



CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA - LA MANCHA

Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha	
REGISTRO INTERNO	
Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha	
11 JUN 2021	
Anotación N.º	60179

Núm. 217/21

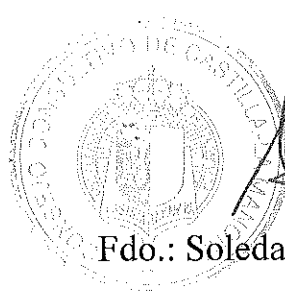
Tengo el honor de remitir a V.E. el dictamen emitido por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en el expediente de referencia.

Se ruega que comunique a este Consejo, en virtud de lo establecido en el artículo 6.3 del Reglamento del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, la resolución definitiva que se adopte.

Le comunico asimismo, que una vez recibida la resolución adoptada, o en cualquier caso transcurrido un mes desde la remisión del dictamen solicitado, por parte de este Consejo, si no se recibe advertencia expresa de V.E. en contrario, se procederá a la publicación del citado dictamen en su página web.

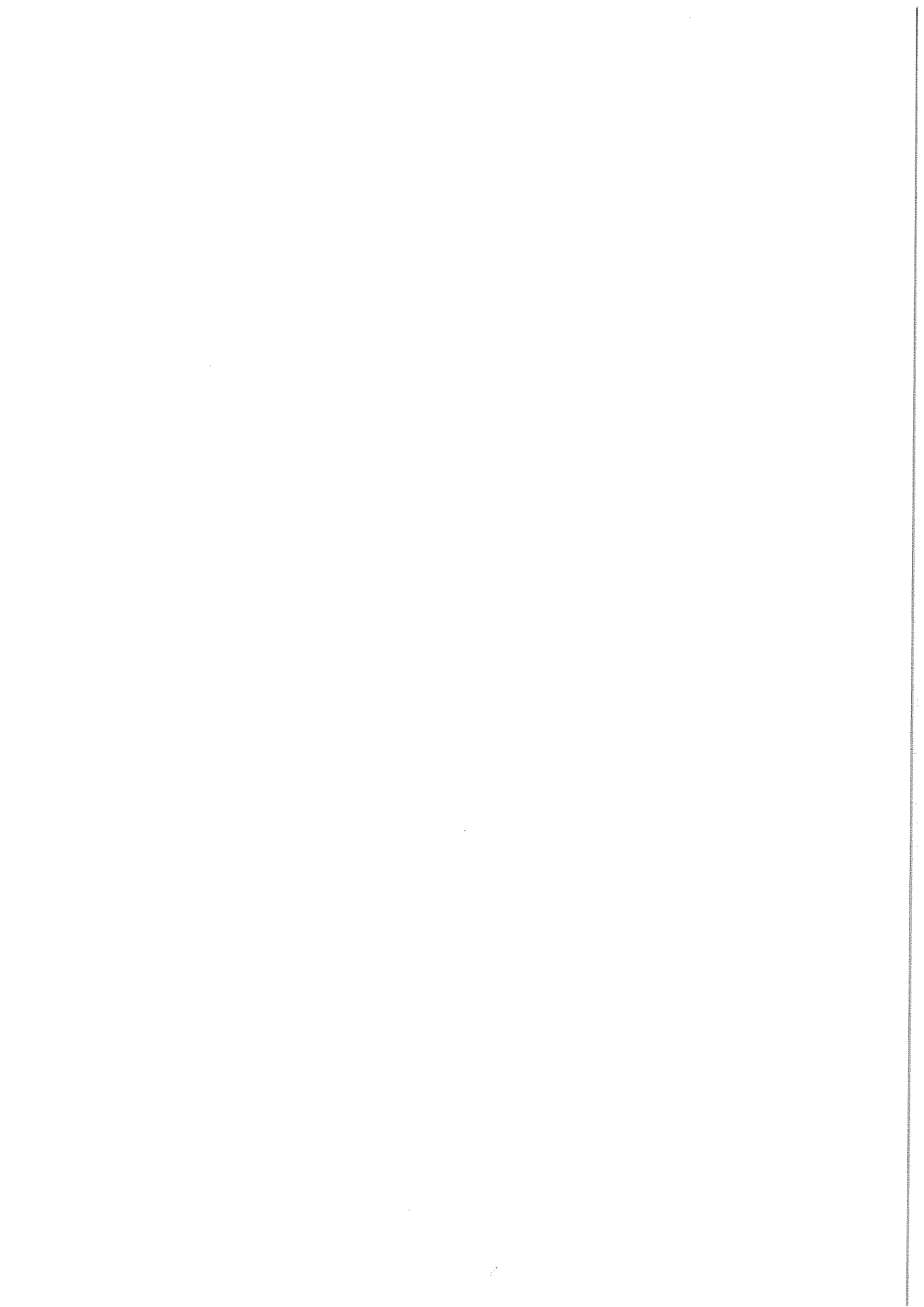
Toledo, 10 de junio de 2021

LA SECRETARIA GENERAL



Fdo.: Soledad Rodríguez Rivero

EXCMO. SR. CONSEJERO DE SANIDAD.-





*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

N.º 217/2021

Excmo. Sr.:

D. Joaquín Sánchez Garrido, Presidente
D. Fernando Andújar Hernández, Consejero
D. Antonio Conde Bajén, Consejero
D. Sebastián Fuentes Guzmán, Consejero
D.ª Araceli Muñoz de Pedro, Consejera
D.ª Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria
General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 10 de junio de 2021, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:



“En virtud de comunicación de V. E. de 14 de mayo de 2021, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente correspondiente al proyecto de Decreto por el que se crea la Comisión de Garantía y Evaluación de Castilla-La Mancha prevista en el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Memoria de impacto normativo.- Con fecha 29 de marzo de 2021 la Directora General de Humanización y Atención Sociosanitaria de la Consejería de Sanidad suscribió una memoria de impacto normativo comprensiva de la motivación de la propuesta y los objetivos del proyecto; analizando las diversas repercusiones de la iniciativa reglamentaria emprendida.

En cuanto a la motivación de la iniciativa, expresaba que “*en fecha 25 de marzo de 2021 se publicó en el Boletín Oficial del Estado número 72, la*

Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia. El Capítulo V de la norma hace referencia a las Comisiones de Garantía y Evaluación que deberán crearse en todas las Comunidades Autónomas y en las Ciudades de Ceuta y Melilla a los fines de esta ley. En concreto, el artículo 17 establece un plazo de tres meses para su creación y constitución a contar desde la entrada en vigor del mismo que, en virtud de la disposición final cuarta, es el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado (25 de marzo de 2021)”.

A continuación, la memoria exponía las competencias de la Dirección General promotora para la elaboración del proyecto, y un resumen expresivo del contenido de los artículos 17 y 18 de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, reguladores de la Comisión de Garantía y Evaluación.

Tras ello, plasmaba el objetivo general de la disposición proyectada, consistente en dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 17 de la ley estatal, mediante la creación de la referida Comisión, y en el artículo 18, mediante la regulación de sus funciones.

Asimismo, indicaba como objetivos específicos de la norma propuesta los siguientes:

“- Impulsar las medidas tendentes a la implementación de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia.

- Satisfacer adecuadamente las necesidades internas de coordinación entre los diferentes órganos directivos implicados en la puesta en marcha de la norma.

- Garantizar el cumplimiento de los derechos establecidos en la Ley Orgánica mediante el cumplimiento del procedimiento habilitado en la misma”.

El documento realiza una exposición del marco normativo, estatal y autonómico, y del marco competencial autonómico en que se sitúa la iniciativa, tras lo cual efectuaba una explicación motivada de la ausencia en el procedimiento de los trámites de consulta pública previa, audiencia previa e información pública, señalando al efecto que, por virtud del mandato



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

contenido en el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, que obliga a la creación de las Comisiones de Garantía y Evaluación en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la propia Ley Orgánica, debe recurrirse a la tramitación de urgencia para la aprobación del decreto de creación en Castilla-La Mancha, de manera que, *“atendiendo a la urgencia y a las razones de interés público concurrentes, se entiende que, en virtud de lo establecido en el artículo 133.4 de la citada Ley (Ley 39/2015, de 1 de octubre), podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en dicho artículo al tratarse de una norma organizativa de la Administración autonómica”*.

Finalmente, se analizan los diferentes impactos sectoriales derivados de su aprobación, afirmándose que la regulación proyectada no tendría efectos perceptibles en los ámbitos de la simplificación administrativa y la reducción de cargas, la competencia en el mercado, la infancia y la adolescencia, la familia, la discapacidad, o la unidad de mercado. Se añade que tampoco conlleva impacto por razón de género, previendo en todo caso una composición paritaria. En cuanto al impacto presupuestario refería que la norma *“no implicaría obligaciones de carácter económico directo, salvo las indemnizaciones de servicio que pudieran corresponder por desplazamientos”*.


Segundo. Autorización de inicio.- En atención al contenido de la memoria citada, con fecha 31 de marzo de 2021, el titular del departamento de Sanidad autorizó el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto.

Tercero. Primer borrador del proyecto.- En el expediente remitido figura un primer borrador de proyecto de Decreto por el que se crea la Comisión de Garantía y Evaluación de Castilla-La Mancha prevista en el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/2021, de 23 de marzo, de regulación de la eutanasia, sin fechar, en el que la disposición proyectada consta de preámbulo, ocho artículos, una disposición adicional y dos disposiciones finales.

Cuarto. Informe sobre racionalización y simplificación de procedimientos.- El 30 de abril de 2021 fue emitido informe por el Responsable de Calidad de la Consejería promotora de la norma, donde se

aborda su impacto desde la perspectiva de la racionalización y simplificación de los procedimientos administrativos y la reducción de cargas, señalando al efecto que aquella no conlleva afectaciones de esa naturaleza susceptibles de valoración, por no contener ningún procedimiento administrativo concreto.

