



Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero  
Sra. Ares González, consejera  
Sr. Herrera Campo, consejero y  
ponente

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 22 de febrero de 2024, ha examinado *el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 121/2007, de 20 de diciembre, por el que se regula el ejercicio del derecho a la segunda opinión médica en el sistema de salud de Castilla y León*, y, a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 520/2023**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 15 de diciembre de 2023 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 121/2007, de 20 de diciembre, por el que se regula el ejercicio del derecho a la segunda opinión médica en el sistema de salud de Castilla y León.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el día 21 de diciembre de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 520/2023, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. Herrera Campo.

#### **Primero.- El proyecto.**

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, un artículo único, una disposición derogatoria y una disposición final.





El preámbulo o parte expositiva identifica el marco normativo y los motivos que justifican la aprobación de esta disposición de carácter general, así como la observancia de los principios de buena regulación.

El artículo único modifica los artículos 3 ("Ámbito de aplicación"), 4 ("Supuestos susceptibles de segunda opinión médica"), 5 ("Condiciones para el ejercicio de este derecho") y 8 ("Resolución de la solicitud"), y la disposición adicional ("Tutela y control") del Decreto 121/2007, de 20 de diciembre, por el que se regula el ejercicio del derecho a la segunda opinión médica en el sistema de salud de Castilla y León.

La disposición derogatoria única incluye la cláusula general derogatoria.

La disposición final determina la entrada en vigor del decreto el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

### **Segundo.- El expediente remitido.**

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

- Documentación relativa (incluido proyecto de decreto) y enlace al trámite de consulta pública previa a la elaboración del proyecto de decreto, de conformidad con el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC). La consulta estuvo abierta en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León desde el 1 de marzo de 2023 hasta las 14:00 horas del 14 de marzo de 2023. Durante la misma no se presentaron sugerencias.

- Documento justificativo del trámite de participación ciudadana publicado en el Portal de Gobierno Abierto. El plazo para realizar aportaciones comenzó el 27 de marzo de 2023 y finalizó a las 14:00 horas del 10 de abril de 2023. Se recibió una propuesta de la Federación Española de Enfermedades Raras (FEDER). Consta contestación a dichas alegaciones.

- Documentación justificativa de los trámites de audiencia y de información pública, publicados en el Portal de Gobierno Abierto. El plazo para presentar alegaciones comenzó el 28 de marzo de 2023 y finalizó el 10 de abril de 2023 (ambos inclusive). Consta la remisión por correo electrónico de dichos trámites a las siguientes entidades: Asociación de Trasplantados de Corazón de Castilla León, Federación Nacional de Asociaciones para la Lucha





Contra las Enfermedades del Riñón (ALCER), Unión de Trasplantados de Órganos Sólidos (FNETH), Asociación de Escoliosis de Castilla y León (ADECyL), y Plataforma de Organizaciones de Pacientes (POP), sin que se hayan recibido alegaciones.

- Documentación acreditativa de la concesión del trámite de audiencia a las consejerías (incluidos memoria y proyecto de decreto), en cumplimiento de lo previsto en los artículos 75.4 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Se formularon alegaciones por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

- Certificado emitido por la Secretaría del Consejo Castellano y Leonés de Salud el 1 de diciembre de 2023, relativo a la información recibida por dicho órgano, en su sesión de 30 de noviembre de 2023, sobre el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 121/2007, de 20 de diciembre, por el que se regula el ejercicio del derecho a la segunda opinión médica en el Sistema de Salud de Castilla y León.

- Documentación (incluidos memoria y proyecto de decreto) relativa a la solicitud del informe de la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística. Petición por ésta de ampliación de la memoria económica. Informe de ampliación de fecha 12 de junio de 2023. E informe definitivo de dicha dirección general, de fecha 19 de julio de 2023, que no plantea objeciones a la aprobación del proyecto de decreto.

- Solicitud (acompañada de memoria y proyecto de decreto) de informe a la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad. Informe de la misma de 4 de agosto de 2023 (al que acompaña proyecto de decreto).

