



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y

Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 8 de febrero de 2007, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regula el documento de instrucciones previas y se crea el Registro de Instrucciones Previas de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 10 de enero de 2007 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regula el documento de instrucciones previas y se crea el Registro de Instrucciones Previas de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 11 de enero de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 3/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, veintidós artículos distribuidos en seis capítulos, cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones finales y dos anexos. En él se regulan las siguientes materias:



- En el preámbulo se hace una referencia a la evolución normativa en la materia y al encuadre competencial en el que se ubica la norma proyectada.

- El capítulo I consta de dos artículos referidos respectivamente al objeto del decreto (artículo 1) y al concepto de instrucciones previas (artículo 2).

- En el capítulo II se regulan diversos extremos del documento de instrucciones previas tales como su contenido (artículo 3); el contenido del documento de instrucciones previas formalizado ante tres testigos (artículo 4); el contenido del documento que sustituya o revoque un documento de instrucciones previas anterior (artículo 5); la figura del representante (artículo 6) y el modelo de documento de instrucciones previas (artículo 7).

- El capítulo III, integrado por el artículo 8, se refiere a la formalización del documento de instrucciones previas ante el personal al servicio de la Administración.

- El capítulo IV está dedicado al Registro de Instrucciones Previas de Castilla y León, regulando su creación (artículo 9); finalidad (artículo 10) y organización (artículo 11); las funciones del responsable del Registro (artículo 12); la incorporación de datos (artículo 13); así como la comunicación del documento de instrucciones previas a los centros sanitarios (artículo 14).

- El capítulo V, relativo al procedimiento de inscripción de un documento de instrucciones previas, recoge extremos tales como la solicitud de inscripción (artículo 15); la documentación (artículo 16); el procedimiento de inscripción (artículo 17); la inscripción de un documento de instrucciones previas que sustituye o revoca otro anterior (artículo 18) y la conservación de los documentos de instrucciones previas inscritos en el Registro (artículo 19).

- El capítulo VI regula el acceso al Registro de Instrucciones Previas de Castilla y León, y, en concreto, las siguientes cuestiones: el acceso (artículo 20); la seguridad en los accesos y protección de datos (artículo 21) y el deber de secreto (artículo 22).



- Las disposiciones adicionales están dedicadas a la resolución de conflictos (primera); convenios de colaboración (segunda); inscripción de documentos de instrucciones previas (tercera) y formalización de un documento de instrucciones previas ante el personal al servicio de la Administración (cuarta).

- Las disposiciones finales se refieren a la habilitación normativa por la que se faculta al Consejero competente en materia de sanidad para dictar cuantas órdenes y disposiciones sean precisas para el cumplimiento y desarrollo del presente decreto (primera) y a la entrada en vigor de la norma proyectada (segunda).

- El anexo I contiene el modelo de documento de instrucciones previas.

- El anexo II incorpora el modelo de inscripción en el Registro de Instrucciones Previas de Castilla y León de un documento de instrucciones previas.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de documentos que lo conforma, figuran los siguientes:

a) Texto del proyecto de decreto por el que se regula el documento de instrucciones previas y se crea el Registro de Instrucciones Previas de Castilla y León.

b) Memoria justificativa estructurada en los siguientes apartados:

- Estudio del marco normativo en que el proyecto de decreto pretende incorporarse.

- Informe sobre la necesidad y oportunidad del dictado de la norma.

- Análisis del contenido del proyecto de decreto.



- Estudio económico derivado de la aplicación del proyecto de decreto, en el que se concluye que la aprobación de la presente norma no lleva aparejado coste económico alguno.

