

Expediente Núm. 8/2020  
Dictamen Núm. 38/2020

**V O C A L E S :**

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*González Cachero, María Isabel*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*Menéndez Sebastián, Eva María*  
*García García, Dorinda*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 18 de febrero de 2020, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 3 de enero de 2020 -registrada de entrada el día 10 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regulan la Organización y el Funcionamiento del Observatorio de la Muerte Digna y de las Comisiones de Mortalidad de las Áreas de Salud.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1. Contenido del proyecto**

El proyecto sometido a consulta consta de un preámbulo, diez artículos (agrupados en tres capítulos), una disposición adicional y tres disposiciones finales.

En el preámbulo del proyecto se reseña que la Ley del Principado de Asturias 5/2018, de 22 de junio, sobre Derechos y Garantías de la Dignidad de

las Personas en el Proceso del Final de la Vida, advirtió de la carencia de estudios y métodos de evaluación sobre “cómo se muere” en el Principado de Asturias, y que con la finalidad de “mejorar el conocimiento, evaluar la calidad asistencial y evitar la variabilidad territorial respecto al proceso final de la vida” el artículo 31 de la citada ley dispone la creación del Observatorio de la Muerte Digna, cuya composición y funciones se remiten al desarrollo reglamentario. Se añade que, al mismo tiempo, el citado precepto legal prevé la puesta en marcha de las “Comisiones de Mortalidad en todas las áreas de salud que fijen mecanismos de evaluación del proceso asistencial y la satisfacción de los usuarios”, a cuyo fin el proyecto tramitado establece “el marco en el que deben ponerse en marcha dichas comisiones”, regulándose sus “funciones (...) en el presente decreto”, sin que deban confundirse con la Comisión de Mortalidad creada por Decreto 31/2015, de 29 de abril, por el que se regulan la Participación Profesional y las Comisiones Clínicas en las Áreas Sanitarias del Servicio de Salud del Principado de Asturias, que pasa a denominarse “Comisión Clínica de Mortalidad”.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por tres capítulos en los que se agrupan sus diez artículos, una disposición adicional y tres disposiciones finales.

El capítulo I consta de un único artículo, en el que se delimita el objeto de la norma.

El capítulo II se ocupa del Observatorio de la Muerte Digna y consta de ocho artículos dedicados, sucesivamente, a su naturaleza y adscripción, objetivos, funciones, composición, funcionamiento, posibilidad de crear grupos de trabajo en su seno, apoyo técnico que puede recibir y el especial deber de velar por la confidencialidad de la información.

El capítulo III aborda la composición y funciones de las Comisiones de Mortalidad de las Áreas de Salud.

La disposición adicional única establece el régimen económico de los miembros del Observatorio de la Muerte Digna.

La disposición final primera procede a la modificación de la letra f) del apartado 1 del artículo 8 y del artículo 14 del Decreto 31/2015, de 20 de abril, por el que se regulan la Participación Profesional y las Comisiones Clínicas en las Áreas Sanitarias del Servicio de Salud del Principado de Asturias.

La disposición final segunda faculta al titular de la Consejería competente en materia de sanidad para dictar las disposiciones necesarias para la aplicación y el desarrollo de lo dispuesto en esta norma.

La disposición final tercera explicita la entrada en vigor de la disposición a los veinte días de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

## 2. Contenido del expediente

Se inicia el expediente con la propuesta de la Directora General de Política Sanitaria, fechada el 19 de febrero de 2019, en la que se incluye la información precisa para el trámite de consulta pública de la iniciativa.

Mediante Resolución del Consejero de Sanidad de 21 de febrero de 2019, se ordena la tramitación del procedimiento para la elaboración de la disposición de carácter general, acordándose la sustanciación de la consulta previa, que se realiza mediante su publicación en el portal web por un plazo de un mes sin que se reciban aportaciones.

El día 29 de abril de 2019, la Directora General de Política Sanitaria elabora una memoria justificativa y económica en la que señala que "el Decreto carece de repercusiones presupuestarias y no supone nuevas obligaciones económicas para el Principado de Asturias".

