



**INFORME JURÍDICO SOBRE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA LA COMISIÓN DE GARANTÍA Y EVALUACIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY ORGÁNICA 3/2021, DE 24 DE MARZO, DE REGULACIÓN DE LA EUTANASIA.**

Con fecha 10 de mayo del corriente, ha tenido entrada en este Gabinete Jurídico solicitud de informe de la Secretaría General de Sanidad, sobre el proyecto de Decreto de referencia.

En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se emite el presente **INFORME**.

La solicitud de informe viene acompañada, entre otros, de los siguientes documentos que integran el expediente sometido a consulta:

1. Memoria de impacto normativo del proyecto de la DG de Humanización y Atención Sociosanitaria.
2. Resolución del Consejero de Sanidad de inicio del expediente de 31-03-2021.
3. Proyecto del Decreto que se informa.
4. Informe sobre racionalización y simplificación de procedimientos y reducción de cargas administrativas de 30-04-2021.
5. Memoria económica con impacto económico presupuestario suscrita por la DG de Humanización y Atención Sociosanitaria en 30-04-2021
6. Informe de Impacto de Género de 3-05-2021.
7. Informe de la SG de la Consejería de Sanidad.
8. Informe de la SG de la Dirección General de Presupuestos de 6-05-2021.





9. Nota sobre observaciones contenidas en informe de impacto de género, suscrito por el Responsable de Calidad y la Jefe de Servicio de Régimen Jurídico de la SG de la Consejería de Sanidad, de 10-05-2021.

A la vista de los anteriores documentos, procede emitir informe con base en las siguientes

### **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

#### **PRIMERO.- COMPETENCIA Y MARCO NORMATIVO**

Conforme a la **Ley Orgánica 9/1982**, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ostenta competencias exclusivas en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 31.1.1ª).

Asimismo, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, es competencia de la Junta de Comunidades el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud y coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social (art. 32.3).

Por último, corresponde a la Junta de Comunidades, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en materia de gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en el número 17 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de la función a que se refiere este precepto.

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, a través de su art. 10, desarrolló las previsiones constitucionales (art. 43 CE) en materia de derechos





de los ciudadanos en relación con las diferentes Administraciones públicas sanitarias, entre ellos, el respeto a su personalidad, dignidad humana e intimidad. Estos derechos y deberes han sido modulados y ampliados por 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, a lo que hay que destacar, además, las aportaciones que en el terreno prestacional introdujo la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud y la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, buscando todas ellas la eliminación de barreras para favorecer la humanización en la prestación de la asistencia sanitaria.

Recientemente, a través de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, se introduce en nuestro ordenamiento jurídico un nuevo derecho individual como es la eutanasia, que conecta con otros derechos constitucionalmente reconocidos como es la vida, la integridad física y moral, la dignidad humana, la libertad ideológica y de conciencia o el derecho a la intimidad.

El art. 17 de dicha Ley Orgánica dispone la existencia de una Comisión de Garantía y Evaluación en cada una de las Comunidades Autónomas, así como en las Ciudades de Ceuta y Melilla, con naturaleza de órgano administrativo y con un régimen jurídico que determinarán los respectivos gobiernos autonómicos.

En Castilla-La Mancha, el art. 2 de la Ley 8/2000, de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha, recoge los principios de la ordenación y actuaciones del Sistema Sanitario de la Comunidad Autónoma, destacando, en lo que aquí respecta, el de humanización de los servicios y máximo respeto a la dignidad de los ciudadanos. Asimismo, reconoce a los ciudadanos como titulares de los





derechos y deberes contemplados en la Ley, recogándose, en sus artículos 4 y 5, un amplio catálogo de los primeros.

Con posterioridad, diversas normas de nuestra Comunidad Autónoma han incorporado al Sistema Sanitario de Castilla-La Mancha nuevos derechos, tal como se contempla en la Ley 24/2002, de 5 de diciembre, de Garantías en la Atención Sanitaria Especializada.

