



**INFORME SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE  
MODIFICA EL DECRETO 15/2006, DE 21 DE FEBRERO, DEL REGISTRO  
DE VOLUNTADES ANTICIPADAS DE CASTILLA-LA MANCHA.**

Se ha recibido en este Gabinete Jurídico, a través de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, solicitud de informe sobre el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 15/2006, de 21 de febrero, del Registro de Voluntades Anticipadas de Castilla-la Mancha. En virtud de lo dispuesto en 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, en su artículo 10.1.a) se emite el presente informe.

Para la elaboración del mismo se han tenido en cuenta los siguientes documentos:

- 1.-Justificación de la realización de consulta pública previa a la elaboración de la norma, conforme dispone el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común y que obra al folio 36 del expediente administrativo remitido, sin que se haya recibido sugerencia alguna.
- 2.- Nota informativa de 25 de enero de 2017 sobre el Proyecto de Decreto de modificación del Decreto 15/2006, de 21 de febrero, del Registro de Voluntades Anticipadas de Castilla-La Mancha (folios 2 y 3).
- 3.- Memoria justificativa del borrador elevado por la Dirección General de Planificación, Ordenación e Inspección Sanitaria dependiente de la Consejería de Sanidad, de 21 de diciembre de 2016, donde se analiza la motivación, los objetivos que se quieren conseguir y las alternativas que existían. Asimismo, además de describir el procedimiento de elaboración, se justifica el contenido, se realiza una exposición de la





relación de normas a tener en cuenta y se analizan los distintos impactos del borrador de norma sobre diferentes ámbitos y que consta en los folios 4 a 11 del expediente administrativo remitido.

4.- Resolución del Consejero de Sanidad de 1 de febrero de 2017, que autoriza la elaboración del Decreto, que obra al folio 28 del expediente administrativo.

5.- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad de fecha 22 de febrero de 2017 sobre el Proyecto de Decreto de modificación del Decreto 15/2006, de 21 de febrero, del Registro de Voluntades Anticipadas de Castilla-La Mancha que se contiene en los folios 29 a 34 del expediente administrativo.

6.- Borradores del Proyecto de Decreto de modificación del Decreto 15/2006, de 21 de febrero, del Registro de Voluntades Anticipadas de Castilla-La Mancha, con ficha SIACI y formularios anexos de las siguientes fechas: 21 de diciembre 2016, un segundo borrador de fecha 9 de noviembre de 2017 y un tercer borrador de fecha 21 de diciembre de 2017.

7.- Certificado de fecha 9 de mayo de 2017 emitido por la secretaria del Consejo de Salud de Castilla-La Mancha en el que se expone que, reunido el Consejo de Salud en fecha 8 de mayo de 2017, se informó el Proyecto de Decreto objeto del presente informe, entendiéndose aprobado por unanimidad al certificarse que no se propuso ninguna modificación ni se realizó alegación alguna. Aunque no consta en el expediente remitido a este Gabinete Jurídico el informe como tal, entendemos, no obstante, que no es necesario su requerimiento para que conste en el expediente administrativo de elaboración, toda vez que, por un lado, de la Ley de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha se extrae que el Consejo de Salud es, en esencia, un órgano de participación de sectores afectados en este ámbito y que realizará funciones consultivas, es decir, de emisión de informe en desarrollo de





esa ley, pero dado que en el presente caso la ley desarrollada no es propiamente la ley ordenadora en materia sanitaria, sino la Ley 6/2005, de 7 de julio, sobre la Declaración de Voluntades Anticipadas en materia de la propia salud, en este caso se puede interpretar como informe de emisión facultativa, donde el Consejo de Salud interviene como órgano de participación cualificado por el perfil de los vocales intervinientes, pero no tanto como órgano asesor, por lo que cabe colegir que la no aportación del informe no vicia la tramitación de la norma; máxime, cuando consta el certificado del que claramente se extrae que unánimemente existió acuerdo sobre el texto y que no se presentó enmienda o alegación alguna (folio 35 del expediente).

8.- Resolución de la Secretaría General de Sanidad de 15 de mayo de 2017 acordando la apertura del trámite de información pública que se publicó en el DOCM de 1 de junio de 2017, así como en el tabón de anuncios electrónicos, habiéndose presentado alegaciones por CERMI Castilla-La Mancha. Estas alegaciones fueron contestadas mediante informe de fecha 25 de julio de 2017 (folios 37 a 47 del expediente administrativo). Igualmente consta audiencia al Ayuntamiento de Azuqueca de Henares por resultar especialmente interesado.

9.- Informe de fecha 21 de septiembre de 2017 sobre adecuación a la normativa vigente sobre racionalización de procedimientos y simplificación administrativa y reducción de cargas administrativas.

