



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Pérez Urueña, Francisco Javier (1 de 2)

Secretario
Fecha: 28/06/2021
HASH: 000071897355ae6d812e08ca0225

Sr. S. de Vega, Presidente y
Ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera
Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 24 de junio de 2021, ha examinado el *anteproyecto de ley de derechos y garantías de las personas al final de su vida*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 235/2021

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El 25 de mayo de 2021 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el anteproyecto de ley de derechos y garantías de las personas al final de su vida.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 4 de junio de 2021, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 235/2021, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. S. de Vega.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley sometido a dictamen consta de una exposición de motivos, 28 artículos, divididos en un título preliminar y cuatro títulos, cinco disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

S. de Vega, Agustín (2 de 2)

Presidente
Fecha: 28/06/2021
HASH: 058b548115248564445a826dd1f6c6ed

DICTAMEN CONSEJO

Número: 2021-0241 Fecha: 28/06/2021



Cód. Validación: 5DZKZXTKM225Q4FLSGMA5YKH5 | Verificación: <https://consejocconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 1 de 29



La exposición de motivos, tras citar los preceptos constitucionales y estatutarios en los que se ampara la regulación proyectada, alude a 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 a la Ley 8/2003, de 8 de abril, de derechos y deberes de las personas en relación con la salud, realiza una exposición sobre las circunstancias que justifican la elaboración de la norma. Y señala que la norma tiene fundamentalmente dos objetivos:

- Por un lado, "se persigue reconocer, en la Comunidad de Castilla y León, los derechos de las personas que se enfrentan al final de su vida y a su muerte, estableciendo al mismo tiempo un sistema de protección y garantías legales que amparen las decisiones y la voluntad de las personas en el proceso de morir".

- Por otro lado, "dar una respuesta legal a los problemas éticos a los que se enfrentan los profesionales sanitarios que acompañan a las personas que se encuentran ante el proceso final de su vida. Una situación en la que preservar la dignidad, el bienestar y el respeto a la voluntad del paciente provoca que, la asistencia sanitaria más adecuada, no siempre se corresponda con aquella que resulte más efectiva a la hora de alargar el tiempo de vida. En tales circunstancias, los cuidados paliativos, dirigidos al abordaje integral de las necesidades de los pacientes, pueden ser la opción más adecuada y, a la vez, la más humana para garantizar que puedan afrontar el proceso final de su vida con la mayor dignidad posible".

El articulado del texto se estructura de la siguiente manera:

- El título preliminar ("Disposiciones generales") regula el objeto de la ley y su ámbito de aplicación, enumera los principios básicos que inspiran la norma y define hasta 17 conceptos "a los efectos de la presente ley" (artículos 1 a 4).

- El título I ("Derechos de las personas ante el proceso final de su vida") se ocupa del derecho a la privacidad, intimidad y confidencialidad en todas las actuaciones sanitarias; del derecho a la información asistencial; del derecho a la toma de decisiones y al consentimiento informado; del derecho a otorgar un

**CONSEJO
CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN**

Número: 2021-0241 Fecha: 28/06/2021



documento de instrucciones previas; del derecho al rechazo y a la suspensión de una intervención; del derecho a los cuidados paliativos integrales y de calidad; del derecho al acompañamiento y a la asistencial espiritual; y de los derechos de los pacientes menores de edad (artículos 5 a 12).

- El título II ("Deberes de los profesionales que atiendan a personas en el proceso final de su vida") se refiere al deber de confidencialidad y privacidad; a los deberes respecto a la información clínica; a los deberes respecto a la toma de decisiones clínicas y de respeto a la voluntad del paciente; de los deberes respecto a las Instrucciones Previas; de los deberes respecto a la adecuación del esfuerzo terapéutico; y a los deberes respecto a las personas que puedan hallarse en situación de incapacidad de hecho (artículos 13 y 18).

- El título III ("Garantías de las Administraciones Públicas y de los centros e instituciones sanitarias y sociosanitarias") establece la garantía de los derechos regulados en la esta ley; aborda el acompañamiento a los pacientes, el apoyo a las familias y personas cuidadoras, los cuidados paliativos, la estancia en habitación individual; y contemple previsiones relativas a los Comités de Ética Asistencial (artículos 19 a 24).

- El título IV ("De la vigilancia y seguimiento del cumplimiento de lo dispuesto en esta ley") regula las responsabilidades de la Consejería competente en materia de sanidad, el régimen sancionador y las infracciones y sanciones (artículos 25 a 28).

La disposición adicional primera se refiere a la responsabilidad de los equipos directivos de los centros e instituciones sanitarias en el cumplimiento de la norma. La segunda, al compromiso del representante en el documento de Instrucciones Previas. La tercera, a las ayudas a la dependencia de las personas en el proceso final de la vida. La cuarta, a las personas con discapacidad. Y la quinta impone a la consejería competente en materia de sanidad habilitar los mecanismos oportunos para divulgar el contenido de la ley.

La disposición transitoria establece un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley para que las instituciones o centros sanitarios y socio-sanitarios, públicos y privados, se adapten a lo dispuesto en ella.

3
DICTAMEN CONSEJO

Número: 2021-0241 Fecha: 28/06/2021



Cód. Validación: 5DZKZXTRM2Z6Q4FLSGMA5YKH5 | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 3 de 29



La disposición derogatoria contiene la cláusula general derogatoria de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan o contradigan la ley.

La disposición final primera faculta a la Junta de Castilla y León para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la ejecución y desarrollo de la ley. La disposición final segunda dispone la entrada en vigor de la ley a los 20 días de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León, "debiendo ser publicada también en el Boletín Oficial del Estado".

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Documentación relativa al trámite de consulta pública previa para la elaboración del anteproyecto de ley, de acuerdo con el artículo 75.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en relación con el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC). Se fijó un plazo para la realización de aportaciones a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León entre 24 de octubre al 15 de noviembre de 2019, durante el cual se han formulado diez sugerencias.

- Borrador de anteproyecto de ley, carente de fecha y de firma, sometido a los trámites de audiencia y participación pública.

- Documentación acreditativa de haberse sometido el anteproyecto al trámite de participación ciudadana a través del Portal de Gobierno Abierto en el que el anteproyecto de ley permaneció publicado entre el 2 y el 16 de diciembre de 2019. Se realizan cuatro alegaciones y/o sugerencias.

