

Dictamen Núm. 129/2026

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 25 de junio de 2026, por medios electrónicos, 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 30 de abril de 2026 -registrada de entrada el día 5 del mes siguiente-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se crean y regulan la Escuela Asturiana de Cuidados y el Grupo Autonómico Coordinador de la Escuela Asturiana de Cuidados.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta consta de un preámbulo, catorce artículos (agrupados en tres capítulos) y tres disposiciones finales.

El preámbulo del proyecto se inicia con una expresa referencia al artículo “6.1.1 y 2 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad”, en cuanto “establece que la actuación de las Administraciones Públicas Sanitarias estará orientada a la promoción de la salud y a promover el interés individual, familiar y social por la salud mediante la adecuada educación sanitaria de la población,

entre otros principios”, así como al artículo 18 de la misma Ley, en cuanto “determina que las Administraciones Públicas, a través de sus Servicios de Salud y de los órganos competentes en cada caso, desarrollarán las actuaciones relacionadas con la adopción sistemática de acciones para la educación sanitaria como elemento primordial para la mejora de la salud individual y comunitaria, comprendiendo la educación diferenciada sobre los riesgos, características y necesidades de mujeres y hombres, y la formación contra la discriminación de las mujeres”.

Cita, a continuación, el artículo 16.1 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, que dispone que “La promoción de la salud incluirá 2 las acciones dirigidas a incrementar los conocimientos y capacidades de los individuos, así como a modificar las condiciones sociales, laborales, ambientales y económicas, con el fin de favorecer su impacto positivo en la salud individual y colectiva”. Asimismo, invoca la Ley del Principado de Asturias 7/2019, de 29 de marzo, de Salud, cuyo artículo 22.2.a) prevé que el Sistema Sanitario Público del Principado de Asturias desarrolle actuaciones de salud pública dirigidas a la promoción de la salud y prevención de la enfermedad, adoptando acciones sistemáticas de educación para la salud.

Prosigue indicando que, “en esta línea, la Ley del Principado de Asturias 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico, dispone en su artículo 37.9 que se impulsará la Escuela Asturiana de Cuidados como instrumento para mejorar la capacidad de autocuidado, implicando a la ciudadanía en la autogestión de la salud, ofreciendo herramientas y recursos que faciliten un mayor entendimiento y desarrollo de hábitos de vida saludables y manejo de la enfermedad”.

En sucesivos párrafos, menciona, en primer lugar, la *Estrategia de Abordaje a la Cronicidad del Sistema Nacional de Salud*, aprobada por el Consejo Interterritorial del Sistema de Salud el 27 de junio de 2012; en concreto, su apartado 6, que establece “como línea prioritaria a implementar la ‘participación y empoderamiento del paciente en su proceso asistencial’, poniendo el acento en el establecimiento de planes operativos para impulsar el

autocuidado de las personas con problemas de salud crónicos y de sus cuidadores”, así como sus “objetivos de intervención”, relacionados con el impulso y refuerzo de la capacidad de las personas y de la comunidad para promover la autonomía, el autocuidado y los estilos de vida saludables. En segundo lugar, el documento *Personas sanas, poblaciones sanas: ordenación y elaboración de las Estrategias de Salud y Atención a la Población con Enfermedad Crónica en Asturias*, elaborado por la, entonces, Consejería de Sanidad y el Servicio de Salud del Principado de Asturias en el año 2014, que recoge “la participación ciudadana y la autonomía del paciente como una de las grandes líneas políticas incluyendo entre sus proyectos estratégicos, las escuelas de pacientes y pacientes expertos/as, la participación ciudadana en salud y la atención a personas cuidadoras”. En tercer y último lugar alude al *Plan de Salud del Principado de Asturias 2019-2030*, que recoge entre otras acciones la de “reforzar las acciones de educación para la salud desde el sistema sanitario y colaborando o apoyando a agentes de ámbitos no sanitarios”.

Finalmente, se enuncia la adecuación de la disposición 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 Públicas, así como el sometimiento de la norma a consulta pública previa, conforme al artículo 133.1 de la misma Ley, y a información pública y trámite de audiencia, con arreglo al artículo 33.2 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

La parte dispositiva del proyecto de decreto está integrada por tres capítulos en los que se agrupan sus diez artículos, una disposición adicional y tres disposiciones finales.

El capítulo I, “Disposiciones generales”, consta de dos artículos y en él se delimita el objeto de la norma y se contempla la protección de datos de carácter personal.

