Dictamen núm. 6/2022 relatiu al projecte de decret regulador de la Comissió de Garantia i Avaluació del Dret a la Prestació de l'Ajuda per Morir i del Registre de professionals sanitaris objectors de consciència a l'eutanàsia de les Illes Balears

Atès el que disposa l'article 2, núm. 1, lletra a, incís primer, de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears i l'article 30 del Decret 67/2010, de 28 de maig, pel qual s'aprova el Reglament que regula l'organització i el funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent:

DICTAMEN

I. Antecedents

Primer. El dia 18 de març de 2022 es registra d'entrada en el Consell Econòmic i Social (CES) la sol·licitud de dictamen de la Conselleria de Salut i Consum, relativa al projecte de decret regulador de la Comissió de Garantia i Avaluació del Dret a la Prestació de l'Ajuda per Morir i del Registre de professionals sanitaris objectors de consciència a l'eutanàsia de les Illes Balears.

Segon. El dia 28 de març de 2022 s'anuncia l'entrada de la sol·licitud als consellers del CES.

Tercer. L'expedient tramés al CES consta de la següent documentació:

1. Memòria del director general de Prestacions i Farmàcia relativa a la consulta pública prèvia per a l'elaboració d'un projecte de decret que reguli la Comissió de

Garantia i Avaluació del Dret a la Prestació de l'Ajuda per Morir i del Registre de professionals sanitaris objectors de consciència a l'eutanàsia de les Illes Balears.

2. Resolució per la qual s'ordena la tramitació d'una consulta pública prèvia per a l'elaboració d'un projecte de decret que reguli la Comissió de Garantia i Avaluació del Dret a la Prestació de l'Ajuda per Morir i del Registre de professionals sanitaris objectors de consciència a l'eutanàsia de les Illes Balears.
3. Certificat emès per la cap de secció de la Direcció General de Participació, Transparència i Voluntariat, relatiu al tràmit de consulta pública prèvia.
4. Diligència relativa a les aportacions realitzades al projecte de decret, de manera telemàtica, durant el tràmit de consulta pública prèvia.
5. Resolució de la consellera de Salut i Consum per la qual s'inicia el procediment d'elaboració del decret regulador de la Comissió de Garantia i Avaluació del Dret a la Prestació de l'Ajuda per Morir i del Registre de professionals sanitaris objectors de consciència a l'eutanàsia de les Illes Balears, i es designa al director general de Prestacions i Farmàcia com a l'òrgan responsable per a tramitar-lo.
6. Informe d'impacte pressupostari.
7. Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu (primera versió).
8. Resolució del director general de Prestacions i Farmàcia per la qual se sotmet a informació pública el projecte de decret regulador de la Comissió de Garantia i Avaluació del Dret a la Prestació de l'Ajuda per Morir i del Registre de professionals sanitaris objectors de consciència a l'eutanàsia de les Illes Balears (BOIB núm. 13, de 25 de gener de 2022).
9. Tràmit d'audiència a les conselleries de l'administració autonòmica, per mitjà de les secretaries generals, a l'Il·lustre Col·legi d'Advocats de les Illes Balears, i justificants de la seva recepció.

10. Sol·licitud d'informe al Consell de Salut de les Illes Balears.

11. Durant els tràmits d'audiència i d'informació pública han presentat suggeriments al projecte de decret les següents entitats:

    - Conselleria de Model Econòmic, Turisme i Treball.
    - Conselleria d'Afers Socials i Esports.
    - Conselleria de Presidència, Funció Pública i Igualtat.
    - Col·legi Oficial d'Infermeria de les Illes Balears.

12. Certificat emès per la secretària general de la Conselleria de Salut i Consum mitjançant el qual es certifica que el Consell de Salut de les Illes Balears, reunit en la sessió de dia 23 de febrer de 2022, va informar favorablement el projecte de decret en qüestió.

13. Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu (segona versió)

14. Sol·licitud de l'informe d'impacte de gènere a l'Institut Balear de la Dona i justificant de la seva recepció.

15. Esborrany del projecte de decret regulador de la Comissió de Garantia i Avaluació del Dret a la Prestació de l'Ajuda per Morir i del Registre de professionals sanitaris objectors de consciència a l'eutanàsia de les Illes Balears.

16. Ofici de la consellera de Salut i Consum, en virtut del qual sol·licita el dictamen preceptiu relatiu al projecte de decret regulador de la Comissió de Garantia i Avaluació del Dret a la Prestació de l'Ajuda per Morir i del Registre de professionals sanitaris objectors de consciència a l'eutanàsia de les Illes Balears.

Quart. D'acord amb el procediment aplicable, la Comissió de Treball de l'Àrea Social elabora una proposta de dictamen que és elevada a la Comissió permanent. Aquest òrgan, aprova finalment el dictamen el dia 12 d'abril de 2022.

II. Contingut del projecte de decret

I.- El projecte de decret tramés per a dictamen consta d'una part expositiva (preàmbul), una part dispositiva composta per 14 articles dividits en tres capítols i una part final formada per una disposició transitòria, una disposició derogatòria i dues disposicions finals.

El preàmbul de la norma ens explica com la Llei orgànica 3/2021, de 24 de març, de regulació de l'eutanàsia, aprovada a l'empara de l'article 149.1.1º i 16º, de la Constitució, introdueix en el nostre ordenament jurídic un nou dret individual, l'eutanàsia, definida com l'actuació que produeix la mort d'una persona de manera directa i intencionada mitjançant una relació causa-efecte única i immediata, a petició informada, expressa i reiterada en el temps per aquesta persona, i que es dur a terme en un context de patiment a causa d'una malaltia o patiment incurable que la persona experimenta com a inacceptable i que no ha pogut ser mitigat per altres mitjans.

A continuació, en relació a la competència de la Comunitat Autònoma sobre la matèria objecte de regulació, s'indica que l'article 31.4 de l'Estatut d'autonomia atribueix a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, en el marc de la legislació bàsica de l'Estat, i en els termes que aquesta estableixi, la competència del desplegament legislatiu i l'execució en matèria de sanitat i salut. D'altra banda, l'article 30.48 li atribueix competències en matèria d'organització, funcionament i control dels centres sanitaris públics i dels serveis de salut, planificació dels recursos sanitaris, coordinació de la sanitat privada amb el sistema sanitari públic i promoció de la salut en tots els àmbits, en el marc de les bases i

la coordinació general de la sanitat, sens perjudici del que estableix l'article 149.1.16º de la Constitució abans esmentat.

D'altra banda, pel que fa a la justificació de la nova proposta normativa, el preàmbul justifica la seva necessitat sota el pretext que mitjançant el Decret 24/202, de 3 de maig, es va crear la Comissió de Garantia i Avaluació del Dret a la Prestació de l'Ajuda per Morir, no obstant això, quedava pendent la creació del Registre de professionals sanitaris objectors de consciència a l'eutanàsia de les Illes Balears, d'acord amb el mandat de l'article 16 de la Llei orgànica 3/2021, per la qual cosa, es considera adient que aquests dos mandats legals siguin objecte de regulació en una única norma per raons d'eficiència normativa.

En aquest sentit, l'article 46 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, estableix que correspon al Govern exercir la potestat reglamentària en les matèries que li són pròpies, mitjançant l'aprovació pel Consell de Govern de disposicions de caràcter general, en els termes que estableix l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears. Seguidament, l'article 47 de la Llei hi afegeix que les disposicions reglamentàries adopten la forma de decret si són aprovades pel Govern.

Finalment, i d'acord amb el que preveu l'article 129.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques i l'article 49 de la Llei 1/2019, explica com aquest projecte s'ajusta als principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, eficiència, qualitat i simplificació.