- Documentación acreditativa de haberse otorgado audiencia a sindicatos, colegios profesionales, sociedades científicas y federaciones de asociaciones de pacientes. En concreto a las siguientes entidades: Unión Sindical de Castilla y León (USCAL), CESM Confederación Estatal de Sindicatos Médicos, UGT Castilla y León, CCOO Castilla y León, SATSE Sindicato de Enfermería,

4
DICTAMEN CONSEJO

Número: 2021-0241 Fecha: 28/06/2021



Cód. Validación: 5DZKZXTKM2Z6Q4FLSGMA5YKHS | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 4 de 29



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Consejo de Colegios Profesionales de Médicos de Castilla y León, Colegio Profesional de Psicólogos, Consejo Autonómico de Colegios Oficiales de Diplomados en Enfermería de Castilla y León, Consejo Autonómico de Trabajo Social de Castilla y León, Consejo de Colegios Profesionales de Farmacéuticos de Castilla y León, Colegio Profesional de Fisioterapeutas de Castilla y León, Sociedad Española de Médicos Generales y de Familia Castilla y León, Sociedad Española de Médicos de Atención Primaria Castilla y León, Sociedad Castellano y Leonesa de Medicina de Familia y Comunitaria, Asociación de Pediatría de Atención Primaria de Castilla y León, Asociación Castellano Leonesa de Salud Mental, Sociedad Castellano Leonesa de Oncología, Sociedad Castellano Leonesa de Medicina Intensiva, Crítica y Unidades Coronarias, Sociedad de Geriatria y Gerontología de Castilla y León, Sociedad Castellano Leonesa de Cuidados Paliativos, Asociación Española de Enfermería y Salud, Asociación de Enfermería Comunitaria de Castilla y León, Asociación Española de Trabajo Social y Salud, Federación Regional de Familiares de Enfermos de Alzheimer de Castilla y León (AFACAYLE), Federación de Autismo de Castilla y León (FACyL), Federación Castilla y León de Asociaciones ALCER, Federación de Asociaciones de Castilla y León de Esclerosis Múltiple (FACALEM), Comité Castellano Leonés de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), Federación de Asociaciones de Diabéticos de Castilla y León (FADCYL), Asociación Española contra el Cáncer, Federación ASpace Castellano Leonesa, PYFANO Asociación de Padres, Familiares y Amigos de Niños Oncológicos de Castilla y León, Asociación de Enfermedades Raras de Castilla y León, Federación de Salud Mental de Castilla y León.

Se han realizado observaciones por el Consejo de Colegios de Médicos de Castilla y León, por el Colegio Oficial de Psicología de Castilla y León, por el Consejo Autonómico de Trabajo Social de Castilla y León, por el Consejo de Colegios Profesionales de Farmacéuticos de Castilla y León, por la Sociedad Castellano y Leonesa de Medicina de Familia y Comunitaria, por la Sociedad Castellano Leonesa de Medicina Intensiva, Crítica y Unidades Coronarias, por la Sociedad de Geriatria y Gerontología de Castilla y León, por CERMI Castilla y León, por la Asociación Española contra el Cáncer en Castilla y León, por ASpace Castilla y León, y por los Comités de Ética Asistencial de Segovia y del Área de Burgos.

5
DICTAMEN CONSEJO

Número: 2021-0241 Fecha: 28/06/2021



Cód. Validación: 5DZKZXTKM2Z6Q4FLSGMA5YKHS | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 5 de 29



- Borrador de anteproyecto de ley, sin fecha ni firma, sometido a informe de las consejerías.

- Observaciones formuladas por la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior, y escritos de las consejerías de Economía y Hacienda, de Educación, y de Cultura y Turismo en los que indican que no formula observaciones. No consta contestación alguna de las demás consejerías.

- Borrador de anteproyecto de ley, carente de fecha y de firma, y memoria de 16 de septiembre de 2020, sometidos a informe de la Consejería de Hacienda.

Escrito de 22 de septiembre de 2020, de la Dirección General de Presupuestos y Estadística, en la que se solicita a la Consejería de Sanidad la ampliación de la memoria económica.

Constan dos informes denominados "Ampliación Memoria Económica I" y "Ampliación Memoria Económica II", carentes de fecha y firmados por el director general de Planificación y Asistencia Sanitaria.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, de 23 de febrero de 2021.

- Borrador de anteproyecto de ley y memoria, ambos de 2 de marzo de 2021, remitidos a la Dirección de los Servicios Jurídicos para informe.

- Certificado de la secretaria del Consejo Castellano y Leonés de Salud, de 17 de marzo de 2021, en el que se hace constar que dicho órgano, en sesión celebrada el 16 de marzo anterior, analizó el anteproyecto de ley, y en el que se detallan las intervenciones y sugerencias realizadas por los representantes de CESM, de UGT Castilla y León y del Colegio Oficial de Psicólogos de Castilla y León.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 9 de abril de 2021, en el que se realizan diversas observaciones al anteproyecto.

**CONSEJO
CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN**
Número: 2021-0241 Fecha: 28/06/2021





- Borrador de anteproyecto de ley y memoria, ambos de 19 de abril de 2021, remitidos para informe del Consejo Económico y Social.

- Informe Previo 9/21, de 12 de mayo de 2021, del Consejo Económico y Social, sobre el anteproyecto de ley.

- Anteproyecto de ley, de 17 de mayo de 2021, sometido a dictamen de este Consejo Consultivo.

- Memoria del anteproyecto de ley, firmada por el director general de Planificación y Asistencia Sanitaria el 17 de mayo de 2021, que aborda los siguientes aspectos: estudio del marco normativo, disposiciones afectadas y tabla de vigencias; informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad; informe sobre los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia; estructura y contenido del anteproyecto; impacto económico; evaluación de los impactos preceptivos (normativo, administrativo, de género, en los ámbitos de la infancia, adolescencia, familia y discapacidad, y en relación con la sostenibilidad y la lucha y adaptación contra el cambio climático); y tramitación del procedimiento de elaboración del anteproyecto.

- Informe del secretario general de la Consejería de Sanidad, de 21 de mayo de 2021.

II

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2 de dicha Ley.

DICTAMEN CONSEJO

Número: 2021-0241 Fecha: 28/06/2021



Cód. Validación: 5DZKZXTKM2Z6Q4FLSGMASYKHS | Verificación: <https://consejocconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 7 de 29



2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado y deberá incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

A) En cuanto a la memoria que debe acompañar al proyecto normativo, el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, establece "que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente". (No es aplicable la nueva redacción de los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, dada por la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, porque el procedimiento de elaboración de la norma se inició con anterioridad; pero además, porque tal regulación no ha entrado aún en vigor, de acuerdo con el apartado 3 de la disposición final vigesimoprimera de la citada Ley 1/2021, de 22 de febrero).