El capítulo II se ocupa de la Escuela Asturiana de Cuidados y consta de seis artículos dedicados, sucesivamente, a su creación, finalidad y dependencia;

a sus objetivos; “personas destinatarias”; a la participación en ámbitos de encuentro e intercambio; a las “personas formadoras” y a los gastos derivados de la colaboración con las actividades de la Escuela Asturiana de Cuidados y a su “aseguramiento”.

El capítulo III regula el “Grupo Autonómico Coordinador de la Escuela Asturiana de Cuidados” a lo largo de cinco artículos que contemplan, respectivamente, su creación, naturaleza y adscripción; sus funciones; composición; grupos técnicos y su funcionamiento.

La disposición final primera procede a la modificación del Decreto 122/2015, de 20 de abril, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Salud; así, añade una letra k) al artículo 20.2 y modifica la letra e) del artículo 2.

La disposición final segunda faculta al titular de la Consejería competente en materia de sanidad para dictar las disposiciones necesarias para la aplicación y el desarrollo de lo dispuesto en esta norma, sin perjuicio de las funciones atribuidas al Grupo Autonómico Coordinador de la Escuela Asturiana de Cuidados, en relación con las actividades de la misma.

La disposición final tercera explicita la entrada en vigor de la disposición a los veinte días de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

2. Contenido del expediente

El expediente se inicia con la propuesta de la Directora General de Cuidados y Coordinación Sociosanitaria, fechada el 1 de abril de 2025, en la que se incluye la información precisa para el trámite de consulta pública de la iniciativa.

Mediante Resolución de la Consejera de Salud de 3 de abril de 2025, se ordena la tramitación del procedimiento para la elaboración de la disposición de carácter general, acordándose la sustanciación de la consulta previa, que se realiza mediante su publicación en el portal AsturiasParticipa, por un plazo de quince días, sin que se reciban aportaciones.

El día 9 de junio de 2025, la Jefa del Servicio de Atención Centrada en la Persona y Autonomía de la Consejería proponente elabora un “informe justificativo” del Decreto, mientras que el día 15 del mismo mes la Directora General de Cuidados y Coordinación Sociosanitaria emite una memoria económica, en la que señala que “la colaboración con las actividades de la Escuela Asturiana de Cuidados no será objeto de remuneración”, si bien “los empleados públicos de la Administración del Principado de Asturias o su sector público serán indemnizados conforme a lo previsto en el Decreto 92/1989, de 3 de agosto, sobre indemnizaciones por razón del servicio en la Administración del Principado de Asturias”, estimándose el importe de las indemnizaciones en trescientos euros, cantidad para la que existe crédito suficiente en la aplicación presupuestaria correspondiente. Asimismo, señala que “los gastos de desplazamiento de las personas colaboradoras externas, podrán ser compensados a petición de estas tomando como referencia el citado decreto, conforme a las cuantías establecidas para cada ejercicio, en su caso (...), para lo que se habilita en el presupuesto de la Consejería con cargo a la partida presupuestaria” que identifica “una cantidad de 1.000 euros”, importe estimado “en base a la realización de 40 talleres anuales impartidos por una persona colaboradora externa y un empleado público”. Por último, se contempla “la contratación del aseguramiento que se estime adecuado para dar cobertura a la colaboración de las personas externas con las actividades de la Escuela”, cuantificado también en mil euros.

Obra en el expediente un borrador del texto normativo remitido por la Dirección General de Política Sanitaria, que se somete a información pública a través de la Sede Electrónica de la Administración del Principado de Asturias, anunciándose en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 27 de junio de 2025.

Mediante oficios de 16 de junio de 2025, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora remite el proyecto, en trámite de alegaciones, a la Federación de Asociaciones de Mayores del Principado de Asturias, al Colegio Oficial de Diplomados de Enfermería de Asturias, al Colegio Oficial de Psicología

de Asturias, al Colegio Oficial de Farmacéuticos de Asturias, al Hospital Cruz Roja de Gijón, a la Universidad de Oviedo, a la Sociedad de Enfermería Familiar y Comunitaria de Asturias, a la Fundación Hospital Jove, a la Fundación Sanatorio Adaro, a Cáritas Diocesana de Oviedo, al Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad en Asturias (CERMI Asturias), a la Asociación Es Retina Asturias, a la Confederación Española de Personas con Discapacidad Física y Orgánica de Asturias (COCEMFE Asturias), a la Sociedad Asturiana de Medicina Familiar y Comunitaria, a la Asociación Ayuda a las Personas con Parálisis Cerebral (ASPACE), a la Federación Asturiana de Concejos, al Ilustre Colegio Oficial de Médicos de Asturias, al Colegio Oficial de Trabajo Social de Asturias, a la Fundación Hospital Avilés, a la Liga Reumatológica Asturiana, a la Asociación de Diabéticos del Principado de Asturias (ASDIPAS), a la Asociación Asperger Asturias, a Predif Impulsa Igualdad Asturias, a la Asociación de Personas con lesión medular y otras 6 discapacidades físicas del Principado de Asturias (ASPAYM), al Colegio Oficial de Fisioterapia del Principado de Asturias y a la Asociación Democrática Asturiana de Familias con Alzheimer.

