Dictamen Núm. 70/2025

V O C A L E S :

Baquero Sánchez, Pablo
Presidente
Díaz García, Elena
Menéndez García, María Yovana
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Santiago González, Iván de

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 14 de mayo de 2025, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

"El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 25 de marzo de 2025 -registrada de entrada el día 28 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de decreto por el que se aprueba el Mapa Sanitario del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo que se refiere a la aprobación del primer Mapa Sanitario del Principado de Asturias mediante el Decreto 112/1984, de 6 de septiembre y se cita la normativa estatal básica de aplicación en la materia objeto de regulación, constituida por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y el Real Decreto 137/1984, de 11 de enero, sobre Estructuras Básicas de Salud; normas que establecieron,

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

respectivamente, las Áreas de Salud y las Zonas de Salud como demarcaciones territoriales del sistema sanitario.

Seguidamente, se recuerda que el Mapa Sanitario se ha modificado en diversas ocasiones, la más reciente por el Decreto 36/2022, de 10 de junio, por el que se regula la organización y el funcionamiento de los Equipos de Atención Primaria del Servicio de Salud del Principado de Asturias, el cual supuso la derogación de parte del articulado del Decreto 112/1984, de 6 de septiembre, para adaptar el mismo a las nuevas estructuras de los Equipos de Atención Primaria.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

En los párrafos siguientes se explicitan los motivos que justifican la revisión del Mapa Sanitario vigente alegando, en primer lugar, razones de técnica normativa. Asimismo, se pone de manifiesto la trasformación del marco normativo como consecuencia de las transferencias de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud al Principado de Asturias, mediante el Real Decreto 1471/2001, de 27 de diciembre. Y, en el ámbito autonómico, se menciona la Ley del Principado de Asturias 1/1992, de 2 de julio, del Servicio de Salud del Principado de Asturias, "que contenía en el capítulo II de su título IV una regulación de la ordenación territorial y funcional sanitaria", norma derogada por la vigente Ley del Principado de Asturias 7/2019, de 29 de marzo, de Salud, que "establece la ordenación territorial del Sistema Sanitario Público, regulando las figuras de Área de Salud, Zona Básica, Zona Especial y Distrito de Salud". Se añade que, a diferencia de su antecesora, esta Ley "no fija la delimitación, número o cabeceras de las áreas, quedando su concreción pendiente del desarrollo que se contenga en el decreto que apruebe el Mapa Sanitario, en aplicación de lo previsto en su artículo 15.2".

Como factores que aconsejan el cambio del Mapa Sanitario, menciona que "los cambios sociodemográficos, tecnológicos y de infraestructuras que Asturias ha experimentado desde 1984 aconsejan la revisión de la demarcación territorial basada en ocho Áreas de Salud". En este sentido, subraya "la evolución decreciente de la población, que unida a su envejecimiento y a la

mayor esperanza de vida, ha contribuido a un cambio en los patrones epidemiológicos, que aconseja nuevas formas organizativas que faciliten la integración de las actuaciones de todos los profesionales que intervienen en el proceso de salud de una persona". Y destaca, igualmente "el desarrollo de las infraestructuras de comunicación", "la importancia y protagonismo de las tecnologías de comunicación digital" y la "centralización de la gestión de los procesos no asistenciales".

De otro lado, se afirma que "Los cambios de todo orden señalados justifican la viabilidad de que las nuevas Áreas de Salud extiendan su acción sobre un volumen de población diferente al establecido como regla general en el artículo 56.5 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, que estaría comprendido en la horquilla entre 200.000 y 250.000 habitantes". Así, el mapa se configura mediante "dos Áreas de Salud con un volumen de población superior, y una con un volumen inferior, pero muy próximo al fijado en la precitada Ley 14/1986, de 25 de abril".

A continuación, se pone de manifiesto que la principal novedad de esta norma es "la reordenación de las actuales ocho Áreas de Salud en tres, cada una de las cuales dispondrá de un Hospital Universitario como centro de referencia de atención hospitalaria".

Por otra parte, entre los fines perseguidos con esta modificación se enumeran los siguientes: "contribuir a la mejora del servicio sanitario", "la mejora de la equidad gracias a una mayor accesibilidad de la asistencia sanitaria", "la creación de circuitos asistenciales comunes". Se persigue, asimismo, "la ampliación de la cartera de servicios en cada una de las Áreas de Salud" y "la potenciación de los hospitales comarcales y de los centros sanitarios de la zona rural".