II. Pel que fa a la part dispositiva del projecte normatiu, aquest s'estructura en tres capítols diferents:

El capítol I *Disposicions generals* fixa l'objecte de la norma, que és d'una banda, regular la Comissió de Garantia i Avaluació del Dret a la Prestació de l'Ajuda per Morir d'acord amb

el que disposa l'article 17 de la Llei orgànica 3/2021, de 24 de març, de regulació de l'eutanàsia , i de l'altra, crear i regula el Registre de professionals sanitaris objectors de consciència a l'eutanàsia de les Illes Balears, d'acord amb l'article 16 de l'esmentada llei orgànica. A continuació, es determina el règim de protecció de dades aplicable.

El capítol II *Comissió de Garantia i Avaluació del Dret a la Prestació de l'Ajuda per Morir* preveu el règim jurídic aplicable a la Comissió. Així, es determina la seva naturalesa, com a òrgan col·legiat independent per a la realització de les funcions que estableix la Llei orgànica 3/2021, de 14 de març, adscrit a la Conselleria de Salut i Consum, a través de la Direcció General de Prestacions i Farmàcia, les seves funcions, que són les que disposa l'article 18 de la Llei orgànica 3/2021, la seva composició, el seu règim de funcionament, la seva seu, la defensa judicial del seus actes, que es durà a càrrec per l'Advocacia de la Comunitat Autònoma, i les indemnitzacions per assistència dels seus membres.

El capítol III *Registre de professionals sanitaris objectors de consciència per dur a terme la prestació de l'ajuda per morir de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears* crea i regula el règim jurídic aplicable al Registre, concretament, el seu abast, les seves finalitats, el procediment d'inscripció així com el seu accés i les dades que poden ser objecte d'inscripció.

III. Quant a la part final, aquesta es troba formada per una disposició transitòria, una disposició derogatòria i dues disposicions finals.

En primer lloc, pel que fa a la disposició transitòria única del projecte, preveu que els membres de la Comissió que varen ser nomenats per aplicació del Decret 24/2021, de 3 de maig, pel qual es crea la Comissió de Garantia i Avaluació del Dret a la Prestació de l'Ajuda per Morir, podran continuar exercint les seves funcions fins que acabi el període pel qual varen ser nomenats.

Tot seguit, la disposició derogatòria única deroga de manera expressa el citat Decret 24/2021, així com també, totes les normes del mateix rang o inferior que s'oposin al que estableix aquest nou Decret.

Ja per acabar, respecte a les disposicions finals, la primera faculta la consellera de Salut i Consum per a dictar les disposicions i actes necessaris per al desplegament i execució de la norma, i la segona determina la seva entrada en vigor.

III. Observacions generals

Primera. La regulació de l'eutanàsia s'assenta sobre la compatibilitat d'uns principis essencials que són el basament dels drets de les persones, i que són així recollits a la Constitució espanyola (d'ara endavant CE), que són, d'una banda, els drets fonamentals a la vida i a la integritat física i moral, i de l'altra, béns constitucionalment protegits com són la dignitat, la llibertat o l'autonomia de la voluntat.

Amb caràcter general, la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea reconeix a l'article 2.1 que *"tota persona té dret a la vida"*, i, segons el que preveu l'article 3.1, *"a la seva integritat física i psíquica"*. Per la seva banda, la Carta preveu el dret a l'objecció de consciència, vinculat a la "llibertat de pensament, de consciència i religió" (article 10.2), els efectes dels quals es produiran *"d'acord amb les lleis nacionals que en regulin l'exercici"*. Pel que fa a aquest dret a l'objecció de consciència, la CE no contempla expressament un dret a l'objecció de consciència d'abast general que permeti abastar tots els seus àmbits d'aplicació eventuals, sinó que l'al·ludeix a l'article 30.2 de la CE, com l'excepció a un deure constitucional.

