
CONSEJERÍA DE SALUD

VICECONSEJERÍA DE POLÍTICA SANITARIA

Propuesta de Decreto por el que se aprueba el Mapa Sanitario del Principado de Asturias

MEMORIA JUSTIFICATIVA

A) Competencia que se está ejercitando

En ejercicio de la competencia exclusiva del Estado sobre las bases y coordinación general de la sanidad reconocida en el artículo 149.1. 16ª de la Constitución y con el objeto de hacer efectivo el derecho a la protección de la salud reconocido en su artículo 43, se aprobó la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Esta norma, en su artículo 56, prevé que las Comunidades Autónomas delimitarán y constituirán en su territorio demarcaciones denominadas Áreas de Salud para organizar un sistema sanitario coordinado e integral. Estas Áreas se constituyen en las estructuras geográficas y funcionales fundamentales del sistema sanitario, responsabilizadas de la gestión unitaria de los centros y establecimientos del Servicio de Salud de la Comunidad Autónoma en su demarcación territorial y de las prestaciones sanitarias y programas sanitarios a desarrollar por ellos.

Con anterioridad a la aprobación de la citada ley, el Real Decreto 137/1984, de 11 de enero, sobre estructuras básicas de salud, había regulado la delimitación de la Zona de Salud como marco territorial de la atención primaria de salud.

El Principado de Asturias, en el marco de su potestad de autoorganización, derivada de los artículos 10.1.1 y 15.3 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, tiene competencias de desarrollo legislativo y ejecución, en materia de sanidad e higiene y de ejecución, en materia de gestión de la asistencia sanitaria de la seguridad social, de conformidad con lo dispuesto, respectivamente, en los artículos 11.2 y 12.13 del citado Estatuto de Autonomía.

En ejercicio de la competencia de desarrollo legislativo en materia de sanidad e higiene, aprobó el Decreto 84/1984, de 14 de junio, sobre ordenación sanitaria territorial del Principado de Asturias, y 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, que derogó el anterior.

A través de estas disposiciones se adaptó el Mapa Sanitario de Asturias a la filosofía y criterios de actuación introducidos en la ordenación sanitaria por el Real Decreto 137/1984, de 11 de enero. Posteriormente, el artículo 19 de la Ley del Principado de Asturias 1/1992, de 2 de julio, del Servicio de Salud del Principado de Asturias ordenó el sistema sanitario de la Comunidad Autónoma en demarcaciones territoriales denominadas Áreas de Salud, que constituyen, a su vez, las unidades funcionales y de gestión fundamentales del Servicio de Salud del Principado de Asturias y estableció el número de Áreas, las localidades cabeceras de Área donde se ubica el centro de referencia para la atención especializada, y los concejos incluidos en cada una de las Áreas.

Con posterioridad a la transferencia de competencias en materia de atención sanitaria, efectuada al amparo del Real Decreto 1471/2001, de 27 de diciembre, sobre traspaso al Principado de Asturias de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud, la Ley del Principado de Asturias 7/2019, de 29 de marzo, de Salud, que derogó la Ley 1/1992, de 2 de julio, configura el Mapa Sanitario del Principado de Asturias 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, conforme prevé su artículo 15.1, que establece su ordenación en Áreas de Salud, Zonas Básicas de Salud, Zonas Especiales de Salud y Distritos de Salud. Estas demarcaciones territoriales se regulan a su vez en los artículos 16 a 18 de la citada ley.

Su artículo 15.2 dispone 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.

De acuerdo con el artículo 24 de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, el Consejo de Gobierno asume las competencias que, con arreglo al Estatuto de Autonomía, corresponden al Principado de Asturias, a excepción de las reservadas a la Junta General y al Presidente, con arreglo a lo dispuesto en el capítulo séptimo del título I, de la referida norma. Añadiendo el apartado segundo del precepto que las competencias del Consejo de Gobierno serán ejercidas de acuerdo con la estructura orgánica y funcional de la Administración del Principado.

Asimismo, con arreglo al artículo 25 h) de la citada Ley 6/1984, corresponde en

todo caso al Consejo de Gobierno: *“Aprobar los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes del Principado, así como los de las Leyes del Estado cuando sean competencia de la Comunidad Autónoma”*. Por su parte, el artículo 38 d) de la misma Ley recoge, entre las atribuciones de los Consejeros, *“Presentar y proponer al Consejo de Gobierno los proyectos de Ley y de decreto relativos a las cuestiones atribuidas a la Consejería y refrendar estos últimos una vez aprobados”*.