Finalmente, se añade que la tramitación de la presente disposición "se adecua a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Publicas", habiéndose sustanciado una "consulta pública

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

previa" y siendo sometido el proyecto a "información pública y a trámite de audiencia". También se ha oído al Consejo de Salud del Principado de Asturias.

La parte dispositiva del proyecto de decreto consta de un total de 5 artículos, seguidos de tres disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y cinco anexos.

El artículo 1 establece el objeto de la norma, señalando que consiste en la aprobación del Mapa Sanitario del Principado de Asturias.

El artículo 2 define el Mapa Sanitario y señala que se ordena en Áreas de Salud, Zonas Básicas y Especiales de Salud y Distritos de Salud.

El artículo 3 se ocupa de las "Áreas de Salud" y el artículo 4 regula las "Zonas Básicas de Salud, Zonas Especiales de Salud y Distritos de Salud".

Por último, el artículo 5 se ocupa de los "Centros de salud, consultorios y unidades de apoyo".

La disposición adicional primera se refiere a la "Cartera de servicios clínicos de los hospitales", la segunda contiene las "Referencias a las Áreas Sanitarias y Zonas Básicas de Salud suprimidas" y la tercera se ocupa de la "Publicidad".

La disposición transitoria primera establece que "En el plazo máximo de 6 meses desde la entrada en vigor del presente decreto se adaptarán los órganos de dirección de la organización territorial del Servicio de Salud del Principado de Asturias al nuevo Mapa Sanitario que se aprueba", sin perjuicio de que hasta entonces sigan "ejerciendo sus funciones en el ámbito de las ocho Áreas Sanitarias delimitadas en el Decreto 112/1984, de 6 de septiembre". La disposición transitoria segunda prevé que "hasta la modificación del Acuerdo del Consejo de Gobierno que fije las cuantías de las retribuciones del personal al servicio de la Administración del Principado de Asturias, las gerencias de las Áreas de Salud se encuadrarán, a efectos de las retribuciones de su personal directivo, en la categoría 1".

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

La disposición derogatoria deroga el Decreto 112/1984, de 6 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente el Mapa Sanitario de Asturias y "las disposiciones de igual o inferior rango emanadas de los órganos de la Comunidad Autónoma que se opongan a lo establecido en el mismo".

La disposición final primera, "Modificación del Decreto 71/2002, de 30 de mayo, por el que se regulan la Red Hospitalaria Pública y la Red Sanitaria de Utilización Pública", establece las nuevas correspondencias entre los hospitales y las Áreas de Salud o Distritos. La disposición final segunda, "Habilitación normativa", autoriza "a la persona titular de la Consejería competente en materia de sanidad para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de este decreto". Por su parte, la disposición final tercera, "Entrada en vigor", explicita la *vacatio legis* aplicable.

El texto normativo se completa con cinco anexos dedicados, respectivamente, a las "Áreas de salud" (anexo primero); las "Zonas básicas de salud, Zonas especiales de salud y Distritos de salud" (anexo segundo), la "Cartera de servicios clínicos de los hospitales" (anexo tercero), una "Tabla de equivalencias con las Áreas de Salud y Distritos aprobados por Decreto 112/1984, de 6 de septiembre, por el que se aprueba, con carácter definitivo el Mapa Sanitario de Asturias, y se dictan normas para su puesta en práctica" (anexo cuarto) y una "Tabla de equivalencias con las Zonas Básicas y Especiales de Salud aprobadas por Decreto 112/1984, de 6 de septiembre, por el que se aprueba, con carácter definitivo el Mapa Sanitario de Asturias, y se dictan normas para su puesta en práctica" (anexo quinto).

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

2. Contenido del expediente

Por Resolución de 20 de agosto de 2024 del titular de la Consejería de Presidencia, Reto Demográfico, Igualdad y Turismo (por ausencia de la Consejera de Salud), a propuesta formulada el día 9 de ese mismo mes por el Viceconsejero de Política Sanitaria, se dispone "ordenar la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo para la elaboración de un

proyecto de disposición de carácter general por el que se aprueba el Mapa Sanitario del Principado de Asturias". En cumplimiento de esta misma Resolución, la iniciativa fue sometida a consulta previa a través de su inserción en el Portal de Participación de la Administración del Principado de Asturias entre el 23 de agosto y el 6 de septiembre de 2024, recibiéndose, a través del Sistema de Interconexión de Registros, un escrito de observaciones que firma el Colegio Oficial de Enfermería del Principado de Asturias.

