



## **OPINIÓN DO CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA SOBRE O PROXECTO DE LEI POLO QUE SE MODIFICA A LEI 8/2008, DO 10 DE XULLO, DE SAÚDE DE GALICIA.**

Con data 17 de xaneiro de 2018 (Rexistro Entrada nº 39) recibíuse no Consello de Contas de Galicia escrito do Presidente do Parlamento de Galicia no que se dá traslado do Acordo da Mesa do Parlamento, tomado na sesión do 16 de xaneiro do corrente, solicitando desta Institución que emita opinión, no prazo de 15 días hábiles, respecto do Proxecto de lei polo que se modifica a Lei 8/2008, do 10 de xullo, de saúde de Galicia, ao abeiro do disposto no artigo 4.f) da Lei 6/1985, do 24 de xuño, do Consello de Contas.

### **DOCUMENTACIÓN RECIBIDA**

- Oficio da Dirección Xeral de Relacións Institucionais e Parlamentarias de remisión á Presidencia do Parlamento do Proxecto de lei, da certificación expedida polo secretario do Consello co visto e prace do Sr. Presidente da Xunta de Galicia e da documentación á que se refire o artigo 111 do Regulamento da Cámara, de data do 14 de decembro de 2017.
- Certificación do secretario do Consello da Xunta de Galicia de data do 7 de decembro de 2017.
- Texto do Proxecto de lei visado polo secretario do Consello da Xunta de Galicia.
- Texto inicial do Anteprojecto de lei visado polo servizo técnico xurídico da Consellería de Sanidade.
- Acordo de inicio da elaboración do Anteprojecto de lei de data do 26 de abril de 2017.
- Memoria xustificativa e de impacto normativo do Anteprojecto de lei de data do 18 de maio de 2017, asinada polo secretario xeral técnico.
- Memoria económica e de impacto orzamentario do Anteprojecto de lei de data do 18 de maio de 2017, asinada polo secretario xeral técnico.
- Táboa de vixencias inicial do Anteprojecto de lei de data do 18 de maio de 2017, asinada polo secretario xeral técnico.
- Certificación da directora da Área de Modernización das Administracións Públicas da Axencia para a Modernización Tecnolóxica de Galicia sobre a exposición pública “En prazo de envío de suxestións” (dende o 2 de agosto ata o 1 de setembro de 2017) do Anteprojecto de lei, de data do 1 de decembro de 2017.
- Memoria explicativa complementaria do Anteprojecto de lei de data do 10 de outubro de 2017, asinada polo secretario xeral técnico.



- Informe sobre as alegacións presentadas ao Anteproxecto de lei de data do 22 de novembro de 2017, asinado polo secretario xeral técnico.
- Memoria xustificativa da non necesidade de solicitude do ditame do Consello Económico e Social de Galicia de data do 27 de novembro de 2017, asinada polo secretario xeral técnico.
- Informe de sostibilidade financeira de data do 29 de novembro de 2017, asinado polo director xeral de Planificación e Orzamentos.
- Certificación da subdirectora xeral de Relacións Laborais e Réxime Xurídico, da Dirección Xeral de Recursos Humanos do Sergas, de data do 30 de novembro de 2017.
- Informe de impacto de xénero do Anteproxecto de lei de data do 30 de novembro de 2017, asinado pola secretaria xeral da Igualdade.
- Informe da directora xeral de Avaliación e Reforma Administrativa, de data do 30 de novembro de 2017.
- Informe do director xeral da Asesoría Xurídica Xeral, de data do 5 de decembro de 2017.
- Texto do Anteproxecto de lei de data do 5 de decembro de 2017.
- Memorias explicativas das modificacións do Anteproxecto de lei e da táboa de vixencias iniciais de data do 7 de decembro de 2017, asinadas polo secretario xeral técnico.

## **COMPETENCIA**

O artigo 1 da Lei 6/1985, do 24 de xuño, do Consello de Contas, establece que esta Institución asesorará o Parlamento de Galicia en materia económico-financeira.

Por outra banda, segundo o disposto no artigo 4.f), correspóndelle ao Consello de Contas emitir opinión, por solicitude do Parlamento ou da Xunta, sobre proxectos normativos que afecten os ingresos ou gastos públicos.

Finalmente, a Sección 3ª, do Capítulo V, do Título III do Regulamento de Réxime Interior do Consello de Contas desenvolve dita función consultiva, e en particular o seu procedemento no artigo 68.



## **ANÁLISE ECONÓMICA-FINANCEIRA DO PROXECTO DE LEI**

Nesta análise se procede a agregar os artigos modificados da Lei de saúde de Galicia atendendo ao ámbito material que resulta afectado.