Obra en el expediente un borrador del texto normativo remitido por la Dirección General de Política Sanitaria, que se somete a información pública a través de la Sede Electrónica de la Administración del Principado de Asturias, anunciándose en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 16 de mayo de 2019.

Mediante oficio de 9 de mayo de 2019, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite el proyecto para alegaciones a la Dirección

Gerencia del Servicio de Salud del Principado de Asturias, a la Dirección Gerencia del Organismo Autónomo Establecimientos Residenciales para Ancianos de Asturias, al Colegio Oficial de Diplomados de Enfermería de Asturias, al Colegio Oficial de Médicos de Asturias, al Colegio Oficial de Psicólogos de Asturias, a la Sociedad Asturiana de Cuidados Paliativos, a la Sociedad Asturiana de Geriatría, a la Sociedad Asturiana de Medicina Familiar y Comunitaria, a la Sociedad Española de Médicos de Atención Primaria, a la Sociedad de Enfermería Familiar y Comunitaria de Asturias y a la Asociación Federal Derecho a Morir Dignamente.

Con la misma fecha, solicita informe a la Comisión Asesora de Bioética del Principado de Asturias y al Comité de Ética en Intervención Social del Principado de Asturias.

Formularon alegaciones la Comisión Asesora de Bioética del Principado de Asturias, el Colegio Oficial de Médicos de Asturias, la Sociedad Asturiana de Cuidados Paliativos, la Asociación Federal Derecho a Morir Dignamente y la Sociedad de Enfermería Familiar y Comunitaria de Asturias.

El día 3 de julio de 2019, se incorpora al expediente un informe de la Directora General de Política Sanitaria sobre las alegaciones presentadas en el que se especifica las que se asumen y se argumenta el rechazo de las restantes.

Con fecha 10 de octubre de 2019, el Director General de Cuidados, Humanización y Atención Sociosanitaria suscribe una nueva memoria justificativa y económica en la que reseña que "se ha observado una omisión en el texto del decreto de una disposición adicional que viene incluyéndose en las disposiciones que regulan la composición y el funcionamiento de órganos colegiados, relativa a los derechos económicos por la condición de miembro o la asistencia a reuniones. Aunque se considera que esas circunstancias por sí solas no generarían derechos económicos, la disposición se incluye por razones de seguridad jurídica./ Con la finalidad de subsanar esa omisión, se remite un nuevo texto en el que se incluye una nueva disposición adicional única con la siguiente redacción: (...) La condición de miembro del Observatorio o la

participación en sus reuniones o en las de sus grupos de trabajo no generará derechos económicos o de cualquier otro tipo, salvo las indemnizaciones que correspondan por desplazamiento”.

El proyecto se remite, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, a los titulares de las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias para la formulación de las observaciones que consideren oportunas. Efectúan observaciones la Consejería de Infraestructuras, Medio Ambiente y Cambio Climático y la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar.

Asimismo, el proyecto de Decreto se remite a la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda a fin de que se emita el informe previsto en el artículo 33 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo. El 15 de octubre de 2019 la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el conforme de la Directora General de Presupuestos, informa que no hay observaciones desde el punto de vista presupuestario.

También figura en el expediente el “cuestionario para la valoración de propuestas normativas” cumplimentado por la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora sobre el modelo normalizado y fechado a 11 de diciembre de 2019, así como la tabla de vigencias en la que se expresa que no se deroga ninguna norma.

El día 11 de diciembre de 2019, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora emite un informe en el que aborda la “justificación de la norma”, razona el ajuste de la propuesta a los principios de buena regulación y recoge la evaluación de impacto en materia de género, de infancia, adolescencia y familia y sobre la unidad de mercado, resumiendo la tramitación efectuada e invocando la necesidad de recabar dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El proyecto de Decreto es examinado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 17 de diciembre de 2019, según certificación emitida al día siguiente por la Secretaria

de la citada Comisión, añadiendo que “el expediente debe ser remitido al Consejo Consultivo con objeto de recabar el preceptivo dictamen, de conformidad con el artículo 13 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004”.