En los folios 20 a 48 del expediente remitido figura un primer texto del decreto en elaboración, seguido de una memoria justificativa de la necesidad de la norma y una memoria económica suscritas el 20 de septiembre de 2024 por el titular de la Viceconsejería de Política Sanitaria. En la memoria económica se señala que "el proyecto de decreto es económicamente viable y se ajusta a los principios de eficiencia y racionalidad financiera exigidos en la legislación vigente (…). Los pequeños costes asociados que pudieran surgir en la implementación del nuevo Mapa Sanitario se equilibrarán con los ahorros derivados de la eliminación de duplicidades y la centralización de servicios. Así, se garantizará un uso más racional y económico de los recursos sanitarios en Asturias". Constan asimismo los informes de evaluación de impacto de la normativa en la infancia, en la adolescencia y en la familia, en atención a lo establecido en el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil; de impacto de la norma en materia de género, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género; y la evaluación de impacto de la norma proyectada en garantía de la unidad de mercado, prevista en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. En todos ellos se hace constar el impacto nulo o neutro de la norma en estas áreas.

Se han incorporado, igualmente, al expediente un informe sobre la afección a otras normas y un cuestionario para la valoración de propuestas

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

normativas, ambos suscritos por el Viceconsejero de Política Sanitaria con fecha 20 de septiembre de 2024.

El decreto en elaboración, en cumplimiento de lo acordado en Resolución del titular de la Consejería instructora, publicada en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* el 30 de septiembre de 2024, fue sometido, entre el 1 y el 28 de octubre de ese año, a información pública.

Igualmente, este texto de la norma fue objeto del trámite de audiencia, habiéndose recibido aportaciones de 57 sujetos y entidades diferentes.

El día 25 de noviembre de 2024, el Secretario del Consejo de Salud del Principado de Asturias emite certificación acreditativa del sometimiento de la norma, cuya aprobación se pretende, a la consideración de dicho órgano en la reunión ordinaria celebrada ese mismo día.

Obra incorporado al expediente remitido, un informe sobre las alegaciones presentadas elaborado el día 26 de noviembre de 2024 por el Viceconsejero de Política Sanitaria. Adjunta a este informe una nueva memoria económica (la segunda) y un informe de impacto demográfico de la normativa, en atención a lo establecido en el artículo 8 la Ley 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico, suscritos en esa misma fecha.

También figura entre la documentación remitida un exhaustivo informe-propuesta sobre la reordenación del Mapa Sanitario en el Principado de Asturias, elaborado por la Dirección General de Planificación Sanitaria el 19 de enero de 2024.

A continuación, figura una nueva versión de la norma proyectada tras las incorporaciones de lo estimado en los trámites de audiencia e información pública.

Con fecha 29 de noviembre de 2024, se reciben las alegaciones presentadas por el Colegio Asturiano de Ciencia Política y Sociología, que son analizadas por el Viceconsejero de Política Sanitaria en un informe suscrito el 10 de diciembre de 2024.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Obran en el expediente, asimismo, una nueva memoria económica (la tercera) librada por el Viceconsejero de Política Sanitaria el 11 de diciembre de 2024 y la certificación emitida por la Secretaria de la Comisión Asturiana de Administración Local del acuerdo favorable adoptado por dicho órgano, en idéntica fecha, sin formular observaciones al respecto.

El día 11 de diciembre de 2024, el Director General de Empleo Público emite informe, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 33.3 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias. A la vista de las memorias económicas que obran en el expediente, concluye que "se puede cuantificar un ahorro inicial en los puestos directivos principales, no obstante, el impacto total del ahorro en la estructura directiva y de otros puestos de la plantilla orgánica del (Servicio de Salud del Principado de Asturias) será superior, siendo, una vez se realicen las modificaciones pertinentes en ese instrumento de ordenación de los puestos de trabajo, cuando se determine exactamente dicho ahorro".