Formularon alegaciones una particular, el Colegio Oficial de Psicología del Principado de Asturias y el Colegio Oficial de Enfermería del Principado de Asturias.

El día 3 de septiembre de 2025, se incorpora al expediente un informe de la Directora General de Cuidados y Coordinación Sociosanitaria sobre las alegaciones presentadas, en el que se especifica las que se asumen y se argumenta el rechazo de las restantes.

El proyecto de decreto se remite a la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda, a fin de que se emita el informe previsto en el artículo 33 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias. El 22 de octubre de 2025 la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el conforme de la Directora General de Presupuestos y Finanzas, informa que la propuesta “tendría una repercusión

presupuestaria poco relevante en los gastos corrientes de la Consejería de Salud”, de acuerdo con la memoria económica.

Asimismo, el proyecto se remite, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 34 del mismo cuerpo legal -en la redacción vigente en ese momento- a los titulares de las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, para la formulación de las observaciones que consideren oportunas. Efectúan observaciones la Consejería de Hacienda, Justicia y Asuntos Europeos y la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar.

Con fecha 14 de abril de 2026, el Director de Atención Sanitaria y Salud Pública del Área Sanitaria VII emite certificado relativo al informe favorable sobre el proyecto de decreto adoptado por el Consejo de Salud del Principado de Asturias.

El día 24 de marzo de 2026, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora emite un informe en el que aborda la “justificación de la norma”, razona el ajuste de la propuesta a los principios de buena regulación y recoge la evaluación de impacto en materia de género, de infancia, adolescencia y familia, sobre la unidad de mercado e impacto demográfico, resumiendo la tramitación efectuada e invocando la necesidad de recabar dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

También figura en el expediente el “cuestionario para la valoración de propuestas normativas” cumplimentado por la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora en el modelo normalizado y fechado a 24 de marzo de 2026, así como la tabla de vigencias, en la que se expresa que no se deroga ninguna norma.

El proyecto de decreto es examinado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios/as Generales Técnicos/as en la reunión celebrada el 15 de abril de 2026, según certificación emitida al día siguiente por la Secretaria de la citada Comisión, añadiendo que “el expediente debe ser remitido al Consejo Consultivo con objeto de recabar el preceptivo dictamen, de conformidad con el artículo 13 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004”.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 30 de abril de 2026, 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 crean y regulan la Escuela Asturiana de Cuidados y el Grupo Autonómico Coordinador de la Escuela Asturiana de Cuidados.

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 crean y regulan la Escuela Asturiana de Cuidados y el Grupo Autonómico Coordinador de la Escuela Asturiana de Cuidados, configurando este último como “órgano colegiado de gestión” de la primera.

La autoridad consultante solicita la emisión de dictamen con carácter preceptivo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13.1.e) de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre y 18.1.e) del Decreto 75/2005, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En el presente caso, la disposición reglamentaria cita expresamente el artículo 37.9 de la Ley del Principado de Asturias 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico, en cuanto establece que “impulsará la Escuela Asturiana de Cuidados como instrumento para mejorar la capacidad de autocuidado, implicando a la ciudadanía en la autogestión de la salud, ofreciendo herramientas y recursos que faciliten un mayor entendimiento y desarrollo de hábitos saludables y manejo de la enfermedad”. La disposición final segunda de la citada norma habilita, a su vez, “al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones reglamentarias exijan la aplicación y desarrollo de la presente

ley”, habilitación genérica en la que se encuentra comprendido el proyecto que nos ocupa.

En cuanto a la inclusión del proyecto en la categoría de “Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”, hemos de tener presentes las consideraciones realizadas en los Dictámenes Núm. 242/2016, 104/2017 y 127/2018. Al respecto, el Tribunal Supremo ha reconocido que “sobre la condición de reglamento ejecutivo a la que se vincula el carácter preceptivo del informe del Consejo de Estado se han observado algunas divergencias jurisprudenciales: mientras en unas ocasiones se atiende a una concepción material, comprendiendo en el concepto aquellos reglamentos que de forma total o parcial ‘completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan’ una o varias leyes, entendidas estas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia, en otras se da cabida también, en una perspectiva formal, a los reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”, defendiendo una interpretación no restrictiva del término “ejecución de (...) leyes”, en cuanto se advierte que a medida que es mayor la desconexión con la ley del reglamento más necesario se hace el control interno en su elaboración (por todas, Sentencia de 31 de mayo de 2011 -ECLI:ES:TS:2011:3187-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª).