En todo caso, hay que advertir de que, conforme ha señalado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, la regulación de la iniciativa legislativa contenida en el título VI de la LPAC (artículos 129 -salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero, este de forma limitada-, 130, 132 y 133 -salvo el primer inciso del apartado 1 y el primer párrafo del apartado 4-) no es aplicable a la iniciativa legislativa autonómica, puesto que aquella es un medio de participación del gobierno autonómico en la función legislativa que queda al margen de la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común del artículo 149.1.18ª de la CE, en el que pretendió ampararse su regulación por la LPAC.

Por ello, en el ámbito autonómico, debe acudirse a lo previsto en el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas

8
DICTAMEN CONSEJO

Número: 2021-0241 Fecha: 28/06/2021



de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Su artículo 2 establece que "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley".

Y el artículo 3 dispone que "La memoria que, de acuerdo con el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, debe acompañar a cualquier proyecto de ley o proyecto de disposición de carácter general contendrá, en un único documento, la evaluación del impacto normativo o administrativo, si fueran preceptivos y, en todo caso, cuantos estudios e informes sean necesarios para el cumplimiento de los principios y medidas regulados en los artículos 41 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, debiéndose redactar por el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de forma simultánea a la elaboración de éste.

»Asimismo, deberá reseñar las modificaciones introducidas en el texto originario como fruto de la participación, de informes y consultas, y justificar las razones que llevan a aceptar o, en su caso, rechazar las observaciones que se hayan presentado".

En este caso, en la memoria del anteproyecto sometido a consulta se recoge el marco normativo en el que se inserta el mismo, sin que afecte a ninguna disposición actual ni derogue de forma expresa norma alguna; la necesidad y oportunidad de la norma, en la que se aborda su motivación, los estudios y trabajos previos y los objetivos que se persiguen; informe sobre el cumplimiento de los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia a que se refiere el artículo 129 de la LPAC (cuestión esta que debe acomodarse a la normativa aplicable a la Comunidad Autónoma, antes citada); estructura y contenido del anteproyecto; estudio económico, en el que se concluye que el anteproyecto "no tiene ninguna repercusión, por sí mismo, sobre los recursos económicos o presupuestarios de la Administración de la

DICTAMEN CONSEJO

Número: 2021-0241 Fecha: 28/06/2021



Comunidad"; evaluación de los impactos normativo, administrativo, de género, en los ámbitos de la infancia, adolescencia, familia y discapacidad, y en relación con la sostenibilidad y la lucha y adaptación contra el cambio climático; y procedimiento de elaboración del anteproyecto, en el que se detallan los trámites realizados.

Sin embargo, se advierten diversas deficiencias en la memoria, que deben subsanarse antes de la aprobación del texto como proyecto de ley. Así:

- No figura referencia alguna a las alegaciones de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, a las que, sin embargo, se hace referencia al analizar los costes estimados en relación con su proyecto INTEcum. Tampoco constan dichas alegaciones en el expediente remitido a este Consejo, por lo que se advierte de la necesidad de incorporar tal documentación al expediente antes de la aprobación del proyecto de ley por la Junta de Castilla y León.

Ha de tenerse en cuenta que el anteproyecto se refiere en varios preceptos y disposiciones a cuestiones que afectan a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y a la Gerencia de Servicios Sociales (atención sociosanitaria, ayudas a la dependencia y personas con discapacidad) y que el artículo 11.d) de la Ley 8/2010, de 30 de agosto, de Ordenación del Sistema de Salud de Castilla y León, establece que la prestación de atención sociosanitaria será compartida con los servicios sociales. Resulta, por ello, necesario que dicha documentación y coordinación figure reflejada en el expediente.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

- En cuanto al estudio económico, tras indicarse en la memoria que el anteproyecto "no tiene ninguna repercusión, por sí mismo, sobre los recursos económicos o presupuestarios de la Administración de la Comunidad", la propia memoria contempla en sus páginas 635 a 639 una estimación de costes por importes de 671.960,88 euros a realizar entre 2022 y 2023 (para extender a toda la Comunidad el proyecto de acompañamiento 'Final de Vida y Soledad') y de 3.938.437,00 euros para la extensión del proyecto INTEcum, de la Consejería de

10
DICTAMEN CONSEJO

Número: 2021-0241 Fecha: 28/06/2021



Familia e Igualdad de Oportunidades, de adaptación del hogar y ayudas técnicas como servicio de atención al paciente y familia.

De tales afirmaciones se infiere que el anteproyecto sí parece tener contenido económico, frente a lo indicado en el apartado relativo al "estudio económico", por lo que deberá subsanarse dicha contradicción.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

- En cuanto a los impactos preceptivos, el epígrafe relativo al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, se limita a recoger aspectos que inciden sobre los menores.

No obstante, no se hace alusión alguna al impacto sobre la familia, a pesar de que son varias las disposiciones que se contienen en el anteproyecto de ley que inciden de forma directa y relevante en el ámbito familiar. Así, en el artículo 5, sobre la privacidad de la familia del paciente; en el artículo 6, relativo al derecho a la información, que también puede otorgarse a familiares; en los varios preceptos, en los que se alude a la adecuación de las circunstancias familiares (artículos 2, 4.c, 10.3, 11.1); y sobre todo, en el artículo 21, que se refiere al "Apoyo a la familia".

Estas circunstancias obligan a que en la memoria, y avalada por la dirección general competente en materia de familia, se realice una evaluación del impacto que la futura norma tendrá sobre la familia, de indudable relevancia, y que no puede desconocerse por la Administración proponente del proyecto normativo.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

- Finalmente, se advierte un error en la página 653, ya que la referencia al "Consejo Castellano y Leonés" ha de ser al "Consejo Castellano y Leonés de Salud".

11
DICTAMEN CONSEJO

Número: 2021-0241 Fecha: 28/06/2021



Cód. Validación: 5DZKZXTKM2Z6Q4FLSGMA5YKHS | Verificación: <https://consejocconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 11 de 29



B) En cuanto al procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley, regulado en el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, cabe señalar lo siguiente:

- Se ha dado cumplimiento a los trámites de consulta pública previa, de participación ciudadana y de audiencia, en los que se han recibido diversas sugerencias y observaciones, a las que se da respuesta en la memoria.

No consta, sin embargo, que el anteproyecto de ley se haya sometido al trámite de información pública tal y como exige el artículo 75.5 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, sino tan solo al de participación a través del Portal de Gobierno Abierto para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 3/2015, de 4 de marzo. El artículo 16 de esta Ley dispone que "La Administración General de la Comunidad y sus organismos autónomos deberán someter a la participación ciudadana a través del Portal de Gobierno Abierto los anteproyectos de ley, los proyectos de decreto, las estrategias, los planes y los programas. Igualmente, podrán someter a la referida participación otros procesos de toma de decisiones que afecten al interés general de la Comunidad". De este modo, el título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, regula un trámite de participación adicional a los 12 previstos en la LPAC y en la Ley 3/2001, de 3 de julio, de difícil coordinación con ellos, tal y como se advertiera ya en el Dictamen de este Consejo nº 477/2014, de 9 de octubre, sobre el anteproyecto de ley de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. Así se aprecia claramente en el artículo 18.6 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, cuando dispone que "La participación objeto de este título no sustituye a la que corresponde en cumplimiento de los trámites previstos en los artículos 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León".