Obra incorporada al expediente, una certificación emitida por el Secretario de la Comisión de Ordenación de los Recursos Humanos el 20 de diciembre de 2024, en la que se deja constancia de que el referido órgano en la reunión celebrada el 19 de diciembre de 2024 "informa favorablemente la Propuesta de Decreto por el que se aprueba el Mapa Sanitario del Principado de Asturias, teniendo en cuenta la indicación formulada desde la Dirección General de Empleo Público".

El día 26 de diciembre de 2024, la Jefa de Servicio de Análisis y Programación y la Directora General de Presupuestos y Finanzas emiten el informe previsto en el artículo 38.2 del texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio. En él se concluye que, "si bien el análisis de la propuesta centrado, exclusivamente, en la incidencia en los costes de personal directivo actual y el que resulte de las nuevas áreas muestra una reducción del gasto de personal, no puede afirmarse que éste vaya a ser el efecto final sobre

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

el capítulo 1, puesto que la propuesta desplegará sus efectos sobre el conjunto de la plantilla del Servicio de Salud del Principado de Asturias y en este momento se desconocen las adaptaciones que podrían requerir. Será entonces cuando se ponga de manifiesto la repercusión presupuestaria resultado de la aprobación del nuevo Mapa sanitario y de la reorganización que, en su caso, requiera la plantilla del (Servicio de Salud del Principado de Asturias)".

Figura incorporada al expediente, a continuación, la certificación emitida por la Secretaria de la Mesa General de Negociación de la Administración del Principado de Asturias en la que recoge que, sometido como asunto a tratar en el orden del día de la reunión celebrada el 22 de enero de 2025 el proyecto de decreto, no se alcanza acuerdo en relación con el mismo, emitiendo voto en contra "todas las organizaciones sindicales".

Consta en el expediente el traslado de la norma proyectada a los órganos de representación de personal de las Juntas de Personal de las ocho áreas sanitarias en las que se estructura el Servicio de Salud del Principado de Asturias. Las aportaciones enviadas por el Presidente del Comité de Empresa del Área VI y por la organización Corriente Sindical de Izquierda (CSI) son analizadas en el informe elaborado al respecto por el Viceconsejero de Política Sanitaria con fecha 6 de febrero de 2025.

Mediante correos electrónicos de 10 de febrero de 2025, se traslada nuevamente la norma en elaboración a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias al objeto de que formulen las observaciones que estimen oportunas, sin que se hayan efectuado.

Con fecha 24 de febrero de 2025, el Secretario General Técnico de la Consejería de Salud emite el informe establecido en el artículo 33.4 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias. Obran en el expediente, asimismo, la tabla de vigencias y un nuevo cuestionario para la valoración de propuestas normativas debidamente cumplimentado.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

El proyecto de decreto es examinado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios/as Generales Técnicos/as en la reunión celebrada el 26 de febrero de 2025, según certifica con esa misma fecha la Secretaria de dicha Comisión.

Mediante escrito registrado de entrada el 12 de marzo de 2025, el Colegio Oficial de Enfermería del Principado de Asturias advierte de un error en el informe de contestación a las alegaciones presentadas en la fase de información pública, en cuanto que el referido informe tuvo en consideración el escrito aportado en la fase de consulta pública previa, pero no dio respuesta al escrito de alegaciones presentado en la fase de información pública. Por lo que, a efectos de dar cumplido trámite de respuesta a todas las alegaciones presentadas, el Viceconsejero de Política Sanitaria emite informe el 13 de marzo de 2025.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 25 de marzo de 2025, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen, sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de decreto por el que se aprueba el Mapa Sanitario del Principado de Asturias, adjuntando a tal fin copia autentificada del expediente en soporte digital.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de decreto por el que se aprueba el Mapa Sanitario del Principado de Asturias. La consulta se formula al amparo de lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por

Decreto 75/2005, de 14 de julio y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a) y 40.1, letra a) de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), en los preceptos no afectados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55- y en los artículos 32 a 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias), debiendo considerarse también lo pautado en el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias, elaborado por la Comisión de Simplificación Administrativa y aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2017 (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 5 de enero de 2018).