10.- Consta aportado, después de ser requerido, informe de la Inspección General de Servicios sobre adecuación a la normativa vigente en materia de normalización y racionalización de procedimientos administrativos de 16 de febrero de 2018.

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





## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### I.- COMPETENCIA

El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha atribuye en el artículo 32.3 competencias de desarrollo legislativo y ejecutivas a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en materia de sanidad e higiene, promoción, prevención, y restauración de la salud, así como de coordinación hospitalaria en general.

Por su parte la Ley 6/2005, de 7 de julio, sobre Declaración de Voluntades Anticipadas en materia de la propia salud, regula en el ámbito de Castilla-La Mancha la declaración de voluntades anticipadas para permitir que las personas puedan decidir sobre las actuaciones sanitarias de las que sea objeto en el futuro en el caso de que, llegado ese momento, no disponga de la necesaria capacidad de decisión consciente y libre. Esta ley fue objeto de desarrollo con el Decreto 15/2006, de 21 de febrero, del Registro de Voluntades Anticipadas de Castilla-La Mancha que regula la organización y funcionamiento del citado registro y que se pretende modificar mediante el Proyecto de Decreto objeto del presente informe jurídico. En consecuencia, la regulación que se propone y que se somete a informe está dentro del ámbito de competencias de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

El artículo 13 del 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.”





Por su parte, el artículo 36.1 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha 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 ostenta naturaleza de norma reglamentaria de carácter ejecutivo que desarrolla la normativa autonómica establecida en las materias afectadas, con la consecuencia de que su tramitación deba acomodarse a lo dispuesto por el precepto citado, correspondiendo al Consejo de Gobierno adoptar la disposición bajo la forma de Decreto conforme lo prevé el artículo 37 1. c) de la citada Ley 11/2003 al establecer que revisten la forma de Decreto del Consejo de Gobierno las decisiones aprobatorias de normas reglamentarias de competencia de dicho órgano.

Dicha potestad requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por 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.

Se trata por tanto de un reglamento ejecutivo dictado en desarrollo de Ley 6/2005, de 7 de julio, sobre Declaración de Voluntades Anticipadas en materia de la propia salud, que en consecuencia debe ser informado, de igual forma, por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.





## II.- TRAMITACIÓN

I.- El procedimiento de elaboración de la norma se debe someter a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre y a lo dispuesto en las Instrucciones sobre Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno, recientemente aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2017.

II.- El procedimiento de elaboración de la norma ha sido correcto, pero, en directa relación con lo que se apuntó en el expositivo de documentación remitida, en aras a la mejora de la técnica reglamentaria, dado que en este ámbito normativo se regula legalmente el Consejo de Salud como un órgano cualificado de participación y asesoramiento, como regla general se debería aportar el informe emitido por dicho Consejo. Bien es verdad que consta certificado de fecha 9 de mayo de 2017 emitido por la secretaria del Consejo de Salud de Castilla-La Mancha en el que se expone que, reunido el Consejo de Salud en fecha 8 de mayo de 2017, se informó el Proyecto de Decreto objeto del presente informe, entendiéndose aprobado por unanimidad al certificarse que no se propuso ninguna modificación ni se realizó alegación alguna.

Pues bien, en el presente caso, entendemos, no obstante, que no es necesario su requerimiento para que conste en el expediente administrativo de elaboración, toda vez que, por un lado, de la Ley de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha se extrae que el Consejo de Salud es, en esencia, un órgano de participación de sectores afectados en este ámbito y que realizará funciones consultivas, es decir, de emisión de informe en desarrollo de esa ley. Dado que en el presente caso la ley desarrollada no es propiamente la ley ordenadora en materia sanitaria, sino la Ley 6/2005, de 7 de julio, sobre la Declaración de Voluntades Anticipadas en materia de la propia salud, en este caso se puede interpretar como informe de emisión facultativa, donde el Consejo de





Salud interviene como órgano de participación cualificado por el perfil de los vocales intervinientes, pero no tanto como órgano asesor, por lo que cabe colegir que la no aportación del informe no vicia la tramitación de la norma; máxime, cuando consta el certificado del que claramente se extrae que unánimemente existió acuerdo sobre el texto y que no se presentó enmienda o alegación alguna (folio 35 del expediente).

