que se procedió al nombramiento de sus miembros titulares y suplentes.

El Comité de Ordenación Sanitaria en su reunión del 22 de diciembre de 2021, entre otros puntos del orden del día, procedió al estudio de las alegaciones formuladas por la Gerencia del Sector de Barbastro, que con fecha de 13/07/2021, registro de entrada del Departamento de Sanidad de 21/07/2021, remitió al Comité de Ordenación Sanitaria



propuesta de modificación del mapa sanitario, para que la entidad singular Mesón de Ligüerre, perteneciente al municipio de Abizanda, se adscribiera a la zona básica de salud de Aínsa, en vez de a la de Barbastro, que es a la que pertenecía.

En la reunión el Comité se aceptó la referida alegación haciéndose constar en la oportuna acta.

III.-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. Por su parte, 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 centro sanitario, en los términos que establecen las leyes.

En virtud del artículo 149.1.16.^a del texto constitucional se aprobó la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en cuyo artículo 56 se establece que las Comunidades Autónomas constituirán en su territorio demarcaciones geográficas, denominadas áreas de salud, para poner en práctica los principios generales y las atenciones básicas a la salud y, en cuya delimitación, se tendrán en cuenta factores geográficos, socioeconómicos, demográficos, laborales, epidemiológicos, culturales, climatológicos y de dotación de vías y medios de comunicación, así como las instalaciones sanitarias del área.

Por su parte, el artículo 62 de dicha ley señala que las áreas de salud se dividirán en zonas básicas de salud. Así mismo, la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón, en su Título VI, referido a la organización territorial del Sistema de Salud de Aragón, indica que las áreas de salud, sin perjuicio de la posible existencia de otras demarcaciones territoriales, se dividirán en zonas básicas de salud. Las primeras son el marco de planificación y desarrollo de las actuaciones sanitarias, con la financiación y dotaciones necesarias para prestar los servicios de atención primaria y especializada, asegurando la continuidad del proceso asistencial y la accesibilidad a los servicios por parte de los usuarios. Las zonas de salud son el marco territorial elemental para la prestación de la atención primaria de salud, de acceso directo, con la capacidad de proporcionar una asistencia continuada integral, permanente y accesible a la población.

El artículo 48.2 de la Ley 6/2002, de 15 de abril, establece que la zona de salud es el marco territorial elemental para la prestación de la atención primaria de salud, de acceso directo de la población, que debe contar con la capacidad de proporcionar una asistencia



continuada, integral, permanente y accesible. El punto 3 de este precepto, establece que las zonas de salud serán delimitadas por el Departamento responsable de Salud, así como sus modificaciones, 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.

Así mismo, el artículo 59 k) de la citada Ley 6/2002, de 15 de abril, atribuye al Gobierno de Aragón la competencia para la aprobación del mapa sanitario de Aragón.

El actual mapa sanitario se aprobó por medio del Decreto 168/2021, de 26 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba y regula el mapa sanitario de Aragón, y es su artículo 4.2, el que permite que mediante orden de la persona titular del Departamento de Sanidad previa la tramitación prevista en sus artículos 5 y 6, se pueda modificar la definición de las zonas de salud previstas en el anexo I del mismo. Motivo por el que tras la tramitación descrita en el anterior apartado de esta memoria, con fecha de 21 de febrero de 2022, el Director General de Asistencia Sanitaria formuló la correspondiente propuesta dirigida a la Consejera de Sanidad para la elaboración de una orden para la actualización del mapa sanitario de Aragón, modificando los anexos I (que recoge las distintas Áreas de Salud, así como las Zonas Básicas de Salud que comprende cada una de ellas) y II (su cartografía), del Decreto 168/2021, de 26 de octubre, para incluir la alegación objeto de esta modificación normativa. Con posterioridad por medio de Orden de 3 de marzo de 2022, la Consejera de Sanidad acordó el inicio del procedimiento de elaboración de este proyecto normativo.