**3.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 3 de enero de 2020, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se regulan la Organización y el Funcionamiento del Observatorio de la Muerte Digna y de las Comisiones de Mortalidad de las Áreas de Salud.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se regula la organización y el funcionamiento del Observatorio de la Muerte Digna, como órgano colegiado de carácter asesor de la Administración del Principado de Asturias, abordándose también el marco para la puesta en marcha de las Comisiones de Mortalidad de las Áreas de Salud, como elementos organizativos que han de existir en todas las Áreas de Salud del Principado de Asturias.

La autoridad consultante solicita la emisión de dictamen con carácter preceptivo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13.1.e) y 17.a) de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre.

En el presente supuesto, la disposición reglamentaria atiende al mandato recogido en el artículo 31 de la Ley del Principado de Asturias 5/2018, de 22 de junio, sobre Derechos y Garantías de la Dignidad de las Personas en el Proceso del Final de la Vida. En cuanto al Observatorio de la Muerte Digna, el apartado 1 del mencionado precepto ordena su desarrollo reglamentario -perfilando, en los apartados 2 y 3, ciertas cuestiones atinentes a sus funciones y composición-, que la presente norma acomete. Por lo que respecta a las

Comisiones de Mortalidad, el artículo 31.4 de la Ley mencionada recoge un mandato dirigido al Servicio de Salud del Principado de Asturias para su puesta en marcha, al que este proyecto normativo asiste concretando aspectos sobre su composición y funciones.

En cuanto a la inclusión del proyecto en la categoría de "Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones", hemos de tener presentes las consideraciones realizadas en los Dictámenes Núm. 242/2016, 104/2017 y 127/2018. Al respecto, el Tribunal Supremo ha reconocido que "sobre la condición de reglamento ejecutivo a la que se vincula el carácter preceptivo del informe del Consejo de Estado se han observado algunas divergencias jurisprudenciales: mientras en unas ocasiones se atiende a una concepción material, comprendiendo en el concepto aquellos reglamentos que de forma total o parcial `completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan´ una o varias leyes, entendidas estas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia, en otras se da cabida también, en una perspectiva formal, a los reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material", defendiendo una interpretación no restrictiva del término "ejecución de (...) leyes", en cuanto se advierte que a medida que es mayor la desconexión con la ley del reglamento más necesario se hace el control interno en su elaboración (por todas, Sentencia de 31 de mayo de 2011 -ECLI:ES:TS:2011:3187-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª). Y en sus pronunciamientos más recientes el Tribunal Supremo se ha inclinado por una concepción material del reglamento ejecutivo (Sentencia de 12 de diciembre de 2019 -ECLI:ES:TS:2019:3949-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª).

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias acoge una concepción formal en la delimitación del reglamento ejecutivo, tal y como se refleja en su Sentencia de 23 de mayo de 2016 -ECLI:ES:TSJAS:2016:1458-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección

1.ª. En ella expresa que debe incluirse en la categoría de “reglamento ejecutivo” (en contraposición a la categoría de reglamento organizativo, y a efectos de emitir, con carácter preceptivo, nuestro dictamen) “toda la norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal o una ulterior formación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece, aunque esta no incorpore una específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o complementar el reglamento, y únicamente estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico los reglamentos independientes, autónomos o *praeter legem*, en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles y especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y los reglamentos de necesidad”.

Atendiendo a lo expuesto, y por razones de seguridad jurídica, emitimos nuestro dictamen sobre el asunto sometido a consulta con carácter preceptivo y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

## **SEGUNDA.-** Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en los preceptos del título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), que no fueron declarados contrarios al orden constitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, y en los artículos 32 a 34 de la Ley 2/1995, de 13

de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias).

El procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia mediante Resolución del Consejero de Sanidad de 21 de febrero de 2019, a propuesta de la Directora General de Política Sanitaria.

Obran en el expediente las correspondientes memorias justificativa y económica, así como la pertinente tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incluye la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992, junto con los sucesivos borradores de la norma. Asimismo, se han efectuado las evaluaciones de impacto de género (en cumplimiento de lo previsto en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género), de impacto en la infancia y en la adolescencia (artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil) y de impacto en garantía de la unidad de mercado (artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado). El proyecto se ha sometido a los trámites de consulta previa y de información pública, se ha remitido a la audiencia de los colectivos interesados y se ha recabado el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de decreto a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio. Finalmente, la norma proyectada se ha enviado a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, y se ha emitido informe favorable por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora y por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

Se repara, no obstante, en que la incorporación de las memorias y del análisis de impacto de la norma es tardía, cuando su puntual conocimiento no

debe sustraerse a los titulares de intereses legítimos individuales o colectivos, si bien, dado el limitado alcance de la disposición, el texto expositivo que encabeza el borrador es suficientemente ilustrativo de su justificación y finalidad.