- Expresión de haberse dado trámite de audiencia a la Gerencia Regional de Salud, a la Dirección General de Salud Pública y Consumo, a la Agencia de Protección de la Salud y Seguridad Alimentaria, a los Servicios de la Dirección General de Planificación y Ordenación, así como a cuantas instituciones, asociaciones y entidades pudieran verse afectadas por la regulación de este decreto. De esta forma se da audiencia a la Asociación de Clínicas Privadas de Castilla y León, Consejo Castellano-Leonés de Consumidores y Usuarios, Consejo de Colegios Oficiales de Médicos de Castilla y León, Consejo de Colegios Profesionales de Enfermería de Castilla y León, Consejo de Colegios Profesionales de Diplomados de Trabajo Social y Asistentes Sociales de Castilla y León, Consejo Profesional de Psicólogos de Castilla y León, Sindicato Médico CESM, Sindicato de Enfermería SATSE, Consejo Regional de Salud, Asociación Española Contra el Cáncer, Federación Castellano-Leonesa de Familiares de Enfermos Mentales (FEAFES-Castilla y León), Foro Español de Pacientes, Parkinson España, Federación de Castilla y León de Alzheimer, SEMES (Sociedad Española de Medicina de Urgencias y Emergencias de Castilla y León), Asociación de Trasplantados de Castilla y León y Colegio de Notarios de Castilla y León.

- Documento expresivo de la participación de las restantes Consejerías.

d) Informes emitidos como resultado del trámite de audiencia externa.

e) Informes emitidos por las Consejerías de Hacienda, que incorpora el informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios, Fomento, Medio Ambiente, Familia e Igualdad de Oportunidades y Cultura y Turismo.

f) Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León.



En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, en su artículo 4.1.d) califica como preceptiva la consulta para el supuesto de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso corresponde a la Sección Segunda la competencia para emitir el dictamen, según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los reglamentos.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán 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 los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.



Contrastada esta documentación, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general, aspecto éste de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su aspecto formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las decisiones administrativas que tienen por finalidad integrarse en el ordenamiento jurídico autonómico con eficacia.

3ª.- Competencia y rango de la norma proyectada.

El artículo 43.2 de la Constitución señala que compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios, encomendando a la ley el establecimiento de “los derechos y deberes de todos al respecto”.

Por su parte, el artículo 34.1.1ª del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma “la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado en materia de sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud”.

En desarrollo del artículo 43 de la Constitución, fue dictada la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, norma que vino a regular el carácter básico de los derechos relativos a la información clínica y a la autonomía individual de los pacientes en relación con su salud, posteriormente desarrollados en el ámbito de la Comunidad Autónoma por la Ley 8/2003, de 8 de abril, de derechos y deberes de las personas en relación con la salud.

La ley estatal, si bien no contempla de forma directa la posibilidad de que los usuarios del sistema sanitario puedan efectuar declaraciones anticipadas de voluntad sobre los cuidados y el tratamiento de su salud, cuando éstos deban llevarse a cabo en circunstancias de incapacidad para tomar este tipo de decisiones, sienta las bases para abordar dicha regulación, en cuanto reconoce a los usuarios del sistema sanitario de las diferentes Administraciones Públicas el derecho a la información sobre su salud, así como su autonomía individual a la hora de adoptar determinadas decisiones que conciernen a la misma.



Como complemento de la citada ley fue dictada 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, cuyo carácter básico se proclama en la disposición adicional primera al señalar que se dicta "de conformidad con lo establecido en el artículo 149.1.1ª y 16ª de la Constitución". Conforme expresa su propia exposición de motivos, la ley "refuerza y da un trato especial al derecho a la autonomía del paciente", revistiendo en este aspecto una singular importancia la regulación que efectúa sobre las denominadas "instrucciones previas", de acuerdo con el criterio establecido en el Convenio sobre los Derechos del Hombre y la Biomedicina, firmado en Oviedo, de 4 de abril de 1997, cuya entrada en vigor en España tuvo lugar el 1 de enero de 2000.

La importancia del convenio mencionado reside en el hecho de que establece un marco común para la protección de los derechos humanos y la dignidad humana en la aplicación de la biología y la medicina, y así se abordan en él cuestiones tales como la necesidad de reconocer los derechos de los pacientes, y entre ellos el de información, el consentimiento informado y la intimidad de la información relativa a la salud de las personas, procurando con ello obtener una armonización de las legislaciones de los diversos países en estas materias. En concreto merece destacarse el contenido de su artículo 9, en el que se expresa que "serán tomados en consideración los deseos expresados anteriormente con respecto a una intervención médica por un paciente que, en el momento de la intervención, no se encuentra en situación de expresar su voluntad".

