



CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA-LA MANCHA

Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha	
REGISTRO INTERNO	
Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha	
12 JUL 2018	
Anotación N.º	119016

Núm. 244/18 (Cítese al contestar)

SECRETARÍA GENERAL
12 JUL 2018
SECRETARÍA GENERAL

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

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, 11 de julio de 2018



EL PRESIDENTE,

Fdo.: JOAQUÍN SÁNCHEZ GARRIDO

EXCMO. SR. CONSEJERO DE SANIDAD.-



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

N.º 244/2018

Excmo. Sr.:

SEÑORES:

Joaquín Sánchez Garrido, Presidente
Fernando Andújar Hernández
Enrique Belda Pérez-Pedrero
José Sanroma Aldea
Fernando José Torres Villamor
Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria
General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 11 de julio de 2018, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:



“En virtud de comunicación de V. E. de 18 de mayo de 2018, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el proyecto de Decreto de modificación del Decreto 15/2006, de 21 de febrero, del Registro de Voluntades Anticipadas de Castilla-La Mancha.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Consulta pública.- Como primera actuación del procedimiento desarrollado para la elaboración del proyecto de Decreto sometido a dictamen, consta la articulación de un trámite de consulta pública publicitada el 8 de noviembre de 2016 en la sede electrónica de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, mediante la que se hace invitación a la ciudadanía a aportar sugerencias y propuestas en relación con la materia que quiere ser objeto de nueva regulación.

Segundo. Memoria de análisis de impacto normativo.- Con posterioridad, fue suscrita una Memoria por parte de la Directora General de Planificación, Ordenación e Inspección Sanitaria de la Consejería de Sanidad, datada a 21 de diciembre de 2016, donde se analiza el impacto normativo de la iniciativa reglamentaria emprendida, encaminada a la modificación parcial del Decreto 15/2006, de 21 de febrero, regulador del Registro de Voluntades Anticipadas de Castilla-La Mancha.

En el citado documento se describen el alcance de la reforma, sus principales aspectos y los objetivos perseguidos, decantándose el órgano promotor por acometer una modificación parcial del Decreto vigente, en lugar de proceder a la redacción de un nuevo texto reglamentario completo. Seguidamente, se aborda el estudio de los diferentes impactos sectoriales derivados de su aprobación, afirmándose que la regulación proyectada no tendría incidencia presupuestaria alguna, ni tampoco en materia de unidad de mercado, no comportando impacto en situaciones discriminatorias por razón de género. Finalmente, se indica que el principal efecto social de las medidas contempladas en la norma representaría un acercamiento de los servicios al ciudadano que favorecería particularmente a colectivos con dificultades especiales, como los mayores o los discapacitados.

Tercero. Primer borrador.- La referida Memoria aparece acompañada de un primer borrador del texto reglamentario, datado a 21 de diciembre de 2016 y titulado “[...] *de modificación del Decreto 15/2006, de 21 de febrero, del Registro de Voluntades Anticipadas de Castilla-La Mancha*”, que consta de preámbulo, un artículo único, compuesto de ocho apartados, dos disposiciones finales y cuatro anexos.

Cuarto. Orden de inicio.- A la vista de la Memoria antedicha, el titular de la Consejería de Sanidad, con fecha 1 de febrero de 2017, autorizó el inicio de la tramitación del expediente de elaboración del referido proyecto de Decreto.

Quinto. Informe de la Secretaría General.- Seguidamente, el 22 de febrero posterior, fue emitido informe por la Secretaria General de la Consejería consultante, donde se analiza el contenido de la norma proyectada,



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

así como sus principales aspectos formales y competenciales, concluyendo que la disposición respeta en su integridad el ordenamiento jurídico, razón por la cual se emite informe favorable al proyecto de Decreto en tramitación.

Sexto. Informe del Consejo de Salud de Castilla-La Mancha.- En el expediente figura certificación expresiva de que el Consejo de Salud de Castilla-La Mancha examinó el texto reglamentario en tramitación, en sesión celebrada el 8 de mayo de 2017, donde aquel fue informado sin proponerse ninguna modificación ni formularse alegaciones sobre su contenido.

Séptimo. Información pública.- En el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 1 de junio de 2017 se publicó una resolución de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad por la que se abría un trámite de información pública, por espacio de 20 días, en relación con el proyecto de Decreto en proceso de elaboración, informando a los interesados de su puesta a disposición en el tablón de anuncios electrónico de la Administración Regional.

Octavo. Alegaciones.- A raíz del trámite divulgativo previamente referido, consta la presentación de un escrito de alegaciones por parte de la delegación territorial en Castilla-La Mancha del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), donde se hace una genérica reflexión sobre la importancia de hacer efectivos los principios y criterios de aplicación de la normativa de accesibilidad y eliminación de barreras sensoriales a personas discapacitadas, reproduciendo el contenido de los artículos 4, 14 y 66 de la Ley de Garantías de los Derechos de las Personas con Discapacidad de Castilla-La Mancha.

Noveno. Informe sobre alegaciones.- El 25 de julio posterior el personal de los servicios jurídicos de la Consejería de Sanidad emitió informe en relación con las alegaciones recibidas durante el trámite de información pública -las presentadas por CERMI-, indicando que la regulación del derecho a otorgar voluntades anticipadas viene marcada por los requisitos caracterizadores instaurados en la normativa básica estatal -artículo 11 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre-, que las peculiaridades de ejercicio de dicho derecho en materia de accesibilidad cognitiva está mediatizada por los

condicionantes ordinarios derivados de la posible presencia de incapacitaciones judiciales, declaradas conforme a la normativa civil y procesal atinente a la posesión de capacidad de obrar. En cuanto al acceso al servicio, se indica que el mayor número de fórmulas de otorgamiento de voluntades anticipadas contemplado en la regulación autonómica es más favorecedor de dicha accesibilidad, que va a verse reforzada, además, con la apertura de las futuras oficinas habilitadas que proporcionarán mayor cercanía territorial a la ciudadanía.