Quinto. Memoria económica.- La Directora General de Humanización y Atención Sociosanitaria de la Consejería de Sanidad, con fecha 30 de abril de 2021 suscribió memoria económica de la tramitación del decreto proyectado, comprensiva del objeto del expediente, la naturaleza, adscripción, composición y funciones de la Comisión de Garantía y Evaluación que se pretende crear, para concluir que, dado que sus miembros desempeñarán sus funciones sin más remuneración que las indemnizaciones por asistencia a las reuniones, de conformidad con el Decreto 36/2006, de 4 de abril, sobre indemnización por razón del servicio, *“la previsión anual es de seis asistencias por parte de sus integrantes, lo que asciende a la cantidad de 2.8000,00 euros, en aplicación presupuestaria 2610 413/D2300”*.



Sexto. Informe de impacto de género.- Consta unido al expediente el informe suscrito en fecha 3 de mayo de 2021 por la Jefe de Sección, con el visto bueno de la Jefe del Servicio, de la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería de Sanidad, en el que analizaba el impacto de género que derivaría de la aprobación del decreto. Una vez identificada la norma y su marco legal, analizaba su pertinencia y previsión de efectos sobre la igualdad de género, proponiendo la introducción de modificaciones en el texto a los efectos de dejar constancia de los criterios de paridad que deben primar en la composición de la Comisión que se cree, garantizando una proporción equilibrada de profesionales de uno y otro sexo. Concluía valorando positivamente el proyecto desde la perspectiva del impacto de género, condicionándolo a que se tuvieran en cuenta las consideraciones expresadas.

Séptimo. Informe de la Secretaría General.- Seguidamente, el 3 de mayo de 2021 fue emitido informe por la Secretaria General de la Consejería consultante, en el que, tras reflejar la competencia en que se ampara el proyecto y describir su objeto y estructura, refería los trámites conformadores del procedimiento a seguir para su aprobación, concluyendo con su parecer favorable al mismo.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Octavo. Informe de la Dirección General de Presupuestos.- Con fecha 6 de mayo de 2021, el Director General de Presupuestos, tras examinar la previsión de gastos por asistencias a la Comisión en los próximos cuatro años, tomando como referencia los datos informados en la memoria económica, emitió informe favorable al considerar que *“en cualquier caso, los gastos a imputar en el ejercicio actual se financiarán con las dotaciones existentes en la sección presupuestaria correspondiente, sin suponer incremento en sus presupuestos, y en ejercicios futuros quedarán supeditados a las dotaciones presupuestarias que para tal fin se consignen en las correspondientes y sucesivas leyes de presupuestos, teniendo en cuenta el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que se establezca para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha”*.



Noveno. Nota sobre observaciones.- Ante las mejoras de redacción sugerencias en el informe de impacto de género, con fecha 10 de mayo de 2021 el Responsable de Calidad y la Jefe de Servicio de Régimen Jurídico de la Consejería de Sanidad suscribieron nota aclaratoria motivando su no acogimiento desde el punto de vista de técnica normativa.

Décimo. Informe del Gabinete Jurídico.- En este punto del procedimiento, con fecha 13 de mayo de 2021, un Letrado adscrito al Gabinete Jurídico -con el visto bueno de la Directora de los Servicios Jurídicos-, emitió informe favorable al proyecto de Decreto examinado, en el cual, tras describir el marco competencial y normativo en el que se inserta el proyecto, examinar el procedimiento tramitado y exponer su contenido, plasmaba una observación al texto de la parte expositiva, en relación con la necesidad de incluir en ella una explicación sobre la omisión de los trámites de consulta previa, audiencia e información públicas, por razones de urgencia. También se ponía de manifiesto la carencia en el expediente del impreso *“Extracto de expediente para el Consejo de Gobierno”*, solicitando su incorporación. Por lo demás, informaba favorablemente el proyecto de Decreto, por ajustarse y respetar íntegramente el Ordenamiento Jurídico.

Undécimo. Informe sobre las observaciones del Gabinete Jurídico.- El 14 de mayo de 2021, la Secretaria General de la Consejería de Sanidad emitió un informe en relación con las observaciones formuladas por

el Gabinete Jurídico, aceptando e incorporando todas las consideraciones al borrador de la disposición general.

Duodécimo. Proyecto de Decreto.- En atención a todo lo actuado, se redactó el borrador definitivo del proyecto -sin fechar- que cuenta con una parte expositiva, ocho artículos, una disposición adicional y dos finales.

La parte expositiva recoge el marco competencial y normativo en el que se inserta la disposición proyectada, reseñando las razones que aconsejan abordar la nueva regulación y justificando la aprobación de la norma en la necesidad de cumplir el mandato impuesto por el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia. De igual manera, justifica la adecuación del procedimiento de elaboración de la disposición general a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y finaliza motivando la ausencia de los preceptivos trámites de consulta previa, audiencia e información pública, en la urgente necesidad de crear la Comisión impuesta por el artículo 17 de la ley estatal y en la naturaleza organizativa de la disposición general proyectada.