Por último, la Ley 5/2010, sobre derechos y deberes en materia de salud de Castilla-La Mancha, regula, en el marco de la legislación básica del Estado, los derechos y deberes en materia de salud, tanto de los pacientes y usuarios como de los profesionales en Castilla-La Mancha, unificando la normativa preexistente en la materia y concretando los derechos de las personas en relación con la salud y estableciendo mecanismos que permiten a los ciudadanos intervenir en la toma de decisiones relativas a la asistencia sanitaria y sobre su propio proceso de una forma determinante.

A la Consejería de Sanidad, le compete promover la aprobación de la norma en ejercicio de la autoridad sanitaria y la dirección y coordinación de las funciones en materia de sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud y coordinación hospitalaria en general, incluida la de Seguridad Social de conformidad con el Decreto 81/2019, de 16 de julio, de estructura orgánica y competencias de la Consejería de Sanidad.

En otro orden, el ejercicio de la potestad reglamentaria se encuentra regulado con carácter básico en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, cuyo art. 128.1 establece que *“El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en la*





*Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local”.*

El art. 13 de la la Ley Orgánica 9/1982, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, atribuye al Consejo de Gobierno “...la función ejecutiva y la potestad reglamentaria en el marco de la Constitución, del presente Estatuto, de las leyes del Estado y de las leyes regionales”, y en desarrollo de tal precepto el artículo 11.2.c) de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, concreta el ejercicio de dicha potestad reglamentaria señalando que a dicho órgano colegiado le corresponde “Aprobar las normas reglamentarias de desarrollo de las leyes, así como todas las restantes de las que deriven inmediatamente derechos y obligaciones para los ciudadanos”.

Asimismo, el art. 36 de la L 11/2003, del Gobierno y del Consejo Consultivo de CLM, dispone que “El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros para dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias”.

La disposición objeto de informe tiene carácter de norma reglamentaria correspondiendo al Consejo de Gobierno adoptarla bajo la forma de Decreto conforme prevé el art. 37.1.c) de la precitada L 11/2003.

## **SEGUNDO.- TRAMITACIÓN**

La atribución competencial al Consejo de Gobierno determina la aplicación de lo previsto en el art. 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que en su apartado 2 y 3, establece que el ejercicio de la potestad reglamentaria requerirá:

- Autorización de la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia.





- Memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar.
- En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos y cuantos estudios se consideren convenientes.
- Si la disposición afectara a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos, se someterá a información pública, excepto que se justifique la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite.

Asimismo, resulta de aplicación la Instrucción 3 (Documentación y Acuerdos) de las Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno, de 25 de julio de 2017, que establece la necesidad de que los anteproyectos de ley y disposiciones de carácter general que vayan a ser tomados en consideración por el Consejo de Gobierno, vayan acompañados de la siguiente documentación:

- a) Propuesta de acuerdo a adoptar por el Consejo de Gobierno. Vendrá transcrito y firmado en original por el miembro del Consejo proponente en el impreso denominado “Extracto de expediente para el Consejo de Gobierno”.
- b) Texto íntegro que se propone, que incluirá necesariamente las partes expositiva, dispositiva y final de la norma. Vendrá transcrito en el impreso denominado “Extracto de expediente y disposición general”, dejando en blanco el número y fecha que pueda corresponder a la disposición, que serán asignados tras su aprobación.
- c) Memoria conteniendo los objetivos, conveniencia e incidencia, así como una evaluación económica del coste a que dé lugar. Se deberá incluir en la memoria un estudio sobre las alternativas y los impactos que la iniciativa tendrá sobre los siguientes ámbitos:





1º. Desde el punto de vista jurídico, incluyendo una tabla de derogaciones y de afecciones al orden constitucional y estatutario de competencias.

2º. Desde el punto de vista presupuestario, indicando los efectos sobre el ingreso y gasto.

3º. Desde el punto de vista de la competencia y su impacto en la competitividad de las empresas, en el supuesto que les afecte.