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias acoge una concepción formal en la delimitación del reglamento ejecutivo, tal y como se refleja en su Sentencia de 23 de mayo de 2016 -ECLI:ES:TSJAS:2016:1458-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª. En ella expresa que debe incluirse en la categoría de “reglamento ejecutivo” (en contraposición a la categoría de reglamento organizativo, y a efectos de emitir, con carácter preceptivo, nuestro dictamen) “toda la norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal o una ulterior formación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece, aunque esta no incorpore una

específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o complementar el reglamento, y únicamente estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico los reglamentos independientes, autónomos o *praeter legem*, en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles y especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los reglamentos de necesidad”.

Atendiendo a lo expuesto, emitimos nuestro dictamen sobre el asunto sometido a consulta con carácter preceptivo y de conformidad con 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 los preceptos del título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), que no fueron declarados contrarios al orden constitucional 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 LRJPA).

El procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia mediante Resolución de la Consejera de Salud de 3 de abril de 2025, a propuesta de la Directora General de Cuidados y Coordinación Sociosanitaria.

Obran en el expediente las correspondientes memorias justificativa y económica, así como la pertinente tabla de vigencias y el cuestionario para la

valoración de propuestas normativas que incluye 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, junto con los sucesivos borradores de la norma. Asimismo, se han efectuado las evaluaciones de impacto 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), de impacto 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 familia (disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas), de impacto en garantía de la unidad de mercado (artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado), y en materia demográfica (previsto con carácter preceptivo en el artículo 8 de la Ley del Principado de Asturias 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico, y estructurado por la Resolución de 9 de julio de 2025, de la Consejería de Presidencia, Reto Demográfico, Igualdad y Turismo, por la que se aprueban las directrices, criterios, instrucciones y metodología para la elaboración del informe de impacto demográfico en los proyectos de ley, decretos y planes estratégicos sectoriales que sean tramitados por la Administración del Principado de Asturias).

El proyecto se ha sometido a los trámites de consulta previa y de información pública, se ha remitido a la audiencia de los colectivos interesados y se ha recabado el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de decreto a tenor de lo establecido 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. Asimismo, ha sido informado favorablemente por el Consejo de Salud del Principado de Asturias.

Por otra parte, la norma proyectada se ha enviado a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite

de observaciones, y se ha emitido informe favorable por la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora y por la Comisión de Secretarios/as Generales Técnicos/as.

Se repara, no obstante, en que la incorporación del análisis de impacto de la norma es tardía -incluyéndose en el informe emitido por la Secretaría General Técnica- cuando su puntual conocimiento no debe sustraerse a los titulares de intereses legítimos individuales o colectivos, si bien, dado el alcance de la disposición, el texto expositivo que encabeza el borrador es suficientemente ilustrativo de su justificación y finalidad.

Cabe destacar que el proyecto ahora analizado figura incluido en el *Plan Normativo de la Administración del Principado de Asturias para 2026* (aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 26 de enero de 2026), por lo que es notorio que aquel se ajustaría a la planificación prevista por la Administración autonómica. Sobre este extremo, hemos de recordar que dicha planificación no deriva 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 orden constitucional de competencias, no siendo por tanto aplicable a la Administración autonómica; no obstante, este Consejo viene subrayando, en aras de asegurar una buena técnica regulatoria, la conveniencia de incluir en una planificación normativa todas las necesidades sobrevenidas que se vayan produciendo (por todos, Dictamen Núm. 3/2024).

Se observa que en el expediente no figura un estudio acerca de los costes y beneficios que ha de deparar la nueva norma, al que se refiere el artículo 32.2 de la LRJPA, aunque, en este concreto caso y a la vista de su contenido, las memorias justificativa y económica suplen adecuadamente tal carencia.

Por otra parte, tampoco consta, a la fecha de emisión del presente dictamen, la publicación de la norma en elaboración en el Portal de Transparencia, debiendo darse cumplimiento a lo establecido a este respecto en el artículo 7.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en el sentido de 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”.