El artículo 1, "*Objeto*", determina el perseguido por la norma.

El artículo 2, sobre "*Naturaleza, adscripción y ámbito de actuación*", establece la naturaleza de la Comisión de Garantía y Evaluación de Castilla-La Mancha como órgano administrativo colegiado e independiente, adscrito a la Consejería con competencias en materia de sanidad.

En el artículo 3, se establece la "*Composición*" de la Comisión, definiendo el número de miembros, períodos de renovación y forma de designación, cualificación profesional de los mismos, y personas excluidas de tal composición.

El artículo 4, contiene una exposición de las "*Funciones*" asignadas a la Comisión, por remisión expresa al artículo 18 de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

El artículo 5, “*Funcionamiento*”, además del propio régimen previsto en el proyecto de Decreto mediante reglamento de orden interno, remite a la regulación contenida en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, para el funcionamiento de los órganos colegiados de las Administraciones Públicas (artículos 15 a 22).

El artículo 6, “*Colaboraciones y grupos de trabajo*”, contempla la posibilidad de recabar la colaboración de órganos, organismos, empresas o fundaciones del sector público regional, e incluso de crear grupos de trabajo con funciones de asesoramiento.

El artículo 7, “*Confidencialidad*”, establece la obligación de respetar la confidencialidad de toda la información a la que tenga acceso la Comisión en el ejercicio de sus competencias.

En el artículo 8, sobre “*Régimen económico*”, dispone el carácter no remunerado de los miembros de la Comisión y el reconocimiento de las indemnizaciones por los gastos de asistencia presencial a las sesiones del órgano, de conformidad con el Decreto 36/2006, de 4 de abril y con cargo a los créditos ordinarios de la Secretaría General de la Consejería competente en materia de sanidad.

La disposición adicional única, fija en tres meses el “*Plazo para la constitución de la Comisión*”.

La disposición final primera, “*Habilitación normativa*”, faculta a la persona titular de la Consejería competente en materia de sanidad para dictar cuantas disposiciones sean necesarias en desarrollo y ejecución del decreto.

La disposición final segunda, dispone la “*Entrada en vigor*” al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.


Decimotercero. Extracto del expediente para el Consejo de Gobierno.- El expediente se cierra con el “*Extracto del expediente para el Consejo de Gobierno*”, a fin de la consecución de la aprobación del Decreto por el que se crea la Comisión de Garantía y Evaluación de Castilla-La Mancha prevista en el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 18 de mayo de 2021.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I



Carácter del dictamen.- Se somete al dictamen del Consejo Consultivo el proyecto de Decreto por el que se crea la Comisión de Garantía y Evaluación de Castilla-La Mancha prevista en el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia, fundando tal solicitud en lo previsto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, según el cual dicho órgano deberá ser consultado sobre los *“Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”*.


Conforme se expresa en la memoria justificativa de la disposición y en los diferentes informes incorporados al expediente, y resulta del propio título de la disposición proyectada que se somete a dictamen con la misma se viene a dar respuesta al mandato contenido en el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia, que obliga a las Comunidades Autónomas a la creación de la Comisión de Garantía y Evaluación en el plazo máximo de 3 meses desde su entrada en vigor.

A lo anterior debe añadirse que el carácter netamente organizativo del contenido de la norma reglamentaria proyectada, dirigida a regular la composición, funciones, organización y régimen de funcionamiento de la referida Comisión, no sería óbice para su conceptualización como reglamento ejecutivo, atendiendo a la doctrina enunciada reiteradamente por este Consejo



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

-baste citar los dictámenes 81/2003, de 17 de julio; 8/2009, de 4 de febrero; 200/2012, de 19 de septiembre; 194/2019, de 14 de mayo; o 397/2020, de 19 de noviembre-, en el sentido de que: “[...] *el mero carácter organizativo de la norma tampoco puede ser motivo que impida su calificación como disposición dictada en ejecución de ley -reglamento ejecutivo-, pues como señala el Tribunal Supremo en su Sentencia de 9 de julio de 1993, -Ar. RJ 6187, FJ 5-: “[...] los conceptos de reglamentos organizativos y reglamentos ejecutivos no son contrapuestos, pues, en efecto, también un reglamento organizativo puede ser ejecutivo, si es que desarrolla o ejecuta los principios organizativos de una Ley. Pero [...] ello no ocurrirá siempre y sólo por el hecho de que la Ley cite o mencione a un órgano, sino que será preciso, para calificar al posterior reglamento de ejecutivo, que la Ley remita al Reglamento la posterior regulación en la materia de acuerdo con los principios que ella misma impone; sólo entonces podrá decirse que el Reglamento «ejecuta» la Ley”*”.