El objeto de este proyecto normativo, si bien no supone una modificación formal del anexo I del Decreto 168/2021, de 26 de octubre, sí supone una modificación material o de hecho del mismo, al alterar la composición del área de salud de Barbastro con el cambio de adscripción de la entidad singular Mesón de Ligüerre, perteneciente al municipio de Abizanda, a la Zona básica de Salud de Aínsa, en vez de a la de Barbastro. Cambio que de manera efectiva se refleja en el anexo II del decreto citado, en el que se regula la cartografía con los distintos municipios y núcleos de población, que integran las áreas y zonas de salud de Aragón. Por lo que en aras a la congruencia y transparencia exigida al actuar administrativo y, en consecuencia del acuerdo adoptado en el seno del Comité de Ordenación Sanitaria, se modifican ambos anexos.

Desde el punto de vista de su tramitación normativa, se ajustará a lo previsto en los artículos 46-53 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, con los trámites pertinentes dada su naturaleza reglamentaria, así como a lo previsto en la ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en lo que le sea de aplicación.

Si bien se justifica en esta memoria la ausencia de los trámites de consulta pública previa, de audiencia y de información pública, dado el carácter estrictamente organizativo de



la norma, cuyo contenido se limita a modificar el mapa sanitario, para que la entidad singular Mesón de Ligüerre, perteneciente al municipio de Abizanda, se adscribiera a la Zona básica de Salud de Aínsa, en vez de a la de Barbastro, que es a la que pertenecía, de conformidad con la alegación aprobada por el Comité de Ordenación Sanitaria en su reunión de 22 de diciembre de 2021.

IV.-JUSTIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE TODOS LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN.

Para la elaboración de este Decreto han sido tenidos en cuenta los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, tal como se exige en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como en el artículo 43 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

El artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el artículo 43 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo establecen los principios de buena regulación a los que debe sujetarse el ejercicio de la potestad reglamentaria de las administraciones públicas. En concreto, establece que en el ejercicio de dicha potestad las administraciones actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. Así mismo, se indica que en la parte expositiva de los proyectos de reglamento y en su correspondiente memoria justificativa debe quedar suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

Así, para la elaboración de este proyecto de orden se han tenido en cuenta el principio de necesidad, pues tiene por objeto la modificación parcial, actualizándolo, del actual mapa sanitario aprobado por medio del Decreto 168/2021, de 26 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba y regula el mapa sanitario de Aragón, como consecuencia de la aceptación por parte del Comité de Ordenación Sanitaria de la alegación efectuada por la Gerencia del Sector de Barbastro, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.2 del citado Decreto, previa tramitación prevista en los artículos 5 y 6 del mismo.

El Comité de Ordenación Sanitaria en su reunión del 22 de diciembre de 2021, entre otros puntos del orden del día, procedió al estudio de las alegaciones formuladas por la Gerencia del Sector de Barbastro, para que la entidad singular Mesón de Ligüerre, perteneciente al municipio de Abizanda, se adscribiera a la Zona básica de Salud de Aínsa, en vez de a la de Barbastro, que es a la que pertenecía.

Con fecha de 21 de febrero de 2022, el Director General de Asistencia Sanitaria formuló la correspondiente propuesta dirigida a la Consejera de Sanidad para la elaboración de una orden para la actualización del mapa sanitario de Aragón, modificando los anexos I



(que recoge las distintas Áreas de Salud, así como las Zonas Básicas de Salud que comprende cada una de ellas) y II (su cartografía), del Decreto 168/2021, de 26 de octubre, para incluir la referida alegación.

Como consecuencia de la citada propuesta y respetando el procedimiento establecido en los artículos 5 y 6 del decreto se procede a formular esta orden.

Así mismo, los cambios recogidos en este proyecto normativo contribuyen a una mayor eficacia del mapa sanitario de Aragón como instrumento estratégico de planificación y gestión sanitaria. Como establece el artículo 2 del Decreto 168/2021, de 26 de octubre, el mapa sanitario de Aragón como tal instrumento, divide el territorio aragonés en demarcaciones geográficas que dotan de estructura territorial al Sistema de Salud de Aragón y permiten garantizar un acceso equitativo a la atención sanitaria integral y de calidad a la población.

En íntima conexión con el anterior principio, la propuesta normativa es respetuosa con el principio de eficiencia.