Décimo. Informe sobre racionalización y simplificación de procedimientos.- Con fecha 21 de septiembre de 2017 fue emitido informe por el Coordinador de Calidad de la Consejería promotora de la norma, donde se aborda su impacto desde la perspectiva de la calidad de los servicios públicos. Dicho informe concluye haciendo una estimación sobre la variación de cargas administrativas generada por la implantación de las reformas contempladas en el Decreto proyectado, señalando que la nueva regulación propiciaría reducciones de cargas económicas en el tratamiento de las declaraciones efectuadas en las modalidades de otorgamiento ante notario o ante un funcionario del Registro de Voluntades Anticipadas, y que no habría una minoración de cargas evaluable económicamente si el otorgamiento se practicara en la modalidad de prestación ante testigos.

Undécimo. Informe sobre introducción de modificaciones.- El 9 de noviembre ulterior la titular de la Dirección General promotora de la norma emitió un informe explicativo de los cambios verificados en el texto proyectado, con el fin de atender observaciones y sugerencias formuladas verbalmente desde la Inspección General de Servicios.

Duodécimo. Segundo borrador.- Se inserta en el expediente, a continuación, un segundo borrador del texto proyectado, también fechado a 9 de noviembre, que mantiene la misma estructura de su versión primitiva.

Decimotercero. Informe de la Inspección General de Servicios.- A continuación, se integró en el expediente el informe emitido por parte de la Inspección General de Servicios -el 16 de febrero de 2018-, donde se expresa que el borrador de Decreto analizado *“se ajusta y cumple con la normativa*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

vigente aplicable en la actualidad sobre racionalización y simplificación de procedimientos administrativos”.

Con dicho informe figura la denominada ficha SIACI relativa al procedimiento de inscripción de declaraciones en el citado Registro de Voluntades Anticipadas, perteneciente al correspondiente fichero gestionado por la Inspección General de Servicios.

Decimocuarto. Informe del Gabinete Jurídico.- El 5 de abril posterior fue recabado el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades en relación con el proyecto reglamentario proyectado.

En dicho documento se formulan varias observaciones sobre el texto sometido a consideración, que afectan a la tramitación dada al mismo y a su contenido; en este último aspecto, se pone el acento en la regulación prevista para su artículo 4.5, concerniente al modo de constatación de la capacidad intelectual del declarante cuando el otorgamiento se haga ante un funcionario del Registro que dude de su posesión, sugiriendo introducir un trámite de verificación psicológica o psiquiátrica de la aptitud del otorgante que permita dar una respuesta profesional a los frecuentes casos en que no existan declaraciones judiciales de incapacitación. Tras esas observaciones, la Letrada actuante emite informe favorable al texto proyectado.

Decimoquinto. Informe sobre alegaciones.- A la vista del informe antedicho, se emitió un informe de réplica por parte de los servicios jurídicos de la Consejería de Sanidad -17 de mayo posterior-, donde se pondera la sugerencia recibida desde el Gabinete Jurídico respecto a la confirmación de la capacidad de los otorgantes, pero optando por una solución diferente a la planteada, que consistiría en comunicar las situaciones notorias de incapacitación al Ministerio Fiscal para que este actúe de oficio, en aplicación del artículo 757 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Decimosexto. Versión final del proyecto de Decreto.- La documentación conformadora del expediente concluye con una tercera y última versión del proyecto de Decreto sometido a dictamen -datado a 17 de mayo de 2018-, titulado “[...] *de modificación del Decreto 15/2006, de 21 de*

febrero, del Registro de Voluntades Anticipadas de Castilla-La Mancha”, que consta de un preámbulo, un artículo único -compuesto por ocho apartados-, dos disposiciones finales y cuatro anexos.

En su parte expositiva se da una breve explicación sobre los motivos que aconsejan introducir modificaciones en el texto reglamentario afectado, ligados genéricamente a la necesidad de su adaptación a los avances tecnológicos y evolución social producidos desde el año 2006.

El artículo único, que modifica el citado Decreto 15/2006, de 21 de febrero, consta de ocho apartados que acogen las siguientes alteraciones del texto reglamentario primitivo:



El apartado uno modifica parcialmente el artículo 3, dando nueva redacción a su apartado 4.

- El dos inserta un nuevo artículo -el 3 bis-, que se ocupa de regular la nueva figura de las llamadas “*oficinas habilitadas*”.

- El apartado tres da nueva e íntegra redacción al artículo 4, relativo al “*procedimiento de inscripción*”.

- El cuatro modifica parcialmente el artículo 6, añadiéndole un apartado 3.

- El apartado cinco modifica parcialmente el artículo 7, dando nueva redacción a sus apartados 2 y 3.

- El seis da nueva e íntegra redacción al artículo 8, relativo a la “*custodia de documentos*”.

- El siete añade al reglamento una nueva disposición adicional -la tercera-, relativa a la “*donación del cuerpo*”.