En definitiva, 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 LRJPA, en la redacción anterior a la modificación operada por la Ley del Principado de Asturias 4/2025, de 19 de noviembre, que, de acuerdo con el apartado 1 de su disposición transitoria, no resulta aplicable a “los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de esta ley”, en particular, “a los procedimientos ya iniciados de elaboración de disposiciones de carácter general”, como ocurre en el presente caso.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El artículo 43 de la Constitución Española establece en su primer apartado el “derecho a la protección de la salud”, atribuyendo a continuación “a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto”. En su tercer apartado encomienda a los poderes públicos el fomento de “la educación sanitaria, la educación física y el deporte”.

De conformidad con lo establecido en el artículo 149.1.16.^a y 18.^a de la Constitución, el Estado tiene competencia exclusiva, entre otras y por lo que aquí interesa, en materia de “Bases y coordinación general de la sanidad” y de “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”.

Por su parte, al Principado de Asturias le corresponde, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11.2 de su Estatuto de Autonomía, y en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de sanidad e higiene; amén de la competencia de autoorganización administrativa deducida de los artículos 10.1.1 y 15.3 del Estatuto.

En el marco competencial descrito, el Estado aprobó la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en cuyos artículos 44 y 45 se configura el

Sistema Nacional de Salud como conjunto fundamental y vertebrador en el que se integran todas las estructuras y servicios públicos vinculados a la efectividad del derecho a la protección de la salud, erigiendo a las Comunidades Autónomas -en el artículo 55.1- en eje fundamental del sistema y atribuyéndoles competencias en materia de organización, funciones y asignación de medios personales y materiales en cada uno de los Servicios de Salud.

La Ley General de Sanidad centra su atención en el aspecto organizativo, pero sin renunciar a perfilar los derechos y obligaciones del paciente, así como a establecer una orientación de las actuaciones de las Administraciones Públicas Sanitarias que comprende tanto “la promoción de la salud” como del “interés individual, familiar y social por la salud mediante la adecuada educación sanitaria de la población” (artículo 6.1.1 y 2). Al respecto, su artículo 18 precisa entre las “actuaciones” a desarrollar la “adopción sistemática de acciones para la educación sanitaria como elemento primordial para la mejora de la salud individual y comunitaria, comprendiendo la educación diferenciada sobre los riesgos, características y necesidades de mujeres y hombres, y la formación contra la discriminación de las mujeres”.

Posteriormente, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública afrontó la tarea de “dar una respuesta completa y actual al requerimiento contenido en el artículo 43 de la Constitución Española”, con expresa previsión de que “La promoción de la salud incluirá las acciones dirigidas a incrementar los conocimientos y capacidades de los individuos, así como a modificar las condiciones sociales, laborales, ambientales y económicas, con el fin de favorecer su impacto positivo en la salud individual y colectiva”.

Por su parte, el Principado de Asturias aprobó la Ley 7/2019, de 29 de marzo, de Salud, cuyo Preámbulo menciona como “elementos esenciales” del modelo, entre otros, “los procesos de promoción de la salud y prevención de enfermedades” y “fomento de los autocuidados”, reflejando que “un sistema sanitario integral e integrado tiene por finalidad la generación de salud y bienestar y no solamente la asistencia a la enfermedad, en consecuencia, ha de

ser partícipe de las actuaciones intersectoriales y educativas que comportan la inclusión de objetivos de salud en el territorio. Los servicios sanitarios también han de ser un ejemplo singular en las comunidades donde radican, en la aplicación de políticas (...) de promoción de hábitos y conductas saludables". En consonancia con tales manifestaciones, su artículo 20.2 incluye entre las actuaciones de salud que desarrollará "al menos" "el Sistema Sanitario Público del Principado de Asturias" la "Promoción de la salud y prevención de la enfermedad, adoptando acciones sistemáticas de educación para la salud, y de generación de entornos saludables".

Desde otro ámbito sectorial, la Ley del Principado de Asturias 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico, dedica el Capítulo II de su Título IV al "Acceso a los Servicios de Salud" y contempla en particular la "Promoción de la salud y de los hábitos saludables" en su artículo 37, con expresa referencia -en su noveno apartado- a la Escuela Asturiana de Cuidados, que "se impulsará" "como instrumento para mejorar la capacidad de autocuidado, implicando a la ciudadanía en la autogestión de la salud, ofreciendo herramientas y recursos que faciliten un mayor entendimiento y desarrollo de hábitos de vida saludables y manejo de la enfermedad".