En el asunto que nos ocupa, el procedimiento para la elaboración del proyecto se inicia mediante Resolución del titular de la Consejería de Presidencia, Retro Demográfico, Igualdad y Turismo por ausencia de la Consejera de Salud (Decreto 17/2024, de 9 de abril, del Presidente del Principado de Asturias) de 20 de agosto de 2024, a propuesta del Viceconsejero de Política Sanitaria.

Obran en el expediente las memorias justificativa y económicas, la tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas, incluido en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992, así como los sucesivos borradores de la norma.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Igualmente, se han efectuado las evaluaciones de impacto en materia de género (en cumplimiento de lo previsto en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género), en la infancia y en la adolescencia (artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil), en la unidad de mercado (artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado) y se ha analizado el impacto demográfico, lo que, por la naturaleza de la norma proyectada, debe saludarse positivamente, puesto que ha sido emitido aun cuando el artículo 8 de la Ley del Principado de Asturias 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico, no ha sido desarrollado, de acuerdo con la disposición adicional cuarta, que prevé un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley, para la aprobación de las "directrices, criterios, instrucciones y metodología para la elaboración de los informes de impacto demográfico", plazo que ya ha transcurrido.

La iniciativa ha sido objeto del trámite de consulta pública previa, conforme a lo establecido en el artículo 133 de la LPAC. Asimismo, y de acuerdo con lo dispuesto en este artículo, se ha sometido al trámite de audiencia e información pública.

Obran en el expediente, los informes emitidos -favorables al texto examinado-, tanto por el Consejo de Salud del Principado de Asturias como por la Comisión Asturiana de la Administración Local, a los que se refieren, respectivamente, el artículo 35, letra j) de la Ley del Principado de Asturias 7/2019, de 29 de marzo, de Salud (en adelante Ley de Salud) y el 2.2.a) de la Ley del Principado de Asturias 1/2000, de 20 de junio, por la que se crea la citada Comisión.

Por otra parte, consta entre la documentación remitida una certificación acreditativa del tratamiento de la reforma proyectada en el ámbito de la Mesa General de Negociación de la Administración del Principado de Asturias.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Además, en el curso del procedimiento se ha sometido el proyecto de decreto a informe de las Juntas de Personal de las ocho Áreas sanitarias en las que se estructura el Servicio de Salud del Principado de Asturias. Se observa, asimismo, que obra en el expediente el informe de la Comisión de Ordenación de los Recursos Humanos, cuya norma reguladora -Ley del Principado de Asturias 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público- le atribuye en su artículo 21.2, letra c) -entre otras funciones- la de "Informar preceptivamente los proyectos de disposiciones de carácter general, en materia de empleo público".

La Secretaría General Técnica de la Consejería instructora ha remitido a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias el proyecto de decreto, a fin de que formulen las observaciones que estimen pertinentes.

También, consta en el expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora en relación con la tramitación efectuada, así como sobre la justificación y legalidad de la norma que se pretende aprobar. No obstante, reparamos en que, al analizar la tramitación del expediente, se alude erróneamente a que se alcanzó "un acuerdo en la Mesa General de Negociación de la Administración del Principado de Asturias el 10 de diciembre de 2024" (folio 1.090 del expediente), cuando lo cierto es que dicha reunión se celebró el 22 de enero de 2025 y, tras la negociación, no se alcanzó ningún acuerdo al respecto (folio 1.001 del expediente).

Finalmente, el proyecto ha sido informado favorablemente por la Comisión de Secretarios/as Generales Técnicos/as.

Además, cabe reseñar que la norma en elaboración figura incluida en el Plan Normativo de la Administración del Principado de Asturias para 2024, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de febrero de 2024. Por tanto, la disposición examinada se ajusta a la planificación prevista por la Administración autonómica, aun cuando esta no derive de una obligación legal, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, que declara que el artículo 132 de la LPAC vulnera el

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

orden constitucional de competencias, no siendo por tanto aplicable a la Administración autonómica.

En cuanto a la publicación del proyecto en el Portal de Transparencia, debemos recordar que el artículo 7, letra c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno señala que las Administraciones públicas deben someter a publicidad "Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda" y que "Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública", lo que tampoco consta en el caso que analizamos.