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

- El proyecto ha sido objeto de examen por todas las consejerías, si bien solo la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior ha formulado alguna observación, y las consejerías de Economía y Hacienda, de Educación, y de Cultura y Turismo han remitido escritos en los que indican que no formula observaciones.





Sin embargo, llama la atención la ausencia en el expediente de escritos de las demás consejerías; en particular, y porque se alude a ella en la memoria, se echan en falta las observaciones de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades a las que se hace referencia en el documento de ampliación de la memoria económica remitida a la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda.

Se ha incorporado un certificado de la secretaria del Consejo Castellano y Leonés de Salud en el que se hace constar que dicho órgano abordó el anteproyecto de ley, y en el que se detallan las intervenciones y sugerencias realizadas por los representantes de CESM, de UGT Castilla y León y del Colegio Oficial de Psicólogos de Castilla y León.

En todo caso, a modo de recordatorio, deben incorporarse al expediente los informes de los órganos colegiados adscritos a las consejerías que, en su caso, resulten preceptivos de acuerdo con las respectivas normas sectoriales, sin que resulte admisible una simple certificación de los acuerdos que no refleje su contenido (sentencia de 2 de febrero de 2015, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León).

- El anteproyecto se ha informado por los Servicios Jurídicos, como exigen la Ley 3/2001, de 3 de julio, y el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

- Se ha emitido informe por el Consejo Económico y Social, de acuerdo con el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, al tratarse de un anteproyecto de ley relacionado con la política socioeconómica.

- Figura el informe de la Secretaría General de la consejería proponente, previsto en el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

En este punto, conviene recordar que la observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

13
**CONSEJO
CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN**

Número: 2021-0241 Fecha: 28/06/2021

Cód. Validación: 5DZKZXTKM2Z6Q4FLSGMA5YKHS | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 13 de 29



Por otra parte, si bien es cierto que la tramitación del procedimiento se ha iniciado con anterioridad a la vigencia de la Resolución de 20 de octubre de 2020, de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se concretan las condiciones para la publicación de la huella normativa, no hay constancia, a diferencia de otros proyectos normativos analizados por este Consejo, de que se hayan atendido las previsiones que en ella se contienen.

Finalmente, en el procedimiento deberá observarse lo dispuesto en el artículo 7, apartados b) y d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, conforme al cual, "Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán: (...)

»b) Los Anteproyectos de Ley (...) cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. (...).

»d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, (...)"

3ª.- Marco competencial y normativo.

En el ámbito europeo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce en su artículo 3 el derecho de toda persona a la integridad física y psíquica (apartado 1) y obliga a respetar, en el marco de la medicina y la biología, "el consentimiento libre e informado de la persona de que se trate, de acuerdo con las modalidades establecidas por la ley" (apartado 2, letra a). Similares previsiones se recogen en el capítulo II (artículos 5 y siguientes) del Convenio para la protección de los derechos humanos y la dignidad del ser humano con respecto a las aplicaciones de la biología y la medicina, del Consejo de Europa.

La Constitución Española establece en su artículo 10.1 que "la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás, son fundamento del orden político y de la paz social". Y reconoce como fundamentales el derecho a la vida y a la integridad física y moral (artículo 15) y el derecho a la

14
DICTAMEN CONSEJO

Número: 2021-0241 Fecha: 28/06/2021

Cód. Validación: 5DZKZXTKM226Q4FLSGMA5YKHS | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 14 de 29



intimidad personal y familiar (artículo 18.1). Finalmente, dentro de los principios rectores de la política social y económica, el artículo 43 reconoce el derecho a la protección de la salud, encomienda a los poderes públicos "organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios", y remite a una ley el establecimiento de "los derechos y deberes de todos al respecto".

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 37/2011, de 28 de marzo, declaró que "El derecho del art. 15 CE protege, según doctrina reiterada de este Tribunal (recopilada, entre otras, en las SSTC 220/2005, de 12 de septiembre, FJ 4, y 160/2007, de 2 de julio, FJ 2), 'la inviolabilidad de la persona, no sólo contra ataques dirigidos a lesionar su cuerpo o espíritu, sino también contra toda clase de intervención en esos bienes que carezca del consentimiento de su titular' (SSTC 120/1990, de 27 de junio, FJ 8, y 119/2001, de 24 de mayo, FJ 5). (...)

»Este derecho fundamental conlleva una facultad negativa, que implica la imposición de un deber de abstención de actuaciones médicas salvo que se encuentren constitucionalmente justificadas, y, asimismo, una facultad de oposición a la asistencia médica, en ejercicio de un derecho de autodeterminación que tiene por objeto el propio sustrato corporal, como distinto del derecho a la salud o a la vida (STC 154/2002, de 18 de julio, FJ 9). Por esa razón, hemos afirmado que el derecho a la integridad física y moral resultará afectado cuando se imponga a una persona asistencia médica en contra de su voluntad, que puede venir determinada por los más variados móviles y no sólo por el de morir y, por consiguiente, esa asistencia médica coactiva constituirá limitación vulneradora del derecho fundamental a la integridad física, a no ser que, como hemos señalado, tenga una justificación constitucional (SSTC 120/1990, de 27 de junio, FJ 8, y 137/1990, de 19 de julio, FJ 6)".

Añade que "el consentimiento del paciente a cualquier intervención sobre su persona es algo inherente, entre otros, a su derecho fundamental a la integridad física, a la facultad que éste supone de impedir toda intervención no consentida sobre el propio cuerpo, que no puede verse limitada de manera injustificada como consecuencia de una situación de enfermedad. Se trata de una facultad de autodeterminación que legitima al paciente, en uso de su autonomía de la voluntad, para decidir libremente sobre las medidas terapéuticas y tratamientos que puedan afectar a su integridad, escogiendo entre las distintas

15
DICTAMEN CONSEJO

Número: 2021-0241 Fecha: 28/06/2021



Cód. Validación: 5DZKZX7KM2Z6Q4FLSGMA5YKH5 | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 15 de 29



posibilidades, consintiendo su práctica o rechazándolas. Ésta es precisamente la manifestación más importante de los derechos fundamentales que pueden resultar afectados por una intervención médica: la de decidir libremente entre consentir el tratamiento o rehusarlo, posibilidad que ha sido admitida por el TEDH, aun cuando pudiera conducir a un resultado fatal (STEDH de 29 de abril de 2002, caso Pretty c. Reino Unido, § 63), y también por este Tribunal (STC 154/2002, de 18 de julio, FJ 9).