Con la disposición ahora proyectada, se trata de regular tanto la Escuela Asturiana de Cuidados como la composición y funciones del Grupo Autonómico Coordinador de la Escuela Asturiana de Cuidados, órgano colegiado que se crea para la gestión de aquella, adscribiéndose a la Dirección General competente en materia de cuidados de la Consejería que ostente la competencia en materia de salud.

El proyecto sometido a consulta se enmarca así en la vertiente ejecutiva del título competencial sobre sanidad y en el ejercicio de las competencias de autoorganización administrativa, sin perjuicio de que, en cuanto se disciplinan órganos administrativos, han de respetarse las normas estatales básicas en materia de funcionamiento de órganos colegiados.

En suma, teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, debemos considerar que el Principado de Asturias resulta

competente para dictar la norma reglamentaria objeto del presente dictamen y que el rango de la misma -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 y 19 *quinquies*.1 de la LRJPA.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. 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.

No obstante, advertimos que ya el propio título declara como objeto de la norma la creación de la Escuela Asturiana de Cuidados (además de la del Grupo Autonómico Coordinador de la misma, que se define como su “órgano colegiado de gestión”).

Así, el artículo 3, titulado “Creación, finalidad y dependencia”, establece en su primer apartado que “se crea la Escuela Asturiana de Cuidados como un instrumento de participación, intercambio de conocimientos y experiencias, aprendizaje compartido y empoderamiento en salud de pacientes, cuidadores, profesionales sanitarios, profesionales sociosanitarios y ciudadanía en general”, señalando a continuación (apartado 2) su “finalidad”, consistente en “impulsar, coordinar y compartir contenidos formativos en Educación para la Salud y Programas de Autogestión de enfermedad para proveer de conocimientos y habilidades a las personas y así aumentar su capacidad en el autocuidado y la corresponsabilidad sobre su proceso de enfermedad, fomentando su autonomía y logrando así una mayor efectividad en los cuidados”.

A diferencia, por tanto, del Grupo Autonómico Coordinador (respecto del cual el artículo 10, titulado “Creación, naturaleza y adscripción”, precisa que constituye un “órgano colegiado de gestión de la Escuela Asturiana de

Cuidados”), no existe una categoría general en la que encaje la Escuela, a la que la propia norma se refiere también en su Preámbulo como “instrumento” contemplado en la Ley del Principado de Asturias 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico, o uno de los “proyectos estratégicos” incluidos, “ya en el año 2014”, en el documento *Personas sanas, poblaciones sanas: ordenación y elaboración de las Estrategias de Salud y Atención a la Población con Enfermedad Crónica en Asturias*.

También en el expediente existen referencias como la citada de “instrumento de participación” (folio 2, propuesta de la Directora General de Cuidados y Coordinación Sociosanitaria) o incluso “entidad pública” (folio 144), calificación que, según el informe emitido por la misma responsable en respuesta a las alegaciones formuladas con ocasión del trámite de audiencia corresponde a su “naturaleza jurídica”.

No obstante, resulta obvio que no nos hallamos ante una de las “entidades públicas” contempladas en el artículo 4.1.a) del Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias, definidas en la letra b) del segundo apartado del citado precepto.

En suma, la “Escuela Asturiana de Cuidados” no es un órgano administrativo, carece de ese sustrato, la lectura del propio proyecto lo revela con claridad, cuando las funciones orgánicas de gestión de la “Escuela” se atribuyen al Grupo Autonómico Coordinador de la Escuela Asturiana de Cuidados (artículos 10 y ss.) y en lógica consecuencia, la disposición final primera de la norma proyectada, modifica el Decreto 122/2025, de 11 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Salud, para adscribir a este Grupo Autonómico Coordinador, como órgano colegiado -de los previstos en los artículos 15 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y artículos 19 *ter* y siguientes de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la Administración- a la Dirección General de Cuidados y Coordinación Sociosanitaria. La Escuela Asturiana de Cuidados, tal

y como la regula el texto proyectado y como viene funcionando en la práctica (véase <https://alojaweb-salud.asturias.es/web/escuela-asturiana-de-cuidados>) constituye un haz de actividades y funciones que lleva a cabo la Administración sanitaria y que dirige el Grupo Autonómico Coordinador. No se trata tampoco de un plan o programa, pues no es el resultado de un proceso planificador, y las funciones que le atribuye la norma tienen la concreción suficiente para que sean directamente ejecutables, cuando lo propio de los planes y programas es que establezcan premisas generales que orienten decisiones particulares que ulteriormente adopte la Administración. Así, la normativa comparada para referirse a este fenómeno, emplea conceptos jurídicamente vagos, como los de “instrumento” o “iniciativa” (Orden SAN/1744/2017, de 25 de octubre, por la que se crea la Escuela de Salud de Aragón), o el de “espacio” (Orden 3/2018, de 17 de enero, de la Consejería de Sanidad, por la que se crea la Escuela de Salud y Cuidados de Castilla-La Mancha).