- Informe del secretario general de la Consejería de Sanidad de 3 de diciembre de 2023.

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

### **Tercero.- Solicitud de documentación adicional.**

Por acuerdo de 2 de febrero de 2024, del presidente del Consejo Consultivo, se requirió a la Consejería de Sanidad para que aportase tanto la





memoria definitiva, que recogiese las observaciones realizadas por Asesoría Jurídica, como el texto definitivo del proyecto de decreto, al no figurar ambos documentos en el expediente originario remitido. En la misma fecha se suspende el plazo para la emisión del preceptivo dictamen.

El 9 de febrero de 2024 se remiten los textos definitivos de la memoria y del proyecto de decreto, ambos firmados con fecha 7 de febrero anterior, reanudándose por ello el plazo para la emisión de tal dictamen.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero, 1.a) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014 del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

### **2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración del decreto.**

El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado y deberá 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 documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto, ha de considerarse 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 de la misma para los anteproyectos de ley. No resulta aplicable la nueva redacción dada a los artículos 75, 76 y 76 bis de aquélla por la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, dado que tal modificación no ha entrado en vigor, de acuerdo con la disposición final vigesimoprimera





de la citada Ley 1/2021. No obstante lo cual, debe recordarse la necesidad de que la Administración de la Comunidad dé cumplimiento al mandato previsto en el apartado 3 de la referida disposición final, que dispone que “el desarrollo reglamentario al que se refiere la nueva redacción del apartado 7 del artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, [referido a la regulación reglamentaria del procedimiento de elaboración de las normas] (...) deberá producirse en el plazo máximo de un año desde la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial de Castilla y León”. Y es obvio que tal plazo se ha superado sin haberse dado cumplimiento aún a dicho mandato legal.

Conforme al mencionado artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la consejería competente por razón de la materia, y cuya redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y por el trámite de consulta previa, cuando este proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, deberá ir acompañado de una memoria que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación, y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente.

El apartado 4 de dicho artículo 75 establece que “Una vez redactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando este proceda, al trámite de participación previsto en el título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales”.

Por otra parte, el apartado 5 del mismo precepto dispone en su inciso primero que “En aquellos casos en que el texto deba someterse a los trámites de audiencia e información pública, conforme a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, ambos trámites se llevarán a cabo, de manera simultánea, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un periodo mínimo de diez días naturales.

»Asimismo, si se considera oportuno, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses





legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”.

El artículo 75 de la Ley 3/2001, en sus apartados 6, 8 y 9, exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que, en un plazo no superior a diez días, emitan informe sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias (cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos); que se emita informe de legalidad por los servicios jurídicos de la Comunidad; y que se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Conviene recordar que la observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia, si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

A este respecto, resultan aplicables al proyecto los principios de buena regulación determinados con carácter básico por el artículo 129 de la LPAC, a los que deben someterse las Administraciones Públicas en el ejercicio de la potestad reglamentaria: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En la línea que marca ahora la legislación básica, se situaba ya en el ámbito autonómico el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 2 establece que “De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana, y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley”.

Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica





de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.

**A)** En cuanto a la memoria justificativa, el artículo 3 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, dispone que “contendrá, en un único documento, la evaluación del impacto normativo o administrativo, si fueran preceptivos, y, en todo caso, cuantos estudios e informes sean necesarios para el cumplimiento de los principios y medidas regulados en los artículos 41 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, debiéndose redactar por el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de forma simultánea a la elaboración de este.

»Asimismo, deberá reseñar las modificaciones introducidas en el texto originario como fruto de la participación, de informes y consultas, y justificar las razones que llevan a aceptar o, en su caso, rechazar las observaciones que se hayan presentado”.