Se repara, por último, en que ni en la memoria justificativa ni los trámites posteriores se aborda adecuadamente la incidencia de la norma proyectada en el marco normativo en que ha de insertarse. Tal como advertimos en anteriores dictámenes (por todos, Dictamen Núm. 239/2006), el análisis de esa "incidencia" no puede reducirse a la cuestión de su alcance derogatorio, sino que ha de extenderse a otros extremos relacionados con la integridad del "marco normativo" en su conjunto, máxime cuando exista en el derecho vigente una regulación que puede verse "afectada" por la nueva norma. En este sentido, se observa que el artículo 14.2 de la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de servicios sociales, impone la coincidencia de las áreas de servicios sociales "con las establecidas en el Mapa sanitario de Asturias". Tal remisión es dinámica, quedando así afectada por la entrada en vigor de un nuevo Mapa Sanitario que reajusta sustancialmente las áreas, por lo que debió dejarse de manifiesto ya en el inicio de la tramitación de la norma sometida a dictamen y, en todo caso, en la memoria justificativa. Sin perjuicio de que, en aplicación de lo dispuesto en el precepto citado, deba procederse a la oportuna adaptación del Decreto 108/2005, de 27 de octubre, por el que se aprueba el Mapa Asturiano de Servicios Sociales, una vez se apruebe la disposición general que dictaminamos.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

En definitiva, debemos concluir que la tramitación del proyecto resulta, en lo esencial, acorde con lo establecido en el título VI de la LPAC y en los artículos 32 a 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto del presente dictamen, que encuentra su fundamento en el artículo 11.2 del Estatuto de Autonomía, que le atribuye "el desarrollo legislativo y la ejecución" en materia de "Sanidad e higiene" en el "marco de la legislación básica del Estado".

El marco normativo estatal básico en la materia está constituido por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que estableció las Áreas de Salud como demarcaciones territoriales constitutivas de "las estructuras fundamentales del sistema sanitario", atribuyendo a las Comunidades Autónomas su delimitación y constitución, "teniendo 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" (artículo 56).

Precedió a la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, el Real Decreto 137/1984, de 11 de enero, sobre Estructuras Básicas de Salud, que establecía los principios normativos generales conforme a los cuales sería posible la creación y puesta en funcionamiento de Zonas de Salud. En desarrollo de esta norma, la Comunidad Autónoma dictó el Decreto 112/1984, de 6 de septiembre, por el que se aprueba, con carácter definitivo, el Mapa Sanitario de Asturias, y se dictan normas para su puesta en práctica; disposición que ha sido objeto de sucesivas modificaciones hasta la fecha, acometidas en ejercicio de la competencia autonómica en materia de planificación territorial sanitaria. A dichas modificaciones, debe añadirse la operada por el Decreto 36/2022, de 10 de junio, por el que se regula la organización y el funcionamiento de los Equipos de Atención Primaria del

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Servicio de Salud del Principado de Asturias, el cual supuso la derogación de parte del articulado del Decreto 112/1984, de 6 de septiembre, para adaptar el mismo a las nuevas estructuras de los Equipos de Atención Primaria.

La vigente Ley de Salud, en su artículo 15 configura el Mapa Sanitario como "el principal instrumento de planificación territorial sanitaria de la Comunidad Autónoma para la correcta asignación de los recursos, incluyendo la sectorización de los servicios", indicando que el mismo se ordena en "Áreas de Salud, Zonas Básicas y Especiales de Salud y Distritos de Salud". El apartado segundo de este precepto establece que "La aprobación y la modificación del Mapa Sanitario se llevará a cabo mediante decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de sanidad y habiendo oído al Consejo de Salud del Principado de Asturias".

En consecuencia, consideramos que el rango de la norma en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto de la norma proyectada, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Título.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

No procede efectuar observación alguna en relación con esta parte del proyecto.

II. Parte expositiva.

Las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, recomiendan no titular la parte expositiva salvo que se trate de anteproyectos de ley.

En línea con lo razonado al abordar la base jurídica y rango de la norma, el preámbulo ha de reconocer la diversidad de fundamentos legales de la regulación que aborda, para lo que conviene encabezar el texto expositivo con la referencia al título competencial estatutario (artículo 11.2 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias) y a su fundamento constitucional (artículo 149.1.16. de la Constitución).

En otro orden, la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992, establece, en el apartado de Directrices de técnica normativa, por lo que ahora interesa y en cuanto a su contenido, que el mismo "responderá al porqué, a la justificación de la disposición, declarará breve y concisamente sus objetivos". Al respecto, analizado el preámbulo propuesto, satisface estas exigencias.