En resumen, consideramos que procedería replantearse el proyecto, de modo que al regular la Escuela Asturiana de Cuidados se definiera a esta como el conjunto de funciones, a través de las cuales la Administración promueve la participación, intercambio de conocimientos y experiencias, aprendizaje compartido y empoderamiento en salud de pacientes, cuidadores, profesionales sanitarios, sociosanitarios y ciudadanía en general. Y adaptar el texto de la norma proyectada a esta concepción jurídica que debe darse a la expresión de “Escuela Asturiana de Cuidados”.

II. Técnica normativa

Referido a la técnica normativa empleada para la redacción del proyecto de decreto que se examina, cabe señalar que se ajusta, en lo esencial, a lo dispuesto en la *Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general*.

III. Cumplimiento de la normativa presupuestaria

Por lo que atañe a esta cuestión, procede recordar que el artículo 38.1 del texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, señala que “Los anteproyectos de ley o propuestas de disposición de carácter general que se tramiten no podrán comportar crecimiento del gasto público presupuestado, salvo que, al mismo tiempo, se propongan los recursos adicionales necesarios”.

A la vista del expediente, en la memoria económica se incluyen los costes estimados que lleva aparejada la aprobación del proyecto, calificados de escasa en cuanto a su repercusión según el informe de presupuestos. Estando este Consejo limitado, a la hora de pronunciarse, a la apoyatura que ofrece la documentación remitida, únicamente cabe concluir que se ha respetado lo dispuesto en la normativa correspondiente, en relación con una eventual afectación de los presupuestos de gastos por parte de los proyectos de reglamento.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto de decreto

I. Título

El proyecto se titula “Decreto (...), por el que se crean y regulan la Escuela Asturiana de Cuidados y el Grupo Autonómico Coordinador de la Escuela Asturiana de Cuidados”.

Ciertamente, tanto la tabla de vigencias como el cuestionario para la valoración de propuestas normativas reseñan que la regulación carece de precedentes en el ordenamiento autonómico. No obstante, en atención a las observaciones hechas en la consideración anterior -sobre la naturaleza jurídica de la Escuela-, debe reconsiderarse la lógica adaptación del título, señalando que se “se regulan la Escuela Asturiana de Cuidados y el Grupo Autonómico Coordinador de la Escuela de Cuidados”. Observación esta que tiene la consideración de esencial, a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley

del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

II. Parte expositiva

En línea con lo expuesto 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). Asimismo, deberá corregirse la errata en la cita del artículo 20.2.a) de la Ley del Principado de Asturias 7/2019, de 29 de marzo, de Salud -confundido con el 22.2.a)-.

Por lo demás, 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.

III. Parte dispositiva

El artículo 1 establece como “Objeto” del decreto, en primer lugar, “Crear y regular la Escuela Asturiana de Cuidados” (letra a) y, en segundo, “Crear el Grupo Autonómico Coordinador de la Escuela Asturiana de Cuidados (en adelante, el Grupo Autonómico Coordinador) y regular sus funciones, composición y funcionamiento” (letra b).

Dado el detalle de la regulación que se explicita en relación con el Grupo Autonómico Coordinador, parece más correcto que se precise de forma análoga, en relación con la Escuela, que el objeto comprende sus “objetivos,

destinatarios y actividades”, en concordancia con el contenido de los artículos 4 a 9 del proyecto.

Por otra parte, y tal y como hemos señalado a propósito del título de la norma, deberá adecuarse la afirmación sobre la creación de la Escuela a la realidad de su preexistencia, suprimiendo así el vocablo “Crear” que abre el apartado a) de artículo 1.

El artículo 2 hace una remisión genérica a la normativa sobre protección de datos de carácter personal, por razones de técnica normativa, al tratarse de la aplicación de un régimen jurídico especial, podría ser más conveniente su ubicación en una disposición adicional de la disposición proyectada.

En coherencia con lo indicado en nuestra observación general y la hecha en particular respecto del artículo 1 deberá adaptarse tanto el título como el primer apartado del artículo 3, denominado “Creación, finalidad y dependencia”, pudiendo sustituirse por el de “Definición y finalidad”.