Con la salvedad expuesta, la tramitación del proyecto resulta acorde con lo establecido en el título VI de la LPAC y en los artículos 32 a 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

### **TERCERA.-** Base jurídica y rango de la norma

De conformidad con lo establecido en el artículo 149.1.16.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> de la Constitución, el Estado tiene competencia exclusiva, entre otras y por lo que aquí interesa, en materia de “Bases y coordinación general de la sanidad” y de “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”.

Por su parte, al Principado de Asturias le corresponde, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11.2 de su Estatuto de Autonomía, y en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de sanidad e higiene; amén de la competencia de autoorganización administrativa deducida de los artículos 10.1.1 y 15.3 del Estatuto.

En el marco competencial descrito, el Estado aprobó la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en cuyos artículos 44 y 45 se configura el Sistema Nacional de Salud como conjunto fundamental y vertebrador en el que se integran todas las estructuras y servicios públicos vinculados a la efectividad del derecho a la protección de la salud, erigiendo a las Comunidades Autónomas -en el artículo 55.1- en eje fundamental del sistema y atribuyéndoles competencias en materia de organización, funciones y asignación de medios personales y materiales en cada uno de los Servicios de Salud.

La Ley General de Sanidad centra su atención en el aspecto organizativo, pero sin renunciar a perfilar los derechos y obligaciones del paciente, ámbito en el que destaca su pretensión de humanización de los servicios sanitarios. De esta forma, a lo largo del artículo 10 de la Ley 14/1986, de 21 de abril -relativo

a los derechos con respecto a las distintas Administraciones públicas sanitarias-, y partiendo del máximo respeto a la dignidad de la persona y a la libertad individual, se declara que la organización sanitaria debe permitir garantizar la salud como derecho inalienable de la población y se subraya que ello debe lograrse en condiciones de escrupuloso respeto a la intimidad personal y a la libertad individual del usuario, garantizando la confidencialidad de la información relacionada con los servicios sanitarios que se prestan y sin ningún tipo de discriminación.

Con posterioridad a la Ley General de Sanidad, 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, tal y como reza su preámbulo, completó las previsiones que la primera solo enunció como principios generales reforzando y dando un trato especial, en particular, al derecho a la autonomía del paciente.

En cuanto al contenido de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, y por lo que al proyecto presentado atañe, merece especial significación la regulación del documento sobre "instrucciones previas" (también denominado "testamento vital"), cuya configuración es deudora del Convenio para la protección de los derechos humanos y la dignidad del ser humano con respecto a las aplicaciones de la Biología y la Medicina (Convenio relativo a los derechos humanos y la biomedicina), hecho en Oviedo el 4 de abril de 1997 y cuyo instrumento de ratificación se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* de 20 octubre 1999. De esta forma, el artículo 11 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, considera como documento de instrucciones previas el suscrito por una persona mayor de edad, capaz y libre, por el que manifiesta anticipadamente su voluntad, con objeto de que esta 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.

Al respecto, el Principado de Asturias aprobó dos normas en relación con el registro autonómico de instrucciones previas, el Decreto 4/2008, de 23 de

enero, y la Resolución de 29 de abril de 2008 de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios.

En el postrero tramo de la X Legislatura de la Junta General del Principado de Asturias se aprobó la Ley 5/2018, de 22 de junio, cuyo artículo 31 crea el Observatorio de la Muerte Digna y establece la obligación de poner en marcha las Comisiones de Mortalidad.

Con la disposición ahora proyectada se trata de regular la composición y funciones del Observatorio de la Muerte Digna, como órgano colegiado de carácter asesor de la Administración del Principado de Asturias, concretando igualmente ciertos aspectos sobre la composición y funciones de las Comisiones de Mortalidad, cuya puesta en marcha se defiere al Servicio de Salud del Principado de Asturias, en cuyo seno quedan incardinadas.

