



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XV LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

25 de octubre de 2024

Núm. 151-1

Pág. 1

PROPOSICIÓN DE LEY

122/000133 Proposición de Ley sobre el derecho a otorgar instrucciones previas.

Presentada por el Grupo Parlamentario Socialista.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(122) Proposición de ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

Autor: Grupo Parlamentario Socialista

Proposición de Ley sobre el derecho a otorgar instrucciones previas.

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar al autor de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 22 de octubre de 2024.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Fernando Galindo Elola-Olaso**.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

En nombre del Grupo Parlamentario Socialista, me dirijo a esa Mesa, para al amparo de lo establecido en el artículo 124 y siguientes del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados presentar la siguiente Proposición de Ley sobre el derecho a otorgar instrucciones previas.

Palacio del Congreso de los Diputados, 17 de octubre de 2024.—**Patxi López Álvarez**, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista.

PROPOSICIÓN DE LEY SOBRE EL DERECHO A OTORGAR INSTRUCCIONES PREVIAS

Exposición de motivos

I

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, completó las previsiones de la Ley General de Sanidad, reforzando el derecho de autonomía de los pacientes. Entre otras medidas normativas, esa ley regula las instrucciones previas, con el objetivo de adecuar los deseos de los pacientes expresados con anterioridad dentro del ámbito del consentimiento informado.

Las instrucciones previas son el documento a través del cual los pacientes manifiestan, libres y capaces, de manera anticipada su voluntad sobre el tratamiento y los cuidados o, una vez llegado el fallecimiento, sobre el destino de su cuerpo o de los órganos de este, con el objetivo de que se cumpla en el momento en que lleguen situaciones en cuyas circunstancias no puedan expresarla personalmente.

Actualmente en España se han formalizado 454.533 instrucciones previas, lo que supone una tasa por 100.000 habitantes de 9,46. Este indicador muestra el moderado conocimiento social que hay sobre la existencia de estas, a pesar de la relevancia que tiene para la promoción de la autonomía y el respeto a la dignidad de los pacientes.

La denominación de instrucciones previas no es la única legalmente reconocida. Estos documentos públicos tienen otras denominaciones que hacen referencia a la misma circunstancia. Son, entre otros, el documento de voluntades anticipadas, manifestaciones anticipadas de voluntad, declaración de voluntad vital anticipada, voluntades previas y expresión anticipada de voluntades.

La Ley 41/2002 establece como límites a las preferencias y deseos manifestados por el paciente en el documento de instrucciones previas, el ordenamiento jurídico y la «Lex artis», es decir, la buena práctica clínica. Este último caso, viene a suponer que los profesionales sanitarios involucrados pueden hacer una valoración de la voluntad del paciente que será tenida en cuenta para su tratamiento y cuidados, lo que de facto puede reducir la eficacia de las instrucciones previas y restar seguridad jurídica.

También regula la designación de un representante para que, llegado el caso, sirva como interlocutor con el equipo sanitario para procurar el cumplimiento del documento de instrucciones previas.

Asimismo, la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de la regulación de la eutanasia, en adelante Ley Orgánica de Regulación de la Eutanasia plantea una novedad en lo que se refiere a este ámbito. Establece que en el caso de pacientes que se encuentren en una situación de incapacidad de hecho, solo podrán acceder a la prestación de ayuda para morir si disponen de un documento de instrucciones previas o documento legal equivalente, en el que se recoja de forma clara e inequívoca la voluntad de solicitar dicha prestación.

Asegurar la efectividad de las instrucciones previas, es fundamental. Por ello, es necesario que este documento sea conocido por los profesionales sanitarios independientemente del territorio donde se haya formalizado. Con este objetivo la ley facultó al Ministerio de Sanidad, previo acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, a la creación del Registro nacional de instrucciones previas, que ha sido regulado en el Real Decreto 124/2007, de 2 de febrero. Esta norma fija una información mínima que deben trasladar las Comunidades Autónomas al Registro estatal.

II

La finalidad de la presente ley es establecer una nueva regulación sobre las instrucciones previas, con diferentes finalidades.

Por un lado, se adecúa la normativa a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Regulación de la Eutanasia, incorporando la solicitud de la prestación de ayuda para morir entre las situaciones que son motivo para realizar esa manifestación anticipada de la voluntad.

Por otro, se regula que las instrucciones previas se produzcan dentro de los límites legales, eliminado la referencia a la «Lex artis», y aportando mayor seguridad jurídica a su aplicación.