Pues bien, en relación con lo expuesto, en el artículo 11 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, se regulan y definen estas instrucciones en los siguientes términos:

"1. Por el documento de instrucciones previas, una persona mayor de edad, capaz y libre, manifiesta anticipadamente su voluntad, con objeto de que ésta se cumpla en el momento en que llegue a situaciones en cuyas circunstancias no sea capaz de expresarlos personalmente, sobre los cuidados y el tratamiento de su salud o, una vez llegado el fallecimiento, sobre el destino de su cuerpo o de los órganos del mismo. El otorgante del documento puede designar, además, un representante para que, llegado el caso, sirva como



interlocutor suyo con el médico o el equipo sanitario para procurar el cumplimiento de las instrucciones previas.

»2. Cada servicio de salud regulará el procedimiento adecuado para que, llegado el caso, se garantice el cumplimiento de las instrucciones previas de cada persona, que deberá constar siempre por escrito.

»3. No serán aplicadas las instrucciones previas contrarias al ordenamiento jurídico, a la *lex artis*, ni las que no se correspondan con el supuesto de hecho que el interesado haya previsto en el momento de manifestarlas. En la historia clínica del paciente quedará constancia razonada de las anotaciones relacionadas con estas previsiones.

»4. Las instrucciones previas podrán revocarse libremente en cualquier momento dejando constancia por escrito.

»5. Con el fin de asegurar la eficacia en todo el territorio nacional de las instrucciones previas manifestadas por los pacientes y formalizadas de acuerdo con lo dispuesto en la legislación de las respectivas Comunidades Autónomas, se creará en el Ministerio de Sanidad y Consumo el Registro nacional de instrucciones previas que se regirá por las normas que reglamentariamente se determinen, previo acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud”.

Con posterioridad a la ley básica, en Castilla y León la Ley 8/2003, de 8 de abril, de derechos y deberes de las personas en relación con la salud, contempla la regulación de las instrucciones previas en el artículo 30, cuyo tenor literal dispone:

”1. El respeto a las decisiones sobre la propia salud será igualmente exigible en los casos en los que las mismas hubieran sido adoptadas previamente, mediante las instrucciones dejadas en previsión de una situación de imposibilidad de expresar tales decisiones de forma personal.

»2. Las instrucciones previas, que sólo podrán realizar las personas mayores de edad capaces y libres, deberán formalizarse documentalmente mediante uno de los siguientes procedimientos:



»a) Ante notario, en cuyo supuesto no será necesaria la presencia de testigos.

»b) Ante personal al servicio de la Administración designado por la Consejería competente en materia de Sanidad, en las condiciones que se determinen reglamentariamente.

»c) Ante tres testigos mayores de edad y con plena capacidad de obrar, de los cuales, dos como mínimo, no deberán tener relación de parentesco hasta el segundo grado ni estar vinculados por relación patrimonial u otro vínculo obligacional con el otorgante.

»La Junta de Castilla y León regulará las fórmulas de registro así como el procedimiento adecuado para que, llegado el caso, se garantice el cumplimiento de las instrucciones previas de cada persona, que deberán constar siempre por escrito e incorporarse a la historia clínica, todo ello sin perjuicio de la regulación aplicable conforme a la normativa básica estatal”.

Pues bien, en desarrollo de este precepto de la ley autonómica, se dicta el decreto por el que se regula el documento de instrucciones previas y se crea el Registro de Instrucciones Previas de Castilla y León.

En consecuencia, el rango de la norma (decreto) es el adecuado, habida cuenta de que se trata de una disposición de carácter general, dictada en desarrollo de una ley, en ejercicio de las competencias que en materia de sanidad corresponden a la Comunidad de Castilla y León.