En este caso, la memoria justificativa final de 7 de febrero de 2024 se refiere al marco normativo y competencial; al cumplimiento de los principios de necesidad, oportunidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, eficacia, eficiencia, accesibilidad, coherencia, responsabilidad y transparencia; al contenido del proyecto, describiendo su estructura y contenido; al análisis jurídico e impacto normativo y administrativo; a la descripción de la tramitación; a los impactos preceptivos, concretamente, por razón de género, en el ámbito de la infancia, de la adolescencia, de la familia y de la discapacidad, y al análisis de contribución a la sostenibilidad y la lucha o adaptación contra el cambio climático. En cuanto a los impactos económico y presupuestario, dicha memoria indica: “El presente Decreto no supone un incremento del gasto de la Consejería de Sanidad, en tanto en cuanto, no hay modificación de la Cartera de Servicios de Atención Primaria, ni de Atención Hospitalaria, tampoco supone la contratación de personal, ni vincula compra de más equipamiento o desarrollo de nuevas infraestructuras. Por tanto, no supone impacto en los presupuestos del Sistema Público de Salud de Castilla y León”.

**B)** En cuanto a la tramitación, deben realizarse varias observaciones:

a) Se ha realizado una consulta pública previa, en aplicación del artículo 133 de la LPAC, en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León, y el proyecto se ha sometido al trámite de participación ciudadana y al de información pública, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 3/2015,





de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, y en la Ley 3/2001, de 3 de julio.

La copia del anuncio de consulta previa a la elaboración del proyecto se publicó en el Portal de Gobierno Abierto y se mantuvo abierta desde el 1 de marzo de 2023 hasta las 14:00 horas del 14 de marzo de 2023. De igual forma, el trámite de participación ciudadana estuvo abierto desde el 27 de marzo de 2023 hasta las 14:00 horas del 10 de abril de 2023.

Se advierte que en ambos casos el trámite concluyó a las 14:00 horas del último día del plazo otorgado para ello. Como se ha indicado en varios dictámenes, así como en la Memoria del Consejo correspondiente al año 2021, dado que las sugerencias y observaciones deben presentarse a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León y este está habilitado durante las 24 horas del día, la participación ciudadana no debe limitarse hasta las 14:00 horas, sino que debería extenderse hasta las 23:59 horas del último día natural.

b) No consta en el expediente orden de la Consejería de Sanidad por la que se inicia el procedimiento de elaboración de la norma. El citado texto debe incorporarse al expediente.

c) Sorprende a este Consejo Consultivo que no se haya valorado la oportunidad de intervención del Consejo Económico y Social de Castilla y León, ni se ha justificado en la memoria este extremo. Conviene recordar que el citado Consejo se configura como un órgano colegiado de carácter consultivo y asesor en materia socioeconómica de la Comunidad de Castilla y León, y como un órgano permanente de comunicación entre los distintos intereses económicos y sociales de la Comunidad, y de asesoramiento y diálogo entre estos y la Administración autonómica.

En lo demás, como se ha expuesto, el proyecto ha sido objeto de examen por todas las consejerías, si bien la única que ha formulado observaciones ha sido la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

Se ha concedido audiencia a las siguientes entidades: Asociación de Trasplantados de Corazón de Castilla León, Federación Nacional de Asociaciones para la Lucha Contra las Enfermedades del Riñón (ALCER), Unión de Trasplantados de Órganos Sólidos (FNETH), Asociación de Escoliosis de Castilla y León (ADECyL), y Plataforma de Organizaciones de Pacientes (POP), sin que conste la presentación de alegaciones.





Obra en el expediente un certificado emitido por la Secretaría del Consejo Castellano y Leonés de Salud el 1 de diciembre de 2023, sobre la información a dicho órgano sobre el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 121/2007, de 20 de diciembre, por el que se regula el ejercicio del derecho a la segunda opinión médica en el Sistema de Salud de Castilla y León, en su sesión de 30 de noviembre de 2023. Según el artículo 3 del Decreto 20/2013, de 13 de junio, por el que se establece el reglamento de funcionamiento del Consejo Castellano y Leonés de Salud, este órgano tiene entre otras funciones "Asesorar y formular propuestas a los órganos de dirección y gestión del Sistema de Salud de Castilla y León en materia sanitaria, a iniciativa propia o a petición de los referidos órganos" así como "Conocer los proyectos de decreto de desarrollo de normas legales en materia sanitaria, excepto los relativos a materias organizativas y de personal".