El proyecto sometido a consulta se enmarca así en la vertiente ejecutiva del título competencial sobre sanidad y en el ejercicio de las competencias de autoorganización administrativa, sin perjuicio de que, en cuanto se disciplinan órganos administrativos, han de respetarse las normas estatales básicas en materia de funcionamiento de órganos colegiados.

En suma, teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, debemos considerar que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto del presente dictamen, y que el rango de la misma -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

#### **CUARTA.-** Observaciones de carácter singular al proyecto de Decreto

##### I. Parte expositiva.

De conformidad con lo señalado en el apartado de Directrices de técnica normativa contenido en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, la parte expositiva -preámbulo- "responderá al porqué, a la

justificación de la disposición, declarará breve y concisamente sus objetivos”; aspectos todos ellos tratados de manera suficiente en el texto proyectado. Asimismo, se da cuenta de la adecuación de la norma cuya aprobación se pretende a los principios de buena regulación contemplados en el artículo 129 de la LPAC.

## II. Parte dispositiva.

En el artículo 1 del proyecto, y a fin de no ceñirse a la reproducción del título de la norma, se estima conveniente introducir una ulterior precisión concretando que es objeto del Decreto regular la organización y funcionamiento del Observatorio de la Muerte Digna, así como establecer “el marco para la puesta en funcionamiento de las Comisiones de Mortalidad de las Áreas de Salud”.

El artículo 2 de la disposición, dedicado a la “naturaleza y adscripción”, es el lugar sistemático adecuado para delimitar el sistema de fuentes que permita resolver los supuestos conflictivos y el adecuado funcionamiento del órgano que se regula en tanto no se completen sus normas de funcionamiento interno. Al respecto, se repara en que la referencia recogida en el apartado 6 del artículo 6 es confusa y trata de abordar, en sede de “funcionamiento”, la normativa aplicable a la “organización y funcionamiento”, que además resulta incompleta. Por ello, con el fin de precisar el marco normativo del Observatorio debería añadirse al título del artículo 2 la expresión “régimen jurídico”, para señalar, en un segundo párrafo, que la organización y funcionamiento del Observatorio se rige por las disposiciones estatales básicas sobre órganos colegiados, por el presente decreto, por las normas de funcionamiento interno que apruebe el Observatorio, por las disposiciones que se dicten por el titular de la Consejería en desarrollo de este decreto, y supletoriamente por las disposiciones generales que, respetando la normativa estatal de carácter básico, pueda dictar la Comunidad Autónoma en materia de funcionamiento y

régimen interior de los órganos colegiados de la Administración, y en último término por la legislación general del Estado sobre órganos colegiados.

El artículo 3 del proyecto señala que “Son objetivos del Observatorio de la Muerte Digna la recogida de información y la realización de una evaluación continua cuyo fin último es mejorar el conocimiento, evaluar la calidad asistencial y evitar la variabilidad territorial en el cumplimiento de la Ley del Principado de Asturias 5/2018, de 22 de junio, sobre derechos y garantías de la dignidad de las personas en el proceso del final de la vida”, y a continuación, tras indicar que “estos objetivos se concretan en los siguientes”, procede a enumerar en cinco apartados lo que más bien parecen “funciones” o cometidos que se encomiendan al Observatorio.

Al respecto, en el preámbulo de la Ley 5/2018, de 22 de junio, se indica que “es necesario poner en marcha mecanismos de recogida de información y evaluación continua, como el Observatorio de la Muerte Digna previsto en esta ley, cuyo fin último sea mejorar el conocimiento, evaluar la calidad asistencial y evitar la variabilidad territorial”. Así, mientras en la ley ese “fin último” se predica del propio Observatorio, en la literalidad del texto reglamentario se anuda confusamente a “la realización de una evaluación continua” (“cuyo fin último”). Se estima más adecuado que el precepto examinado se encabece con la referencia a esos fines generales para después descender a sus objetivos y funciones. Para ello, el título del artículo 3 debería extenderse a las “Finalidades y objetivos”, y reseñar, en primer término, que en el cumplimiento de la Ley del Principado de Asturias 5/2018, de 22 de junio, sobre derechos y garantías de la dignidad de las personas en el proceso del final de la vida, el Observatorio de la Muerte Digna tiene por fines mejorar el conocimiento, evaluar la calidad asistencial y evitar la variabilidad territorial. En un segundo párrafo procedería añadir que, “para atender a esos fines, corresponde al Observatorio la recogida de información y la evaluación continua, con el propósito de”, insertando a continuación los objetivos que en el texto reglamentario se enumeran.