4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Los reglamentos ejecutivos, como es el caso del proyecto sometido a dictamen, se definen jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 y de 27 de mayo de 2002, entre otras) como aquellos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”.



Es, por tanto, preceptivo el dictamen sobre el mismo, diferenciándose así de los que no requieren dicho dictamen, que son los reglamentos independientes o de carácter organizativo, es decir, “aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios” (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de la reserva de ley.

Una vez efectuadas estas consideraciones previas, el Consejo Consultivo considera que procede realizar las siguientes observaciones al proyecto de decreto sometido a consulta.

Título del decreto.

Estima este Consejo Consultivo que sería conveniente precisar más la denominación del decreto, haciendo constar de forma expresa que se trata de instrucciones previas de carácter vital.

Preámbulo.

En el preámbulo de la norma proyectada se realiza una exposición de la normativa conectada con el objeto y contenido de aquélla. No obstante, llama la atención que no se exista ninguna referencia al o a los preceptos constitucionales que inciden o tienen que ver con el contenido al que se refiere el proyecto de decreto sometido a dictamen. Así, por ejemplo, sería conveniente que se realizara una mención expresa del artículo 10 de la Constitución, en el que se contempla como fundamento del orden político y la paz social, la dignidad de la persona humana, los derechos inviolables que le son inherentes y el libre desarrollo de la personalidad, así como del artículo 43, en el que se reconoce el derecho a la protección de la salud.

Artículo 2.- *Concepto de instrucciones previas.*

Tal y como se indica en este precepto, en el documento de instrucciones previas puede constar la manifestación anticipada de voluntad del otorgante, entre otros extremos, sobre el destino de su cuerpo o de sus órganos una vez llegado el fallecimiento.



Sobre este particular procede comentar que en nuestro país la extracción y trasplante de órganos está regulada por la Ley 30/1979, de 27 de octubre, sobre extracción y trasplante de órganos, y por el Reglamento que la desarrolla aprobado por Real Decreto 2070/1999, de 30 de diciembre.

La Ley 30/1979, de 27 de octubre, establece en su artículo 5 que la extracción de órganos y otras piezas anatómicas de los fallecidos podrá realizarse con fines terapéuticos o científicos, en el caso de que éstos no hubieran dejado por escrito constancia expresa de su oposición. Las personas presumiblemente sanas que falleciesen en accidente o como consecuencia ulterior de éste se considerarán asimismo como donantes, si no consta oposición expresa del fallecido.

Por su parte, el artículo 10 del Real Decreto 2070/1999, de 30 de diciembre, dispone:

“La obtención de órganos de donantes fallecidos para fines terapéuticos podrá realizarse si se cumplen las condiciones y requisitos siguientes:

»a) Que la persona fallecida, de la que se pretende extraer los órganos, no haya dejado constancia expresa de su oposición a que después de su muerte se realice la extracción de órganos. Dicha oposición, así como su conformidad si la desea expresar, podrá referirse a todo tipo de órganos o solamente a alguno de ellos, y será respetada cualquiera que sea la forma en la que se haya expresado.

»En el caso de que se trate de menores de edad o personas incapacitadas, la oposición podrá hacerse constar por quienes hubieran ostentado en vida de aquéllos su representación legal, conforme a lo establecido en la legislación civil.

»b) Siempre que se pretenda proceder a la extracción de órganos de donantes fallecidos en un centro autorizado, la persona a quien corresponda dar la conformidad para la extracción o en quien delegue, según lo especificado en el artículo 11.3, deberá realizar las siguientes comprobaciones pertinentes:



»1º. Información sobre si el interesado hizo patente su voluntad a alguno de sus familiares o de los profesionales que le han atendido en el centro sanitario, a través de las anotaciones que los mismos hayan podido realizar en el Libro de Registro de Declaraciones de Voluntad o en la historia clínica.

»2º. Examen de la documentación y pertenencias personales que el difunto llevaba consigo”.

