

## INFORME CCUA N°22/2015

### A LA CONSEJERÍA DE SALUD

Sevilla a, 3 de noviembre de 2015

#### **INFORME DEL CONSEJO DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS DE ANDALUCÍA AL ANTEPROYECTO DE LEY DE GARANTÍAS Y SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA SANITARIO PÚBLICO DE ANDALUCÍA.**

El Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarias de Andalucía, en ejercicio de la función que le reconoce el Decreto 58/2006 de 14 de marzo de 2006, ante la Consejería de Salud, comparece y como mejor proceda,

#### **EXPONE**

Que por medio del presente escrito procedemos a evacuar informe respecto al Anteproyecto de Ley de Garantías y Sostenibilidad del Sistema Sanitario Público de Andalucía y ello en base a las siguientes:

#### **ALEGACIONES**

##### **PRIMERA.- Consideración General.**

Desde este Consejo se realiza una valoración positiva de la iniciativa legislativa, dado su objeto de garantizar la sostenibilidad del Sistema Sanitario Público de Andalucía, bajo los principios de universalidad, equidad, solidaridad social e igualdad efectiva en el acceso a sus prestaciones, que permitan la atención sanitaria pública a cualquier persona que la necesite independientemente de sus circunstancias sociales o económicas.

No obstante, es necesario destacar que la extensión y el contenido de la exposición de motivos hacen que ésta parezca más bien la introducción de un Plan de Salud a una exposición de motivos de una norma de estas características.

Por otra parte, entiende este Consejo que el texto merece una revisión en su conjunto, pues parece más un compendio resumido y salteado de otras normas existentes, Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía y Ley 16/2001, de 23 de diciembre, de Salud de Andalucía, que una norma integral, bien construida y cohesionada.

En relación a lo anterior, es necesario destacar que, a lo largo de la norma se hace mención a la elaboración de diversos Planes y no se alude al Plan Andaluz de Salud como Plan marco de las políticas en salud del que se presume se derivan el resto. Por ello, se considera necesario, para una mejor sistemática de la norma, que se incluya en el articulado un precepto relativo a la planificación, donde además se prevean plazos para su desarrollo.

En otro orden de cosas, preocupa a este Consejo otros elementos introducidos en la norma que representan auténticos retrocesos, e implican contradicciones que deben ser revisadas. Nos referimos a la definición de ciudadano a efectos de la norma, considerando que va en contra del principio de universalidad, cuestión que será desarrollada más adelante.

Por último, en cuanto a la participación social, entendemos que en la norma no se le da el tratamiento que merece, siendo un valor o principio básico y esencial sobre el que se asienta el sistema sanitario público andaluz. A lo largo del articulado son diversos los momentos en los que se hace mención a la participación, pero tan sólo se dedica un artículo a ello (art. 20) de carácter genérico donde se recoge que han de crearse instrumentos estables que garanticen dicha participación, pero no se concreta en un compromiso expreso, ni tan siquiera, como en otros ámbitos, se prevé la elaboración de un Plan de Participación con un plazo concreto para su desarrollo, teniendo en

cuenta la situación actual donde asistimos a un incumplimiento de lo recogido en la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía y sin haber desbloqueado la situación del Consejo Andaluz de Salud. Por tanto, se considera necesario que una norma como la que se comenta, con los objetivos que se persiguen con ella, hubiese garantizado en todo caso, la participación eficaz y activa de la sociedad civil estructurada y en especial de las organizaciones que legítimamente representan a las personas consumidoras y usuarias en nuestra comunidad autónoma.

## **SEGUNDA.- Consideración General.**

Se valora negativamente la ausencia de una memoria económica adecuada que permita valorar la incidencia económica-financiera que la aplicación futura de esta Ley va a tener en los Presupuestos de la Junta de Andalucía. Entendemos que una norma tan ambiciosa en sus planteamientos va a tener un impacto evidente sobre las cuentas de nuestra Comunidad Autónoma, por lo que resulta básico el conocimiento previo de la información que solicitamos.