Conforme a la estructura de la Administración del Principado de Asturias, en virtud de lo preceptuado en el artículo 6 del Decreto 22/2023, de 31 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma, el ejercicio de las competencias en materia de planificación y ordenación territorial de la atención sanitaria corresponden a la Consejería de Salud.

El Decreto 77/20023, de 18 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Salud atribuye en su artículo 13 a la Viceconsejería de Política Sanitaria el impulso de las medidas y acciones que sobre planificación sanitaria hayan de adoptarse. En su virtud, se impulsa la aprobación de este decreto.

B) Rango de la disposición que se propone

La disposición propuesta tiene rango reglamentario, toda vez que se trata del desarrollo ejecutivo de la norma básica en la materia, con rango de ley.

La aprobación de la norma es competencia del Consejo de Gobierno, debiendo adoptar la forma de decreto, conforme especifica el artículo 21. 2 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias, cuyo tenor literal es el siguiente: *“Las disposiciones de carácter general que apruebe el Consejo de Gobierno adoptarán la forma de Decreto y serán firmadas por el Presidente del Principado y el Consejero a quien corresponda. Si afectaran a varias Consejerías, además del Presidente del Principado las firmará el titular de la Consejería de Interior y Administraciones Públicas. Los demás actos del Consejo de Gobierno adoptarán la forma de Acuerdos.”*

Así lo prescribe taxativamente el ya referido artículo 15.2 de la Ley del Principado de Asturias 7/2019, de 29 de marzo, de Salud.

C) Necesidad y oportunidad de la norma

El decreto tiene por objeto específico aprobar el nuevo Mapa Sanitario, que supone, como principal novedad, la reordenación de las actuales ocho Áreas de Salud

en tres Áreas de Salud, cada una de las cuales dispondrá de un Hospital Universitario de referencia.

Se prevé su entrada en vigor en el plazo de tres meses desde su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias, y la adaptación de los órganos de dirección de la organización territorial del Servicio de Salud del Principado de Asturias en el plazo máximo de 6 meses desde la entrada en vigor del decreto.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 130 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, será posible efectuar una evaluación normativa ex post para comprobar en qué medida este decreto ha conseguido estos objetivos en los plazos fijados.

Resulta necesaria la revisión del actual Mapa Sanitario, transcurridos cuarenta años desde su aprobación, tomando en consideración que se han producido cambios en la realidad del Principado de Asturias en los siguientes ámbitos:

- Normativo: aprobación de nueva legislación sectorial.
- Sociodemografía: cambios en el perfil sociodemográfico de la población.
- Infraestructuras: mejora de las infraestructuras físicas de transporte y comunicación, revisión del mapa concesional de la red de transportes de viajeros por carretera.
- Tecnología: desarrollo de las nuevas tecnologías en el ámbito sanitario.
- Morbilidad: configuración de nuevos patrones epidemiológicos de la enfermedad, con mayor peso de la multimorbilidad, y la cronicidad.
- Sistema sanitario: se ha producido un importante desarrollo tanto de la Atención Primaria como de la Hospitalaria, con un incremento y mejora de centros y de la cartera de servicios.

El Decreto 112/1984, de 6 de septiembre, aprobó definitivamente el Mapa Sanitario de Asturias y las normas para su puesta en práctica. (BOPA de 6/10/1984). Desde entonces ha sido objeto de las siguientes modificaciones:

- A) Ocho modificaciones que han consistido principalmente en adaptaciones de las estructuras territoriales a las exigencias reales de la población:
 1. Decreto 53/86, de 30 de abril (BOPA de 14/05/1986). Primera modificación, de carácter parcial.
 2. Decreto 45/87, de 28 de mayo (BOPA de 9/06/1987). Segunda

- modificación, de carácter parcial.
3. Decreto 117/87, de 27 de diciembre (BOPA de 29/01/1990). Tercera modificación, de carácter general con nueva redacción.
 4. Decreto 44/95, de 30 de marzo (BOPA de 29/04/1995). Cuarta modificación, de carácter general con nueva redacción.
 5. Decreto 87/2001, de 2 de agosto (BOPA de 16/08/2001). Quinta modificación, de carácter general con nueva redacción.
 6. Decreto 80/2006, de 29 de junio (BOPA de 14/07/2006). Sexta modificación, de carácter general con nueva redacción.
 7. Decreto 9/2007, de 31 de enero (BOPA de 27/02/2007). Séptima modificación, de carácter parcial.
 8. Decreto 16/2021, de 26 de marzo (BOPA de 8/04/2021). Octava modificación, y última, de carácter general, en la que se detalla la ordenación territorial de los dispositivos sanitarios.
- B) 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 (BOPA de 3/06/2002), deroga parte de su articulado.