Con carácter general, se recuerda que deberán incorporarse al expediente los informes de los órganos colegiados adscritos a las consejerías que, en su caso, resulten preceptivos de acuerdo con las respectivas normas sectoriales. En relación con esta obligación, ha de advertirse de que no es admisible una simple certificación de los acuerdos que no refleje su contenido, tal y como ha señalado la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 2 de febrero de 2015.

Y constan incorporados al expediente, como informes preceptivos, el informe de la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, exigido en el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; y el informe de la Asesoría Jurídica previsto en la Ley 3/2001, de 3 de julio, y en el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, puesto en relación con el artículo 3.3.b) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.

Por otra parte, en el procedimiento deberá observarse lo dispuesto en el artículo 7, apartados c) y d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, e incorporar al expediente justificación del trámite. Tal precepto establece que "Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán: (...) c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando





sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública. (...)"

Por último, merece destacarse en este caso el incumplimiento de la Resolución de 20 de octubre de 2020 de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se concretan las condiciones para la publicación de la huella normativa, cuya publicación en el portal de transparencia de la Junta de Castilla y León tiene como finalidad dar la máxima divulgación a los documentos y contenidos que se generan en el proceso de tramitación de las normas de obligado cumplimiento. Se considera que es una información relevante a la hora de conocer, no solo el espíritu y finalidad de la norma, sino también las distintas modificaciones producidas a lo largo de su tramitación, desde su concepción original hasta el texto final que vaya a aprobarse. Y ello con la pretensión de que una mayor transparencia de estos procesos fomente la participación ciudadana en la conformación del contenido final de las normas, lo que garantizará que las decisiones sean más motivadas y razonables y permitirá conocer qué y quienes influyen directa o indirectamente en las reglas que todos deberemos observar.

Pues bien, en la huella normativa del decreto proyectado, en la página web de la Junta de Castilla y León, sólo aparece el trámite de consulta pública, lo que constituye un incumplimiento de los fines loables de una resolución que trata de incidir favorablemente en la transparencia, y por ende en la calidad democrática del sistema, lo que justifica en este caso el reproche que se formula.

### **3ª.- Marco competencial y normativo. Rango de la norma proyectada.**

A) La Constitución Española recoge, en el capítulo III de su título I, los principios rectores de la política social y económica, y dentro de ellos, el artículo 43 dispone que:

"Se reconoce el derecho a la protección de la salud.

»Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.





»Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo, facilitarán la adecuada utilización del ocio”.

En el ámbito autonómico, el artículo 13.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León dispone que:

“Todas las personas tienen derecho a la protección integral de su salud, y los poderes públicos de la Comunidad velarán para que este derecho sea efectivo.

»Los ciudadanos de Castilla y León tendrán garantizado el acceso, en condiciones de igualdad, a los servicios sanitarios de la Comunidad en los términos que la ley determine. Asimismo, serán informados sobre los servicios que el Sistema de Salud preste.

»Se establecerán legalmente los derechos y deberes de los usuarios del sistema sanitario, y entre ellos los siguientes: (...)

»d) A recabar una segunda opinión médica cuando así se solicite”.

Por su parte, el artículo 74 del texto estatutario, al referirse a las competencias en materia de sanidad, señala que:

“1. Son de competencia exclusiva de la Comunidad de Castilla y León, sin perjuicio de las facultades reservadas al Estado, las funciones en materia de sanidad y salud pública, la promoción de la salud en todos los ámbitos, la planificación de los recursos sanitarios públicos, la coordinación de la sanidad privada con el sistema sanitario público y la formación sanitaria especializada.