En efecto, la entidad singular Mesón de Ligüerre junto con el pueblo de Ligüerre de Cinca, distan 2 km entre sí. Desde un punto de vista geográfico, para llegar a Ligüerre de Cinca hay que pasar por Mesón de Ligüerre. No obstante, ambos núcleos de población, pertenecen en la actualidad desde el punto de vista de la asistencia sanitaria a diferentes zonas básicas de salud, a la de Barbastro en el caso de Mesón de Ligüerre y a la de Aínsa en el caso del de Ligüerre de Cinca. Siendo la actividad de ambos núcleos en este momento, exclusivamente, vacacional y de ocio y, su población de referencia la constituye Abizanda a todos los efectos, desde el punto de vista asistencial, ambas entidades deberían de pertenecer a una misma zona básica de salud, que debería ser la de Aínsa a la que no pertenece la entidad singular Mesón de Ligüerre. Con el cambio propuesto se va a producir por lo tanto una mayor eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

Por su parte y en virtud del principio de proporcionalidad, esta propuesta normativa se limita a abordar la regulación imprescindible de los anexos I y II del Decreto 168/2021, de 26 de octubre, modificando las Zonas básicas de Salud de Aínsa y la de Barbastro a fin de que la entidad singular Mesón de Ligüerre, perteneciente al municipio de Abizanda, se adscribiera a la Zona básica de Salud de Aínsa, en vez de a la de Barbastro, que es a la que pertenecía, así como su cartografía recogida en el anexo II del Decreto.

El proyecto normativo objeto de esta memoria, se ajusta al principio de transparencia en tanto en cuanto, en cumplimiento de lo dispuesto tanto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, se va a posibilitar el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración.



V.- EL IMPACTO SOCIAL DE LAS MEDIDAS QUE SE ESTABLECEN.

Las medidas a adoptar derivadas de esta modificación en ningún caso inciden en el principio de unidad de mercado, dada la naturaleza estrictamente organizativa de la planificación y gestión sanitaria.

Tal y como se ha señalado en el punto 1 de esta memoria justificativa, la modificación normativa que se afronta, va a suponer una mayor eficiencia en el gasto porque los desplazamientos son menores al asignar a los usuarios un centro más accesible y cercano.

VI.- FUNDAMENTACIÓN DE LA AUSENCIA DEL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA, DEL DE INFORMACIÓN PÚBLICA Y DEL DE AUDIENCIA; AUSENCIA DE IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO O POR RAZÓN DE DISCAPACIDAD.

El artículo 47.4 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, establece la necesidad de fundamentar la concurrencia de una o varias razones que amparen la no realización del trámite de consulta pública previa.

En el supuesto de hecho normativo que nos ocupa y de conformidad con lo establecido en el artículo 47.3 a) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, al tratarse de un proyecto normativo que regula aspectos estrictamente organizativos del Área de Salud Barbastro, Zona básica de Salud de Aínsa y, de Barbastro, procede prescindir del trámite de consulta pública previa.

Así mismo, el artículo 51.4 a) de la misma Ley 2/2009, de 11 de mayo, se establece que los trámites de audiencia e información pública podrán omitirse en los supuestos de normas organizativas.

En el caso de este proyecto normativo se hace preciso recordar que el mismo deriva de la estimación por parte del Comité de Ordenación Sanitaria de la alegación formulada por la Gerencia del Sector de Barbastro, para que la entidad singular Mesón de Ligüerre, perteneciente al municipio de Abizanda, se adscribiera a la Zona básica de Salud de Aínsa, en vez de a la de Barbastro, que es a la que pertenecía.

Dicho Comité de Ordenación Sanitaria es, tal y como se ha indicado a lo largo de esta memoria justificativa, el órgano colegiado al que corresponde el examen de las alegaciones y variaciones realizadas al Mapa Sanitario de Aragón, regulado en el artículo 6 del Decreto 168/2021, de 26 de octubre, y su actual composición se estableció en la orden de la Consejera de Sanidad de 9 de diciembre de 2021, publicada en el BOA de 15 de diciembre de 2021, por la que se procedió al nombramiento de sus miembros titulares y suplentes.