Así, estando la iniciativa reglamentaria que se examina vinculada con el precepto de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, anteriormente aludido, ha de entenderse que el proyecto de Decreto por el que se crea la Comisión de Garantía y Evaluación de Castilla-La Mancha constituye una norma de desarrollo reglamentario de la referida ley, gozando de la condición de reglamento ejecutivo y, en consecuencia, el presente dictamen se emite con carácter preceptivo.

II

Examen del procedimiento tramitado.- El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se regula en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, (en adelante LPAC) denominado “*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*”, que atiende en los artículos 128 y siguientes a la potestad reglamentaria, a los principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de

normas; si bien su aplicabilidad debe entenderse atemperada por los criterios interpretativos adoptados y el fallo recaído en la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional, dictada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la totalidad del Título VI del referido cuerpo legal.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad reglamentaria es contemplado en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. En su apartado segundo, el citado precepto establece que el ejercicio de dicha potestad [...] *“requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar”*. Añade, en el apartado tercero, que *“En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes. [] Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite. [] Se entenderá cumplido el trámite de información pública cuando las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los órganos consultivos de la Administración Regional”*.

El expediente que se examina comienza con la elaboración de una memoria justificativa a la que se refiere el artículo 36.2 transcrito, en la cual, entre otras cuestiones, se exponen los motivos y objeto de la norma, el ámbito competencias y normativo de la iniciativa, cuestiones de índole procedimental y se analizan los diferentes impactos sectoriales derivados de su aprobación.

A la vista de la anterior memoria, el titular del departamento impulsor de la norma autorizó el inicio del procedimiento de elaboración de aquella conforme a lo exigido también por el citado artículo 36.2 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

El carácter organizativo del proyecto de norma reglamentaria y la urgencia impuesta por la ley estatal, han conllevado que se pueda prescindir de los trámites de consulta pública previa, audiencia e información pública, tal y como se prevé, con carácter de norma básica, en el artículo 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En lo que respecta a los informes que han de ser recabados en la tramitación, contemplados en el artículo 36.3 párrafo primero de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, constan los emitidos por los siguientes órganos e instituciones: el informe sobre racionalización y simplificación de procedimientos y cargas administrativas; la memoria económica; el informe de impacto por razón de género suscrito por la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería proponente, que da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha; el informe de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad; el informe de la Dirección General de Presupuestos; y finalmente, el informe del Gabinete Jurídico en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Se completa la documentación remitida con la incorporación de dos borradores de la norma que se habrían ido elaborando durante la sustanciación del procedimiento.

El expediente consta de un índice documental si bien no se halla foliado, apartándose con ello de las prescripciones del artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En virtud de lo expuesto cabe concluir afirmando que en la tramitación del proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a los requisitos esenciales exigidos en la normativa de aplicación, procediendo acometer el examen de su contenido, si bien previamente se hace preciso plasmar algunas consideraciones atinentes al marco normativo y competencial en el que se insertará la norma propuesta.

III

Marco normativo y competencial.- El proyecto de Decreto que se dictamina tiene por objeto la creación de la Comisión de Garantía y Evaluación de Castilla-La Mancha prevista en el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia, órgano que se constituye con la finalidad de velar por el cumplimiento del procedimiento que se debe seguir para solicitar la prestación de ayuda para morir y las condiciones para su ejercicio, así como por el respeto a las garantías que han de observarse en el reconocimiento y aplicación del tal prestación.

Los títulos competenciales que habilitan a la Comunidad Autónoma para abordar este proyecto normativo se encuentran reconocidos, por un lado y con carácter genérico, en el artículo 31.1.1ª del Estatuto de Autonomía, que contempla la competencia exclusiva de la Junta de Comunidades en relación a la *“Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”*; y, por otro, y con carácter específico, en el artículo 32.3 de la norma estatutaria, que recoge las competencias de desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, en los ámbitos de *“sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud. Coordinación hospitalaria en general”*.

Ambos títulos se coheren directamente con las competencias que el artículo 148.1.1º y 21º de la Constitución Española atribuye a las Comunidades Autónomas en materia de *“organización de sus instituciones de autogobierno”* y *“sanidad”*, y con la función ejecutiva de la legislación básica y régimen económico de los servicios de la Seguridad Social, reconocida por el artículo 149.1.17º de la Constitución Española.

El marco normativo en el que se ampara la iniciativa reglamentaria propuesta -ceñido al ámbito en el que se desenvuelve la actuación de la Comisión que se crea- parte del artículo 17 de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia, por la que se inserta en nuestro Ordenamiento Jurídico un nuevo derecho individual -la eutanasia-, cuya regulación se asienta sobre la compatibilidad de derechos esenciales de toda persona, de tal manera que se pretende conectar con el derecho fundamental a la vida, compatibilizándolo con otros bienes y derechos constitucionalmente



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

protegidos, como son la integridad física y moral de la persona (artículo 15), la dignidad humana (artículo 10), la libertad ideológica y de conciencia (artículo 16), el derecho a la intimidad (artículo 18.1), y en todo caso, con el valor superior de la libertad (artículo 1.1)

El primer y principal referente normativo a tener en consideración para la regulación propuesta, lo encontramos en el artículo 43 de la Constitución Española, en cuanto encomienda a los *“poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios”*, cuyas previsiones fueron desarrolladas por el artículo 10 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, al establecer los derechos de cualquier ciudadano frente a las distintas Administraciones Públicas sanitarias y, particularmente, los derechos *“al respeto a su personalidad, dignidad humana e intimidad, sin que pueda ser discriminado por su origen racial o étnico, por razón de género y orientación sexual, de discapacidad o de cualquier otra circunstancia personal o social”*.

