

**A.G.- 59/2021**

**S.G.C.- 165/2021**

**S.J.C.S.- 183/2021**

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe relativa al **Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se crean y regulan el Registro de profesionales sanitarios objetores a la prestación de ayuda para morir y la Comisión de Garantía y Evaluación de la Comunidad de Madrid.**

Atendiendo a lo solicitado y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.1 letra a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, se emite el siguiente

## **INFORME**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Único.-** La solicitud de Informe referenciada, con entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Sanidad el día 14 de septiembre de 2021, viene acompañada de la siguiente documentación:

- Proyecto de decreto.
  
- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo -última versión- de 13 de septiembre de 2021, suscrita por el Director General del Proceso Integrado de Salud.
  
- Orden 735/2021, de 9 de junio, de la Consejería de Sanidad, por la que se acuerda la tramitación urgente del Proyecto de decreto.

- Memoria justificativa de la Orden del Consejero de Sanidad por la que se acuerda la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación del Proyecto de decreto, fechada el 8 de junio de 2021.
- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), de 23 de junio de 2021.
- Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), de 23 de junio de 2021.
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), de 24 de junio de 2021.
- Informe 27/2021, de 24 de junio de 2021, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia.
- Informe de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 24 de junio de 2021.
- Certificado del Secretario de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de 25 de junio de 2021.
- Informe de la Comisión de Legislación del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de 25 de junio de 2021.
- Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 26 de julio de 2021.
- Resolución del Viceconsejero de Asistencia Sanitaria y Salud Pública por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública sobre el Proyecto de decreto, fechada el día 19 de julio de 2021.

- Informe del Ilustre Colegio Oficial de Médicos de Madrid, de 30 de junio de 2021, sin firmar.
- Informe del Colegio Oficial de Enfermería de Madrid, de 9 de julio de 2021.
- Escrito de alegaciones del Colegio Oficial de Trabajo Social de Madrid y del Colegio Oficial de la Psicología de Madrid, de 27 de julio de 2021.
- Escrito de alegaciones de la Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid (UNITECO), de 27 de julio de 2021.
- Informe de la Asociación “Derecho a Morir Dignamente”, sin fecha ni firma.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 5 de agosto de 2021.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 5 de agosto de 2021.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, de 6 de agosto de 2021.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización, de 9 de agosto de 2021.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 11 de agosto de 2021.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 11 de agosto de 2021.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 11 de agosto de 2021.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 12 de agosto de 2021.
- Informe de la Dirección General de Función Pública de la Comunidad de Madrid (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 1 de septiembre de 2021.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 13 de septiembre de 2021.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 13 de septiembre de 2021.

A los anteriores antecedentes, les son de aplicación las siguientes

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### Primera.- Finalidad y contenido.

El Proyecto sometido a Informe tiene por objeto, según expresa su propia parte expositiva, el desarrollo de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia, en dos aspectos concretos: *“Por una parte, se regula, en el capítulo II, el Registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a la prestación de ayuda para morir, siguiendo el mandato establecido en el artículo 16.2 de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo. Por otra, se regula, en el capítulo III, la Comisión de Garantía y Evaluación prevista en el artículo 17 de la misma norma, y cuyas funciones básicas se recogen el artículo 18, sin perjuicio de las que puedan atribuirle los gobiernos autonómicos. El decreto se completa con un capítulo I que recoge su objeto y ámbito de aplicación.”*

Desde el punto de vista de su estructura, el Proyecto que se recibe para informe consta de una parte expositiva y de una parte dispositiva, compuesta esta última de diecinueve artículos, organizados en torno a tres capítulos, a los que se

adicionan 3 disposiciones finales, completándose finalmente el Proyecto con dos anexos.

En cuanto a su contenido, el capítulo I, bajo la rúbrica “disposiciones generales”, contiene los artículos 1 a 3 y regula el objeto del decreto, su finalidad y el ámbito de aplicación; el capítulo II, referente al Registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a la prestación de ayuda para morir, comprende los artículos 4 a 13; y, por su parte, el capítulo III, que abarca los artículos 14 a 19, viene referido a la Comisión de Garantía y Evaluación.