Ahora bien, al final del segundo apartado del preámbulo se pone de manifiesto que la reordenación del Mapa Sanitario en tres áreas sanitarias no se ajusta a la regla general prevista en el artículo 56.5 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, a tenor de la cual el Área de Salud extenderá su acción a una población no inferior a 200.000 habitantes ni superior a 250.000. Así, con la nueva organización, se crean dos Áreas de Salud con un volumen de población superior -el Área II con 407.424 habitantes y el Área III con 405.118 habitantes-, mientras que el Área I contaría con un volumen inferior a esa población -183.480 habitantes-, tal y como se recoge en el informe-propuesta de reordenación del Mapa Sanitario (folio 912 del expediente). Es decir, la

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

Administración hace uso del régimen excepcional al que habilita el citado precepto, en conexión con el apartado 4 relativo a "factores geográficos, socioeconómicos, demográficos, laborales, epidemiológicos, culturales, climatológicos y de dotación de vías y medios de comunicación, así como las instalaciones sanitarias del Área". Sin embargo, estimamos que las razones expuestas como justificación para excepcionar la regla general resultan insuficientes, por genéricas, ya que se hace referencia a "los cambios de todo orden" o "los cambios tecnológicos, organizativos y de infraestructuras". Es por ello por lo que estimamos necesario, en este apartado, que se reflejen -de forma más detallada y justificada- las razones que aconsejan la división del territorio asturiano en tres Áreas de Salud, incorporando, así, de modo expreso, a la parte expositiva los motivos que sí se recogen a lo largo del expediente administrativo. Tal y como señala el Tribunal Supremo, incluso si no hay un deber general de motivación formal de las disposiciones generales, no carece de relevancia, puesto que "la potestad reglamentaria -aun cuando tiene un notable margen de discrecionalidad- no deja de ser una actuación administrativa plenamente sometida al principio de legalidad (arts. 103 y 106 de la Constitución), de manera que no cabe sostener que cualquier opción reglamentaria que no contravenga directamente una norma legal deba reputarse válida. Por otro lado, cuando en el ejercicio de la potestad reglamentaria la Administración indica razones para justificar su decisión normativa, nada impide verificar la consistencia de dichas razones y, llegado el caso, extraer las oportunas consecuencias" (Sentencia de 16 de febrero de 2023 -ECLI:ES:TS:2023:493-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª).

Finalmente, reparamos en que únicamente se crean dos distritos de salud que se ubican en el Área III. Tratándose de estructuras relativamente excepcionales, notamos que, a diferencia del Decreto 112/1984 de 6 de septiembre, por el que se aprobó el Mapa Sanitario del Principado de Asturias, la norma propuesta no alude en la parte expositiva a las razones que motivan la

agrupación de varias zonas de salud en dos distritos distintos. Al respecto, el artículo 18 de la Ley de Salud, señala que procederá la división del Área de Salud en dos o más distritos "Cuando los factores geográficos, demográficos, epidemiológicos, socioeconómicos, culturales, de vías y medios de comunicación y de gestión lo aconsejen". Por tanto, resulta necesario incluir en la parte expositiva de la norma las razones que aconsejan la división del Área III en dos distritos, pudiendo valerse para ello de lo expuesto por el Viceconsejero de Política Sanitaria en el informe elaborado para atender las alegaciones presentadas en la fase de información pública por el Colegio Oficial de Enfermería del Principado de Asturias (folio 1.138 del expediente).

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

III. Parte dispositiva.

El artículo 3 convendría que incluyera, en aras de la claridad expositiva, la nueva reordenación del Mapa Sanitario, indicando el número y denominación de las nuevas Áreas de Salud, y sus hospitales de referencia, sin perjuicio de que la descripción de los territorios que comprende, así como los otros hospitales ubicados en el Área, se enumeren en el anexo primero. Por ello, se propone sustituir la redacción del apartado segundo por la siguiente: "Las Áreas de Salud del Principado de Asturias son las siguientes:

- Área I Occidente, con cabecera en Avilés. Hospital de referencia del Área: Hospital Universitario San Agustín.
- Área II Centro-suroccidente, con cabecera en Oviedo. Hospital de referencia del Área: Hospital Universitario Central de Asturias.
- Área III Oriente, con cabecera en Gijón. Hospital de referencia del Área: Hospital Universitario de Cabueñes.