Siguiendo con el apartado de emisión de dictámenes e información pública, el artículo 36.3 de la Ley 11/2003 determina que *"En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes.*

*Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite.*

*Se entenderá cumplido el trámite de información pública cuando las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los órganos Consultivos de la Administración Regional."*

En el presente caso, dado que se da traslado al Consejo de Salud del proyecto de norma como órgano cualificado de participación no sería necesario abrir trámite de información pública aunque entendemos, en la línea de la actuación de la Consejería de Sanidad, que es todavía más garantista el dar cumplimiento a este trámite porque contribuye a una mayor publicidad y transparencia del proceso de elaboración de la norma.

El proyecto de Decreto se ha sometido a información pública tanto en el DOCM de 1 de junio de 2017, como en el tablón de anuncios electrónico de la Administración, habiéndose presentado alegaciones que fueron contestadas. De igual forma, se ha dado audiencia a los especialmente interesados (Ayuntamiento de Azuqueca de Henares) y, por ende,





entendemos sobradamente cumplidas las garantías del procedimiento de elaboración de la norma.

No obstante, como sugerencia, en aras de la depuración de la técnica reglamentaria, se traslada la propuesta de que en los casos en que se convoque el Consejo de Salud y al mismo tiempo también se abra trámite de información pública, el orden cronológico se invierta, de manera que el Consejo de Salud, como órgano de participación y asesoramiento cualificado, pueda tener acceso a las alegaciones planteadas en fase de información pública, si bien es cierto que, estrictu sensu, en estos casos ni siquiera sería necesario dar cumplimiento a este trámite de información pública.

### III.- FONDO

La disposición sometida a informe contiene una parte expositiva y otra dispositiva que contiene un artículo y dos disposiciones finales.

El contenido merece un juicio positivo si bien como única cuestión que cabe trasladar, en relación con el apartado tercero, que modificaría el artículo 4 del Decreto 15/2006, de 21 de febrero, relativo al procedimiento de inscripción, cuando en el punto quinto, folio 79 del expediente remitido, se hace referencia a que *“el otorgamiento no tendrá lugar cuando a juicio del funcionario la persona otorgante no actúe libremente o si al mismo le suscita dudas su capacidad”* se contempla que, en este último caso, *“se suspenderá el otorgamiento **hasta obtener una certificación del Registro Civil sobre la capacidad de la misma**”*. En relación con este punto de la dicción literal del precepto entendemos que la obtención de una certificación del Registro Civil sobre la capacidad de una persona no garantiza de forma fidedigna la capacidad cognitiva real de una persona, pues conforme a la Convención de Nueva York de 13 de diciembre de 2006, sobre los derechos de las personas con discapacidad, de la que España es parte, en la medida en que se trata de garantizar el libre ejercicio de sus derechos por las personas con





discapacidad, y, en concreto, en el caso de discapacidad intelectual se busca un adecuado equilibrio entre la necesidad de protección y ese libre ejercicio de sus derechos, en muchos casos, no existirá incapacidad judicial (constitución de tutela o curatela en función del grado de incapacidad), pues la tendencia de los tribunales es individualizar al máximo las incapacidades, recurriendo a una tutela total sólo en casos estrictamente necesarios. Si a ello se le suma la circunstancia de que, de base, muchas familias no instan procedimientos judiciales de incapacidad para promover la tutela de un familiar, incapacitado de facto, con enfermedades que limitan la capacidad intelectual (demencias, etc), y que por ello no esté en condiciones de presar su consentimiento a un acto como una declaración de voluntad anticipada, cabe colegir que no siempre la solicitud de certificación al Registro Civil garantiza la existencia de capacidad real, pues la realidad muestra que hay una ingente cantidad de supuestos en los que el certificado arrojará un resultado negativo, esto es, que la persona no está incapacitada y, sin embargo, el estado cognitivo real será de incapacidad.

Por lo expuesto, sugerimos que se modifique la redacción del precepto en el sentido de que cuando el funcionario actuante albergue dudas sobre la capacidad, además de la petición del certificado del Registro Civil, se añada un segundo filtro para determinar la capacidad real, como pueda ser un examen psicológico o psiquiátrico actualizado por parte de facultativo especialista del sistema público de salud, con la consiguiente aportación de informe de capacidad para la realización de ese acto.

#### IV.- CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, procede informar, **de forma favorable** con las observaciones recogidas en el cuerpo del informe el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 15/2006, de 21 de febrero, del Registro de Voluntades Anticipadas de Castilla-la Mancha.





**Castilla-La Mancha**

Gabinete Jurídico  
**Vicepresidencia**  
Plaza del Cardenal Siliceo, s/n - 45071 Toledo

En Toledo a 5 de abril de 2018

EL LETRADO DEL GABINETE JURÍDICO

FDO: María Barahona Migueláñez

V. Bº DE LA DIRECTORA DEL GABINETE JURÍDICO

Fdo. Araceli Muñoz de Pedro