4º. Desde el punto de vista de la simplificación administrativa y la reducción de cargas, deberán incluir –comparando la normativa preexistente y la que se propone– la medición concreta de cargas eliminadas y los trámites que se han simplificado (inicio electrónico, supresión de informes, silencio positivo, notificación electrónica, ...).

La memoria podrá incluir además cualquier otro extremo que, a criterio del órgano proponente, pudiera ser relevante para la aprobación del proyecto.

- d) Informe de impacto de género.
- e) Informe de la Inspección General de Servicios sobre la normalización y racionalización de los procedimientos administrativos cuando el proyecto contenga normas de éste carácter.
- f) Informe de la persona titular de la Secretaría General de la Consejería proponente.
- g) Por razón de las distintas materias en que, no constituyendo el objeto principal de la misma, pudiera incidir la norma, informes de las siguientes Consejerías:
  - 1º. La Consejería competente en materia de Administraciones Públicas cuando el anteproyecto normativo afecte a la organización, procedimiento o régimen de personal de la Administración Regional.
  - 2º. La Consejería competente en materia de educación cuando afecte al personal docente.







3º. La Consejería competente en materia de sanidad cuando afecte a personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha.

4º. La Consejería competente en materia de hacienda cuando el proyecto determine obligaciones de gasto para la Hacienda regional.

5º. De cualquier otra Consejería que pudiera resultar competente por razón de la materia.

- h) Informe del Gabinete Jurídico.
- i) Cualquier otro informe emitido por los órganos competentes que sea requerido de conformidad con la normativa sectorial de aplicación.
- j) Informe del Consejo Consultivo cuando sea preceptivo.
- k) Ficha para publicación en el Portal de Transparencia.

En relación con lo anterior, a la vista del expediente tramitado y sin perjuicio de las ausencias justificadas por motivos meramente cronológicos en la tramitación, debemos poner de relevancia:

1. Inexistencia del impreso denominado “Extracto de expediente para el Consejo de Gobierno”.
2. Informe preceptivo del Consejo Consultivo de CLM.

Conforme al artículo 36.5 en relación con el 54.4, de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre de Gobierno y Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, el Consejo Consultivo debe emitir dictamen preceptivo en los *Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.*

Para analizar si el dictamen del Consejo Consultivo es preceptivo debe distinguirse entre reglamentos ejecutivos e independientes cuya distinción se hace por la vinculación de las disposiciones a una Ley. Por expositiva mencionaremos la doctrina del Dictamen número 150/2004, de 24 de noviembre, «*Ya ha expuesto este órgano consultivo en anteriores dictámenes (entre otros el 62/1997, de 7 de octubre; el*







81/1997, de 16 de diciembre, o el 34/1998, de 31 de marzo) la posición que al respecto mantiene la jurisprudencia, más o menos uniformemente, sobre lo que haya de considerarse reglamento ejecutivo, calificando de tal forma al “directa y concretamente vinculado a una Ley, un artículo o artículos de una Ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha Ley es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el Reglamento” (Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de abril de 1974, Aranzadi 1921), y considerando, por el contrario, reglamentos independientes a los dictados “con fines puramente organizativos o en el marco de las relaciones de sujeción especial” (Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de abril de 1981, Ar. 5405).

En nuestro caso el reglamento no lo podemos considerar meramente organizativo sino ejecutivo al dictarse en cumplimiento del mandato contenido en el art. 17 de la LO 3/2021 de regulación de la eutanasia, por lo que no quedaría directamente excluido de la obligación de recabar el dictamen.

Ciertamente, dicho precepto determina la creación de las Comisiones de Garantía y Evaluación en cada una de las Comunidades Autónomas y en las Ciudades de Ceuta y Melilla, como ya dijimos, estableciendo un mínimo de miembros y tipo de personal que las compondrá, su naturaleza y plazo de creación y constitución, cuestión abordada por el proyecto de norma que se informa, por lo que no se puede obviar su naturaleza ejecutiva.