»Ahora bien, para que esa facultad de consentir, de decidir sobre los actos médicos que afectan al sujeto pueda ejercerse con plena libertad, es imprescindible que el paciente cuente con la información médica adecuada sobre las medidas terapéuticas, pues sólo si dispone de dicha información podrá prestar libremente su consentimiento, eligiendo entre las opciones que se le presenten, o decidir, también con plena libertad, no autorizar los tratamientos o las intervenciones que se le propongan por los facultativos. De esta manera, el consentimiento y la información se manifiestan como dos derechos tan estrechamente imbricados que el ejercicio de uno depende de la previa correcta atención del otro, razón por la cual la privación de información no justificada equivale a la limitación o privación del propio derecho a decidir y consentir la actuación médica, afectando así al derecho a la integridad física del que ese consentimiento es manifestación.

»La información previa, que ha dado lugar a lo que se ha venido en llamar consentimiento informado, puede ser considerada, pues, como un procedimiento o mecanismo de garantía para la efectividad del principio de autonomía de la voluntad del paciente y, por tanto, de los preceptos constitucionales que reconocen derechos fundamentales que pueden resultar concernidos por las actuaciones médicas, y, señaladamente, una consecuencia implícita y obligada de la garantía del derecho a la integridad física y moral, alcanzando así una relevancia constitucional que determina que su omisión o defectuosa realización puedan suponer una lesión del propio derecho fundamental”.

De acuerdo con dicha doctrina, en ejercicio de su derecho a la integridad física el paciente, en ejercicio de su facultad de autodeterminación, puede decidir sobre los tratamientos o medidas terapéuticas a recibir pero también rechazar la asistencia médica propuesta.





Por otra parte, no cabe obviar que el respeto a la integridad física y moral de las personas exige, máxime en situaciones como las que se abordan en el texto sometido a dictamen (proceso final de su vida), que se adopten las medidas precisas para garantizar la información asistencial y el respeto a su voluntad en la toma de decisiones sobre los tratamientos y medidas terapéuticas, su intimidad y la confidencialidad de sus datos; y que la asistencia que se les preste sea integral y de calidad y esté orientada a paliar los sufrimientos que puedan existir en el proceso final de la vida.

En el ámbito estatal, la norma básica en esta materia es 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 (algunos de cuyos preceptos se reproducen y trasladan al anteproyecto de ley).

En Castilla y León, el Estatuto de Autonomía reconoce en el artículo 13.2, entre los derechos sociales de los castellanos y leoneses, el derecho a la salud y establece que "Todas las personas tienen derecho a la protección integral de su salud, y los poderes públicos de la Comunidad velarán para que este derecho sea efectivo.

»Los ciudadanos de Castilla y León tendrán garantizado el acceso, en condiciones de igualdad, a los servicios sanitarios de la Comunidad en los términos que la ley determine. Asimismo serán informados sobre los servicios que el Sistema de Salud preste.

»Se establecerán legalmente los derechos y deberes de los usuarios del sistema sanitario, y entre ellos los siguientes:

»a) A la intimidad y confidencialidad relativas a la propia salud, así como el acceso a su historia clínica.

»b) A la regulación de plazos para que les sea aplicado un tratamiento.

»c) Al respeto a sus preferencias en lo que concierne a médico y centro.

DICTAMEN CONSEJO

Número: 2021-0241 Fecha: 28/06/2021



Cód. Validación: 5DZKZXTKM26Q4FLSGMA5YKH5 | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 17 de 29



»d) A recabar una segunda opinión médica cuando así se solicite.

»e) A ser suficientemente informados antes de dar su consentimiento a los tratamientos médicos o a manifestar en su caso instrucciones previas sobre los mismos.

»f) A recibir tratamientos y cuidados paliativos adecuados”.

El propio Estatuto de Autonomía delimita en el artículo 74 las competencias en materia de sanidad y dispone en sus apartados 1 y 2 que:

”1. Son de competencia exclusiva de la Comunidad de Castilla y León, sin perjuicio de las facultades reservadas al Estado, las funciones en materia de sanidad y salud pública, la promoción de la salud en todos los ámbitos, la planificación de los recursos sanitarios públicos, la coordinación de la sanidad privada con el sistema sanitario público y la formación sanitaria especializada.

»2. En el marco de las bases y coordinación estatal de la Sanidad, corresponde a la Comunidad de Castilla y León la organización, funcionamiento, administración y gestión de todas las instituciones sanitarias públicas dentro del territorio de la Comunidad de Castilla y León.

Al amparo de estos títulos competenciales, se aprobó la Ley 8/2003, de 8 de abril, de derechos y deberes de las personas en relación con la salud. Su artículo 8 (“Enfermos terminales”) establece que “Las Administraciones Sanitarias de Castilla y León velarán por que el respeto a la dignidad de las personas se extreme durante el proceso previo a su muerte, así como por el efectivo cumplimiento, en todos los centros, servicios y establecimientos, de los derechos reconocidos a los enfermos terminales y en particular los relativos a:

»a) El rechazo de tratamientos de soporte vital que alarguen innecesariamente el sufrimiento.

»b) El adecuado tratamiento del dolor y cuidados paliativos.

18
DICTAMEN CONSEJO

Número: 2021-0241 Fecha: 28/06/2021



»c) La posibilidad de decidir la presencia de familiares y personas vinculadas en los procesos que requieran hospitalización.

»d) La posibilidad de contar con habitación individual si el paciente, la familia o persona vinculada de hecho lo solicita, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional Primera”.

Esta Ley se ha desarrollado reglamentariamente por el Decreto 30/2007, de 22 de marzo por el que se regula el documento de instrucciones previas y se crea el Registro de Instrucciones Previas de Castilla y León, el Decreto 119/2004, de 25 de noviembre, por el que se regulan los criterios de utilización de habitación de uso individual en los Centros Hospitalarios del Sistema de Salud de Castilla y León o concertados con éste, o el Decreto 121/2007, de 20 de diciembre, por el que se regula el ejercicio del derecho a la segunda opinión médica en el Sistema de Salud de Castilla y León.

Y en el marco de estas competencias se ha elaborado el anteproyecto de ley sometido a dictamen, cuya tramitación y propuesta a la Junta de Castilla y León corresponde a la Consejería de Sanidad.