- El apartado ocho da nueva redacción a todos los anexos del Decreto 15/2006, de 21 de febrero, que pasan a ser cuatro.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Las dos disposiciones finales incorporan sendas previsiones sobre habilitación normativa -primera- y entrada en vigor del Decreto -segunda-.

El anexo I recoge un modelo de solicitud de inscripción de declaración de voluntades anticipadas.

El anexo II ofrece un modelo de declaración ante testigos.

El anexo III contiene el modelo de declaración ante el funcionario del Registro.

El anexo IV contiene el modelo de aceptación de la condición de representante del otorgante.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada el 4 de junio de 2018.



A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Por el titular de la Consejería competente en materia de sanidad se ha solicitado dictamen de este Consejo, de conformidad con 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 este órgano deberá ser consultado, preceptivamente, en los expedientes relativos a *“proyectos de reglamento o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”*.

La iniciativa reglamentaria en estudio pretende llevar a cabo una revisión en profundidad del contenido del Decreto 15/2006, de 21 de febrero,

regulador del Registro de Voluntades Anticipadas de Castilla-La Mancha, norma mediante la cual vino a darse cumplimiento a la disposición final primera de la Ley 6/2005, de 7 de julio, de Voluntades Anticipadas de Castilla-La Mancha, la cual creó el citado Registro y remitió a un posterior desarrollo reglamentario -artículo 9.2- la regulación de la organización y funciones del mismo.

En consecuencia, reiterando lo ya expresado en el dictamen 9/2006, de 8 de febrero, relativo al primitivo texto reglamentario que ahora quiere modificarse, debe considerarse este proyecto de Decreto como un reglamento de desarrollo de la citada Ley 6/2005, de 7 de julio, y emitir el presente dictamen con carácter preceptivo.



II

Examen del procedimiento tramitado.- Continuando con el estudio de las actuaciones seguidas en el procedimiento de elaboración de la norma proyectada, cabe señalar que el ejercicio de la potestad reglamentaria se regula en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, con carácter general, en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que la atribuye al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros de dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias. En su apartado 2 el referido artículo 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”*, añadiéndose en el apartado 3 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*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

improcedencia o inconveniencia de dicho trámite". A ello cabe añadir su interrelación con las previsiones procedimentales derivadas de lo preceptuado en los artículos 129 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuanto normativa básica estatal con incidencia sobre *"la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones"*, si bien su aplicabilidad debe entenderse atemperada por los criterios interpretativos adoptados y el fallo recaído en la reciente 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 cualquier caso, las actuaciones desarrolladas durante el proceso de elaboración de la norma reglamentaria proyectada, ya descritas con suficiente amplitud en los antecedentes, se acomodan en lo sustancial a las previsiones legales antedichas.

No obstante, en cuanto al modo de acreditación del trámite de participación y consulta al Consejo de Salud de Castilla-La Mancha -ex artículo 23 a 25 de la Ley 8/2000, de 30 de noviembre, de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha-, cabe indicar que habría sido conveniente que el expediente se hubiese completado con el acta de la reunión del citado órgano colegiado informante, a fin de ilustrar al Consejo sobre los debates mantenidos en su seno, que no han quedado reflejados en la certificación del acuerdo integrado en el mismo, adoptado en fecha 8 de mayo de 2017.

También debe significarse que el ejemplar del último borrador del proyecto de Decreto sometido a dictamen, obrante en los folios 107 a 111 del expediente, ha sido incluido en el mismo sin sus cuatro anexos, razón por la cual procede entender que estos no han experimentado variaciones y que, por tanto, mantienen el mismo tenor que en su versión precedente, localizados en los folios 66 al 75.

El expediente remitido para dictamen ha sido correctamente ordenado siguiendo un criterio cronológico, completamente foliado y provisto de un índice documental paginado descriptivo de su contenido, todo lo cual ha facilitado su examen y toma de conocimiento.

III

Marco normativo.- Con anterioridad al examen pormenorizado del proyecto de Decreto sometido a consulta, conviene efectuar una exposición sobre el entorno normativo en el que se ha de producir su inserción en el ordenamiento jurídico.

Dado el carácter reformador del texto reglamentario proyectado, la descripción del mencionado marco normativo puede simplificarse haciendo una genérica remisión a lo ya dicho con motivo del anterior dictamen emitido por este Consejo en relación con el texto reglamentario que ahora pretende cambiarse. Asimismo, como la citada disposición general constituye un inequívoco desarrollo de la Ley 6/2005, de 7 de julio, de Voluntades Anticipadas de Castilla-La Mancha, cuyo anteproyecto también fue dictaminado por este Consejo, la descripción del marco constitucional y estatutario en el que se mueve la competencia normativa ejercida por la Comunidad Autónoma puede sustituirse por una mención a lo ya expuesto en los dictámenes 40/2005, de 9 de marzo, y 9/2006, de 8 de febrero, emitidos con ocasión del estudio de ambas disposiciones.

Dicho esto, procede hacer una referencia especial y explícita a los preceptos legales que conforman el primordial referente de la regulación general proyectada, localizados en el artículo 11 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, y en los artículos 4 al 9 de la Ley 6/2005, de 7 de julio, de Voluntades Anticipadas de Castilla-La Mancha.