Por todo ello, procede recabar dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

De conformidad con lo previsto en el art. 133 de la Ley 39/2015, se precisaría consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa y, posteriormente, trámite de información pública (también art. 36.3 L 11/2003), si bien se puede prescindir de dicho trámite en los supuestos previstos en los mismos preceptos (art. 133.4 L 39/2015 y 36.3 L 11/2003).





Al respecto, en la Memoria del proyecto, se justifica adecuadamente la omisión de tales trámites, fundamentándolo en el breve plazo de 3 meses que establece el art. 17 de la LO 3/2021 para la creación y constitución de la Comisión que crea y desarrolla el proyecto de Decreto, el cual, finaliza el 25 de junio, por lo que se considera razonable la tramitación urgente del mismo al amparo del art. 33 de la Ley 39/2015, prescindiendo de los trámites de consulta, audiencia e información pública.

Por otro lado, se han incorporado al expediente informes preceptivos como los de impacto económico-presupuestario, impacto de género, de racionalización y simplificación de procedimientos y cargas administrativas, informes de las SG de Sanidad, Inspección General de Servicios y de la DG de Presupuestos, incorporándose igualmente certificado de informe del Consejo de Salud.

Por todo ello, entendemos que la tramitación de la iniciativa normativa, es correcta, si bien, debería incluirse en la documentación a remitir, el impreso denominado "Extracto de expediente para el Consejo de Gobierno".

### **TERCERO.- JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.**

Se considera necesario, tal y como consta en la Memoria de la Dirección General de Humanización y Atención Sociosanitaria, en cumplimiento del mandato contenido en el art. 17 de la LO 3/2021, en el que se establece la creación y constitución de las Comisiones de Garantía y Evaluación en todas las Comunidades Autónomas y en las Ciudades de Ceuta y Melilla, en el plazo de 3 meses desde la entrada en vigor de la norma que, de conformidad con su disposición final cuarta, es el día siguiente a su publicación en el Boletín Oficial del Estado (25 de marzo de 2021).

### **CUARTO.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO: ASPECTOS SUSTANTIVOS**

El texto sometido a informe consta de un preámbulo y una parte dispositiva compuesta de 8 artículos, una disposición adicional y dos disposiciones finales.





De vemos destacar, **con carácter previo**, en el título del proyecto, la existencia de un **error al referirse a “Castilla La-Mancha”**, poniendo el guion entre “La” y “Mancha”, cuando debería ser “Castilla-La Mancha”.

El **preámbulo**, motiva la necesidad de la norma, relacionándola con el marco normativo aplicable y justifica, de conformidad con el art. 129 de la Ley 39/2015, su adecuación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

Al respecto, art. 129.1 de la Ley 39/2015 establece los principios de buena regulación: *“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.”*

A pesar de que el Artículo 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero) ha sido declarado contrario al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) de la Sentencia TC (Pleno) 55/2018 de 24 de mayo, dicho artículo no desaparece del ordenamiento jurídico, sino que sigue formando parte de la normativa estatal, la cual se aplica de forma supletoria en las comunidades autónomas (art. 149.3 CE).

Por ello, entendemos que el preámbulo se adecúa a la precitada normativa.

Asimismo, nuestro Consejo Consultivo viene aconsejando, si bien no vincula formalmente a la Administración de la JCCM, tener en cuenta las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22-07-2005, donde se indica que, en la parte expositiva, se debe indicar la





competencia en cuyo ejercicio se dicta la norma (Directriz 12), destacando también los aspectos más relevantes de su tramitación (Directriz 13).

Desde ésta perspectiva, **ninguna referencia se hace en la parte expositiva referente a la tramitación de la norma.**

Hay que tener en cuenta que la omisión de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en el art. 133.4 de la L 39/2015, se autorizan por vía de excepción en determinadas circunstancias, lo que conlleva su mayor justificación, tal y como se realiza en la Memoria.

Desde ésta perspectiva, entendemos que tiene la suficiente relevancia como para incluirse en la parte expositiva del proyecto, la referencia, tanto del **carácter urgente de la tramitación** de la norma, como la **justificación de prescindir de los trámites de consulta, audiencia e información pública** previstos en el precitado artículo.

