



Congreso de
los Diputados

Dosieres

SERIE LEGISLATIVA

DIRECCIÓN DE DOCUMENTACIÓN,
BIBLIOTECA Y ARCHIVO

Departamento de Documentación

Ampliación I – 2ª Planta

Tel. 913 906 311

XIV Legislatura Nº 58– Septiembre de
2022

SERIE GENERAL

SISTEMA NACIONAL DE SALUD

Proyecto de Ley por la que se modifican diversas normas para consolidar la equidad, universalidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud

(BOCG Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 110-1, de 24 de junio de 2022)

Tramitación parlamentaria

PRESENTACIÓN

La Mesa de la Cámara, en su reunión de 21 de junio de 2022, acordó, en relación con este Proyecto de Ley, encomendar su aprobación con competencia legislativa plena, conforme al artículo 148 del Reglamento, a la Comisión de Sanidad y Consumo. Viene acompañado de los siguientes documentos:

[Memoria de análisis de impacto normativo](#)

[Dictamen del Consejo Económico y Social](#)

Como se señala en la **Exposición de Motivos**, la pandemia de COVID-19 ha demostrado que los sistemas sanitarios públicos, además de ser garantes de vida y actuar como motor económico, constituyen uno de los pilares fundamentales del Estado de bienestar de un país.

En España, la [Ley 14/1986](#) General de Sanidad configuró nuestro [Sistema Nacional de Salud](#) (SNS) y lo definió como el conjunto de los servicios de salud de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, donde se reúnen todas las funciones y prestaciones sanitarias que son responsabilidad de los poderes públicos, para el debido cumplimiento del derecho a su protección. Sus principios rectores son la **universalidad, la equidad y la cohesión**.

Por otra parte, ya que la pandemia ha puesto de manifiesto algunas debilidades del SNS, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ha incluido un componente específico para renovar y ampliar sus capacidades. Este [componente 18](#) tiene por objetivo corregir las fragilidades estructurales detectadas y adaptar el sistema sanitario a los retos y desafíos identificados, con el fin de obtener un modelo sanitario más robusto, flexible y resiliente. La consolidación de los tres principios rectores, ya citados, es una de las cinco reformas del mismo.

CONTENIDO

- **PROYECTO DE LEY**
 - Documentación que acompaña al Proyecto de Ley
- **DOCUMENTACIÓN ESPAÑOLA**
 - Legislación derogada
 - Documentos comparativos: textos vigentes y propuestas de modificación
- **UNIÓN EUROPEA**
 - Documentación citada
 - Documentación complementaria
- **DOCUMENTACIÓN EXTRANJERA**
 - Francia
 - Italia
 - Portugal
 - Reino Unido
- **ESTUDIOS**
- **SELECCIÓN DE LIBROS**



NO OLVIDE QUE...

Desde la versión electrónica de este dossier se accede a los [textos completos](#) de los documentos citados

Con esta norma, que modifica diversas disposiciones a lo largo de su articulado→ **Véanse textos comparativos**, se pretende hacer frente a estos desafíos. Las principales novedades que incorpora se refieren a:

- El fortalecimiento estructural del sistema sanitario público, identificando como modelo de gestión del SNS la **gestión directa**;
- La disposición como preceptiva de la **evaluación del impacto en la salud y sus determinantes** en las Memorias del Análisis del Impacto Normativo de las iniciativas legislativas del Gobierno;
- El **acceso universal al SNS**;
- La recuperación de la **cartera común de servicios única**, unificando la cartera común básica de servicios asistenciales, la cartera común suplementaria y la cartera común de servicios accesorios;
- El establecimiento de las garantías necesarias para que no se introduzcan nuevos **copagos sanitarios**;
- La incorporación de **mecanismos estructurales de coordinación** entre los servicios sanitarios, sociales y educativos, que faciliten la cooperación entre ámbitos indivisibles en la atención integral a las personas;
- La **participación** de pacientes, personas con discapacidad, ciudadanía, profesiones y profesionales en el ámbito científico-técnico, a través de organizaciones que los representen; en este sentido, el **“Foro Abierto de la Salud”** se constituye como un órgano de asesoramiento del SNS de carácter permanente;
- El desarrollo reglamentario del **Fondo de Garantía Asistencial**;
- La creación del consorcio **Red Española de Agencias de Evaluación de Tecnologías Sanitarias y Prestaciones del SNS**.