Del texto del anteproyecto se infiere con claridad que la norma proyectada tiene por objeto la regulación de medidas para garantizar la asistencia integral, de calidad y paliativa de los pacientes en el proceso final de su vida, por lo que, dado su diferente contenido, no se ve afectada en modo alguno por la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia.

Finalmente, ha de indicarse que con la elaboración de este anteproyecto se sigue la línea de otras Comunidades Autónomas, que ya cuentan con leyes de contenido similar (Andalucía, Aragón, Navarra, Canarias, Baleares, Galicia, País Vasco, Madrid, Asturias y Valencia).

4ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

A) Exposición de motivos.

El contenido de la exposición de motivos responde, desde el punto de vista formal, a lo previsto en el apartado I.4, de las Instrucciones para la elaboración

19
DICTAMEN CONSEJO

Número: 2021-0241 Fecha: 28/06/2021

Cód. Validación: 5DZKZXTKM2Z6Q4FLSGMA5YKHS | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 19 de 29



de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León, aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014, del Secretario General de la Consejería de la Presidencia.

Sin embargo, se alude en el penúltimo párrafo de la exposición de motivos al cumplimiento de los principios de buena regulación recogidos en la LPAC. Sobre ello, debe tenerse en cuenta que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, declaró que tal precepto, salvo los párrafos segundo y tercero del apartado 4, es contrario al orden constitucional de competencias en los términos de su fundamento jurídico 7.b, y que, por ello, no es de aplicación a la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas. Por ello, si bien es loable que el anteproyecto se acomode a los citados principios de buena regulación, su inaplicación a los anteproyectos de ley de las Comunidades Autónomas hace innecesaria la mención a la LPAC, por lo que debe hacerse referencia a los principios recogidos en la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de Castilla y León.

B) Articulado.

Observaciones generales.

El texto del anteproyecto sometido a dictamen parece tratar de recoger en un único texto, y para la situación del final de la vida de las personas, derechos ya reconocidos, tanto en el artículo 13.2, letras a), e) y f) del Estatuto de Autonomía, como en leyes actualmente vigentes, como son la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente, y la Ley autonómica 8/2003, de 8 de abril, en concreto en su artículo 8, relativo a los enfermos terminales. Por otro lado, el anteproyecto regula los deberes de los profesionales, que no son sino los correlativos y lógicos deberes a los derechos que corresponden a las personas en la fase final de la vida, y que se contemplan en la primera parte del anteproyecto. Por ello, dado que se trata de unos derechos ya regulados en normas vigentes, debe recordarse la necesidad de evitar la multiplicidad y dispersión de normas en el ordenamiento, con el fin de facilitar a los aplicadores su conocimiento y aplicación.

Desde un punto de vista procedimental, debe reiterarse que la regulación y las referencias a la asistencia sociosanitaria exige la coordinación con los





Servicios Sociales de la Comunidad, tal y como se prevé en los artículos 11.d y 23 de la Ley 8/2010, de 30 de agosto, y se reconoce, como principio básico en el artículo 3, letra f) del anteproyecto. Por ello, es especialmente llamativo que no figure en el expediente observación o sugerencia alguna de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades o de la Gerencia de Servicios Sociales.

En cuanto a la técnica normativa, ha de recordarse que el apartado II.3 de las Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León, antes citadas, establece que "Cuando en una disposición o acuerdo deba citarse una misma norma numerosas veces, la primera cita, ya sea en la parte expositiva o en la dispositiva, debe hacerse íntegra, expresando el número, la fecha y la denominación completa, citándose en las referencias posteriores mediante su número y fecha". Por ello, debe revisarse en el texto del anteproyecto (artículos 6.1, 15.1, 26.2 o 28).

Por otra parte, se advierten diversas repeticiones en el contenido del texto del anteproyecto. Así, tras establecer en el título I los derechos de los pacientes, en ocasiones su contenido se reitera como deberes de los profesionales o como garantías de la Administración (a título de ejemplo, los artículos 5, párrafo segundo, y 13.3, o los artículos 4.c) y 10.2).

Finalmente, se recomienda realizar una última revisión de texto a fin de corregir errores gramaticales, de redacción y diversas erratas advertidas (sin ánimo de exhaustividad, en el primer párrafo del artículo 1 debe decir "velar por que", en lugar de "velar porque"), y se advierte de la necesidad de unificar el uso de mayúsculas y minúsculas (por ejemplo, "Consejería competente" o "consejería competente" y "Administración Sanitaria" o "administración sanitaria" -artículo 19-).

Artículo 1.- Objeto.

La delimitación del objeto de la norma, en su párrafo segundo, debe acomodarse al contenido del anteproyecto, y en particular al del título II, que se refiere a los deberes de los profesionales, y no solo a los de los profesionales sanitarios, en la medida que la norma afecta a instituciones sanitarias, y también sociosanitarias.

Dictamen Consejo

Número: 2021-0241 Fecha: 28/06/2021



Cód. Validación: 5DZKZXTKM2Z6Q4FLSGMA5YKH5 | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 21 de 29



Artículo 3.- Principios básicos.

Se sugiere una revisión completa de la redacción del precepto, con el fin de hacer referencia expresa a los principios básicos que inspiran la ley y no a aspiraciones o actuaciones tendentes a conseguirlos. Así, por ejemplo:

- Se recoge en la letra b), como principio básico, "El valor de la libertad, la autonomía y la voluntad de la persona". Sin embargo, tal redacción debe modificarse, ya que los principios inspiradores como tales serían la libertad, la autonomía y la voluntad de la persona, y no el valor que tengan o se les pueda atribuir.

- En la letra d) debería aludirse a "La garantía de una atención sanitaria integral, sin perjuicio del rechazo voluntario o la interrupción de un tratamiento". Y ello porque el principio inspirador debe ser la atención sanitaria integral, si bien la mención al rechazo o interrupción de un tratamiento ha de considerarse una circunstancia que no obsta tal asistencia integral.

- Lo mismo cabe señalar respecto a la letra f), cuyo principio ha de ser, no el "fomento" o el "mantenimiento", sino la atención sanitaria personalizada y respetuosa, por un lado, y la coordinación adecuada entre los sistemas de salud y de servicios sociales, por otro.

- De igual forma, en la letra g) el principio inspirador será la seguridad jurídica de los profesionales y no la contribución a dicho principio.

Por último, debería homogeneizarse la redacción en las letras a) y c) y aludir en ambas al "pleno respeto" o al "respeto".

Artículo 4.- Definiciones.