El derecho a la autonomía individual de las personas respecto de su estado de salud ha merecido una regulación específica, tendente a la humanización en la prestación de la asistencia sanitaria mediante la eliminación de barreras, a través de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, posteriormente completada con las aportaciones que en el terreno prestacional introdujo la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, y con la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias.

En el ámbito autonómico, fiel reflejo de la legislación estatal, han de citarse como principales referentes normativos en relación a los derechos de los ciudadanos en materia de salud, la Ley 8/2000, de 30 de noviembre, de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha, garante de la humanización de los servicios y respeto a la dignidad de los ciudadanos; la Ley 24/2002, de 5 de diciembre, de Garantías en la Atención Sanitaria Especializada; la Ley 5/2010, de 24 de junio, sobre derechos y deberes en materia de salud de Castilla-La Mancha; y la Ley 3/2014, de 21 de julio, de Garantía de la Atención Sanitaria de Castilla-La Mancha. Otros derechos garantizados

normativamente en nuestra Comunidad Autónoma son el derecho a la información, el derecho al acompañamiento y los tiempos máximos de atención en los servicios de urgencia hospitalaria del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha, regulados por el Decreto 45/2019, de 21 de mayo.

A lo anteriormente expuesto ha de sumarse, en otro orden de cosas, que teniendo por finalidad la norma proyectada, como se ha dicho, la organización y el funcionamiento de un órgano de carácter colegiado, debe tenerse presente que la regulación de este tipo de órganos también se halla parcialmente condicionada por algunas de las previsiones del Título Preliminar, Capítulo II, Secciones 3ª y 4ª de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) -artículos 15 al 24-, regulador de los órganos colegiados.

IV

Observaciones de carácter esencial.- Examinado el contenido del proyecto de Decreto sometido a dictamen, procede efectuar las siguientes observaciones, a las que debe atribuirse carácter esenciales:

El **artículo 3** del proyecto de Decreto regula la composición de la Comisión, indicando en su **apartado 1** que *“estará constituida por un máximo de 10 personas, entre las que se designará la persona que ocupe la presidencia y la secretaria”*, adicionando en su **apartado 2** que *“la persona que actúe como titular de la secretaria deberá ser funcionaria de la Consejería competente en materia de salud y actuará con voz, pero sin voto”*.

Los apartados transcritos plantean un interrogante: ¿el miembro de la Comisión elegido Secretario debe ser funcionario de la Consejería competente en materia de sanidad, o ambas opciones (miembro y funcionario) se plantean de forma alternativa?

La lectura de los citados apartados del artículo 3 permite extraer dos conclusiones: la primera, que el Secretario de la Comisión será designado de entre sus miembros, debiendo ser personal funcionario de la Consejería de Sanidad. Sin embargo, en el apartado 3 del mismo precepto, en el que se



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

establecen los grupos o categorías profesionales a las que deben pertenecer los integrantes de la Comisión, no se exige que ninguno de ellos sea funcionario de la Consejería de Sanidad ni, en consecuencia, prevé a qué cualificación profesional de las relacionadas en el apartado 3 podría o debería pertenecer quien siendo miembro del órgano desempeñe el puesto de Secretario. La segunda, que tanto si el Secretario es miembro de la Comisión como si es funcionario de la Administración sanitaria, actuará con voz pero sin voto.

Como quiera que el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, cuyo mandato pretende cumplir la norma autonómica que analizamos, nada establece respecto de la designación y nombramiento del Secretario de la Comisión, se hace necesario acudir a la legislación básica sobre órganos colegiados, constituida por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), en cuyo artículo 16.1 se permite que el Secretario del órgano colegiado sea *“un miembro del propio órgano o una persona al servicio de la Administración Pública correspondiente”*, disponiendo en su apartado 3 que *“en caso de que el Secretario no miembro sea suplido por un miembro del órgano colegiado, este conservará todos sus derechos como tal”*. Por su parte, el artículo 19.4.a) de la LRJSP señala como funciones propias del Secretario del órgano colegiado *“asistir a las reuniones con voz pero sin voto, y con voz y voto si la Secretaría del órgano la ostenta un miembro del mismo”*.