## **TERCERA.- Al artículo 2, Definiciones.**

Se propone la inclusión de las definiciones de los siguientes términos: equidad, universalidad e igualdad efectiva, al igual que se incluyen los conceptos de eficiencia y sostenibilidad, ya que todos aparecen en la exposición de motivos como valores o principios a los que responde el sistema de salud de nuestra comunidad y que se mencionan en el objeto de la norma.

Por otro lado, y en cuanto al concepto de ciudadano, al estar referido al art. 5 del Estatuto de Andalucía (...gozan de la *condición política de andaluces o andaluzas los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Andalucía...*) consideramos que es un concepto que restringe y reduce su ámbito a la población andaluza y que resulta contradictorio con el resto de la

norma y el principio de universalidad, más si tenemos en cuenta el art. 1 relativo al objeto de la norma, y el art. 9 relativo a garantía de la universalidad de la asistencia que remite al art. 3.5 de la Ley 2/1998, de 15 de julio, de Salud de Andalucía. Por tanto ha de cambiarse el concepto o remitir su definición al menos al art. 3.5 de la Ley 2/1998, de 17 de julio, de Salud de Andalucía.

#### **CUARTA.- Al artículo 3. El Sistema Sanitario Público de Andalucía.**

Este artículo viene a sustituir el art. 43 de la Ley 2/1998, de 15 de julio, de Salud de Andalucía, derogando expresamente éste y añadiendo al texto “formación e investigación sanitaria”. Desde este Consejo entendemos que en la definición ha de hacerse mención al carácter universal del Sistema Andaluz de Salud.

#### **QUINTA.- Al artículo 4. Principios de esta Ley.**

Respecto al principio de universalidad, como se ha indicado en alegaciones anteriores, el que vaya unido al concepto de ciudadanía dado por la norma, resulta ser contradictorio con el principio mismo de universalidad y con lo recogido en la Ley 2/1998, de 15 de julio, de Salud de Andalucía. Por tanto, se propone la supresión del final de la frase “para *toda la ciudadanía*”.

Por otro lado, también se echa en falta que no se haya previsto un principio relativo a la financiación pública del sistema, por lo que se interesa su inclusión.

Con respecto al apartado k) se propone modificar la redacción del texto, quedando el mismo como sigue:

“k) Mejora continua de la calidad *integral* en la prestación de los servicios, situando al paciente como eje del SSPA”.

**SEXTA.- Al artículo 5. Perdurabilidad del Sistema sanitario Público de Andalucía.**

Este Consejo entiende necesario, dada la finalidad de la norma, que se incluya en el precepto que también se garantizará la financiación pública de la asistencia sanitaria.

**SÉPTIMA.- Al artículo 7. Garantías de los derechos de la ciudadanía ante el Sistema Sanitario Público de Andalucía.**

En el título del artículo se indica "...derechos de la ciudadanía...", punto en el que reproducimos lo mencionado en alegaciones precedentes en relación a dicho concepto, que entendemos restrictivo y contradictorio con el art. 3 de la Ley 2/1998 de Salud de Andalucía, así como con el art. 1 de la norma que se comenta. Por tanto se solicita la modificación del título del precepto.

En opinión de este Consejo, dicho artículo no viene a aportar más de lo ya recogido en el art. 6 de la Ley 2/1998, de Salud de Andalucía, con el añadido de otros derechos previstos en normas posteriores a ésta como por ejemplo el apartado j).

**OCTAVA.- Al artículo 7. Garantías de los derechos de la ciudadanía ante el Sistema Sanitario Público de Andalucía.**

Se debería establecer el derecho expreso a la formación e información de la promoción y prevención, así como reconocer mecanismos expresos que faciliten al ciudadano la posibilidad de realizar acciones preventivas desde la atención primaria, al considerar dicha fase del proceso de capital importancia dentro del sistema sanitario actual.

En ese sentido el artículo 13 de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de

Salud Pública de Andalucía, establece el derecho a las acciones preventivas de salud pública, entendiendo al respecto que éstas deberían ser el punto de partida para el desarrollo y concreción de los derechos que se establecen en la norma que venimos a informar.