»2. En el marco de las bases y coordinación estatal de la Sanidad, corresponde a la Comunidad de Castilla y León la organización, funcionamiento, administración y gestión de todas las instituciones sanitarias públicas dentro del territorio de la Comunidad de Castilla y León.

»3. La Junta de Castilla y León podrá organizar y administrar para aquellas finalidades, y dentro de su territorio, todos los servicios relacionados con las materias antes mencionadas, y ejercerá la inspección y control de las entidades en materia de sanidad, reservándose al Estado la alta





inspección para el cumplimiento de las funciones y competencias contenidas en este artículo.

»4. La Comunidad promoverá la investigación biomédica y biotecnológica en el marco de sus propias instituciones sanitarias y de investigación”.

En ejercicio de estas competencias, se aprobó el Decreto 121/2007, de 20 de diciembre, que regula el ejercicio del derecho a la segunda opinión médica en el sistema de salud de Castilla y León, que es el que se modifica con el presente proyecto.

Finalmente, en la medida en que el proyecto se mueve en el ámbito de la competencia autonómica anteriormente explicitada, se considera que cuenta con el soporte competencial necesario.

B) La Consejería de Sanidad, bajo la superior dirección de su titular, tiene competencia para dirigir, promover y ejecutar la política sanitaria, estableciendo los criterios, directrices y prioridades en función de las necesidades, así como el ejercicio de las funciones de coordinación e inspección en la materia, y cuantas otras pudieran corresponderle en el marco de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, conforme a lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 12/2022, de 5 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad.

Por su parte, corresponde al consejero de Sanidad presentar a la Junta de Castilla y León el proyecto de decreto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26.1.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

La aprobación del decreto compete a la Junta de Castilla y León, de acuerdo con la potestad reglamentaria que le atribuye el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

El instrumento normativo empleado, esto es, el decreto, es adecuado.

#### **5ª.- Observaciones al texto del proyecto de decreto.**

La memoria justificativa contiene una sucinta motivación de la modificación propuesta. Concretamente, señala que “La segunda opinión médica es un derecho que tienen los pacientes en el Sistema Público de Salud español. Además de ser una demanda ciudadana, en opinión de los expertos,





la segunda opinión médica contribuye a la mejora de la calidad asistencial, reduce la variabilidad innecesaria e incrementa la confianza de la ciudadanía en el sistema sanitario. También puede ayudar a reducir los temores de los pacientes con enfermedades graves. Esta es la razón de que se proponga una ampliación de los supuestos incluidos en el Decreto del 2007, para que se pueda dar una respuesta mejorada a las necesidades actuales percibidas”.

Por otro lado, se echa en falta una argumentación más detallada que explique adecuadamente los motivos que aconsejan dicho aumento de los supuestos susceptibles de segunda opinión médica, medida que debe calificarse como muy positiva por principio y con carácter general, teniendo en cuenta que han transcurrido 16 años desde la aprobación del Decreto de 2007 y según se reconoce en la propia memoria, dicho Decreto no ha sido objeto de revisión o modificación hasta la fecha.

En particular, debe advertirse a la Administración consultante sobre el carácter amplísimo y jurídicamente indeterminado de la redacción dada en el proyecto de decreto al nuevo supuesto de la letra i) del artículo 4 del Decreto 121/2007, de 20 de diciembre. En tal sentido, se considera conveniente valorar adecuadamente el alcance preciso de tal previsión, teniendo en cuenta el deber de no generar unas expectativas de dudoso cumplimiento en lo que, como se ha dicho, es el ejercicio de un derecho subjetivo por parte de los pacientes del Sistema de Salud, así como el de garantizar la capacidad de respuesta de la Administración a dicho ejercicio. Es claro que una extensión muy significativa de las solicitudes ciudadanas de estas genéricas segundas opiniones médicas llevaría consigo un aumento de los impactos económicos, presupuestarios y administrativos de las mismas, y además podría llegar a afectar al paralelo cumplimiento de las normas vigentes en materia de tiempos y plazos de atención efectiva, cuya compatibilidad con los tiempos de solicitud y realización de la segunda opinión no son objeto de ningún análisis en la memoria del proyecto.