Desde el punto de vista legislativo, el texto actualmente vigente contiene terminología y denominaciones que no se ajustan a las normas de superior rango actualmente en vigor y las referencias normativas que contiene han de ser revisadas una vez llevado a cabo el proceso de transferencia competencial en materia de sanidad por Real Decreto 1471/2001, de 27 de diciembre.

Razones de índole técnico-jurídica aconsejan disponer de un único texto, consolidando las 9 modificaciones normativas previamente detalladas, que implante un Mapa Sanitario adaptado a la Ley del Principado de Asturias 7/2019, de 29 de marzo, de Salud y que asimismo actualice la regulación de la estructura de la organización territorial de la sanidad en Asturias en desarrollo reglamentario del capítulo III del título III de dicha Ley. De este modo se proporcionará una mayor coherencia y seguridad jurídica a la regulación autonómica en la materia.

Se han adaptado en los anexos de la propuesta de decreto los nombres de las entidades de población, cuando estos hayan sido actualizados a la toponimia oficial del Principado de Asturias.

La tramitación de la presente disposición se adecua a los principios de buena regulación - necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y

eficiencia- previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La necesidad de este decreto responde a la conveniencia de adaptar la estructura territorial sanitaria del Principado de Asturias a la realidad demográfica, normativa y tecnológica actual. El Mapa Sanitario vigente, aprobado en 1984, ha quedado obsoleto tras décadas de modificaciones parciales y cambios sustanciales en el marco legislativo y sociodemográfico. La aprobación de un nuevo Mapa Sanitario es, por tanto, imprescindible para garantizar una distribución equitativa y eficiente de los recursos sanitarios, asegurando así el acceso adecuado a los servicios de salud para toda la población del Principado, conforme a los principios de igualdad y equidad en la atención sanitaria.

Este decreto es eficaz en la medida en que responde directamente a las necesidades detectadas en el sistema de salud asturiano, ofreciendo una solución estructural y organizativa que mejorará la planificación territorial, optimizará la asignación de recursos y potenciará la calidad de la atención sanitaria.

El contenido del decreto es proporcional a los fines que se persiguen, limitándose a lo estrictamente necesario para alcanzar los objetivos de reorganización y mejora de la eficiencia en el sistema sanitario. El contenido de la norma no impone cargas innecesarias o desproporcionadas a la Administración, a los profesionales sanitarios o a la ciudadanía. La reorganización en tres Áreas de Salud, cada una con un hospital universitario de referencia, permite una gestión más racional y adaptada a las necesidades actuales sin introducir complejidades o costes adicionales.

El decreto se encuadra dentro del marco normativo vigente, respetando las competencias atribuidas al Principado de Asturias en materia de ordenación territorial sanitaria según la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y la Ley del Principado de Asturias 7/2019, de 29 de marzo, de Salud. La redacción del nuevo Mapa Sanitario aporta claridad y coherencia normativa, reemplazando el antiguo Decreto 112/1984, de 6 de septiembre y consolidando en un único texto las modificaciones y adaptaciones realizadas a lo largo de los años. Este enfoque garantiza la seguridad jurídica, proporcionando un marco normativo claro, estable y accesible para todos los agentes implicados.

El decreto busca maximizar la eficiencia en la gestión de los recursos sanitarios del Principado de Asturias. La reorganización territorial permitirá aprovechar mejor las economías de escala, reducir duplicidades y optimizar la distribución de recursos

humanos y materiales. La centralización de servicios no asistenciales y la mejora en la planificación de la asistencia sanitaria se traducirán en un uso más racional y económico de los recursos disponibles, contribuyendo a la sostenibilidad financiera del sistema sanitario sin comprometer la calidad de la atención.

Al tenerse en cuenta en la elaboración del nuevo Mapa Sanitario un conjunto de indicadores que provienen de diversos ámbitos (el sociodemográfico, el de disponibilidad de recursos sanitarios y el de accesibilidad de los servicios), la variación de éstos determina que el mismo sea esencialmente mutable, adaptándose en cada momento a la realidad sociológica que abarca. La actualización del Mapa Sanitario busca contribuir a la consecución de los siguientes objetivos básicos de la política sanitaria:

- Mejorar la equidad.
- Reforzar la seguridad del paciente.
- Reforzar la Atención Primaria.
- Ampliar la cartera de servicios de que dispone cada una de las actuales áreas.
- Facilitar la mejora en la planificación de los recursos humanos.
- Potenciar al trabajo en red del sistema sanitario.
- Favorecer la gestión del conocimiento de la organización y la oferta formativa de profesionales.
- Aumentar la eficiencia de la gestión logística.
- Refuerza la red de hospitales comarcales.
- Colabora en una mejor adecuación de las tecnologías y farmacia.
- Favorecer la continuidad asistencial entre Atención Primaria y Atención Hospitalaria.