En todo caso, para salvar la concordancia, el enunciado en la letra d) del artículo 3 debe seguir inmediatamente al que ahora se consigna en la letra b), referido a efectuar un seguimiento de los objetivos de la Ley 5/2018, de 22 de junio, ya que la alusión al cumplimiento de “dichos derechos y garantías” se refiere a aquellos a que se hace mención en la letra b). El objetivo recogido en la actual letra c) debe posponerse a la d), o bien incorporarse al precepto siguiente (que aborda las “funciones”), de forma que los apartados reseñados se sucedan uno a otro.

En el artículo 4.1.m) del proyecto se asigna como función al Observatorio de la Muerte Digna la “promoción de la coordinación con otras estructuras similares en España”. Sin embargo, la técnica administrativa de la coordinación (y que por la redacción dada al precepto estaría referida a la interadministrativa y no a la intraadministrativa) está reservada, a tenor de lo dispuesto en el artículo 140.1.e) de la LRJSP, para aquellos casos en los que “una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico”. En consecuencia, por las intenciones que parecen deducirse de la redacción dada al artículo, lo más acertado sería hablar de la “promoción de la colaboración” con organizaciones de similar índole existentes en España.

En relación con el artículo 5, relativo a la composición del Observatorio de la Muerte Digna, se repara en que no se aborda la sustitución de la Presidencia ni de la Secretaría. Dada la preceptiva asistencia de ambos o de quienes les sustituyan a las reuniones (*ex* artículo 17.2 de la LRJSP), resulta aconsejable que se incluya un régimen de sustitución para los dos cargos o que en el apartado 2 del artículo 5 del proyecto se explicita que en la resolución por

la que se proceda al nombramiento de Presidente y Secretario se designarán también sus suplentes.

En relación con el apartado 1 del artículo 5 del proyecto de Decreto, se observa una falta de homogeneidad terminológica que genera cierta confusión. En la primera parte del precepto se indica que el Observatorio de la Muerte Digna está compuesto “por los siguientes miembros designados” por la persona titular de la Consejería competente en materia de sanidad; no obstante, en la enumeración posterior se constata -como ocurre en el caso de la letra c)- que la condición de miembro se adquiere de forma automática como consecuencia de cierto cargo o que -como sucede en la letra d)- se habla de una persona “nombrada a propuesta de” una asociación. Esto es, los términos “propuesta”, “designación” y “nombramiento” aparecen entremezclados, pareciendo adecuado reservar el de “designación” para la decisión material y el de nombramiento para el acto formal. Este criterio concuerda además con lo previsto en el artículo 5.2 de la norma proyectada, en el que se dispone que en “la resolución por que se proceda al nombramiento de los miembros del Observatorio de la Muerte Digna podrán designarse suplentes, de acuerdo, en su caso, con la propuesta del organismo o entidad proponente”. El nombramiento se refiere, pues, al acto y la designación a la concreción de candidato.

En definitiva, para salvar las discordancias el apartado 1 del artículo 5 podría referir que “El Observatorio de la Muerte Digna está compuesto por los siguientes miembros nombrados por la persona titular de la Consejería competente en materia de sanidad”. Posteriormente, cada una de las letras debería consignar expresamente a quién corresponde la designación o propuesta, explicitando en el caso de la letra g) si atañe al titular de la Consejería y puede recaer en “profesionales del ámbito sanitario” sin ulterior restricción u orientación.