Puede decirse, por tanto, que la normativa que regula en nuestro país el trasplante de órganos presupone el consentimiento de las personas para la donación de sus órganos a no ser que explícitamente hayan manifestado en vida su oposición a la donación. Por ello, con este tipo de documentos se corre el riesgo de que se vean truncados los deseos del legislador y que, más que un aumento de las donaciones de órganos, el documento sea expresamente utilizado para todo lo contrario, esto es, para dejar expresa constancia de su oposición a las mismas.

Por ello, el precepto debe interpretarse teniendo en cuenta que si existiera oposición ésta será respetada cualquiera que sea la forma en la que se haya expresado, tanto escrita como verbal. En ese mismo sentido ha de entenderse lo previsto en el artículo 3.1.b). Por el contrario, el silencio del interesado tiene el valor de una declaración de voluntad presunta favorable a la donación, primando por tanto los valores de la solidaridad humana.

Artículo 3.- *Contenido del documento de instrucciones previas.*

El apartado 2 de este precepto se refiere al supuesto en que el documento de instrucciones previas incorpore manifestaciones para que no se prolongue la vida artificialmente por medio de tecnologías y tratamientos desproporcionados y extraordinarios. Sin perjuicio de que resulte adecuado incluir esta expresión en el contenido del texto normativo objeto de análisis, hay que tener en cuenta que en la elaboración del testamento vital es aconsejable que el otorgante especifique el contenido de sus instrucciones tanto como pueda y describa, en la medida de lo posible, si quiere o no recibir, como de hecho se especifica en el anexo, respiración mecánica, antibióticos, diálisis, quimioterapia, radioterapia, transfusiones de sangre, etc., evitando así



términos generales como, por ejemplo, que se rechazan los “tratamientos extraordinarios o desproporcionados”, dada la falta de concreción.

Artículo 4.- Contenido del documento de instrucciones previas formalizado ante tres testigos.

En la letra c) del precepto se exige, en relación con el documento de instrucciones previas formalizado ante tres testigos, “una declaración del otorgante de que al menos dos de los testigos no tienen relación de parentesco hasta el segundo grado ni están vinculados por relación patrimonial u otro vínculo obligacional con él”.

Respecto a esta cuestión surgen dudas acerca de si la relación de parentesco hasta el segundo grado ha de entenderse referida a la relación por consanguinidad y afinidad o sólo a alguna de ellas. Por ello, se llama la atención sobre este extremo, para advertir que sólo podría mantenerse la redacción actual si se entendiera que el segundo grado de parentesco se refiere indistintamente a la consanguinidad y a la afinidad. En otro caso, en el supuesto de que quisiera establecerse un grado diferente dependiendo del tipo de parentesco, debería hacerse constar expresamente.

Por otra parte se sugiere la posibilidad de que se contemple la prohibición de poder ser testigos para aquellos que estén vinculados con el otorgante por una relación de afectividad análoga al matrimonio, ya que, dada la finalidad de las restricciones impuestas, no parece adecuado que la prohibición exista para quienes están vinculados por matrimonio y, sin embargo, no afecte a quienes mantienen una relación análoga.

Artículo 5.- Contenido del documento que sustituya o revoque un documento de instrucciones previas anterior.

En primer lugar, este Consejo Consultivo pone de manifiesto la imprecisión que supone contraponer los verbos sustituir y revocar, ya que la sustitución implica también la revocación.

Por otra parte, el apartado 2 de este precepto se refiere al supuesto en el que se pretende sustituir un documento de instrucciones previas formalizado con anterioridad, en cuyo caso se exige que se aporte un nuevo documento



para sustituir al anterior, que, además de lo previsto en el artículo 3.1 del decreto, contenga una identificación clara del documento que se quiere sustituir, así como la declaración expresa de que el anterior documento de instrucciones previas queda sin efectos.