En este contexto y para responder a los objetivos y retos descritos, resulta preciso tramitar esta norma con rango de decreto.

C) Valoración de las aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública.

La tramitación del decreto se inició por Resolución de 20/08/2024 de la Consejería de Salud por la que se dispone el inicio del procedimiento para la elaboración de una disposición de carácter general.

Dicha Resolución acordó la apertura de un trámite de consulta pública previa a través del Portal de Participación de la Administración del Principado de Asturias.

Publicada la Consulta pública previa en el Portal AsturiasParticipa - <https://asturiasparticipa.asturias.es> - desde el 23/08/2024 al 06/09/2024, se ha recibido Diligencia de constancia de publicación de contenidos emitida por la Jefa del Servicio de Participación y Atención Ciudadana en la que se hace constar que *“No se han recibido aportaciones a la consulta”*.

No obstante, se incorpora a este expediente normativo el escrito presentado en el Registro de la Administración General del Estado el 5/09/2024 denominado *“Observaciones del Colegio Oficial de Enfermería del Principado de Asturias al trámite de Consulta Pública Previa sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Mapa Sanitario del Principado de Asturias”*, rubricado por el Presidente del Colegio, D. Esteban Gómez Suárez.

El Colegio Oficial de Enfermería plantea fundamentalmente observaciones de interés al documento de trabajo denominado *“Propuesta sobre la reordenación del mapa sanitario del Principado de Asturias”* que la Consejería de Salud presentó públicamente el 20/01/2024. Respecto a los concretos términos sometidos a la Consulta Pública Previa del Proyecto de decreto por el que se aprueba el Mapa Sanitario, el Colegio Oficial de Enfermería realiza las siguientes aportaciones:

1. Considera que el decreto debería plantearse como una *“herramienta más”*, dentro una estrategia global para el sistema de salud.

Efectivamente, esa es la configuración legal del Mapa Sanitario, tal y como regula expresamente el artículo 15 de la Ley del Principado de Asturias 7/2019, de 29 de marzo, de Salud: *“El Mapa Sanitario del Principado de Asturias es el principal instrumento de planificación territorial sanitaria de la Comunidad Autónoma para la correcta asignación de los recursos”*.

En ese sentido, cabe destacar que en el apartado de la Consulta Pública Previa *“¿Qué se pretende solucionar?”* se enumeran los objetivos de la estrategia de política sanitaria a los que se busca contribuir con la aprobación del nuevo Mapa.

2. Propone la creación del Mapa de competencias, dentro de la estrategia global para el sistema de salud.

Esta propuesta tiene un interés notable y podría contribuir positivamente al contexto general de la política sanitaria. Sin embargo, es importante señalar que la materia no forma parte del contenido concreto que se somete a aprobación en el presente decreto, que tiene una naturaleza territorial y

organizativa.

Esta propuesta habrá de ser, por lo expuesto, considerada en el marco de futuras evaluaciones y análisis de iniciativas complementarias.

3. Señala que el nuevo mapa debería *“considerar las nuevas isócronas que se den y debería estar precedido de un estudio sociodemográfico que incorpore necesidades de la población, activos de salud, inversiones y aspectos como la coordinación sanitaria o la salud en el ámbito escolar”*.

Se toma en consideración la importancia de la propuesta efectuada y se subraya que ya en el documento de trabajo de la Consejería de Salud *“Propuesta sobre la reordenación del mapa sanitario del Principado de Asturias”*, al que se refiere el propio Colegio Oficial de Enfermería, consta el análisis previo efectuado por la Consejería de Salud sobre la situación demográfica, nuevas infraestructuras viarias, la logística de transporte público, gestión logística más eficiente con centralización de servicios auxiliares y no sanitarios, etc.

Así, se ha llevado a cabo un estudio de tiempos y distancias desde los centros de salud a los respectivos hospitales, y entre los hospitales, a los efectos de que este sirva de base a la propuesta de configuración de las nuevas Áreas de Salud que se configuren.

Destacar que el Colegio Oficial de Enfermería será incluido dentro de las entidades y organizaciones de carácter representativo a las que se remitirá el texto del proyecto de decreto en el trámite de audiencia pública. (artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre).

Por todo lo expuesto, esta Viceconsejería de Política Sanitaria propone que sea elevado a Consejo de Gobierno, para su aprobación, el decreto cuyo texto se adjunta.

En Oviedo a 20 de septiembre de 2024

El Viceconsejero de Política Sanitaria



Pablo García García