### **1. Modificación do Capítulo VI “Participación social”, do Título I “Dos dereitos e deberes sanitarios da cidadanía”: Modifícanse os artigos 23, 24 e 25 e engádense os artigos 25.bis e 26.bis.**

O obxecto desta modificación é adecuar a estrutura dos órganos de participación social á nova organización territorial sanitaria galega, creando a tal efecto os Consellos de Saúde de Distrito; modificar e simplificar as funcións dos mencionados órganos de participación, trasladando a regulación da súa composición e funcionamento a unha norma con rango regulamentario; e elevar a rango de lei a creación do Consello Asesor de Pacientes, anteriormente regulado mediante orde.

Dende un punto de vista financeiro, tal e como se desprende da memoria económica e de impacto orzamentario e do informe emitido pola Dirección Xeral de Planificación e Orzamentos, a modificación operada non comporta incremento de gasto, ao manter estruturas de participación xa existentes e ao non se prever ningún tipo de indemnización nin retribución para os membros dos novos Consellos de Saúde de Distrito.

### **2. Modificación do Capítulo III “As intervencións públicas que garanten os dereitos e deberes da cidadanía”, Capítulo IV “Infraccións e sancións” e Capítulo V “Prestacións sanitarias do Sistema Público de Saúde de Galicia” do Título II “Do Sistema Público de Saúde de Galicia”: Modifícanse o número 1 do artigo 33, o artigo 37, a letra b) do artigo 43 e a letra k) do número 2 do artigo 50.**

A modificación afecta ao concepto de autoridade sanitaria; establece as facultades que se lle atribúe ao persoal que desenvolve actuacións de inspección sanitaria e de saúde pública; da unha nova redacción ao tipo de infracción moi grave prevista na letra b) do artigo 43 antes mencionado; e finalmente engade a función de promoción na participación da docencia, a formación continuada e a investigación dentro das funcións e modalidades de atención sanitaria previstas no catálogo de servizos de atención primaria.

Trátase de modificacións que non supoñen incremento de gasto ao ser de carácter técnico e organizativo sen incidencia financeira.



### **3. Modificación do Capítulo VII “Ordenación territorial do Sistema Público de Saúde de Galicia” do Título II “Do Sistema Público de Saúde de Galicia”: Modifícanse os artigos 67, 68 e 69.**

Esta modificación incide no cambio organizativo da prestación da asistencia sanitaria, adaptando a actual estrutura para facer coincidir as áreas sanitarias co ámbito das Estruturas Organizativas de Xestión Integrada (EOXI) e creando os distritos sanitarios que, tal e como indica a exposición de motivos do proxecto, se corresponderán co ámbito territorial dos hospitais existentes.

A modificación ten amparo no exercicio da competencia de autoorganización da Comunidade Autónoma, conforme ao previsto no artigo 51 da Lei 14/1986, do 25 de abril, xeral de sanidade, que prevé que a planificación sanitaria se realice con criterios de racionalización baseándose en demarcacións xeográficas e permite que sexa cada comunidade autónoma a que estableza a súa organización territorial.

Porén o artigo 56 da mesma Lei 14/1986 establece que se tomará como base para establecer esta organización da saúde as áreas sanitarias.

Na actualidade, como xa se ven indicando no informes de fiscalización da Conta Xeral do Sergas, existe unha estrutura organizativa baseada nas EOXI, en concreto sete, creadas por Decreto entre os anos 2010 e o 2013, e que non se corresponden co mapa da organización de áreas sanitarias previstas pola normativa de saúde de Galicia en vigor, que se establecen en número de once.

No cadro seguinte amósase esta diferenza entre as EOXI e as áreas sanitarias:

<b>Estruturas Organizativas de Xestión Integrada</b>	<b>Área Sanitaria</b>
EOXI Coruña	A Coruña
EOXI Ferrol	Ferrol
EOXI Santiago de Compostela	Santiago de Compostela
EOXI Lugo, Cervo e Monforte de Lemos	Lugo
	Cervo
	Monforte de Lemos
EOXI Ourense, Verín e O Barco de Valdeorras	Ourense
	O Barco de Valdeorras
EOXI Vigo	Vigo
EOXI Pontevedra e O Salnés	Pontevedra
	O Salnés



No proxecto de lei trátase de adecuar o mapa sanitario ás actuais xerencias de xestión facendo unha equivalencia entre área sanitaria e EOXI, permitindo desta forma facer coincidir a xestión orzamentaria coas estruturas previstas pola Lei de saúde de Galicia. Como se amosa no cadro seguinte, a actual estrutura orzamentaria do SERGAS (orzamentos iniciais de 2016 - último dato rendido ao Consello de Contas-) céntrase nas EOXI, configurando ademais unha estrutura orgánica para os gastos dos servizos centrais.