El contingut i l'abast d'aquests drets i llibertats ha estat objecte de pronunciaments diversos pels òrgans garants de la seva observança a la Unió Europea i a Espanya. Per a l'àmbit europeu, la doctrina establerta pel Tribunal Europeu de Drets Humans, quant a

l'abast del dret a la vida i el dret que l'Estat membre faciliti els mecanismes per morir, s'ha concretat en algunes sentències, com ara, la sentència de 20 de gener de 2011 (Hass contra Suïssa núm. 3132207) en la qual el Tribunal va reconèixer el dret de l'individu a decidir en quina forma i en quin moment havia d'acabar la seva vida, disposat que ell o ella estigués en una posició lliure per formar la pròpia voluntat i d'actuar en conseqüència, era un dels aspectes del dret al respecte de la vida privada en el sentit de l'article 8 del Conveni, o la sentència de 5 de juny de 2015 (Lambert i altres contra França) on el Tribunal va considerar que tant en l'àmbit que es refereix al final de la vida com en aquell que es refereix al principi de la vida, cal acordar un marge d'apreciació als Estats, no només quant a la possibilitat de permetre o no la interrupció d'un tractament que manté la vida artificialment i les modalitats d'aplicació, sinó també quant a la manera d'assolir un equilibri entre la protecció del dret a la vida del pacient i la del dret al respecte de la seva vida privada i de la seva autonomia personal.

D'altra banda, respecte al dret a l'objecció de consciència, la jurisprudència constitucional (sentències 15/1982, 53/1985, 292/2000 i 151/2014) ha admès que el legislador pugui exonerar un grup singular de persones del compliment de uns deures jurídics concrets, per raons de consciència. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional qualifica l'objecció de consciència com un dret constitucional autònom reconegut explícita i implícitament a l'ordenament constitucional, no subjecte a reserva de llei orgànica, ja que no es tracta d'un dret fonamental i que essencialment és objecte de tutela a l'àmbit i en la forma que el legislador ordinari ho reguli expressament.

Segona. El 25 de març de 2021 es va publicar al Butlletí Oficial de l'Estat (núm. 72) la Llei orgànica 3/2021, de 24 de març, de regulació de l'eutanàsia, que contempla la prestació d'ajut per morir i les garanties que s'han d'observar en la seva aplicació per part dels serveis de salut de les comunitats autònomes, i que d'acord amb la seva disposició final segona, es va dictar a l'empara de l'article 149.1.1. i 16. de la CE, que atribueixen a l'Estat

la competència per a la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals , i sobre les bases i coordinació general de la sanitat, respectivament.

En aquest sentit, la Llei orgànica 3/2021, de 24 de març, conté en el seu articulat dos mandats específics per al seu desenvolupament normatiu per les comunitats autònomes, d'una banda, l'article 16.2 estableix que les administracions sanitàries crearan un registre de professionals sanitaris objectors de consciència a realitzar l'ajuda per morir, en el qual s'inscriuran les declaracions d'objecció de consciència per a la realització d'aquesta prestació, i de l'altra, l'article 17 assenyala que a cadascuna de les comunitats autònomes existirà una Comissió de Garantia i Avaluació, com un òrgan administratiu col·legiat que participarà en el procediment per a la realització d'aquesta prestació i en l'apartat segon que tindran la naturalesa d'òrgan administratiu i que seran creades pels governs autonòmics respectius, els quals determinaran el seu règim jurídic.

D'aquest manera, i com a resposta al mandat legal previst a l'article 17 de la Llei orgànica 3/2021, a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears es va aprovar el Decret 24/2021, de 3 de maig, de creació de la Comissió de Garantia i Avaluació del Dret a la Prestació d'Ajuda per Morir de les Illes Balears (BOIB núm. 59), com a òrgan col·legiat que actua amb autonomia funcional i independència de criteri en l'exercici de les seves funcions, tot i que, aquesta norma no preveia la creació del Registre previst a l'article 16.2 de la Llei orgànica.