Como cuestión de carácter previo, ha de señalarse que al recogerse en este artículo varias definiciones de conceptos, "a los efectos de esta Ley", obliga a utilizar dichos conceptos en los preceptos, sin que, por ello, sea adecuado sustituirlos por otras expresiones similares. A título de ejemplo, en el artículo 7.1.a) la expresión "sus valores, preferencias, deseos, expectativas y prioridades"

Dictamen Consejo

Número: 2021-0241 Fecha: 28/06/2021



parece referirse al concepto "valores personales" del artículo 4.q) (al igual que ocurre en los artículos 10.2 y 15); la alusión al consentimiento informado en el artículo 7.2 reitera el contenido de la definición del artículo 4.b); o en el artículo 7.3 la expresión "Cuando se prevea que la enfermedad ya es irreversible y progresiva, con previsión de un desenlace fatal a corto plazo" parece coincidir con el concepto de "situación terminal" recogido en el artículo 4.k), en cuyo caso habría que referirse a este concepto.

Expuesto lo anterior, es preciso hacer varias observaciones al precepto:

1.- La definición de "médico responsable", contenida en la letra h), debe hacer referencia al "profesional médico", "facultativo" o expresión similar, con el fin de deslindarlo del concepto de "enfermero responsable", que sí alude al "profesional de enfermería".

2.- Algunas definiciones contienen previsiones que exceden de la mera conceptualización de los términos a que aluden, ya que incorporan elementos regulatorios sobre la corrección o no de algunas actuaciones. Así, por ejemplo, a la exigencia recogida en el inciso final de la letra e), de que la planificación anticipada de la atención conste, de forma amplia y explícita, en la historia clínica del paciente, parece referirse también el artículo 6.1; las afirmaciones contenidas en la letra f), *in fine*, (que refiere que la adecuación del esfuerzo terapéutico "Forma parte de la buena práctica clínica y es una obligación moral y normativa de los profesionales"), en la letra j), inciso final (que dispone que la obstinación terapéutica y diagnóstica "Constituye una mala práctica clínica y una falta deontológica"), en la letra n) segundo párrafo ("Siempre que esté adecuadamente indicada, su administración por parte del médico es acorde a lo que establece la lex artis en el desempeño de la labor asistencial") y en la letra o) inciso final ("En estos casos el alivio del sufrimiento del enfermo requiere la sedación paliativa"). Al exceder de la mera definición, deben eliminarse de este precepto y recogerse en otros del articulado.

3.- Parece existir una omisión en la letra n) en relación con el consentimiento informado, ya que parece exigirse únicamente para la sedación paliativa (letra m) y no para la sedación en fase de agonía (letra n).

CONSEJO
CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN
DICTAMEN

Número: 2021-0241 Fecha: 28/06/2021

Cód. Validación: 5DZKZXTKM2Z6Q4FLSGMA5YKHS | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 23 de 29



4.- A fin de delimitar con precisión el ámbito de aplicación de la futura norma, resultaría conveniente incluir en este precepto lo que deba entenderse por "centro sociosanitario" a los efectos de la ley. Para ello, habría que tener en cuenta, a fin de evitar una indeseable dispersión de conceptos en la normativa autonómica, la definición contenida en el artículo 2.a) del Decreto 14/2019, de 16 de mayo, por el que se regula la atención farmacéutica en centros sociosanitarios y centros residenciales de carácter social para la atención a personas mayores ubicados en la Comunidad Autónoma de Castilla y León (que lo conceptúa como "Centro residencial donde se lleva a cabo la prestación de atención sociosanitaria, definida la misma como compresiva del conjunto de cuidados destinados a aquellas personas enfermas, generalmente crónicas, que por sus especiales características pueden beneficiarse de la actuación simultánea y sinérgica de servicios sanitarios y sociales, para aumentar su autonomía, paliar sus limitaciones o sufrimientos y facilitar su reinserción").

Finalmente, ante la posibilidad de que algunas actuaciones previstas en la norma proyectada pudieran afectar a las propias convicciones de los profesionales intervinientes (por ejemplo, la suspensión de tratamientos contemplada en el artículo 17.4), aun cuando la propia ley las considere acordes con la *lex artis*, sería aconsejable contemplar de forma expresa la objeción de conciencia sanitaria de los profesionales sanitarios. Puede servir como ejemplo el artículo 3, letra f) de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, que la define como el "derecho individual de los profesionales sanitarios a no atender aquellas demandas de actuación sanitaria reguladas en esta Ley que resultan incompatibles con sus propias convicciones".

Artículo 5.- Derecho a la privacidad, intimidad y confidencialidad en todas las actuaciones sanitarias.

El texto del artículo desarrolla solo parcialmente las cuestiones a las que se refiere su título, ya que únicamente se refiere a la privacidad, entendida como vida privada, y a la intimidad, pero no hace alusión alguna a la confidencialidad de las actuaciones sanitarias.

Por ello, debe modificarse el título del precepto o incluir en su texto el derecho a la confidencialidad de dichas actuaciones, si bien tal regulación se

CONSEJO
CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN
Dictamen
Número: 2021-0241 Fecha: 28/06/2021



recoge con carácter general en los artículos 9 y siguientes de la Ley 8/2003, de 8 de abril.

Artículo 6.- *Derecho a la información asistencial.*

El apartado 1 dispone que "Las personas vinculadas al mismo [al paciente] serán informadas únicamente en la medida en que este lo permita". Tal previsión debe acomodarse a lo previsto en las Leyes 41/2002, de 14 de noviembre, y 8/2003, de 8 de abril, que se refieren a las personas vinculadas a él "por razones familiares o de hecho" y prevén que el paciente lo permita "de manera expresa o tácita".

El apartado 2 establece que el titular del derecho a la información es la persona que se encuentra en el proceso final de su vida, esto es, el paciente, tal y como disponen los artículos 5.1 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, y 18 de la Ley 8/2003, de 8 de abril.

Y en el párrafo segundo establece que cuando el paciente lo permita (de forma expresa o tácita, ha de entenderse), "se podrá proporcionar la información" a las personas por el orden que se indica en dicho apartado. Tal previsión exige señalar lo siguiente:

- Por un lado, existe obligación de informar a las personas que hayan sido autorizadas por el paciente, sin que quepa considerar el ofrecimiento de información como una posibilidad ("se podrá proporcionar").

- Por otro, se advierte de que la expresión "Los familiares de grado más próximo" es excesivamente genérica y debería concretarse cuál es ese grado o referirse a él por la vinculación o acompañamiento del paciente.