Cada Área comprende los concejos que figuran en el anexo I".

IV. Parte final.

En la disposición adicional segunda, debe utilizarse la cita corta y decreciente del artículo, de conformidad con lo establecido en la directriz 68 de

las Directrices de técnica normativa, respetando el siguiente orden: número del artículo, apartado y letra. Así, en el inciso final del apartado 3 debería decir "en relación con lo señalado en artículo 128.3.d) y 4 del de la Ley del Principado de Asturias 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público".

La disposición transitoria primera lleva por título "Organización territorial", estimándose adecuado, dada su dimensión temporal, acudir a la rúbrica "Adaptación de los órganos de dirección a la nueva ordenación territorial sanitaria", que se ajusta mejor al contenido de la disposición.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

La disposición transitoria segunda regula el régimen de retribuciones del personal directivo de las áreas sanitarias, en el lapso de tiempo que medie entre la efectiva adaptación de los órganos de dirección de las tres nuevas áreas sanitarias y la modificación del Acuerdo del Consejo de Gobierno que fija sus retribuciones. Aunque se infiere que, mientras que no se produzca tal adaptación, las retribuciones continuarán siendo las vigentes en el momento de la entrada en vigor del decreto proyectado, nos parece recomendable introducir expresamente esta previsión, como apartado 1 de la citada disposición transitoria, de una manera análoga a la siguiente: "Desde la entrada en vigor del presente decreto hasta la fecha de efectos de la adaptación a que se refiere la disposición transitoria primera, el personal directivo de las áreas sanitarias mantendrá, a efectos retributivos, el mismo encuadramiento que tenía asignado según el Acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se fijan las cuantías de las retribuciones del personal al servicio de la Administración del Principado de Asturias, vigente a la fecha de aprobación de este decreto". Si se asumiera esta recomendación, el párrafo actual del proyecto pasará a ser el apartado 2 de la disposición transitoria segunda. De este modo, se completa el régimen transitorio de las retribuciones del personal directivo de las Áreas de Salud, desde la entrada en vigor del decreto proyectado hasta que se modifique -para adaptarlo a la nueva organización- por Acuerdo del Consejo de Gobierno.

En relación con la disposición final primera que modifica el artículo 2.2 del Decreto 71/2002, de 30 de mayo por el que se regulan la Red Hospitalaria Pública y la Red Sanitaria de Utilización Pública de Asturias, observamos que el artículo 4 de la disposición modificada establece que "los Procedimientos de Referencia, tanto diagnósticos como terapéuticos, son aquellos cuya población subsidiaria sea como mínimo la de dos Áreas Sanitarias". Si, como consecuencia del nuevo Mapa Sanitario, fuera necesaria revisar esta redacción, la eventual modificación encontraría encaje en la propia disposición final del decreto proyectado.

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

La disposición final tercera dispone la entrada en vigor de la norma a los tres meses desde su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias. Al respecto, de conformidad con lo establecido en las Directrices de técnica normativa, la entrada en vigor "se fijará preferentemente señalando el día, mes y año en que haya de tener lugar. Solo se fijará por referencia a la publicación cuando la nueva disposición deba entrar en vigor de forma inmediata". No obstante, lo relevante en este aspecto es que medie, de ordinario, una *vacatio legis* suficiente y la integridad del lapso previsto al efecto sólo se asegura anudando su cómputo a la fecha de publicación, por lo que, la regla que se recoge en la norma proyectada no merece reproche.

V. Sobre los anexos.

No se formulan observaciones, en cuanto plasmación de un criterio de oportunidad. No obstante, conforme a lo dispuesto en la Directrices de técnica normativa, los anexos "deberán ir numerados con romanos, salvo que haya uno solo (…) con la siguiente composición: centrado, mayúscula, sin punto", por lo que la numeración de los anexos con ordinales escritos en letra mayúscula deberá ser sustituida por la fórmula señalada. Igualmente, deben revisarse los

títulos de los anexos para acomodarlos al siguiente formato: "centrado, minúscula, negrita, sin punto".

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente."

Fuente: Consejo Consultivo del Principado de Asturias
http://www.ccasturias.es

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a ……

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.