Así, de un lado, el artículo 11 de la citada Ley 41/2002, de 14 de noviembre, define, con el mencionado carácter básico, la figura de las llamadas "*instrucciones previas*" -que ha de considerarse equiparable a la de la denominada "*declaración de voluntades anticipadas*" instaurada por el legislador castellano-manchego-, señalando al respecto: "*1. Por el documento de instrucciones previas, una persona mayor de edad, capaz y libre, manifiesta anticipadamente su voluntad, con objeto de que ésta se cumpla en el momento en que llegue a situaciones en cuyas circunstancias no sea capaz*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

de expresarlos personalmente, sobre los cuidados y el tratamiento de su salud o, una vez llegado el fallecimiento, sobre el destino de su cuerpo o de los órganos del mismo. El otorgante del documento puede designar, además, un representante para que, llegado el caso, sirva como interlocutor suyo con el médico o el equipo sanitario para procurar el cumplimiento de las instrucciones previas. [] 2. Cada servicio de salud regulará el procedimiento adecuado para que, llegado el caso, se garantice el cumplimiento de las instrucciones previas de cada persona, que deberán constar siempre por escrito. [] 3. No serán aplicadas las instrucciones previas contrarias al ordenamiento jurídico, a la «lex artis», ni las que no se correspondan con el supuesto de hecho que el interesado haya previsto en el momento de manifestarlas. En la historia clínica del paciente quedará constancia razonada de las anotaciones relacionadas con estas previsiones. [] 4. Las instrucciones previas podrán revocarse libremente en cualquier momento dejando constancia por escrito. [] 5. Con el fin de asegurar la eficacia en todo el territorio nacional de las instrucciones previas manifestadas por los pacientes y formalizadas de acuerdo con lo dispuesto en la legislación de las respectivas Comunidades Autónomas, se creará en el Ministerio de Sanidad y Consumo el Registro nacional de instrucciones previas que se registrará por las normas que reglamentariamente se determinen, previo acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud”.

El apartado 5 de dicho artículo ha sido desarrollado, a su vez, por medio del Real Decreto 124/2007, de 2 de febrero, regulador del Registro nacional de instrucciones previas y el correspondiente fichero automatizado de datos de carácter personal, que también tiene el carácter de normativa básica ex artículo 149.1. 1ª y 16ª, de la Constitución, y regula el procedimiento registral de las citadas instrucciones, el acceso a dicho Registro nacional, incorporando un anexo que determina cuál debe ser el contenido de la información mínima que han de trasladar las Comunidades Autónomas que hayan efectuado inscripciones en sus correspondientes registros autonómicos.

En cuanto al aludido ordenamiento legal autonómico, los artículos ya referidos de la Ley 6/2005, de 7 de julio, se ocupan de concretar cuáles son los principales elementos caracterizadores de la citada “*declaración de voluntades anticipadas*” -en adelante, DVA-, de su contenido, los modos

alternativos de formalización, los requisitos de emisión, su eficacia y las principales pautas de operatividad del Registro encargado de su inscripción e interconexión con el Registro nacional correspondiente, señalándose en ellos a tales efectos:

- “Artículo 4. Contenido de la declaración. [] 1. La declaración de voluntades anticipadas tendrá, en todo o en parte, el siguiente contenido: los cuidados y tratamientos relacionados con su salud que desee recibir o no recibir y, una vez llegado el fallecimiento, la decisión sobre el destino de su cuerpo y sobre los órganos del mismo. [] 2. La declaración de voluntades anticipadas podrá contener también la designación de un representante para que, llegado el caso, actúe como su interlocutor con el médico o equipo sanitario para que se cumplan las instrucciones contenidas en la declaración de voluntades anticipadas, debiendo constar por escrito su aceptación. [...]”.



- “Artículo 5. Formalización del documento [] 1. El documento en el que se expresa la declaración de voluntades anticipadas podrá otorgarse ante: [] a) Un notario. [] b) Un funcionario del Registro de Voluntades Anticipadas de Castilla-La Mancha, que esté habilitado para ello de acuerdo con su Reglamento. [] c) Tres testigos, que deberán ser mayores de edad y con plena capacidad de obrar. Al menos dos de ellos no estarán vinculados con el otorgante con parentesco de hasta tercer grado de consanguinidad o afinidad, por matrimonio o por relación profesional o patrimonial alguna. [] 2. El documento emitido ante notario o ante tres testigos podrá ser entregado por el interesado o su representante en el Registro de Voluntades Anticipadas de Castilla-La Mancha para su inscripción en el mismo. [...]”.

- “Artículo 6. Requisitos de la declaración [] 1. El documento en que se formalice la declaración de voluntades anticipadas deberá contener los siguientes extremos: [] a) Los datos de identidad del otorgante y los del funcionario o testigos, así como, en su caso, del representante nombrado, mediante la consignación del nombre, apellidos, domicilio, número del Documento Nacional de Identidad, u otro documento oficial con efectos legales de identificación, en vigor. [] b) La manifestación del funcionario o de los testigos de haber identificado al otorgante por medio de su reseñado documento identificativo. [] c) La declaración de voluntades anticipadas



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

conforme a lo previsto en el artículo 4 de esta Ley. [] d) Lugar, fecha y hora en que se firma. [] e) La firma de quien la otorga y la del funcionario o la de todos los testigos, y en su caso la del representante nombrado, que se entenderá como aceptación de la representación. [] 2. El documento otorgado ante notario se formalizará conforme a la legislación notarial”.

- “Artículo 7. Modificación, sustitución o revocación de la declaración [] 1. El documento de voluntades anticipadas podrá ser modificado, sustituido por otro o revocado en cualquier momento conforme a lo previsto en los artículos anteriores para su otorgamiento. [...]”.