Poniendo en relación el proyecto normativo con la legislación estatal referida, entiende este Consejo que el artículo 3, en sus apartados 1 y 2, del borrador reglamentario sometido a dictamen, al negar la facultad de voto al Secretario, sin establecer distinción según que el cargo sea desempeñado por un miembro del órgano colegiado o por un funcionario de la Administración, vulnera las disposiciones de la LRJSP, por dos motivos: 1º) se aparta de las prescripciones del artículo 19.4.a) de la LRJSP -que aunque carece de carácter básico, si es de aplicación supletoria en lo no previsto-, que sólo veda el voto al Secretario no miembro del órgano colegiado; y 2º) restringe los derechos de quien siendo miembro de la Comisión deba asumir la suplencia del Secretario no miembro (funcionario), tal y como dispone el artículo 16.3 de

la LRJSP, pues accedería al desempeño de la Secretaría con voz pero sin voto, cuando debería tenerlo.

En razón de lo expuesto, en los apartados 1 y 2 del artículo 3 del proyecto de Decreto, deberá concretarse quién va a desempeñar las funciones de Secretario de la Comisión, especificando si el elegido ha de ser integrante de la Comisión y funcionario de la Administración sanitaria (de forma acumulativa o alternativa), sin que en ningún caso, de ser designado para tal puesto un miembro del órgano, pueda privársele de su derecho a voto, pues ello contravendría la LRJSP.

En otro orden de cosas, el **primer inciso del artículo 7** de la disposición general propuesta establece que *“las personas integrantes de la Comisión están obligadas a respetar la confidencialidad de toda la información de carácter personal a la que puedan tener acceso como consecuencia de su pertenencia a la misma”*, obviando la obligación de los miembros de la Comisión de guardar secreto sobre el contenido de sus deliberaciones, como exige el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo.

Por ello, y como quiera que el proyecto reglamentario autonómico no puede desoír obligaciones impuestas por la norma estatal, deberá completarse la literalidad del primer inciso del artículo 7, a los efectos de incorporar la obligación de los miembros de la Comisión de guardar secreto sobre el contenido de sus deliberaciones.

V

Otras observaciones al contenido del proyecto.- Prosiguiendo con el examen de la norma proyectada, se hace preciso plasmar en la presente consideración otras observaciones que, sin carácter esencial, pretenden en su mayor parte contribuir a la mejor comprensión, interpretación y aplicación de la norma proyectada, así como a mejorar y depurar la técnica normativa empleada.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Título.-

Como quiera que en el artículo 1 se establece que el objeto del decreto es crear y regular la Comisión de Garantía y Evaluación de Castilla-La Mancha, siguiendo las recomendaciones de Técnica Normativa, se sugiere incluir en el título de la disposición proyectada “y regula”, quedando de la siguiente forma: “Decreto --/2021, de -- de --, por el que se crea y regula la Comisión de Garantía y Evaluación de Castilla-La Mancha, prevista en el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia”.

Exposición de motivos.-

El párrafo cuarto de la exposición de motivos recoge el pilar sobre el que se asienta la legalización y regulación de la eutanasia, concretándolo en la compatibilidad de derechos fundamentales garantizados por la Constitución Española, entre los que cita la vida, la integridad física y moral, la dignidad, la libertad o la autonomía. A fin de completar la exposición de la base constitucional del derecho individual que se regula, podría resultar conveniente incorporar los concretos artículos de la Constitución garantes de los mencionados derechos.

Artículo 1. Objeto.-

A fin de simplificar su redacción y evitar reiteraciones innecesarias, podría unificarse en un solo apartado el que constituye el objeto del decreto, siguiendo la misma sugerencia efectuada para el título de la norma.

Artículo 3. Composición.-

El artículo 3, en su apartado 1, establece que la Comisión “estará constituida por un máximo de 10 personas”, cuya cualificación profesional y número especifica el apartado 3.

Por su parte, el artículo 17.1 de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, establece que “la composición de cada una de ellas (Comisiones autonómicas) tendrá carácter multidisciplinar y deberán contar con un número mínimo de siete miembros entre los que se incluirán personal médico,

de enfermería y juristas". Es decir, exige un mínimo de 7 miembros, entre los que deberá haber profesionales médicos, de enfermería y jurídicos.

Dado que el borrador reglamentario examinado no establece un número mínimo de miembros, como si lo hace el artículo 17.1 de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, y aunque puede interpretarse, por la relación numerada del apartado 3, que el mínimo sería de 7 integrantes, al igual que la ley estatal, a fin de dotar de mayor claridad, transparencia y evitar cierta inseguridad jurídica en la constitución de la Comisión, sería conveniente dejar establecido el número mínimo de componentes del órgano colegiado.

El **apartado 2** del precepto dispone que *"la persona que ocupe la presidencia será elegida por y entre las personas integrantes de la Comisión por mayoría simple"*, sin especificar en qué momento deberá procederse a tal designación, lo cual suscita la duda de quién dirigirá la sesión de constitución de la Comisión, en la que, a mayor abundamiento, por mandato del artículo 5.1 del mismo proyecto de Decreto será elaborado su reglamento de orden interno. Motivo por el que se recomienda que se concrete.