Tercera. En relació amb el projecte de decret tramés per a dictamen, entenem que és convenient que aquest dos mandats legals han de ser objecte d'una única norma, per raons de normativa sistemàtica i per eficàcia i eficiència, tot i això, considerem que la regulació prevista en el projecte de decret pot resultar insuficient per a l'adequada

protecció dels drets dels pacients i dels professionals sanitaris en l'aplicació de la prestació d'ajuda per morir.

En aquest ordre de coses, aquest Consell considera que s'hauria d'incorporar al projecte normatiu precisions necessàries per a l'adequada aplicació de la Llei Orgànica com, entre d'altres, si el professional que declara l'objecció pot o no participar en alguna de les fases del procediment eutanàsic o si es pot o no desvincular de totes les actuacions sanitàries respecte del pacient que sol·licita l'eutanàsia. Sobre aquesta qüestió, aquest Consell entén que la Llei no impedeix al personal que s'hagi declarat objector continuar amb la resta de prestacions i serveis assistencials que el pacient necessiti.

D'altra banda, respecte al Registre que es crea, haurien de concretar-se mínimament aspectes imprescindibles per a la seva regulació, així, tot i que sembla difícil que es produeixi un lapse de temps ampli entre la data de presentació de la declaració i la seva inscripció, caldria fixar un termini màxim en el qual l'Administració hauria de fer efectiva la inscripció de la declaració o la revocació presentada; determinar en quin sentit opera el silenci administratiu; establir que es tracta d'un registre únic per a tota la Comunitat Autònoma i que no té caràcter públic. Respecte als efectes de la revocació de la inscripció, tot i que el projecte no ho diu expressament, entenem que aquesta tindrà efectes des de la seva data en qüestió.

Quarta. Ja per acabar, la consellera de Salut i Consum es troba legitimada per sol·licitar aquest dictamen, amb caràcter preceptiu, d'acord amb el que disposa l'article 2.1.a) de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, i l'article 31 del Decret 67/2010, de 28 de maig, pel qual s'aprova el Reglament que regula l'organització i el funcionament.

IV. Observacions particulars

Primera. En general, i pel que fa al procediment, aquest s'ha elaborat amb correcció i s'han seguit tots els tràmits exigits fins al moment de la sol·licitud del dictamen, amb una àmplia fase d'audiència i la possibilitat, mitjançant el tràmit d'informació pública, de la participació de tots aquells que es poguessin considerar interessats, la qual ha servit per a què hi participés el Col·legi Oficial d'Infermeria de les Illes Balears.

A continuació, ha emès informe favorable el Consell de Salut de les Illes Balears, d'acord amb el Decret 44/2004, de 14 de maig, pel qual es regula el règim i el funcionament d'aquest Consell, òrgan en el qual es troben representades les organitzacions sindicals i empresarials que tenen la condició de més representatives a les Illes Balears, els col·legis oficials relacionats amb les ciències de la salut així com les associacions i les federacions de pacients i malalts.

Finalment, es valora positivament que s'hagin considerat individualment les al·legacions presentades, i s'hagin contestat incloent-hi els motius pels quals s'acceptaven o es rebutjaven.

Segona. En relació a la part expositiva de la norma, l'article 47.4 de la Llei 1/2019 exigeix que les disposicions reglamentàries incloguin un preàmbul que expressi la finalitat de les mesures adoptades en la regulació i el marc normatiu en què s'insereix.

Així, com ha indicat el Consell d'Estat (Dictamen 4078/1996, de 5 de desembre), el preàmbul "pot complir una important funció en la motivació de l'exercici d'una potestat discrecional com és la reglamentària, i pot contribuir a més al control judicial dels reglaments que resulta de l'article 106.1 de la Constitució, especialment, des de la perspectiva del principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics consagrat al article 9.3 de la Constitució ". Recentment, el Consell Consultiu de les Illes Balears

(Dictamen 78/2019, entre d'altres) ha advertit sobre la necessitat que el preàmbul s'elabori amb rigor, sobretot pel que fa a la finalitat de les mesures que es pretenen regular i al marc normatiu en el qual s'insereix la proposta.