Áreas sanitarias	Orzamento inicial 2016 por programas (en millóns de euros)						
	411A	412A	412B	413A	414A	561C	TOTAL
EOXI Coruña		374,77	190,66		11,84	0,23	577,51
EOXI Ferrol		124,96	85,57		2,68		213,21
EOXI Santiago de Compostela		341,34	162,34		9,93	0,39	514,01
EOXI Lugo, Cervo e Monforte de Lemos		256,63	174,73		4,03	0,01	435,41
EOXI Ourense, Verín e O Barco de Valdeorras		249,10	160,16		4,97	0,00	414,22
EOXI Vigo		464,30	205,54		9,97	0,09	679,89
EOXI Pontevedra e O Salnés		191,64	136,46		4,05		332,16
Servizos Centrais	38,55	196,17	26,15	7,30	0,38	1,00	269,54
<b>Total Orzamento</b>	<b>38,55</b>	<b>2.198,92</b>	<b>1.141,61</b>	<b>7,30</b>	<b>47,85</b>	<b>1,72</b>	<b>3.435,94</b>

A proposta sometida a opinión recolle un desenvolvemento da estrutura das áreas sanitarias en distritos, como unidades intermedias entorno aos hospitais. Esta configuración da organización territorial da sanidade estaba prevista no modelo definido pola Lei 7/2003, do 9 de decembro, de ordenación sanitaria de Galicia, no que se establecía a organización das áreas sanitarias en distritos sanitarios para a xestión da atención especializada e en zonas sanitarias para a atención primaria. Este modelo estivo vixente ata a entrada en vigor da vixente Lei de saúde de Galicia, que o modificou tomando como base o principio de saúde integral, facendo desaparecer a distinción, na estrutura organizativa, entre a atención primaria e a especializada.

Consecuentemente co anterior, a creación dos distritos supón a aparición dunha estrutura orgánica que xa estivo presente no modelo de organización territorial, coa diferenza de que non se atopa condicionado polo tipo de servizos a prestar, centrándose nun modelo de xestión integral da saúde. Este modelo non supón unha variación na carteira de servizos, senón que constitúe unha modificación na estrutura organizativa xa existente, polo que en



principio non debería supoñer un incremento de gasto público, tal e como se sinala na memoria económica e no informe da Dirección Xeral de Planificación e Orzamentos.

Porén debe terse en conta que a creación desta nova estrutura debería levar aparellada a correspondente reestruturación orzamentaria co obxecto de garantir que a execución do orzamento se corresponda coa estrutura orgánica do Servizo Galego de Saúde, e deste xeito permitir que na fiscalización das contas do Sergas correspondentes aos exercicios nos que se faga efectivo o cambio, o Consello de Contas de Galicia poida verificar que na liquidación do orzamento non se produce un incremento de gasto, tal e como sostén a memoria económica da Secretaría Xeral Técnica da Consellería de Sanidade.

#### **4. Modificación do Título VII “Da organización da saúde pública no Sistema Público de Saúde de Galicia”: Engádese unha alínea h) ao artigo 107.**

A modificación proposta engade unha nova función para o axeitado desenvolvemento das competencias que no ámbito sanitario lle corresponden á Comunidade Autónoma de Galicia e para a provisión dos servizos e das prestacións de saúde pública de cobertura pública, consistente no *“fomento da avaliación do impacto en saúde para garantir que se teñan en conta as repercusións que sobre a saúde podan ter as decisións sobre políticas públicas”*.

Trátase dunha modificación que a priori non ten por que comportar incremento de gasto, tal e como sinala a memoria económica, a expensas das actuacións concretas que se poidan levar a cabo e que, de ser o caso, deberán contar coa oportuna dotación orzamentaria.

#### **5. Modificación do Capítulo III “Selección, provisión e promoción interna”, do Título VIII “Dos empregados e das empregadas públicos da saúde do Sistema Público de Saúde de Galicia”: Engádese un número 14 ao artigo 115 e un artigo 116 bis.**

A modificación do artigo 115 ten como finalidade de introducir o sistema de concurso aberto e permanente para a provisión de postos de traballo, facilitando a mobilidade do persoal ao servizo do Sistema Público de Saúde e simplificando os mecanismos de concurso, así como os tempos de resolución.

Dende un punto de vista financeiro esta modificación supón un mecanismo de mobilidade profesional a través dun sistema de provisión de postos que están dotados orzamentariamente, polo que non supón un incremento de gasto público.

A incorporación do artigo 116.bis *“Itinerarios profesionais”*, que establece un procedemento organizativo dos postos existentes no sistema público de saúde que permita configurar a



estruturación dos sistemas de selección e provisión, non supón unha modificación da estrutura de persoal nin das súas condicións retributivas, polo que non se derivaría un incremento dos custos de persoal.