**NOVENA.- Al artículo 7. 1. c) Garantías de los derechos de la ciudadanía ante el Sistema Sanitario Público de Andalucía.**

En dicho apartado relativo a la información sobre los servicios y prestaciones sanitarias resulta necesario añadir junto “*a que pueden acceder*” cómo acceder.

**DÉCIMA.- Al artículo 7.2 Garantías de los derechos de la ciudadanía ante el Sistema Sanitario Público de Andalucía.**

En cuanto al apartado 2, que alude expresamente a la participación de los Grupos de interés en la gobernanza del SSPA, entiende este Consejo que este tema requiere un mayor desarrollo, concreción y homogeneidad en la norma que analizamos, a fin de estructurar un sistema donde tengan cabida todos los ciudadanos y ciudadanas de Andalucía, pero que a la vez permita una participación efectiva y real que responda a una auténtica vertebración social de nuestra región, con un papel relevante de las organizaciones de personas consumidoras y usuarias de Andalucía.

Dada la situación actual en la que se encuentra la participación ciudadana, antes expuesta en alegaciones precedentes, desde este Consejo se solicita se establezca un compromiso expreso para el desarrollo reglamentario de este importante aspecto, previendo un plazo expreso para ello.

**DECIMOPRIMERA.- Al artículo 8.2 Garantía de acceso a la cartera de servicios del Sistema Sanitario Público de Andalucía.**

Se propone la sustitución del verbo “podrá” por “arbitrará” en la frase “...la Comunidad Autónoma Andaluza podrá arbitrar las medidas necesarias para minimizar el impacto en la ciudadanía y que ninguna persona quede excluida de una prestación por razones económicas”.

**DECIMOSEGUNDA.- Al artículo 9. Garantía de la universalidad de la asistencia.**

En dicho precepto se interesa se añada al final del mismo: “...en los términos establecidos por la Organización Mundial de la Salud”.

**DECIMOTERCERA.- Al artículo 10.f. Garantía de los valores en los que se fundamenta la sostenibilidad del Sistema Sanitario Público de Andalucía.**

Este Consejo considera que el apartado de referencia es muy genérico y que debe abarcar también el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia de salud. Por tanto proponemos la inclusión de estos términos en la redacción del apartado f).

**DECIMOTERCERA.- Al artículo 12.1 Plan de Gestión del Sistema Sanitario Público de Andalucía.**

Se echa en falta que dentro del contenido que integra el plan de gestión no se haya previsto la realización de un diagnóstico previo de la situación que sirva de punto de partida para definir las líneas de actuación.

Por otro lado, también se estima necesario que se incluya en el contenido un nuevo apartado relativo al establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación del Plan.

**DECIMOCUARTA.- Al artículo 12.3 Plan de Gestión del Sistema Sanitario Público de Andalucía.**

En la norma se establece que en la Ley de Presupuestos anual de la Comunidad Autónoma se recogerán las cantidades previstas en el Plan de Gestión para la financiación del sistema Sanitario Público de Andalucía. Por tanto siendo de tal trascendencia dicho Plan de Gestión, resulta preocupante que no se establezca plazo alguno para su elaboración ni en el articulado, ni en sus disposiciones, además de considerar demasiado tiempo el periodo de vigencia del Plan, salvo que se articulen mecanismos que puedan hacer variar su presupuesto para adecuarlo a las necesidades de cada momento, dado que la Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma es anual.

#### **DECIMOQUINTA.- Al artículo 14. Compra de bienes y servicios.**

Este artículo viene a establecer una serie de criterios para una adecuada gestión del dinero público, es por ello que entendemos que la norma debería de introducir mecanismos de publicidad, transparencia y control por parte de la ciudadanía, y en especial, de los grupos de interés afectados directa o indirectamente por la adecuada gestión de estos recursos económicos.

#### **DECIMOSEXTA.- Al artículo 14.1. Compra de bienes y servicios.**

Este Consejo considera importante incluir que, independientemente de buscar conseguir la optimización de los recursos y la mejora de la eficiencia económica, se introduzca un criterio de calidad y seguridad que garantice en todo caso la eficacia y calidad adecuada de la prestación, ya que tal y como está redactado el anteproyecto sólo se tienen en cuenta criterios economicistas para la ordenación de las adjudicaciones de obra y compra de bienes y servicios.