- “Artículo 8. Eficacia de la declaración [] 1. Las voluntades anticipadas, formalizadas en un documento conforme a lo dispuesto en esta Ley, obligarán al médico, al equipo sanitario o a cuantas personas deban ejecutar lo dispuesto en las mismas. [...]. [] 3. Cuando se preste atención sanitaria a una persona que se encuentre en una situación que le impida tomar decisiones por sí misma, los profesionales sanitarios responsables del proceso deberán consultar si existe en el Registro constancia del otorgamiento de la voluntad anticipada y, en caso positivo, recabarán la misma y actuarán conforme a lo previsto en ella. [...]”.

- “Artículo 9. El Registro de voluntades anticipadas [] 1. Se crea el Registro de Voluntades Anticipadas, dependiente de la Consejería competente en materia de sanidad, para la constancia y custodia de las declaraciones emitidas en el territorio o por residentes de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, así como para el acceso a las mismas. [] La inscripción de la declaración en el Registro de Voluntades Anticipadas será eficaz de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico. No obstante, serán asimismo eficaces las declaraciones no inscritas siempre que se hubieran formalizado de acuerdo con lo previsto en esta Ley. [] 2. Reglamentariamente se regulará la organización y funcionamiento del Registro, asegurando en todo caso la confidencialidad y el respeto a la legislación de protección de datos de carácter personal así como el acceso a los documentos contenidos en el mismo y garantizando que únicamente tendrán acceso, en el momento en que se deba conocer la declaración, las personas interesadas y los médicos que presten la atención sanitaria. [] 3.

El Registro guardará la debida coordinación con el Registro Nacional de Instrucciones Previas, con el fin de asegurar la eficacia en todo el territorio nacional de las instrucciones manifestadas por los pacientes y formalizadas de acuerdo con lo dispuesto por la legislación autonómica”.

Por último, la descripción del panorama normativo en el que se desenvuelve la iniciativa reglamentaria sometida a dictamen debe culminarse con una escueta mención a la propia disposición general que quiere modificarse, la cual fue aprobada como Decreto 15/2006, de 21 de febrero, regulador del Registro de Voluntades Anticipadas de Castilla-La Mancha, y que consta en la actualidad de ocho artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición final y tres anexos.



IV

Sobre la decisión de recurrir a una amplia modificación del Decreto 15/2006, de 21 de febrero.- La titular de la Dirección General promotora de la norma hizo balance de las dos alternativas manejadas para acometer la regulación proyectada, contemplando en la Memoria aludida en el antecedente segundo la posibilidad de afrontar una reforma integral y la completa sustitución del texto reglamentario concernido. Sin embargo, sin ahondar en las razones ponderadas al efecto, se decantó por la segunda de las opciones barajadas, consistente en el mantenimiento del Decreto vigente y la inserción en él de diversas innovaciones mediante la aprobación de un Decreto de naturaleza modificativa.

Ahora bien, dado el amplio calado de la reforma, cabe plantearse si no sería más adecuado, desde el punto de vista de la técnica y la sistemática normativa, proceder a una nueva e íntegra redacción del referido Decreto a fin de facilitar su mejor conocimiento y manejo por parte de los operadores jurídicos. En tal sentido, el principal referente metodológico que puede emplearse a estos efectos es el constituido por las Directrices de técnica normativa de mención habitual por este Consejo, aprobadas para el Estado por el Consejo de Ministros mediante acuerdo de 22 de julio de 2005, en cuya



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Regla 50, se recoge como primera recomendación específica sobre el uso de disposiciones generales modificativas que *“como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones. Por tanto, las disposiciones modificativas deben utilizarse con carácter restrictivo”*.

Pues bien, a juicio de este Consejo, el examen del proyecto de Decreto sometido a dictamen deja ver que la opción seguida por la Consejería promotora de la norma no parece la más adecuada, atendiendo a la magnitud de los cambios que contiene y a las disfuncionalidades que genera la convivencia de esas dos partes de la disposición aprobadas en diferentes momentos.



Así, en primer lugar, ha de incidirse sobre la gran envergadura de la reforma emprendida, pues la disposición proyectada pretende afectar al tenor de 5 de los 8 artículos del texto vigente, dando nueva e íntegra redacción a dos de ellos. Además, inserta un nuevo artículo -tras el 3- que, para no afectar a la numeración general de la disposición, se distingue de su precedente mediante el uso del adverbio numeral *“bis”*. También pretende añadirse una disposición adicional -la tercera- y se modifican y reenumeran la totalidad de los anexos de la norma vigente, que pasan de tres a cuatro. De tal manera, solo por esta razón estrictamente dimensional se estima más aconsejable acometer una reforma íntegra de la norma y aprobar un nuevo texto reglamentario refundidor de ambas disposiciones que derogue el Decreto actualmente vigente, tal y como ya ha recomendado este Consejo en otras ocasiones, como las reflejadas en los dictámenes 119/2014, de 10 de abril, o 290/2016, de 14 de septiembre.

Es más, con independencia de lo dicho sobre el gran peso cuantitativo de la reforma, la convivencia de ambos textos produciría alguna disfuncionalidades contrarias a las reglas de una correcta técnica normativa, como revelan los ejemplos que seguidamente se exponen:

El artículo 5.2 del Decreto todavía vigente, relativo a la inscripción en el Registro de las DVA establece para el caso de denegación de la inscripción por el Secretario Provincial competente la posibilidad de recurso ante el

“Delegado Provincial”, expresión esta que hoy en día no responde a la actual configuración y denominación del órgano que ejerce la jefatura de las actuales Direcciones Provinciales de las Consejerías, de conformidad con el Decreto 167/2015, de 21 de julio. De tal modo, pese a abordarse una modificación generalizada del texto vigente, se dejaría sin revisar un aspecto terminológico que podría haberse actualizado en caso de acometer una reforma integral de la norma concernida.