En definitiva, con esta reforma se refuerza la primacía de la voluntad de la persona y la protección de su dignidad, reforzando el derecho de toda persona mayor de edad a manifestar anticipadamente su voluntad sobre los cuidados y el tratamiento asistencial que desea recibir en el final de su vida mediante un documento de instrucciones previas o documento legal equivalente.

Lo que es congruente con nuestro marco normativo. La Constitución Española, en su artículo 10.1, proclama que «la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás, son fundamento del orden político y de la paz social». Asimismo, el artículo 43 de nuestra Constitución reconoce «el derecho a la protección de la salud» y encomienda a los poderes públicos «organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios», añadiendo que «la ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto». Todo ello, de acuerdo con el criterio establecido en el Convenio de Oviedo de 1997, que, en su preámbulo, hace referencia a la «necesidad de respetar al ser humano» y al «reconocimiento de la importancia de garantizar su dignidad», y que menciona en su artículo 5 como regla general, que «Una intervención en el ámbito de la sanidad sólo podrá efectuarse después de que la persona afectada haya dado su libre e informado consentimiento (...)», o en su artículo 9 que establece que «Serán tomados en consideración los deseos expresados anteriormente con respecto a una intervención médica por un paciente que, en el momento de la intervención, no se encuentre en situación de expresar su voluntad».

La presente ley también está enmarcada en la Estrategia de Cuidados Paliativos del Sistema Nacional de Salud y su informe de evaluación Periodo 2015-2020, donde se pone de manifiesto la importancia de la Autonomía del Paciente, contando con una línea estratégica (LE3) al respecto. En este documento se recomienda «facilitar la toma de decisiones compartida al final de la vida, en especial ante dilemas éticos, e informar a pacientes y familiares sobre la planificación anticipada de la asistencia y difundir el proceso para el otorgamiento y registro de las instrucciones previas».

Esta ley con diversas actualizaciones reproduce en parte el texto del Dictamen de la Proposición de ley de derechos y garantías de la dignidad de la persona ante el proceso final de su vida, consensuado en el seno de la Comisión de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados de 20 de diciembre de 2018, y que la finalización anticipada de la XII Legislatura impidió su continuación parlamentaria.

III

La presente ley consta de una parte expositiva y una dispositiva dividida en tres artículos, una disposición adicional única y tres disposiciones finales.

El artículo 1 expone el objeto y ámbito de aplicación de la norma. El artículo 2 aborda las instrucciones previas y desarrolla cómo se produce lo enunciado en el artículo 1. De manera que podrá realizarse mediante documento público o en documento otorgado conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable. Además, establece que estas instrucciones deberán figurar en lugar visible en la historia clínica, de tal manera que los profesionales sanitarios implicados no puedan obviar su existencia.

Asimismo, este artículo expresa que se podrá designar un representante y determinar sus funciones, a las que este deberá atenerse. Se reconoce, además, que actuará siempre buscando el mayor beneficio y el respeto a la dignidad de la persona a la que represente, y en todo caso velará porque se cumplan las instrucciones que haya dejado establecidas.

En este artículo se señala también que el representante tendrá en cuenta los valores u opciones vitales recogidos en dichas instrucciones, en el caso de situaciones clínicas no contempladas explícitamente.

Además, cuando la persona que se encuentre en el final de la vida conserve su aptitud para tomar decisiones, la voluntad manifestada durante ese momento prevalecerá sobre cualquier otra previa.

Posteriormente, el artículo 3 regula el modelo de instrucciones previas, con el objeto de facilitar a los otorgantes la correcta expresión de aquellas situaciones sobre las que quieran manifestar su voluntad y la adopción de criterios generales sobre la información a los pacientes en la materia regulada por esta ley.

La disposición adicional única mandata el establecimiento por parte de las administraciones sanitarias de los mecanismos oportunos para dar difusión a la presente ley.

La disposición final primera modifica el artículo 11 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, para adecuar lo dispuesto en la presente ley a la regulación de las instrucciones previas recogida en la misma, para entre otras modificaciones cambiar los límites establecidos actualmente.

Finalmente, la ley cuenta también con disposiciones finales referidas a su título competencial, a la habilitación reglamentaria y a su entrada en vigor.