Por último, y en relación con el nuevo supuesto incluido en la letra e) del mismo artículo 4 del Decreto 121/2007, de 20 de diciembre, junto al de las “enfermedades raras”, que es el de las “enfermedades sin diagnóstico”, debe coordinarse con suficiente precisión con la previsión general establecida en el artículo 5 del Decreto (“Condiciones para el ejercicio de este derecho”), que en su apartado 2 dispone que: “El derecho a obtener una segunda opinión médica podrá ejercitarse cuando se haya completado el diagnóstico y, si procede, propuesto un plan terapéutico que no tenga carácter urgente”.





### **Preámbulo.**

También se echa en falta una referencia concreta en el preámbulo al artículo 43 de la Constitución Española, al que se acaba de hacer referencia al analizar el marco normativo del proyecto. Este precepto, tal y como se ha señalado, se ubica sistemáticamente en el capítulo III del título I del Texto Fundamental, relativo a los principios rectores de la política social y económica, y el derecho constitucional a la salud “se configura directamente como un «derecho de libertad» que permite oponerse a los poderes públicos que lo alteren o lo limiten, y también como un derecho frente actuaciones no protectoras de las Administraciones, pero, en este caso, su ejercicio en el marco de los servicios sanitarios públicos está remitido por la Constitución al legislador. Por consiguiente, en lo que respecta al presente recurso, debe entenderse que la definición del contenido del derecho a la salud se materializa mediante la incorporación al citado texto legal de un catálogo de derechos de los ciudadanos” (sentencia del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 1999).

### **Cuestión previa.**

El proyecto de decreto sometido a dictamen modifica cuatro de los diez artículos del Decreto 121/2007, de 20 de diciembre, en concreto los artículos 3, 4, 5 y 8, así como su disposición adicional. Es decir, un porcentaje muy alto de su contenido.

Las Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León, aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014 del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, señalan que “Como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones. Por tanto, las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo”. De acuerdo con ello, y atendida la amplitud de la modificación propuesta, el promotor del proyecto debería haber valorado la conveniencia de proceder a la elaboración de un nuevo decreto, en lugar de modificar el actual, lo que no consta haberse hecho.





## **Observaciones al articulado.**

### **Apartado cinco. *Modificación de la disposición adicional ("Tutela y control").***

La disposición adicional del Decreto 121/2007 queda redactada en los siguientes términos: "La Consejería de Sanidad tutelaré el derecho a la segunda opinión médica pudiendo, en cualquier momento, proceder a la comprobación, control e inspección del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente Decreto, promoviendo la adopción de las medidas correctoras oportunas".

Sería conveniente precisar con mayor detalle en que pueden consistir dichas medidas correctoras, así como la naturaleza de las mismas (disciplinaria, sancionadora etc. ...).

### **Disposición final.- *Entrada en vigor.***

Esta disposición prevé la entrada en vigor de la modificación el mismo día de la publicación del decreto en el Boletín Oficial de Castilla y León.

De acuerdo con lo establecido en las Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León, antes citadas, en aquellos casos en los que la entrada en vigor es distinta de la general en la medida en que ello sea posible conviene señalar el día, mes y año, en vez de señalarla en relación con la publicación de la norma.

En este caso se prevé una entrada en vigor distinta de la general, ya que no se contempla *vacatio legis*. Su mantenimiento en el texto exige una justificación suficiente, pues en otro caso, de conformidad con la doctrina del Consejo de Estado y de este Consejo Consultivo, resultaría aconsejable mantener las reglas generales del ordenamiento sobre la *vacatio legis*, por lo que la norma debería de entrar en vigor a los 20 días de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.





### **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 modifica el Decreto 121/2007, de 20 de diciembre, por el que se regula el ejercicio del derecho a la segunda opinión médica en el sistema de salud de Castilla y León.

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

#### **DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE**