La ley se estructura en una **Exposición de Motivos**, seis artículos, tres disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y seis disposiciones finales.

La Sección de **DOCUMENTACIÓN ESPAÑOLA** incluye, junto a la legislación derogada, los **documentos comparativos** de la legislación vigente con las propuestas de modificación.

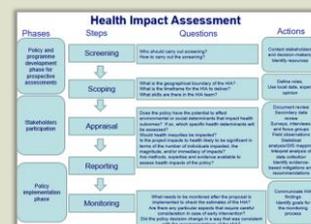
Si desea consultar alguna de las normas mencionadas en el proyecto, puede hacerlo en la [base de datos de legislación del BOE](#) o solicitarlo al departamento de documentación de la Cámara documentacion.secretaria@congreso.es.

En la Sección dedicada a la **UNIÓN EUROPEA** se incorpora, junto a la **Directiva 2011/24**, el informe **European support for improving health and care systems**, donde se señala que, si bien la responsabilidad principal de los sistemas de salud dentro de la Unión Europea recae en sus Estado Miembros, la UE posee herramientas para favorecer su fortalecimiento.

OMS



[Universal Health Coverage](#)



[Health impact assessment \(HIA\) tools and methods](#)

OCDE



[Health at a Glance 2021](#)

En 2020 la Comisión realizó una **Evaluación de los sistemas sanitarios europeos** que sirvió de base para posteriores acciones. Entre las mismas, destaca el **programa UEproSalud** con el que se pretende reforzar los sistemas sanitarios, su resiliencia y la eficiencia de los recursos.

La política de cohesión, en lo que respecta a la cooperación transfronteriza en salud, es objeto de análisis en el documento elaborado por el Parlamento Europeo **Cross-border cooperation in healthcare**. Finalmente se incorpora un **Informe** publicado por la Comisión Europea, en el que se muestran la evolución que están sufriendo, actualmente, los diversos sistemas de salud.

Para la Sección de **DOCUMENTACIÓN EXTRANJERA** se ha seleccionado información de Francia, Italia, Portugal y Reino Unido.

En primer lugar, es conveniente destacar que existen dos grandes modelos de sistemas sanitarios en nuestro entorno: el de **seguros sociales** (*modelo Bismarck*) y el de **los servicios nacionales de salud** (*modelo Beveridge*).

La principal diferencia entre ellos es que en el *modelo Bismarck* la financiación procede fundamentalmente de las cuotas, obligatorias, pagadas por empresarios o trabajadores, con las que se constituyen fondos o entidades encargados de reembolsar las prestaciones suministradas a los asegurados. En cambio, en el *modelo Beveridge* la financiación se realiza, de forma predominante, a través de impuestos y se proporciona un servicio de sanidad pública para todos los ciudadanos organizado por el Gobierno.

Francia ha optado por un sistema desarrollado a partir del *modelo Bismarck* en el que desataca la entidad [Assurance Maladie](#).

Los **servicios** del sistema pueden ser garantizados y prestados tanto por establecimientos públicos como por los privados que hayan sido habilitados, tal y como se regula en el **Code de la santé publique**, en la *partie législative* ([art. L6111-1 à L6163-10](#)) y en la *partie réglementaire* ([art. R6111-1 à R6431-76](#)).

En la misma norma se establecen tanto los **instrumentos de coordinación**, *dispositifs d'appui à la coordination*, entre servicios sociales y sanitarios ([art. L6327-1 à L6327-7](#) y [art. D6327-1 à D6327-6](#)), como las diversas formas de **participación** de pacientes y usuarios ([art. L1114-1 à L1114-7](#) y [art. R1114-1 à R1114-42](#)).