En el texto proyectado se ha optado por el uso generalizado de siglas, especialmente para evitar la repetición de las expresiones *“Registro de Voluntades Anticipadas”* (RDVA) y *“declaración de voluntades anticipadas”* (DVA) -aunque también para referirse al *“Registro Nacional de Instrucciones Previas”* (RNIP), que solo se cita una vez-. Es el caso que al hacer una refundición material de ambos textos el resultado sería un empleo intermitente y arbitrario de dicha técnica, contrario a los criterios de uso establecidos al respecto en las referidas Directrices de técnica normativa - vease su apéndice (V), epígrafe b), sobre el *“uso específico de siglas”*.

En virtud de lo previamente expuesto, se sugiere reconsiderar el carácter parcialmente modificativo de la norma proyectada, apuntando la posibilidad de proceder a una nueva e íntegra redacción de la totalidad del Decreto regulador del Registro de Voluntades Anticipadas de Castilla-La Mancha, en tanto que con ello se posibilitaría una mejor sistematización el cuerpo reglamentario afectado y, sobre todo, se favorecería un mejor conocimiento e inteligibilidad de la norma por parte de sus potenciales destinatarios.

V

Observaciones al texto reglamentario.- Pasando ya el examen pormenorizado del texto del proyecto de Decreto sometido a dictamen, procede efectuar las siguientes observaciones sobre cuestiones de orden conceptual, de técnica y sistemática normativa o simples extremos de



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

redacción, cuya atención incidiría en beneficio de la calidad técnica de la disposición:

Preámbulo.-

Como se ha señalado en muchas otras ocasiones, convendría completar su contenido con una mención al principal título competencial ejercitado al acometer la regulación incluida en el proyecto de Decreto, correspondiente a la materia aludida en el artículo 32.3 del Estatuto de Autonomía de la Región, atinente al desarrollo legislativo y ejecución en materia de *“sanidad, higiene, promoción, prevención y restauración de la salud”*, en el marco de la legislación básica del Estado.

Artículo 3.4 (apartado uno del artículo único).-

En su párrafo segundo se dice que *“los Secretarios Provinciales y los responsables de los puntos del registro podrán solicitar a la Consejería de Sanidad la habilitación de un funcionario del mismo centro, que le sustituya en las funciones relacionadas con el punto de Registro”*.

Sobre la explicación de esta medida en la página 7 de la Memoria aludida en el antecedente segundo se expone: *“Los responsables de los Puntos del Registro (Secretarios Provinciales y Responsables de las unidades de atención al usuario de los hospitales) pueden delegar funciones en un empleado público con potestad para dar fe pública, con esto se evitan retrasos, en la tramitación del otorgamiento e inscripción de las DVA, en periodos de ausencia de dichos funcionarios [...]”*.

La puesta en común del precepto analizado con la explicación dada al respecto por el titular del órgano promotor de la norma revela cierta falta de rigor terminológico en orden a identificar nitidamente el tipo de medida que quiere arbitrarse, puesto que la ambigua y atípica figura de la sustitución no está contemplada, como tal, en el repertorio de incidencias competenciales tratado en la Sección 2ª del capítulo II del título preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y los comentarios efectuados al respecto en dicha Memoria apuntan, o bien hacia la aplicación de la técnica de la *“delegación”* -artículo 9- o bien hacia la implantación de

medidas temporales orientadas a afrontar situaciones de “*vacante, ausencia o enfermedad*”, que son para las que está diseñada la técnica de la “*suplencia*” -artículo 13-.

Por ello, se sugiere reconsiderar el contenido del precepto analizado a fin de dotarlo del adecuado rigor conceptual, atendiendo a la finalidad concreta perseguida con el mismo y a las consecuencias derivadas del uso de cada una de las dos técnicas mencionadas.

Artículo 4.2.a) (apartado tres del artículo único).-

En dicho precepto se recoge la posibilidad de que la persona otorgante que se hallase impedida para trasladarse a un punto de registro u oficina habilitada, pida el desplazamiento a su domicilio del correspondiente funcionario responsable, a fin de poder formalizar la DVA.



Pues bien, llama la atención al examinar el contenido del expediente que, pese a existir un modelo de solicitud diseñado a los efectos referidos, que forma parte de la ficha SIACI aludida en el antecedente decimotercero -folios 86 a 88 del expediente-, el redactor de la norma no lo haya incluido como un anexo más del Decreto proyectado, cuando ya existen y se han integrado otros cuatro anexos concebidos para uniformizar o facilitar el cumplimiento de los distintos trámites o actuaciones tratadas en su articulado, según lo indicado en el antecedente decimosexto.

Parece aconsejable, por tanto, agregar dicho anexo al cuerpo del Decreto -con el contenido y numeración que se le quiera dar-, efectuando las oportunas menciones al mismo en el precepto aquí analizado y en el apartado ocho del artículo único.

Artículo 4.3.d) (apartado tres del artículo único).-

Este precepto, relativo a uno de los aportes documentales que han de acompañar a las solicitudes de inscripción de una DVA en el tan citado Registro de Voluntades Anticipadas, establece para todas las modalidades de otorgamiento que “*en el caso de que se haya designado representante, conforme al artículo 6.1.a) de la Ley 6/2005, de 7 de julio [...] se adjuntará*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

el documento que acredite la aceptación del mismo, pudiendo utilizar el modelo recogido en el Anexo IV [...]”.