Artículo 1. *Objeto y ámbito de aplicación.*

La presente ley tiene como objeto regular el derecho de toda persona mayor de edad que se encuentre en territorio español a manifestar anticipadamente su voluntad sobre los cuidados y el tratamiento asistencial que desea recibir en el final de su vida en los centros y servicios sanitarios, públicos y privados, y sobre la solicitud de la prestación de ayuda para morir según lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia.

Artículo 2. *Instrucciones previas.*

1. La manifestación de voluntad anticipada referida en el artículo 1 de la presente ley, podrá realizarse mediante documento público o en documento otorgado conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable. En este último caso, el documento deberá ser inscrito en el Registro Nacional de Instrucciones Previas, previsto en el artículo 11 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, para su eficacia en todo el territorio nacional.

Estas instrucciones deberán figurar en lugar visible en la historia clínica del paciente, de tal manera que los profesionales sanitarios implicados en el proceso asistencial del paciente no puedan obviar su existencia.

2. En las instrucciones previas, manifestadas en cualquiera de los instrumentos previstos en el apartado anterior, se podrá designar un representante y determinar sus funciones, a las que este deberá atenerse. El representante actuará siempre buscando el mayor beneficio y el respeto a la dignidad de la persona a la que represente. En todo caso velará para que, en las situaciones clínicas contempladas en la declaración, se cumplan las instrucciones que la persona a la que represente haya dejado establecidas.

3. Para la toma de decisiones en las situaciones clínicas no contempladas explícitamente en las instrucciones previas, a fin de presumir la voluntad que tendría la persona si estuviera en ese momento con capacidad de expresarla, quien la represente tendrá en cuenta los valores u opciones vitales recogidos en dichas instrucciones.

4. Las instrucciones previas podrán ser modificadas o revocadas por el paciente en cualquier momento mediante cualquiera de los medios previstos para su otorgamiento. En todo caso, cuando la persona que se encuentre en el proceso final de la vida conserve su aptitud para tomar decisiones, la voluntad manifestada durante dicho proceso prevalecerá sobre cualquier otra previa.

Artículo 3. *Modelo de instrucciones previas.*

Las administraciones sanitarias competentes dispondrán de un modelo de documento de instrucciones previas, con el objeto de facilitar a los otorgantes la correcta expresión de aquellas situaciones sobre las que quieran manifestar su voluntad, así como la adopción

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 151-1

25 de octubre de 2024

Pág. 5

de criterios generales sobre la información a los pacientes en la materia regulada por esta ley.

Disposición adicional única. *Difusión de la ley.*

Las administraciones sanitarias competentes habilitarán los mecanismos oportunos para dar la máxima difusión a la presente ley entre los profesionales sanitarios y la ciudadanía, con la finalidad de promover entre la misma la realización del documento de instrucciones previas.

Disposición final primera. *Modificación de 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.*

Se modifica el artículo 11, que queda redactado como sigue:

«Artículo 11. *Instrucciones previas.*

1. Por medio de las instrucciones previas, una persona mayor de edad, capaz y libre, manifiesta anticipadamente su voluntad, dentro de los límites legales, con objeto de que esta se cumpla en el momento en que llegue a situaciones en cuyas circunstancias no sea capaz de expresarla personalmente, sobre el tratamiento de su salud y los cuidados, sobre la solicitud de la prestación de ayuda para morir según lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, o, una vez llegado el fallecimiento, sobre el destino de su cuerpo o de los órganos del mismo. Igualmente, podrá designar un representante y determinar sus funciones, a las que este deberá atenerse.

2. Las instrucciones previas serán válidas y eficaces en todo el territorio nacional cuando consten en documento público o, siempre que, otorgadas por escrito de acuerdo con lo establecido en la normativa autonómica aplicable, se inscriban en el Registro Nacional de Instrucciones Previas, dependiente del Ministerio de Sanidad, que se regirá por las normas que reglamentariamente se determinen, previo acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

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

4. Cada servicio de salud regulará el procedimiento adecuado para que, llegado el caso, se garantice el cumplimiento de las instrucciones previas de cada persona, siempre que no contravengan el ordenamiento jurídico.»

Disposición final segunda. *Título competencial.*

La presente ley se dicta de conformidad con lo establecido en el artículo 149.1.1.^a y 16.^a de la Constitución que atribuyen al Estado la competencia para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y sobre las bases y coordinación general de la sanidad, respectivamente.

Disposición final tercera. *Habilitación normativa.*

Se habilita al Gobierno para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean precisas para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en la presente ley.

Disposición final cuarta. *Entrada en vigor.*

La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».