Sin embargo, no parece contemplarse el supuesto en el que se formalice un nuevo documento de instrucciones previas que tenga por objeto modificar únicamente alguno de los extremos contenidos en un documento formalizado con anterioridad, pero con el deseo de que el resto de las instrucciones contenidas en el emitido en primer lugar permanezcan vigentes. En este caso, debería incluirse un párrafo en el que se advirtiera expresamente de que el otorgamiento de una nueva declaración de voluntad vital anticipada revocará a las anteriores, salvo que la nueva tenga por objeto la mera modificación de extremos contenidos en las mismas, circunstancia que habrá de manifestarse expresamente.

Artículo 6.- *Representante.*

El apartado 1 recoge como posible contenido de la declaración de voluntades anticipadas la designación de uno o varios representantes, siguiendo la línea establecida por el artículo 11 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de los derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica. Esta figura del representante plantea varios interrogantes que no quedan despejados con la redacción dada al precepto, especialmente los relativos a la aceptación de su nombramiento y a la definición del contenido de su intervención.

Así, al parecer está en la lógica de esta institución que el representante se muestre como un colaborador del otorgante para hacer efectiva su declaración y para que, en su caso, pueda hablar y decidir en su nombre ante el servicio público sanitario, y, en particular, con los médicos asistentes. Por lo tanto, esa capacidad de interlocución y su nombramiento como representante implica que, en muchas ocasiones, tendrá facultades de interpretar el contenido de la declaración de voluntad anticipada (y a ello es a lo que parece referirse el artículo 11 de la norma básica cuando dice que el representante sirve "para procurar el cumplimiento de las instrucciones previas"), sobre todo en aquellos supuestos en que las mismas deban ser adaptadas a la situación concreta en la que finalmente se encuentre el declarante. Lo que la norma básica no garantiza



(artículo 11.1, último inciso), ni tampoco el decreto proyectado, es que las funciones que el declarante encomiende a su representante se lleguen a ejecutar en la práctica, dado que al no exigirse que el representante deba aceptar su condición de tal, corre el riesgo de que la persona designada pueda optar en su momento por actuar como representante o no, al no haberse comprometido a ello con el declarante. Por ello, se recomienda que en este precepto se haga constar la necesidad de que aparezca la aceptación del representante.

En cuanto a las personas que no pueden ser designadas representante, se sugiere, por si se considerara conveniente su inclusión, tener en cuenta el supuesto recogido en otras normas (artículo 5 de la Ley 1/2006, de 3 de marzo, de Voluntades Anticipadas de Baleares), que contempla el caso en que el representante sea cónyuge o pareja estable o de hecho del otorgante, para indicar que la representación quedará sin efecto por la interposición de una demanda de nulidad, separación matrimonial o divorcio, o por el cese de convivencia, a no ser que el declarante manifieste expresamente que la representación sigue vigente.

Artículo 11.- Organización del Registro de Instrucciones Previas de Castilla y León.

A la luz del contenido de este precepto puede afirmarse que el Registro se configura con carácter único para toda Castilla y León y con una gestión centralizada. En relación con este último extremo, se sugiere que se tenga en cuenta la conveniencia de prever la posibilidad de optar por una gestión del Registro descentralizada, tal y como está recogido en otras normas autonómicas. En este sentido cabe referirse al Decreto 13/2006, de 8 de febrero, por el que se regulan las manifestaciones anticipadas de voluntad en el ámbito sanitario y la creación de su correspondiente Registro (artículo 9), o al Decreto 15/2006, de 21 de febrero, del Registro de Voluntades Anticipadas de Castilla-La Mancha (artículo 3), entre otros.

Artículo 12.- Funciones del responsable del Registro de Instrucciones Previas de Castilla y León.

La función contenida en la que debería ser la letra c) de este precepto y que consiste en "autorizar la inscripción de aquellos documentos de



instrucciones previas que reúnan todos los requisitos”, convendría completarla añadiendo “o en su defecto denegarla”, o expresión equivalente.

Artículo 14.- Comunicación del documento de instrucciones previas a los centros sanitarios.