#### **DECIMOSÉPTIMA.- Al artículo 14.4. Compra de bienes y servicios.**

En relación a este apartado se entiende necesario el establecimiento de un plazo para el desarrollo reglamentario, dada la trascendencia del asunto que



se analiza.

#### **DECIMOCTAVA.- Al artículo 15. 2 Uso Racional del Medicamento.**

En el apartado 2 se dispone que, en relación a la prestación farmacéutica se promoverán el desarrollo de programas orientados a racionalizar el empleo de los recursos farmacéuticos en los centros y servicios sanitarios con criterios de *“efectividad, seguridad y coste, mediante la implantación de estrategias de uso racional del medicamento...”*. Al respecto, entiende este Consejo que se utilizan criterios estrictamente economicista sin tener en cuenta que en la relación coste beneficio también debe atenderse a una perspectiva social. Así mismo, el término *“efectivo”* resulta ambiguo proponiendo su sustitución por otro término que implique capacidad para mejorar la salud, beneficio para la salud, eficacia o utilidad terapéutica.

Por otra parte, se echa en falta que no se haya previsto en este aspecto programas de educación sanitaria dirigida a la población, elaborados con la colaboración de la sociedad civil organizada. Por tanto se propone su inclusión en el precepto que se analiza.

#### **DECIMONOVENA.- Al artículo 16.3. Tecnologías sanitarias.**

Desde este Consejo se considera necesario que se incluya la participación ciudadana en la toma de decisiones para la inclusión de tecnologías sanitarias, puesto que afectan al usuario del sistema y por tanto ha de contarse con su opinión. Al respecto, ponemos como ejemplo algunos ya incluidos como la tarjeta sanitaria o la receta electrónica.

#### **VIGÉSIMA.- Al artículo 17.3 Profesionales del Sistema Sanitario Público de Andalucía.**

Se interesa una mejora de la redacción del apartado 3 para una mayor comprensión del mismo, puesto que no quedan claras las garantías necesarias a cumplir en los procesos de selección tanto del personal temporal como fijo. En todo caso ha de garantizarse la agilidad y la transparencia en todos los procesos de selección.

#### **VIGESIMOPRIMERA.- Al artículo 18. Equidad.**

En relación al apartado 2, se solicita un mayor desarrollo en lo que respecta a los estándares de salud a los que se hace alusión, para mayor claridad y concreción de lo prevenido en el mismo.

#### **VIGESIMOSEGUNDA.- Al artículo 20. Diálogo Social.**

Entiende este Consejo que este precepto es escaso y genérico. No se concretan cuáles son esos *“instrumentos estables que garanticen el diálogo continuo y fluido...”* teniendo en cuenta la situación actual donde, como se ha señalado anteriormente, asistimos a un incumplimiento de lo recogido en la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, en cuanto a los instrumentos de participación establecidos en la misma. Por tanto, consideramos necesario que se definan cuáles son esos instrumentos en los que se basará el diálogo con la sociedad civil estructurada y en especial con las organizaciones que legítimamente representan a las personas consumidoras y usuarias en nuestra Comunidad Autónoma.

Se trae a colación lo expuesto con anterioridad, en el sentido de que no se prevé ni tan siquiera, como si se ha previsto en otros aspectos de la norma, la elaboración de un Plan de participación con un plazo concreto para su desarrollo.

#### **VIGESIMOTERCERA.- Al artículo 22. Calidad en los servicios.**

El artículo dispone que para el Sistema Sanitario Público Andaluz la calidad de los servicios es una prioridad, pero no se define en el precepto como

se va articular ese sistema de gestión de calidad asistencial. Es por ello que se considera necesario se establezca la elaboración de un Plan específico, así como un plazo para ello.

De otra parte, dada la importancia de la cuestión que se regula en el artículo citado, se entiende conveniente se contemple expresamente la participación de las organizaciones representativas de las personas consumidoras y usuarias a la hora de establecer los sistemas de gestión de la calidad asistencial, así como de realizar el seguimiento y evaluación de los mismos.