Artículo 4. Funciones.-

El **artículo 4.1** establece, por remisión expresa y transcripción literal del artículo 18 de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, las funciones de la Comisión.

Es doctrina reiterada de este Consejo, siguiendo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que, en términos generales, es desaconsejable la reproducción en los textos normativos autonómicos de la normativa básica del Estado debido a los posibles problemas derivados de una reforma posterior de la misma, que dejaría sin validez y contenido la norma regional.

No obstante lo anterior, y no resultando de plano inconstitucional la técnica de la reproducción, la misma puede, en casos particulares y en normas de inferior rango y más fácil reforma, resultar admisible o incluso aconsejable para facilitar a los destinatarios de la norma autonómica el entendimiento del sentido global de la misma y su integración con el conjunto de la normativa



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

aplicable sin necesidad de acudir a reiteradas y a veces complejas remisiones que podrían dificultar dicho entendimiento.

Esto es lo que sucede con el artículo 4.1 de la disposición reglamentaria sometida a estudio.

Además, el artículo 4.1, en su **letra e)** dispone: *“Elaborar y hacer público un informe anual de evaluación acerca de la aplicación de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, en su ámbito territorial concreto”*.

Dado que la Comisión que se crea tiene restringido su ámbito territorial a Castilla-La Mancha, por su carácter de órgano autonómico impuesto por el artículo 17 de la citada ley estatal, y así se contempla en el artículo 2.3 del decreto sometido a estudio, carece de sentido la alusión al *“ámbito territorial concreto”*, que tiene su razón de ser en la norma estatal, por resultar aplicable a las Comisiones de Garantía y Evaluación de todas las Comunidades Autónomas. Si desea mantenerse, la expresión utilizada debería circunscribirse a Castilla-La Mancha, único territorio sobre el que puede informar el órgano que pretende crearse.

Artículo 5. Funcionamiento y artículo 6. Colaboraciones y grupos de trabajo.-

El **artículo 5.2** establece que *“la presidencia de la Comisión podrá convocar a sus reuniones a otras personas cuya contribución pueda resultar de interés para el cumplimiento de los objetivos de la misma, en su condición de personas expertas en áreas específicas de conocimiento”*.

En el artículo 6.1 se prevé la posibilidad de recabar información y asesoramiento de cualquier órgano de la Administración regional y persona jurídica pública; y en el artículo 6.2 se establece la facultad de crear grupos de trabajo.

Este Consejo considera que la regulación del artículo 5.2 se circunscribe más al ámbito de colaboración que al de funcionamiento de la Comisión, por lo que parece más conveniente trasladarlo como un tercer apartado del artículo 6, con la consiguiente reenumeración de los apartados que permanezcan en el artículo 5.

Por su parte, dispone el **artículo 6.2** que *“La Comisión podrá constituir grupos de trabajo, con la estructura, composición y duración que se acuerden por la misma”*. A fin de dotar de mayor claridad y transparencia a la estructura, composición y duración de grupos de trabajo, se considera adecuado incluir como último inciso del mismo algo similar a lo siguiente: *“previamente especificados en el reglamento de orden interno”*.

Extremos de redacción.- Finalmente, se recomienda efectuar un repaso general del texto sometido a dictamen, a fin de subsanar algunas incorrecciones de estilo, gramaticales, tipográficas o erratas, como las que, sin ánimo exhaustivo y a modo de ejemplo, se señalan seguidamente:

Al final del párrafo tercero de la parte expositiva debe incorporarse la preposición *“a”* entre *“y”* y *“los procedimientos”*.

En el párrafo séptimo de la parte expositiva conviene realizar correcciones en las iniciales minúsculas, y escribir con inicial mayúscula *“Seguridad Social”*, por cuanto identifica una denominación oficial en el seno de la Administración.

En el artículo 3.3, convendría evitar la falta de uniformidad tipográfica en que se incurre con la utilización indistinta de iniciales mayúsculas y minúsculas al referirse al nombre de las licenciaturas o grados que deben poseer los miembros de la Comisión.

Al final del artículo 8, sería más adecuado sustituir la referencia a la Consejería *“en materia de sanidad”*, por la Consejería *“competente”* en materia de sanidad.

De la disposición adicional única debe suprimirse la preposición *“de”* que aparece entre *“La Comisión”* y *“deberá”*, pues priva de sentido al contenido de la misma.





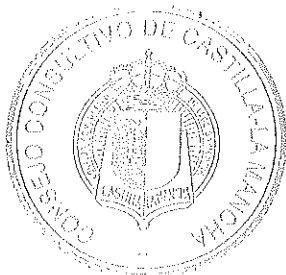
*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas en el presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Decreto por el que se crea la Comisión de Garantía y Evaluación de Castilla-La Mancha prevista en el artículo 17 de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia, señalándose como esenciales las observaciones contenidas en la consideración IV.”

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

Toledo, 10 de junio de 2021



EL PRESIDENTE

LA SECRETARIA GENERAL

EXCMO. SR. CONSEJERO DE SANIDAD