Por otro lado, en el **Code de la sécurité sociale** se regulan el **acceso universal** a la salud o *protection universelle maladie* y el conjunto de prestaciones garantizadas. Una parte es financiada directamente por el Estado (por vía, fundamentalmente, de reembolsos), mientras que otra debe ser asumida por el paciente o beneficiario concreto (directamente o por una cobertura complementaria mutualista). El concepto principal en estos casos es el de *reste à charge*, resultante tras los reembolsos de *Assurance Maladie*.

En **Italia**, en cambio, rige un servicio nacional de salud regulado en la **Legge n. 833 del 1978**, que establece sus **principios** (entre los que se incluye el de la **universalidad**) y objetivos, así como sus prestaciones y funciones (*Capo III*).



[Health Systems Characteristics](#)

UNIÓN EUROPEA



[Perfiles sanitarios nacionales de 2021](#)



[España: Perfil Sanitario del país 2021](#)

El [Decreto legislativo n. 502 del 1992](#) recoge el **régimen general** en materia sanitaria (tanto para el Estado como para los servicios sanitarios regionales) y los mecanismos de **participación** de los ciudadanos (*art. 14*). En los *art. 8-bis a 8-octies* se señalan las **prestaciones** garantizadas por el sistema, que pueden ser realizadas por estructuras públicas o privadas, siempre que éstas estén convenientemente autorizadas o acreditadas, a través de acuerdos contractuales con las Regiones.

Por otro lado, el sistema italiano garantiza una serie de **servicios y prestaciones** a todos los ciudadanos: los [livelli essenziali di assistenza](#), regulados en el [Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 gennaio 2017](#). Pueden realizarse gratuitamente o requerir una cuota de participación, copago o [ticket](#).

Los mecanismos de **coordinación** e integración entre servicios sanitarios y sociales están recogidos en la [Legge n. 328 del 2000](#).

En **Portugal** el sistema, de modelo similar al anterior, está regulado fundamentalmente por dos normas, la [Lei n.º 56/79 Serviço Nacional de Saúde](#) y la [Lei n.º 95/2019, de bases da Saúde](#). El acceso a las **prestaciones** se realiza principalmente a través de los servicios públicos, si bien cabe la posibilidad de que se puedan celebrar acuerdos con entidades privadas y con profesionales independientes en casos de necesidad fundamentada y de forma temporal y supletoria.

Por otro lado, aunque la regla general es la gratuidad del acceso a los servicios y prestaciones, existen algunos **copagos** o [taxas moderadoras](#). Su regulación más detallada se encuentra en el [Decreto-Lei n.º 113/2011](#).

Las formas de **participación** de pacientes y usuarios están desarrolladas en la [Carta para a Participação Pública em Saúde](#), aprobada en 2019.

También en **Reino Unido** existe un servicio nacional de salud de acceso universal: el [National Health Service](#) (NHS), regulado por el [National Health Service Act 2006](#).

En el [Health and Social Care Act 2012](#) se encuentran recogidas las disposiciones que se refieren a la gestión y prestación de los **servicios**. En ella participan, a través del sistema de licencias, diferentes entidades del sector privado.

De forma general, los servicios se prestan de forma **gratuita**, salvo que la ley reguladora del NHS disponga lo contrario. El informe [NHS Charges](#) de la *House of Commons*, publicado en 2022, expone la cuestión de forma detallada.

Completan la información diez **ESTUDIOS**, incluidos en el apartado correspondiente de este dossier.

European
Observatory
on Health Systems and Policies

[European Observatory on Health Systems and Policies](#)

ESPAÑA



[Instituto Nacional de Gestión Sanitaria](#)



[Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud](#)

ÍNDICE

SISTEMA NACIONAL DE SALUD

Proyecto de Ley por la que se modifican diversas normas para consolidar la equidad, universalidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud

(BOCG Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 110-1, de 24 de junio de 2022)

-  [Memoria de análisis de impacto normativo](#)
-  [Dictamen del Consejo Económico y Social](#)

DOCUMENTACIÓN ESPAÑOLA

Legislación derogada

 **Ley 15/1997**, de 25 de abril, sobre **habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud**

 **Art. 3 del Real Decreto-ley 16/2012**, de 20 de abril, de **medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones**