D'aquesta manera, consideram que, en general, el preàmbul compleix amb totes aquestes delimitacions, atès que fixa el seu objecte; delimita la normativa vigent en la matèria; en defineix la finalitat, i justifica la necessitat de la regulació.

Tercera. En relació al contingut del projecte de decret, farem les següents observacions per tal de millorar-ne el text i la seva comprensió:

1.- Per començar, **l'article 4** del projecte de decret fa referència a les funcions de la Comissió, cenyint-se per remissió a les de l'article 18 de la Llei Orgànica 3/2021. En relació amb aquesta remissió, consideram que tal volta es podria fer ús de la possibilitat que preveu la lletra f) del precepte, que permet que se'ls assignin altres pels governs autonòmics, lògicament en relació amb la matèria.

2.- A continuació, respecte a la composició de la Comissió prevista a **l'article 5**, entenem necessari plantejar els següents suggeriments:

- En primer lloc, entenem que per raons de caire organitzatiu el projecte normatiu hauria de determinar de manera més exacta la seva composició, en lloc de deixar oberta la possibilitat d'augmentar sense límit el seu nombre de membres.

- En relació amb l'elecció del president (i suplent), consideram que s'hauria d'especificar si seria necessària una majoria qualificada per al seu nomenament, o al contrari, seria suficient amb el vot favorable de la majoria.

- En darrer terme, hem de reparar en la conveniència d'establir que es procuri que l'òrgan tingui composició paritària per sexes, per donar compliment a la

previsió de l'article 4 de la Llei 11/2016, de 28 de juliol, d'igualtat de dones i homes.

3.- Respecte a la compareixença d'experts a la Comissió que preveu **l'article 6.2**, es recomana especificar que aquestes persones podran assistir a les sessions de la Comissió, amb veu però sense vot.

4.- Quant a la previsió relativa a la no necessitat d'inscripció en el registre d'aquelles decisions de professionals sanitaris de no dur a terme la prestació d'ajuda per morir respecte d'un cas concret, recollida a **l'article 10.5** del projecte, entenem que seria adient precisar certs aspectes per no dificultar l'accés a aquesta prestació, com ara, que s'ha d'entendre per *antelació suficient*. Per aquest motiu, es suggereix a l'òrgan promotor de la norma l'elaboració d'un protocol per prevenir aquestes situacions.

5.- Pel que fa a les dades inscriptibles al registre previstes a **l'article 12**, caldria afegir que en cap cas es farà constar al registre el motiu de l'objecció de consciència.

6.- Ja per acabar, quant a les persones que poden accedir al Registre, aquest Consell considera encertat restringir l'accés al menor nombre possible de responsables de l'administració sanitària, precisament pel caràcter confidencial del registre i de les declaracions inscrites, tot i que, per raons de seguretat jurídica, consideram que el projecte de decret hauria de precisar que s'entén per persones responsables dels centres sanitaris públics i privats. Així, a tall d'exemple, es podria entendre per persones responsables aquelles que puguin exercir en l'àmbit de les seves competències, i únicament respecte de les persones objectores dependents de cada centre, a qui exerceixen la direcció del centre així com les direccions mèdiques i de infermeria dels hospitals del Sistema Públic de Salut, així com la persona titular de la direcció i/o gestió de l'activitat assistencial del centre privat on es realitzi la prestació d'ajuda per morir.

V. Conclusions

El Consell Econòmic i Social de les Illes Balears ha valorat el projecte de decret regulador de la Comissió de Garantia i Avaluació del Dret a la Prestació de l'Ajuda per Morir i del Registre de professionals sanitaris objectors de consciència a l'eutanàsia de les Illes Balears, i sol·licita al Govern de les Illes Balears que sigui receptiu a les recomanacions formulades en aquest dictamen.

Palma, 12 d'abril de 2022

El secretari general

[redacted]

Josep Valero González

Vist i plau

El president

[redacted]

Rafel Ballester Salvà