El **Artículo 1**, relativo al objeto de la norma, fija el mismo en crear y regular la Comisión de Garantía y Evaluación de Castilla-La Mancha.

Hay que poner de relevancia, de nuevo, al igual que en el encabezado de la norma, la existencia del mismo **error al referirse a “Castilla La-Mancha”**, poniendo el guion entre “La” y “Mancha”, cuando debería ser “Castilla-La Mancha”.

El **Artículo 2** se refiere a la naturaleza, adscripción y ámbito de actuación de la Comisión, reconociéndole naturaleza de órgano administrativo, de conformidad con lo exigido por el art.17.2 de la LO 3/2021, adscribiéndolo a la Consejería de Sanidad y con ámbito de actuación circunscrito al territorio de la comunidad autónoma.

El **Artículo 3** contempla la composición de la Comisión, ajustándose a las exigencias recogidas en el art. 17 de la LO 3/2021.





El **Artículo 4** enumera las funciones de la Comisión, reproducción literal de las contempladas en el art. 18 de la LO 3/2021, sin hacer uso de la facultad atribuida en el apartado f) de la norma.

Por su parte, el **Artículo 5**, referente al funcionamiento de la Comisión, prevé la elaboración de un reglamento interno elaborado por ella misma y autorizado por la Consejería, donde se contendrá su régimen de funcionamiento, adecuado también al régimen general de la Ley 40/2015.

El **Artículo 6** prevé la colaboración en materia de información o asesoramiento de cualquier órgano de la Administración regional u organismo del Sector Público Regional, así como la creación de grupos de trabajo.

El **Artículo 7** recoge la obligación de confidencialidad de los integrantes de la Comisión y todos los colaboradores de la misma.

El **Artículo 8**, contempla el régimen económico, destacándose el carácter no retribuido de las asistencias de los integrantes, con independencia de las indemnizaciones que procedan por los gastos que se ocasionen.

La **Disposición Adicional Única** dispone la constitución de la Comisión, en los 15 días siguientes de la publicación de la norma en el DOCLM.

La **Disposición Final Primera**, faculta a la persona titular de la Consejería competente en materia de salud para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del Decreto.

Por último, la **Disposición Final Segunda**, dispone su entrada en vigor, el día siguiente al de su publicación.





Dichas disposiciones, resultan adecuadas desde el punto de vista de la técnica normativa conforme a la recomendación 42 de la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa.

#### QUINTO.- CONCLUSIONES

Conforme a lo expuesto en el cuerpo del presente informe podemos concluir:

1. En cuanto a la tramitación, **debe incluirse en el expediente el impreso “Extracto de expediente para el Consejo de Gobierno”** con el contenido que determina la Instrucción 3.1.1.de las Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno, de 25 de julio de 2017.
2. Consideramos procedente la **inclusión en la parte expositiva del proyecto**, la referencia, en cuanto tramitación de la norma, a la **justificación del trámite de urgencia y omisión de los trámites de consulta, audiencia e información públicas**, al igual que se ha realizado en la Memoria del proyecto.
3. Se considera que, **el proyecto de Decreto, se ajusta y respeta íntegramente el Ordenamiento Jurídico que resulta de aplicación.**
4. **Debe recabarse el Dictamen del Consejo Consultivo.**

Por todo lo anterior, **tenidas en cuenta las observaciones realizadas** en el cuerpo del presente informe, se emite **INFORME FAVORABLE** al proyecto de Decreto por el que se crea la Comisión de Garantía y Evaluación de Castilla-La





**Castilla-La Mancha**

Gabinete Jurídico  
**Vicepresidencia**  
C/ de las Torres, 18 - 16071 Cuenca

Mancha prevista en el art. 17 de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia.

Es todo cuanto informa quien suscribe, no obstante V.I. resolverá lo que estime más acertado.

En Toledo, a fecha de firma

El Letrado

Vº Bº de la Directora del Gabinete Jurídico

José García Ibáñez

María Belén López Donaire