Pues bien, la lectura del precepto legal citado como referente conceptual en el texto previamente reproducido no parece la más ilustrativa de la figura del representante al que quiere hacerse mención, ni de su posibilidad de designación, sugiriéndose su sustitución por una remisión más clarificadora al artículo 4.2 del mismo cuerpo legal, que es donde, realmente, se define la figura del representante y sus funciones, señalando al respecto *“La declaración de voluntades anticipadas podrá contener también la designación de un representante para que, llegado el caso, actúe como su interlocutor con el médico o equipo sanitario para que se cumplan las instrucciones contenidas en la declaración de voluntades anticipadas, debiendo constar por escrito su aceptación”*.



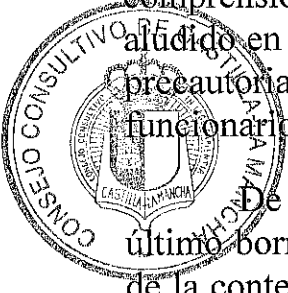
Artículo 4.5 (apartado tres del artículo único).-

El primer párrafo de este artículo y apartado dispone sobre la problemática generada respecto a la constatación de la libre voluntad y capacidad de obrar de los otorgantes que *“En los casos en los que el documento se formalice ante el funcionario de los puntos autorizados u oficinas habilitadas del RDVA, éste deberá comprobar la personalidad y capacidad del otorgante. El otorgamiento no tendrá lugar cuando a juicio del funcionario la persona otorgante no actúe libremente o no tenga capacidad para realizar la declaración. En este último caso, se suspenderá el otorgamiento hasta obtener una certificación del Registro Civil sobre la capacidad de la misma. Si en el Registro Civil no constase como incapacitado judicialmente, el funcionario denegará la inscripción de la declaración en el RDVA y pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal tal hecho al poder ser determinante de la incapacitación”*.

Este precepto ha sido objeto de alteración durante la tramitación del expediente por causa de las observaciones efectuadas al respecto por el Gabinete Jurídico, según ya se ha reflejado en los antecedentes decimocuarto y decimoquinto, adoptando finalmente una redacción que es susceptible de varias objeciones.

En primer lugar, debe señalarse que el inciso final añadido por los redactores de la norma parece entrañar un contrasentido, ya que la consecuencia denegatoria derivada de la inexistencia de incapacitación judicial alguna no guarda una relación lógica con tal circunstancia; es decir, lo lógico sería denegar la inscripción si se descubriera la existencia de una incapacitación judicial, pero no lo contrario. De tal modo, el trámite de consulta al Registro Civil se convierte en una actuación aparentemente superflua, ya que tanto si consta como si no consta una incapacitación judicial, el resultado sería el mismo e igualmente negatorio de la formalización o de la inscripción.

Es así que la inteligibilidad del precepto aconseja añadir algún elemento caracterizador que podría resultar capital para su mejor comprensión y que sí se ha explicitado, con mayor claridad, en el informe aludido en el antecedente decimoquinto, donde se explica que tales medidas precautorias están pensadas para aquellos casos en que, a juicio del citado funcionario, la situación de incapacidad del otorgante sea "*evidente*".



De otro lado, el propio apartado, por la adición experimentada en el último borrador del Decreto, parece acabar regulando una situación distinta de la contemplada en su inicio. Los dos párrafos centrales de los que consta el apartado señalan que, en el problemático caso objeto de tratamiento, el otorgamiento de la DVA no tendrá lugar y que este se suspenderá hasta obtener la referida certificación registral. Sin embargo, el último párrafo termina por regular una cuestión distinta -la verificación o denegación de la inscripción de la DVA-, lo que carece de sentido cuando lo que se está dilucidando es el otorgamiento y todavía no se ha producido su formalización ante funcionario habilitado al efecto. De tal modo, parece estar sugiriéndose la posibilidad de una intervención fiscalizadora generalizada, que también fuera extrapolable a las otras dos modalidades de otorgamiento de la DVA previstas legalmente: las formalizadas ante notario y ante testigos.

Finalmente, el último inciso agregado por los redactores de la norma para atender, de alguna forma, la sugerencia efectuada por el Gabinete Jurídico, incorpora una precisión competencial sobre a quién correspondería dictar el referido acto administrativo de denegación, estableciendo que el



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

mismo se adopte por "el funcionario" correspondiente. Pues bien, también esta determinación introduce un elemento de incertidumbre sobre la sistemática e inteligibilidad del Decreto, para cuya adecuada detección y modulación hay que trasladarse a la parte no modificada del mismo.

Con el Decreto proyectado pretende organizarse el citado Registro de Voluntades Anticipadas mediante dos tipos de unidades gestoras que desempeñan diferentes niveles de funciones o cometidos. Por un lado existirían los denominados "*puntos del Registro*" -también llamados, a veces "*puntos autorizados*"- y, por otro, las futuras "*Oficinas habilitadas*", reguladas en el nuevo artículo 3 bis. Los primeros, los puntos del Registro, desempeñarían la totalidad de las funciones enumeradas en los nueve epígrafes del artículo 3.6 -que no es objeto de modificación-; las segundas, las Oficinas habilitadas, solo vendrían a desempeñar los cometidos relacionados en los seis primeros epígrafes de dicha enumeración, dada la clara correspondencia que denota el cotejo de ese artículo 3.6 y el apartado 4 del futuro artículo 3 bis. De tal modo, se deduce que las unidades conceptuadas como puntos del Registro son las únicas capacitadas para llevar a cabo las funciones de inscripción registral, informe desfavorable con propuesta denegatoria de inscripción y archivo y custodia documental contempladas en los epígrafes g), h) e i) del citado artículo 3.6.