La cuestión primordial que se plantea en relación con este precepto es la de la voluntariedad de la inscripción de las declaraciones en el Registro de Instrucciones Previas de Castilla y León. Esta opción significa no imponerle a la voluntad del declarante una obligación que, por otra parte, es un instrumento de garantía para hacerla efectiva, si bien esto trae consigo una merma clara de su operatividad, dado que si el Registro ha de ser concebido como un instrumento fundamental para conocer y dar cumplimiento a la declaración de voluntad anticipada, ello dependerá en gran medida de la obligatoriedad de la inscripción y de la posibilidad de su conocimiento. Tal condición está implícita en la lectura de dicho artículo, al no contemplar la obligatoriedad de la inscripción. Esta circunstancia redundante en una merma significativa de las posibilidades de dar efectivo cumplimiento a la voluntad declarada, dado que el conocimiento de su existencia queda exclusivamente a la voluntad del declarante, que puede no estar en condiciones de comunicarlo cuando su declaración de voluntades hubiera finalmente de aplicarse.

Entiende, por ello, este Consejo que si se opta por dar mayores garantías al cumplimiento de la voluntad declarada, a pesar de que la inscripción en el Registro no suele tener efectos constitutivos ni es considerada como un requisito de validez del documento de instrucciones previas, la inscripción en el Registro debiera operar como eventual requisito de eficacia frente a la Administración sanitaria, como así se contempla en la legislación de otras Comunidades Autónomas tales como la andaluza, en la que expresamente se prevé que “La declaración de voluntad vital anticipada, una vez inscrita en el Registro (...) será eficaz (...)” (artículo 7 de la Ley 5/2003, de 9 de octubre); o La Rioja, al señalar que “Las declaraciones de voluntad anticipada para que sean vinculantes para el Sistema Público de Salud de La Rioja, deberán inscribirse en el Registro de Voluntades (...)” (artículo 6.5.c de la Ley 2/2002, de 17 de abril).



En otro orden de cosas, teniendo en cuenta aquellos supuestos en que las instrucciones previas estén incorporadas a la historia clínica, coincidiendo con la observación realizada por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad, se considera conveniente el que se arbitren los mecanismos oportunos tendentes a preservar la confidencialidad que pudiera resultar vulnerada si todos aquéllos que tienen acceso a la historia clínica del paciente pudieran conocer el contenido de sus instrucciones previas incorporadas a aquélla, procurando que sólo fueran accesibles para quienes, llegado el momento, tuvieran que velar por la efectividad de su observancia.

Artículo 16.- *Documentación.*

Este precepto se refiere a la documentación que debe presentarse cuando se opta por solicitar la inscripción del documento de instrucciones previas, que variará dependiendo del tipo de formalización por el que se haya optado.

El apartado 1 contempla el supuesto en que el documento de instrucciones previas se haya formalizado ante tres testigos, en cuyo caso se indica que a la solicitud de inscripción en el Registro deberá adjuntarse en sobre cerrado un original o copia auténtica del documento de instrucciones previas y una fotocopia compulsada del documento nacional de identidad, pasaporte u otro documento válido para acreditar la identidad del otorgante y la de cada uno de los testigos.

En primer lugar hay que resaltar la conveniencia de que junto con la necesidad de aportar documentos de identificación del otorgante y de cada uno de los testigos, se añada la necesidad de presentar los relativos al representante en el caso de que lo hubiera.

Por otra parte, llama la atención el que cuando se ha elegido este tipo de formalización, la documentación que debe acompañar a la solicitud de inscripción haya de adjuntarse en sobre cerrado, sin que se alcance a comprender el sentido de tal exigencia, teniendo en cuenta que no se podrá practicar la inscripción sin antes comprobar la concurrencia de los requisitos formales de la manifestación anticipada de voluntad. Por ello, se proponen como alternativas bien suprimir la exigencia referida, bien añadir un apartado en el que se indique que recibida la solicitud y el sobre cerrado, se procederá a



la apertura de éste y a comprobar los requisitos formales que deben observarse en la formalización del documento de instrucciones previas ante testigos.