**6. Modificación da rúbrica do Título IX “Da docencia e a investigación”, do artigo 125 do Capítulo I “Docencia e Formación” do mesmo Título e nova redacción do Capítulo III “Da investigación biomédica no Sistema Público de Saúde de Galicia”.**

A nova redacción do artigo 125 “Principios xerais” non implica incremento de gasto ao consistir basicamente nunha declaración de principios e garantías relativas á docencia e á investigación no Sistema Público de Saúde de Galicia.

O Capítulo III do Título IX pasa a denominarse “Da investigación e a innovación no Sistema Público de Saúde de Galicia”, e comprende unicamente o artigo 131. Este artigo, na súa nova redacción, ten por finalidade mudar o modelo de xestión da innovación, para fomentar que os investigadores poidan beneficiarse dos posibles resultados da investigación.

A participación dos investigadores nos resultados derivados da innovación artículase a través de dúas modalidades:

a) A primeira (parágrafo 2º do apartado 2), na que a Administración sanitaria poderá conceder licenzas ou ceder os seus dereitos de explotación sobre os resultados da investigación a favor do seu persoal investigador autor dos mesmos ou a favor dun terceiro sen vinculación co Sistema Público de Saúde de Galicia.

Esta cesión de dereitos de explotación constitúe unha cesión de propiedade intelectual e/ou industrial (co necesario cumprimento, no seu caso, da normativa autonómica sobre actos de disposición sobre as propiedades incorpórais) que poderá supoñer gasto no caso de que non exista un equilibrio entre os ingresos xerados pola contraprestación que se esixa pola cesión e o importe do gasto activado como inmovilizado intanxible. En todo caso, esta posible perda non tería reflexo na contabilidade orzamentaria, xa que unicamente se procedería a xeración do crédito por maiores ingresos derivados do canon ou instrumento similar en que fora a consistir a contraprestación a percibir pola Administración.

b) E a segunda (parágrafo 4º do apartado 2), en virtude da cal o persoal investigador que teña a consideración de autor ou inventor (ambos termos sen definir e concretar no texto do proxecto de lei) dos resultados da investigación sanitaria poderá participar nos beneficios obtidos pola Consellería competente en materia de Sanidade, polo Sergas ou polas entidades



instrumentais derivados da explotación comercial dos mesmos, nos termos que se desenvolverán regulamentariamente.

Neste suposto non se produciría ningún desequilibrio financeiro xa que a participación dos investigadores nos resultados da investigación se financiaría cos ingresos derivados de dita explotación. Ao representaren os gastos unha participación nos “beneficios”, nunca habería necesidade de financiamento adicional.

O parágrafo 2º do apartado 2 do artigo 131 tamén prevé que a Administración sanitaria poida crear ou participar en spin-off que teñan como obxecto social a realización de actividades relacionadas coa investigación sanitaria, que poderán explotar comercialmente os resultados mediante licencia.

No caso de levarse a cabo, esta creación ou toma de participación deberase materializar no correspondente activo financeiro que terá o seu reflexo na contabilidade orzamentaria (con dotación nos créditos do capítulo VIII) e financeira se se trata dunha aportación dineraria ou só na contabilidade financeira se a aportación non é dineraria.

Por outra banda o parágrafo 2º do apartado 4 do mencionado artigo establece que se poderán suscribir contratos ou convenios con outras entidades públicas e/ou privadas para a realización de proxectos específicos de investigación ou innovación, o que, chegado o momento, comportará o expediente de gasto correspondente coa dotación do crédito orzamentario para dita finalidade.

Estas repercusións de carácter económico financeiro non nacen da lei en sí mesma senón das posibles actuacións que se leven a cabo na súa aplicación, para o que no caso de producirse deberán dotarse os créditos orzamentarios correspondentes.

## **7. Engádesse un novo Título XI “Da comisión interdepartamental en materia de educación e saúde”, cos artigos 138, 139 e 140.**

Este título ten por obxecto a creación dunha comisión interdepartamental para a coordinación das actuacións en materia de educación e saúde.

Dende o punto de vista financeiro trátase dun órgano administrativo no que o persoal que o integra, tal e como se sinala na memoria económica do proxecto de lei, non vai a percibir retribucións adicionais pola súa participación, polo que non ten impacto orzamentario.





## **OPINIÓN**

Segundo a análise efectuada, o presente Proxecto de lei polo que se modifica a Lei 8/2008, do 10 de xullo, de saúde de Galicia, non afecta por sí mesmo ao importe total dos estados de gastos ou ingresos dos orzamentos en vigor, sen prexuízo do sinalado no apartado anterior en relación coas actuacións que se poidan levar a cabo en aplicación do disposto no Proxecto.