Con independencia de todo ello, los Secretarios Provinciales de la actual Consejería de Sanidad -a quienes el artículo 3.2 atribuye la jefatura de los puntos del Registro ubicados en las respectivas Delegaciones/Direcciones Provinciales- son los únicos funcionarios capacitados para adoptar las resoluciones denegatorias de la inscripción de una DVA, según dispone el artículo 5.2 del texto reglamentario vigente -tampoco afectado por la modificación-, que establece: "*Corresponde al Secretario Provincial de la Consejería competente en materia de sanidad denegar la inscripción en caso de inobservancia de los requisitos legalmente establecidos para el otorgamiento de la declaración de voluntades anticipadas solicitadas en su provincia. La resolución por la que se deniegue la inscripción podrá ser recurrida ante el Delegado Provincial*".

De tal modo, se advierte que el último inciso añadido al precepto analizado entra en contradicción con el artículo 5.2 del propio Decreto, haciendo necesaria una clarificación sobre la radicación de la competencia denegatoria objeto de consideración.

Uniformizaciones terminológicas.-

Una lectura detenida del texto proyectado revela la presencia de ciertas discordancias terminológicas que convendría corregir y unificar para evitar cualquier tipo de duda interpretativa, cabiendo exponer los siguientes ejemplos:



a) El texto de la norma usa indistintamente las expresiones “*puntos de Registro*”, “*puntos del registro*” “*puntos del Registro*” o “*puntos autorizados*”, esta última, por ejemplo, en los artículos 4.2, 4.3.c) y 4.5. Pudiendo deducirse que todas ellas tienen igual significado, convendría uniformizar su redacción, empleando en todo caso la expresión “*puntos de registro autorizados*”, que es la empleada en la primera referencia a dichas unidades que incluye el cuerpo del Decreto -artículo 2.1.a), no modificado-.

b) Tampoco se advierte la necesaria coherencia en el uso de las siglas “*RDVA*”, que han sido obviadas en el artículo 8.

c) En cuanto al modo de identificación de la consejería concernida por la materia, en general ello se hace de forma intemporal, sin consignar el nombre propio de la actual Consejería de Sanidad, salvo en el artículo 3.4.

Detección de errores tipográficos o gramaticales.-

Por último, se aconseja verificar un repaso general del texto sometido a consulta, a fin de corregir posibles deficiencias tipográficas o de redacción, de las que cabe ofrecer algunas muestras:

a) Faltan las comillas de apertura o cierre en la mitad de los apartados del artículo único del proyecto de Decreto: el dos, el tres, el cinco y el siete.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

b) Una lectura detenida del texto reglamentario sometido a dictamen denota que se ha hecho un uso cambiante de las reglas de acentuación de los demostrativos que hacen función pronominal -en particular, “éste” y “aquella”-. Así se aprecia al dar lectura a los artículos 4.2.b), 4.5, primer párrafo, y 6.3.

Para clarificar esta cuestión conviene remitirse a las instrucciones reflejadas en el Diccionario Panhispánico de Dudas de la Real Academia Española de la Lengua, donde se propone al efecto adoptar un criterio muy restrictivo, indicando: *“Los demostrativos este, ese y aquel, con sus femeninos y plurales, pueden ser pronombres (cuando ejercen funciones propias del sustantivo). [...] Sea cual sea la función que desempeñen, los demostrativos siempre son tónicos y pertenecen, por su forma, al grupo de palabras que deben escribirse sin tilde según las reglas de acentuación: [...] Por lo tanto, solo cuando en una oración exista riesgo de ambigüedad porque el demostrativo pueda interpretarse en una u otra de las funciones antes señaladas, el demostrativo llevará obligatoriamente tilde en su uso pronominal”*.

c) En el segundo párrafo del nuevo artículo 3.4, segunda línea, el pronominal “le” debería usarse en plural por razones de concordancia numérica.

d) En la numeración identificativa del artículo “3-bis)” no es adecuada la utilización del guion, ni tampoco la del signo de cierre de paréntesis.

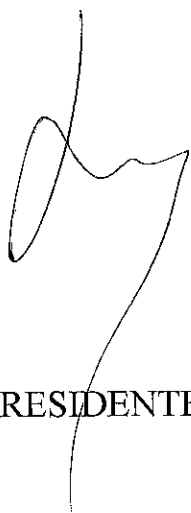
e) En la cita de la Ley 6/2005, de 7 de julio, localizada en el artículo 4.3.d), falta una coma después del indicador de su año de aprobación.

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

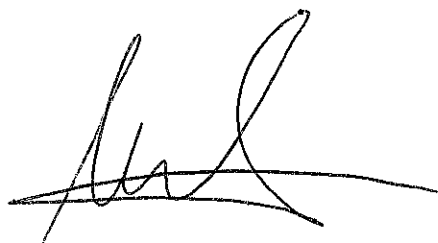
Que tenidas en cuenta las observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen, sin señalar como esencial ninguna de ellas, procede elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Decreto de modificación del Decreto 15/2006, de 21 de febrero, del Registro de Voluntades Anticipadas de Castilla-La Mancha.”

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

Toledo, 11 de julio de 2018



EL PRESIDENTE



LA SECRETARIA GENERAL

EXCMO. SR. CONSEJERO DE SANIDAD