#### **VIGESIMOCUARTA.- Al artículo 23. Promoción y prevención de la salud.**

Si bien entiende este Consejo adecuada la referencia expresa a la promoción y prevención de la salud en este artículo, no obstante sería oportuno que este elemento quedara integrado en el conjunto de la norma, haciendo alusión al mismo en el desarrollo de los distintos aspectos previstos en la Ley, ya que en caso contrario aparece como un elemento separado y diferenciado del resto de fases del procedimiento.

Asimismo, ha de incluirse en el apartado 3 la colaboración de la sociedad civil organizada para el desarrollo de proyectos y programas de promoción de la salud principalmente en los entornos educativos, sanitarios, comunitarios y laborales.

#### **VIGESIMOQUINTA.- Al artículo 24. Atención a la cronicidad.**

El envejecimiento progresivo de la población y los estilos de vida hace que cada vez sean más el número de enfermos crónicos en nuestra sociedad, de ahí la importancia de abordar este asunto, considerando necesario que se establezca la obligación de elaborar cada cierto tiempo, al igual que se ha recogido para otros aspectos en la norma que se comenta, un Plan de Atención

a los Enfermos crónicos. Si bien es cierto que en la actualidad existe un plan vigente, entendemos necesario dar garantías a su continuidad.

En otro orden de cosas, con respecto al apartado 3, se solicita incorporar en el texto, al menos el contenido mínimo del Plan de atención a Crónicos objeto de regulación.

**VIGESIMOSEXTA.- Al artículo 27. Gestión abierta: transparencia y participación del Sistema Sanitario Público de Andalucía.**

Este Consejo considera el precepto poco desarrollado y escaso. Al respecto, entendemos que hubiera merecido de un capítulo dedicado a la participación en el que se hubiera provisto de los mecanismos e instrumentos en los que se basará la efectiva participación, así como la previsión de la elaboración de un Plan estableciendo un plazo concreto para ello.

Por tanto, se reproduce lo indicado a lo largo del presente informe en lo relativo al diálogo social.

**VIGESIMOSÉPTIMA.- Al artículo 33. Plan Estratégico de Investigación e Innovación en Salud.**

Al igual que ocurre con otros Planes previstos en la norma se reproduce lo indicado respecto a establecer un plazo para su elaboración, así como la inclusión de mecanismos de control, seguimiento y evaluación.

**VIGESIMOCTAVA.- Al artículo 35. Plan Integral de Formación.**

Se reitera lo expuesto en la alegación anterior.

**VIGESIMONOVENA.- Disposición adicional única. Garantías de los derechos de los usuarios ante los centros e instituciones sanitarias de titularidad privada.**

Existe un error en la remisión efectuada al artículo, la remisión debe ser al art. 7 del anteproyecto y no al 8, atendiendo al contenido del mismo y a lo recogido en el art. 7 de la Ley 2/1998, de 15 de julio, de Salud de Andalucía.

Igualmente se detecta un error en cuanto a señalar al apartado ñ) del precepto puesto que este no recoge un apartado con dicha letra, por lo que se solicita la revisión del precepto en este aspecto.

**TRIGÉSIMA.- Disposición derogatoria única.**

Este Consejo entiende necesario, en aras de una mayor seguridad jurídica, la determinación de las normas que expresamente se derogan.

**TRIGESIMOPRIMERA.- Habilitación para el desarrollo normativo.**

Se entiende necesario, tal y como se ha manifestado a lo largo del Informe, el establecimiento de plazos tanto para el desarrollo reglamentario de la norma como para la elaboración de los Planes que se mencionan.

Por lo expuesto, procede y

**SOLICITAMOS A LA CONSEJERÍA DE SALUD:** Que habiendo presentado este escrito, se digne admitirlo, y tenga por emitido informe sobre el Anteproyecto de Ley de Garantías y Sostenibilidad del Sistema Sanitario Público de Andalucía, si así lo tiene a bien, proceder a incorporar las modificaciones resultantes de las alegaciones expuestas en el presente informe. Por ser todo ello de Justicia que se pide en lugar y fecha arriba indicados.