Como se desprende tanto del precepto indicado, como de la citada orden, su composición es plenamente representativa de los intereses tanto del sector sanitario de la



administración pública competente en materia de sanidad en la Comunidad Autónoma de Aragón, como de las corporaciones profesionales representativas de intereses profesionales de medicina, de farmacia y profesionales de enfermería de las tres provincias de nuestra Comunidad Autónoma, de la sociedad civil a través de representantes de la misma designados a propuesta del Consejo de Salud de Aragón o, de los representantes de los Ayuntamientos de nuestra Comunidad Autónoma a propuesta de la propia Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias. Por lo que, pese a no efectuar los citados trámites, en aras a una mayor eficiencia en la asignación y gestión de los recursos sanitarios públicos disponibles, está plenamente garantizado el conocimiento y participación en este proyecto normativo de la ciudadanía y de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, integrantes del Comité de Ordenación Sanitaria.

Por su parte y en aras al pleno respeto del principio de transparencia de la actuación administrativa, todos los trámites y documentos que formen parte de su procedimiento de elaboración estarán disponibles en el portal de transparencia del Gobierno de Aragón.

Dado su contenido y naturaleza puramente organizativa, de conformidad con lo previsto en el artículo 52 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, no se aprecia impacto por razón de género, si bien, de conformidad con lo previsto en el artículo 48.4 a), de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, se procederá a informar este proyecto normativo por la unidad de igualdad de la Secretaría General Técnica del Departamento de Sanidad.

El artículo 48.4 b), de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, establece que en el caso de disposiciones normativas que puedan afectar a personas con discapacidad, el proyecto de disposición normativa irá acompañado de un informe de la unidad de igualdad adscrita a la secretaría general técnica del departamento proponente sobre impacto por razón de discapacidad, que analice los posibles efectos negativos y positivos sobre las mismas y establezca medidas que desarrollen el derecho de igualdad de trato. Dado que su contenido ya profusamente descrito, no implica impacto por razón de discapacidad, no procedería la emisión del correspondiente informe de la unidad de igualdad de la Secretaría General Técnica del Departamento de Sanidad.

VII.-AUSENCIA DE COSTE ECONÓMICO DE LAS MEDIDAS A ADOPTAR CON LA MODIFICACIÓN NORMATIVA.

El cambio de adscripción de la entidad singular Mesón de Ligüerre, perteneciente al municipio de Abizanda, de la Zona básica de Salud de Barbastro a la Zona básica de Salud de Aínsa, no va a suponer coste económico alguno para el Departamento de Sanidad, ni incremento del gasto o disminución de ingresos presentes o futuros, ni de recursos humanos o materiales diferentes o añadidos a los actualmente existentes, por lo que “*a sensu contrario*” de lo previsto en el artículo 48.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, no va a ser precisa la elaboración de memoria económica, lo que en cualquier caso se reflejará en el



correspondiente informe que de manera individualizada e independiente de esta memoria justificativa, se elaborará.

Por ende y, en íntima conexión y consecuencia de lo anteriormente indicado, tampoco se hace preciso el informe de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería, “a sensu contrario” de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 9/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2022.

VIII.- CUALQUIER OTRA CONSIDERACIÓN QUE SE ESTIME DE ESPECIAL RELEVANCIA.

La elaboración del presente Decreto no se encuentra prevista en el Plan Anual Normativo del Gobierno de Aragón correspondiente al año 2022, aprobado mediante acuerdo del Gobierno de Aragón de 22 de diciembre de 2021, en tanto en cuanto deriva directamente de la estimación por el Comité de Ordenación Sanitaria en su reunión del 22 de diciembre de 2021, de la alegación formulada por la Gerencia del Sector de Barbastro, para la modificación del mapa sanitario, para que la entidad singular Mesón de Ligüerre, perteneciente al municipio de Abizanda, se adscribiera a la Zona básica de Salud de Aínsa, en vez de a la de Barbastro, que es a la que pertenecía.

Zaragoza, a fecha de firma electrónica
El Director General de Asistencia Sanitaria
JOSÉ MARÍA ABAD DÍEZ