Artículo 18.- *Inscripción de un documento de instrucciones previas que sustituye o revoca otro anterior.*

Con la lectura de este precepto surge la duda de los efectos que se derivarían en relación con el documento de instrucciones previas inscrito, desde el momento en que, en su caso, se solicitara la inscripción de la revocación total o parcial de su contenido hasta que se resolviera sobre la misma. ¿Habría que entender que seguirían vigentes las instrucciones inscritas desplegando todos los efectos o, por el contrario, tales efectos se entenderían suspendidos total o parcialmente? Con el fin de evitar estos interrogantes, sería oportuno que se dé al precepto una redacción en la que se contemplaran estos extremos y se despejaran las dudas que pudieran surgir en torno a los mismos.

Anexo I.- *Modelo de documento de instrucciones previas.*

Convendría que el apartado relativo a la voluntad de quien formula las instrucciones para el caso de fallecimiento fuera redactado de tal forma que pudiera hacerse constar la voluntad de aquél de manera más precisa respecto de la donación, en todo o en parte, de sus órganos, opción que no está contemplada en el texto, así como del destino de su cuerpo una vez producido el fallecimiento.

5ª.- *Observaciones de técnica normativa.*

a) Desde el punto de vista de una correcta sistemática resultaría más adecuado que los artículos que integran los capítulos II y III, dedicados respectivamente a la regulación del documento de instrucciones previas y a la formalización del documento de instrucciones previas ante el personal al servicio de la Administración, se agruparan en un solo capítulo en el que se regularan los distintos procedimientos de formalización del documento de instrucciones previas. Tal y como está estructurado, no parece que tenga demasiado sentido que exista un capítulo III con un solo precepto, el artículo 8, referido a la formalización del documento de instrucciones previas ante el personal al servicio de la Administración.



Sería preferible que existiera un capítulo II integrado por los artículos que regulan los procedimientos de formalización de los documentos de instrucciones previas, esto es, el artículo 3 (contenido del documento de instrucciones previas), el artículo 4 (contenido del documento de instrucciones previas formalizado ante tres testigos), el artículo 8 (contenido del documento de instrucciones previas formalizado ante el personal al servicio de la Administración), capítulo en el que también podrían integrarse el artículo 5 (contenido del documento que sustituya o revoque un documento de instrucciones previas anterior), el artículo 6 (en el que se regula la figura del representante) y el artículo 7 (modelo de documento de instrucciones previas).

Por otra parte, llama la atención que no exista ningún precepto específico en este capítulo en el que se regule el supuesto en el que el documento de instrucciones previas se formalice ante notario.

b) Sería más adecuado, teniendo en cuenta los extremos que se regulan en el artículo 11, que su último apartado, relativo a la posibilidad de que el personal al servicio de la Administración designado para formalizar los documentos de instrucciones previas pueda desplazarse fuera de su sede, formara parte del contenido del artículo 8, en el que se recoge, precisamente, el procedimiento de formalización del documento de instrucciones previas ante el personal al servicio de la Administración.

c) Sería conveniente que las referencias a textos normativos se hiciera de forma completa, incluyendo el número, fecha y título completo (el título, por lo menos, la primera vez que se cite). Ejemplo: artículos 5.1 y 17.2.

6ª.- Correcciones gramaticales.

Desde el punto de vista gramatical, se recomienda una última revisión del texto de la norma proyectada, con el objeto de dotarla de una correcta puntuación, de un empleo adecuado de determinadas expresiones y, en general, de una mayor corrección lingüística. Ejemplos:

- En el artículo 12, en el que se regulan las funciones del responsable del Registro de Instrucciones Previas, deberán emplearse con un orden correlativo las letras que preceden a cada una de las funciones expuestas.



- El apartado 1 del artículo 15, relativo a la solicitud de inscripción, debería ofrecer la siguiente redacción: "El otorgante de un documento de instrucciones previas podrá solicitar la inscripción *del* documento en el Registro de Instrucciones Previas de Castilla y León, así como *del de* su sustitución o revocación".

III CONCLUSIONES

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

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se regula el documento de instrucciones previas y se crea el Registro de Instrucciones Previas de Castilla y León.

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