Por otra parte, de conformidad con lo señalado en el artículo 5.1.d), formará parte del Observatorio de la Muerte Digna una persona “a propuesta de la Asociación Federal Derecho a Morir Dignamente”. Esa designación

nominal resulta inadecuada, pues en el ejercicio de la libertad de asociación cualesquiera ciudadanos podrían fundar otra asociación con similar objeto que bien pudiera alcanzar un mayor índice de asociados o gozar de una posición preferente en el ámbito territorial del Principado de Asturias. Por ello, la fórmula más conveniente reclama consignar en la norma los elementos objetivos que condujeron a la mención de aquella concreta asociación, ya sea su representatividad o implantación territorial u otros en los que legítimamente pueda fundarse su presencia en el Observatorio. Al mismo tiempo, se estima necesario explicitar que una concreta autoridad (ya sea el titular de la Consejería o el de la Dirección General del ramo) designará la asociación a la que corresponda la propuesta conforme a los criterios que se delimiten.

En relación con la letra f), que alude a los miembros designados por “tres sociedades científicas con especial relación con la asistencia en el final de la vida”, procede reiterar la necesidad de consignar la autoridad a la que compete la identificación de esas tres sociedades.

Respecto a las letras d) y f), convendría precisar también que con ocasión de la renovación de cada mandato la relación de designados se someterá a reconsideración, al objeto de adaptar la configuración del Observatorio a la evolución de la realidad regional.

En esta línea, el artículo 5.3.a) del proyecto se señala que el mandato de los miembros del Observatorio de la Muerte Digna expirará con anterioridad al transcurso de los cuatro años en el supuesto de “sustitución efectuada por la entidad u organismo que los propuso”. Sin embargo, es preciso tener presente que, en aplicación del principio *contrarius actus*, para la extinción del mandato no es suficiente la mera voluntad de la entidad u organismo que propuso a un miembro, puesto que la condición de tal fue adquirida a través del nombramiento efectuado por el órgano investido de competencia para ello (en este caso, *ex* artículo 5.1 del proyecto normativo, la persona titular de la Consejería competente en materia de sanidad). Asimismo conviene añadir en este apartado, entre los supuestos de expiración anticipada del mandato, el de

cese en el cargo que determina la condición de miembro nato en los casos de las letras c) y e) del artículo 5.1.

En el artículo 6 -cuyo título debería ir en cursiva, en coherencia con los de los demás que figuran en la norma en elaboración- se recoge una regulación fragmentaria del funcionamiento del órgano que reclama una concreción de la normativa aplicable en los extremos no previstos, o su reformulación, o su remisión al "régimen jurídico" previsto en el artículo 2 de atenderse la observación formulada al respecto.

Igualmente se observa, en relación con el artículo 6, que resulta oportuno explicitar ciertos extremos del régimen de funcionamiento, como el relativo a si los miembros natos del órgano en virtud del cargo que desempeñan pueden o no abstenerse en las votaciones, o si las normas de funcionamiento interno pueden prever una segunda convocatoria con un *quorum* reducido o el ejercicio en comisión de competencias atribuidas al Pleno del Observatorio.

Por último, en el apartado 2 del artículo 6 se dispone que la válida constitución del órgano requerirá "la presencia" del Presidente, del Secretario y de la mitad de sus miembros. Sin embargo, debe advertirse que la normativa básica (artículo 17.2 de la LRJSP) impone "la asistencia, presencial o a distancia", toda vez que esta última modalidad solo puede excluirse por el reglamento interno expresa y excepcionalmente (artículo 17.1); por ello, no se considera adecuada la exigencia por la norma en elaboración de la "presencia", debiendo incorporarse en su lugar el giro que ampara alternativamente la asistencia "presencial o a distancia".

En relación con el precepto dedicado a las Comisiones de Mortalidad de las Áreas de Salud, se observa la conveniencia de explicitar la normativa aplicable a su organización y funcionamiento en defecto de reglas específicas, de conformidad con lo razonado al ocuparnos del artículo 2 del proyecto,

teniendo en cuenta que estas Comisiones, a diferencia del Observatorio, no dictan normas sobre su funcionamiento interno.

### III. Parte final.

En la disposición final segunda, sobre habilitación de desarrollo normativo, debería salvaguardarse la potestad que asiste al Observatorio para completar su propio régimen de funcionamiento, añadiendo que la habilitación al titular de la Consejería se entiende sin perjuicio de las normas internas de funcionamiento que pueda aprobar el Observatorio.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.