 **Real Decreto-ley 7/2018**, de 27 de julio, sobre el **acceso universal al Sistema Nacional de Salud**

Documentos comparativos: textos vigentes y propuestas de modificación

Ley 14/1986, de 25 de abril, **General de Sanidad**. → **Véase texto comparativo**

Ley 50/1997, de 27 de noviembre, **del Gobierno**. → **Véase texto comparativo**

Ley 16/2003, de 28 de mayo, de **cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud**. → **Véase texto comparativo**

Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, **por el que se regula la prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior y retornados**. → **Véase texto comparativo**



[Red Española de Agencias de Evaluación de Tecnologías Sanitarias y Prestaciones del Sistema Nacional de Salud](#)



[Plan Estratégico REDETS](#)



[El futuro del Sistema Nacional de Salud: Diálogos sobre políticas de Salud y Buen Gobierno. 22 de junio de 2022. iFUNCAS. Fundació Ernest Lluch. Universidad Carlos III de Madrid](#)

Real Decreto 1506/2012, de 2 de noviembre, por el que se regula la cartera común suplementaria de prestación ortoprotésica del Sistema Nacional de Salud y se fijan las bases para el establecimiento de los importes básicos de financiación en prestación ortoprotésica. → [Véase texto comparativo](#)

Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios. → [Véase texto comparativo](#)

UNIÓN EUROPEA

Documentación citada

 **Directiva 2011/24** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2011, relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza. DOUE L 88. 4 de abril 2011

 **Reglamento 2021/2282** del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de diciembre de 2021 sobre evaluación de las tecnologías sanitarias y por el que se modifica la Directiva 2011/24. DOUE L 458. 22 de diciembre 2021

Documentación complementaria

 **Assessing the resilience of health systems in europe. An overview of the theory, current practice and strategies for improvement.** European Commission. December 2020

 **Reglamento 2021/522** del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de marzo de 2021 por el que se establece un programa de acción de la Unión en el ámbito de la salud («programa UEproSalud») para el período 2021-2027 y por el que se deroga el Reglamento 282/2014. DOUE L 107. 26 de marzo 2021

 **Cross-border cooperation in healthcare.** European Parliament. Study. Síntesis. October 2021

 **European support for improving health and care systems.** European Observatory on Health Systems and Policies. 2022

 **State of Health in the EU Companion Report 2021.** European Commission. 2022

FRANCIA



[Assurance Maladie](#)

ITALIA



[Servizio sanitario nazionale: i LEA](#)

PORTUGAL



[Serviço Nacional de Saúde](#)

DOCUMENTACIÓN EXTRANJERA

Francia

 **Code de la santé publique**

 **Code de la sécurité sociale.** Partie législative, Livre I, Titre VI: **Dispositions relatives aux prestations et aux soins - Contrôle médical - Tutelle aux prestations sociales**

Italia

 Legge 23 dicembre 1978, n. 833. Istituzione del **servizio sanitario nazionale**

 Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502. Riordino della **disciplina in materia sanitaria**, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421

 Legge 8 novembre 2000, n. 328. Legge quadro per la realizzazione del **sistema integrato di interventi e servizi sociali**

 Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 gennaio 2017. Definizione e aggiornamento dei **livelli essenziali di assistenza**, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502

Portugal

 Lei n.º 56/79, de 15 de setembro. **Serviço Nacional de Saúde**

 Decreto-Lei n.º 113/2011. **Acesso às prestações do Serviço Nacional de Saúde** por parte dos utentes no que respeita ao regime das **taxas moderadoras e à aplicação de regimes especiais de benefícios**

 Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro. Aprova a **Lei de Bases da Saúde** e revoga a Lei n.º 48/90, de 24 de agosto, e o Decreto-Lei n.º 185/2002, de 20 de agosto

 Lei n.º 108/2019, de 9 de setembro. **Carta para a Participação Pública em Saúde**

Reino Unido

 **National Health Service Act 2006**

 **Health and Social Care Act 2012**

 **NHS Charges. Research Briefing.** House of Commons Library. 6 January 2022



Catálogo de la Biblioteca del Congreso de los Diputados

Selección de libros

España: perfil sanitario del país 2021 [Recurso electrónico] / OECD. -- Paris: OECD Publishing, 2021. -- 1 fichero PDF (24 p.)