Asimismo, tal y como hemos señalado en nuestra observación general, resulta más correcta la definición como el conjunto de funciones, o si se quiere, de actividades. De este modo, el apartado primero podría redactarse de un modo similar a este: “La Escuela Asturiana de Cuidados se define como el conjunto de actividades a través de las cuales la Administración promueve la participación, intercambio de conocimientos y experiencias, aprendizaje compartido y empoderamiento en salud de pacientes, cuidadores, profesionales sanitarios, sociosanitarios y ciudadanía en general”.

En el artículo 4 letra a) debe corregirse la errata existente y suprimir la preposición “de” que precede al sustantivo “actuaciones”.

El artículo 5 enumera a las “Personas destinatarias” de las “actividades” de la Escuela, distinguiendo en sus letras a) y b) entre la “Ciudadanía” y las “Personas con enfermedad y personas cuidadoras”. Dado que las segundas se integran en el conjunto de la “Ciudadanía”, puede refundirse en un único

epígrafe en el que se especifiquen de forma similar a la siguiente: “Ciudadanía, con especial atención a las personas con enfermedad y cuidadoras”.

Asimismo, se propone sustituir la letra d), “Otros profesionales con labor en Educación para la Salud”, por la expresión “profesionales con funciones en el ámbito de Educación para la Salud” o “profesionales con competencias en el ámbito de la Educación para la Salud”.

El apartado 5 del artículo 14 establece que “El funcionamiento del Grupo Autonómico Coordinador y, en su caso, de los grupos técnicos, se regirá, en lo no previsto en el presente decreto y en el reglamento interno de funcionamiento, en primer lugar, por las disposiciones contenidas en la Sección III del Capítulo III de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias y, en segundo lugar, por los preceptos que no tienen carácter básico de la sección tercera del Capítulo II del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”.

En estos términos, la disposición proyectada no alcanza a concretar con rigor el cuerpo normativo aplicable al lado de lo previsto en el decreto y en el reglamento de régimen interno. Tal como establece el nuevo artículo 19 *ter*, apartado 1, de la LRJPA (incorporado por la Ley del Principado de Asturias 4/2025, de 19 de noviembre, de novena modificación de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración y de Medidas legales sectoriales de simplificación administrativa), los órganos colegiados “de la Administración del Principado de Asturias y de sus organismos públicos se regirán por las disposiciones que sobre dichos órganos se contienen en la legislación básica de régimen jurídico o procedimiento administrativo, por las normas establecidas en esta sección, por su norma o convenio de creación y por sus reglamentos de régimen interior”.

Tal y como señalamos en nuestro Dictamen Núm. 51/2026, “en definitiva, se trata aquí de dotar al régimen de funcionamiento del órgano de la necesaria certidumbre, bajo una adecuada ordenación, para lo que debería

precisarse que su funcionamiento `se rige por la legislación estatal básica, por la legislación autonómica sobre órganos colegiados de la Administración, por lo dispuesto en el presente decreto y en el reglamento de régimen interno y, en su defecto, en último grado, por las normas no básicas recogidas en la legislación estatal de régimen jurídico del sector público´”, consideración que reproducimos y que resulta plenamente aplicable al apartado indicado.

IV. Parte final

La disposición final primera incluye dos modificaciones del Decreto 122/2025, de 11 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Salud.

En su primer apartado, “añade una letra k) al artículo 20.2, con la siguiente redacción: k) La adscripción del Grupo Autonómico Coordinador de la Escuela Asturiana de Cuidados”. Mientras que en su segundo apartado “modifica la letra e) del artículo 22, que queda redactada del siguiente modo: `e) El desarrollo y ordenación de las actuaciones en materia de educación para la salud, con especial atención a las personas con una situación especial de salud, tanto en el entorno familiar como comunitario, sin perjuicio de las funciones atribuidas al Grupo Autonómico Coordinador de la Escuela Asturiana de Cuidados en relación con las actividades de la misma´”.

El artículo 20 que pretende modificarse, dedicado a “Funciones y estructura”, precisa en su segundo apartado las “funciones” que corresponden a “la Dirección General de Cuidados y Coordinación Sociosanitaria”, incluyendo su redacción actual, en la letra e), la de “La implementación de la Educación para la Salud, en el sistema sanitario en coordinación con otros órganos de la Consejería”.

Dado que la “adscripción” no constituye una “función”, resulta adecuado que el contenido que pretende añadirse en este artículo 20 no se incluya en su apartado 2, dedicado a las funciones, sino que se establezca como un nuevo cuarto apartado, tras el tercer apartado que enuncia los servicios en los que se estructura, como órganos necesarios, la Dirección General.

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 del presente dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

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

Gijón, a la fecha de la última firma electrónica

V.º B.º