Artículo 11.- *Derecho al acompañamiento y a la asistencia espiritual.*

El apartado 3 contempla la posibilidad de limitar o exceptuar los derechos a los que se refiere este artículo "en los casos en que resulten desaconsejados o incompatibles con la prestación sanitaria conforme a criterios clínicos" e impone

Dictamen Consejo

Número: 2021-0241 Fecha: 28/06/2021



Cód. Validación: 5DZKZXTKM2Z6Q4FLSGMA5YKHS | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 25 de 29



la obligación de comunicar tales circunstancias "de manera comprensible a todos cuantos se vean afectados".

Admitiendo la posibilidad de limitar o exceptuar tales derechos, el precepto debería recoger de manera expresa a quién compete tal decisión, así como delimitar qué debe entenderse por casos "desaconsejados".

Artículo 12.- Derechos de los pacientes menores de edad.

Los derechos y previsiones que se contienen en este artículo deben entenderse sin perjuicio de los que puedan corresponder a los menores de edad en el resto de la norma.

Artículo 25.- De las responsabilidades de la Consejería competente en materia de sanidad.

El contenido de este artículo adolece de un carácter programático y carece de contenido obligatorio. Las expresiones "organizará la vigilancia y supervisión" o "promoverá la inspección" deberían sustituirse por las de "vigilará y supervisará" y "efectuará la inspección", pues de otro modo, si no existen obligaciones no podría hablarse de responsabilidad de la Consejería de Sanidad.

Por otra parte, y reiterando lo señalado anteriormente en este dictamen, se advierte de que el precepto alude a competencias que afectan a la Consejería de Sanidad, pero también a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y a la Gerencia de Servicios Sociales (atención sociosanitaria, ayudas a la dependencia y personas con discapacidad) y el artículo 11.d) de la Ley 8/2010, de 30 de agosto, de Ordenación del Sistema de Salud de Castilla y León, establece que la prestación de atención sociosanitaria será compartida con los servicios sociales. Por ello, el precepto debe contemplar las responsabilidades que correspondan a cada una de ellas.

Artículo 27.- Infracciones.

Los principios de tipicidad y de seguridad jurídica exigen que las acciones y omisiones tipificadas como infracciones tengan una delimitación y definición claras, lo que supone evitar incluir como tales alusiones genéricas a actuaciones

CONSEJO
DICTAMEN

Número: 2021-0241 Fecha: 28/06/2021



o conductas cuyos contornos no estén precisados y que tengan por objeto recoger, a modo de "cajón de sastre", todas aquellas conductas contrarias a la norma.

Por ello, la infracción prevista en el apartado 1 ("el incumplimiento de cualquier obligación o la vulneración de cualquier prohibición de las previstas en esta ley, siempre que no proceda su calificación como infracción grave o muy grave") trata de reconducir a una infracción leve cualquier incumplimiento de obligaciones previstas en la ley, o lo que es lo mismo, cualquier incumplimiento de la ley; lo que no resulta adecuado al principio de proporcionalidad y al principio de seguridad jurídica que debe regir el procedimiento sancionador. El artículo 29.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, establece que "En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción". Y no resulta justificado en el expediente que cualquier incumplimiento de obligaciones previstas en la ley deba necesariamente ser objeto de sanción, sino que este deberá ser expresamente objeto de tipificación como infracción.

Por otra parte, las infracciones graves contempladas en el apartado 2, referidas a "Los actos que supongan un impedimento al ejercicio de los derechos reconocidos en el título I de esta ley" y a "La actuación que supongan un incumplimiento de los deberes establecidos en el título II de esta ley", resultan genéricas, imprecisas y carentes de delimitación, por lo que no cumplen los requisitos para ser tipificadas como infracciones.

Finalmente, el apartado 3, además de remitirse a las infracciones graves que, como se ha indicado, adolecen de generalidad, no precisa el *dies a quo* para el cómputo del plazo, que deberá precisarse.

No es admisible, por tanto, la argumentación ofrecida en la memoria sobre la no aceptación de la observación realizada por los servicios jurídicos sobre este precepto. La memoria señala al respecto: "En cuanto a concretar las conductas infractoras no parece adecuado detallar las mismas fundamentalmente por el objeto de la presente ley que no es otro que regular los derechos que corresponden a las personas en el proceso final de la vida así como los deberes

Dictamen Consejo

Número: 2021-0241 Fecha: 28/06/2021



Cód. Validación: 5DZKZXTKM2Z6Q4FLSGMA5YKHS | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 27 de 29



de los profesionales sanitarios que atienden a estas personas y las garantías que deben proporcionar las administraciones e instituciones a los largo de este proceso”.

Debe recordarse que el artículo 27.1 de la LPAC establece de modo categórico 1 que “Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley (...)”. Por ello, si se pretende establecer un régimen sancionador, ha de realizarse en una norma con rango de ley, tipificando las infracciones de manera precisa. Y el artículo 27 del anteproyecto no se ajusta a las exigencias indicadas.

Esta observación al régimen de infracciones tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Disposición adicional tercera.- *Ayudas a la dependencia de las personas en el proceso final de su vida.*

La previsión del apartado 2, que remite al artículo 33 de la LPAC para la tramitación de urgencia en el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia, debe tener presente que la tramitación de urgencia podrá acordarse “cuando razones de interés público lo aconsejen”.

Disposición adicional quinta.- *Divulgación de la Ley.*

Esta disposición establece que “La consejería competente en materia de sanidad habilitará los mecanismos oportunos para divulgar la presente Ley entre todo el personal, sanitario o no, y la ciudadanía en general”. Siendo loable este objetivo, no parece necesario incluirlo en una disposición adicional, ya que ello se deriva de lo previsto en el artículo 13.2, párrafo segundo del Estatuto de Autonomía, que dispone que los ciudadanos de Castilla y León serán informados sobre los servicios que preste el sistema de salud.

Disposición final segunda.- *Entrada en vigor.*

La previsión, contemplada en esta disposición, de que la ley será publicada también en el Boletín Oficial del Estado es innecesaria, ya que ello viene impuesto

DICTAMEN CONSEJO
Número: 2021-0241 Fecha: 28/06/2021





por el artículo 25.5 del Estatuto de Autonomía, cuando señala que "Las leyes de Castilla y León serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente de la Junta, quien ordenará su publicación en el «Boletín Oficial de Castilla y León» y en el «Boletín Oficial del Estado». A efectos de su entrada en vigor regirá la fecha de publicación en el primero de aquéllos."

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendidas las observaciones efectuadas en la consideración jurídica segunda y al artículo 27, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley de derechos y garantías de las personas al final de su vida.

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

En Zamora, en fecha al margen
DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

**CONSEJO
CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN**

Número: 2021-0241 Fecha: 28/06/2021



Cód. Validación: 5DZKZXTKM2Z6Q4FLSGMA5YKHS | Verificación: <https://consejoconsultivocastillayleon.sedelectronica.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 29 de 29