Evaluación de resultados en salud: valor y sostenibilidad para el sistema nacional de salud [Recurso electrónico] / Javier Soto ... [et al.]. -- Madrid : Funcas, 2021. -- 1 fichero PDF (484 p.)

Fernández Ruiz, Sergio.

Salud, pandemia y sistema sanitario / Sergio Fernández Ruiz, Marciano Sánchez Bayle, Carlos Sánchez Fernández. -- Tres Cantos, Madrid : Foca, 2021. -- 162 p. CD 127139

Palomar Olmeda, Alberto.

La protección de la salud: la necesidad de recomposición del sistema [Recurso electrónico] : (lecciones aprendidas durante la pandemia y propósito de enmienda) / Alberto Palomar Olmeda, Javier Vázquez Garranzo ; prólogo Antonio V. Sempere Navarro, Dr. Cristóbal Belda Iniesta. -- 1ª ed. -- Cizur Menor, Navarra : Aranzadi, 2021. -- 1 recurso en línea.

Pérez Gázquez, Isabel María.

Titularidad de la asistencia sanitaria gratuita a través del sistema nacional de salud [Recurso electrónico] : problemáticas, retos y propuestas / Isabel Mª Pérez Gázquez. -- 1ª ed. -- Cizur Menor, Navarra : Aranzadi, 2020.-- 1 recurso en línea.

Esta selección de libros puede estar actualizada o ampliada en el apartado Leyes en tramitación del Catálogo de la Biblioteca, disponible haciendo clic [aquí](#).

ESTUDIOS

 Abellán Perpiñán, J.M., Hernández Aguado, I. y Vallejo Torres, L. (2022). **AES ante el Anteproyecto de ley de equidad, universalidad y cohesión del SNS: Los artículos 2 y 4, e introducción de dos nuevos artículos.** *Economía y salud: boletín informativo*, 99, 11-14

 Abiétar ,D.G, y otros. (2022). **La Agencia Estatal de Salud Pública: una oportunidad para el sistema de Salud Pública en España.** *Gaceta sanitaria*, 36 (3), 265-269

 Barral Buceta, B., Bouzas Lorenzo, R. Cernadas Ramos, A. y Fernández da Silva, A. (2021). **Incorporando la equidad a la salud: Un análisis de los planes autonómicos sanitarios.** *Revista española de salud pública*, 95, 1/15

 **España, país de excelencia sanitaria.** (2022). Madrid: Círculo de Empresarios.

 González López-Valcárcel, B. (2022). **Evaluación de políticas. Salud y sanidad.** *Papeles de Economía Española*, 172, 110-125

 Jiménez-Martín, S. y Viola, A. (2021). **Cuarto Informe Observatorio de Sanidad de FEDEA: Noviembre 2021.** *Estudios sobre la Economía Española*, 31

 Lopez i Casasnovas, G. (2022). **A propósito de un debate sobre desigualdades en salud.** *Economía y salud: boletín informativo*, 99, 2-4

 Meneu de Guillerna, R. (2022). **AES ante el Anteproyecto de ley sobre equidad, universalidad y cohesión del SNS: El artículo 1.** *Economía y salud: boletín informativo*, 99, 8-11

 Ortún Rubio, V. (2022). **Políticas más adecuadas para reducir desigualdades en salud.** *Economía y salud: boletín informativo*, 99, 5-8

Pedreira Massa, J.L. y Blanco, F. (2022). **Un modelo nuevo de organización funcional para el Sistema Nacional de Salud: la Corporación Sistema Nacional de Salud España (CSINSE).** *Sistema*, 263, 3-28



DOSIERES XIV LEGISLATURA

Serie legislativa

DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACIÓN

Legislación
Jurisprudencia
Derecho comparado
Documentación de la UE
Documentación española
Organizaciones internacionales
Noticias de prensa
Consultas guiadas
Difusión selectiva de la información
Información sobre recursos y fuentes disponibles

RECEPCIÓN DE PETICIONES EN

documentacion.secretaria@congreso.es