Por lo demás, la disposición final primera introduce una modificación en el artículo 6.1 del Decreto 101/2006, de 16 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el Registro de Instrucciones Previas de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Decreto 101/2006); mientras que las disposiciones finales segunda y tercera aluden, respectivamente, a la habilitación normativa para el desarrollo del decreto y a su entrada en vigor.

### **Segunda.- Marco competencial y normativo.**

Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia (Ley Orgánica 3/2021, en lo sucesivo), viene a introducir en nuestro ordenamiento jurídico un nuevo derecho individual como es la eutanasia; institución esta que, según la parte expositiva de la precitada Ley, vendría a entroncar directamente con un derecho fundamental de la persona constitucionalmente protegido como es la vida, sin olvidar la relevancia que pueden alcanzar a estos efectos otros bienes y derechos protegidos constitucionalmente como son “*la integridad física y moral de la persona (art. 15 CE), la dignidad humana (art. 10 CE), el valor superior de la libertad (art. 1.1 CE), la libertad ideológica y de conciencia (art. 16 CE) o el derecho a la intimidad (art. 18.1 CE).*”

El artículo 1 de la Ley Orgánica 3/2021 aborda su propio objeto de una manera bifronte: de un lado, la regulación del derecho que corresponde a todas las personas que cumplan las condiciones exigidas a solicitar y recibir la ayuda

necesaria para morir, así como el procedimiento que ha de seguirse y las garantías que han de observarse; y, por otra parte, la determinación de los deberes del personal sanitario que atiende a esas personas, procediéndose a regular las obligaciones de las administraciones e instituciones concernidas para asegurar el correcto ejercicio del derecho a la eutanasia.

Dentro de estas obligaciones, destaca el mandato contenido en el artículo 16.2 de la Ley Orgánica 3/2021:

“Las administraciones sanitarias crearán un registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a realizar la ayuda para morir, en el que se inscribirán las declaraciones de objeción de conciencia para la realización de la misma y que tendrá por objeto facilitar la necesaria información a la administración sanitaria para que esta pueda garantizar una adecuada gestión de la prestación de ayuda para morir. El registro se someterá al principio de estricta confidencialidad y a la normativa de protección de datos de carácter personal.”

De igual manera, el artículo 17 proclama, en su apartado 1, que *“existirá una Comisión de Garantía y Evaluación en cada una de las Comunidades Autónomas, así como en las Ciudades de Ceuta y Melilla. La composición de cada una de ellas tendrá carácter multidisciplinar y deberá contar con un número mínimo de siete miembros entre los que se incluirán personal médico, de enfermería y juristas”*, añadiéndose en el apartado 2 lo siguiente:

“En el caso de las Comunidades Autónomas, dichas comisiones, que tendrán la naturaleza de órgano administrativo, serán creadas por los respectivos gobiernos autonómicos, quienes determinarán su régimen jurídico.”

Así las cosas, es en el desarrollo y cumplimiento de estas dos previsiones donde se enmarca el Proyecto de decreto ahora analizado.

Y ello bajo el soporte competencial atribuido a la Comunidad de Madrid por mor del artículo 27 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (Ley Orgánica 3/1983, en adelante), en el que se puede leer lo siguiente:

“En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las siguientes materias:

[...].

4. Sanidad e higiene.

5. Coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social.

[...].”

Simplemente añadir que dicha previsión cohonesta perfectamente con la disposición final segunda de la Ley Orgánica 3/2021:

“Disposición final segunda. Título competencial.

Esta Ley se dicta al amparo del artículo 149.1.1.<sup>a</sup> y 16.<sup>a</sup> de la Constitución Española, 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, salvo la disposición final primera que se ampara en la competencia que el artículo 149.1.6.<sup>a</sup> atribuye al Estado sobre legislación penal.”

### **Tercera.- Naturaleza jurídica y rango normativo.**

El Proyecto sometido a Informe es una disposición de carácter general, que se dicta con vocación de permanencia, innova el ordenamiento jurídico y se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios.

Por tanto, estamos en presencia de una norma reglamentaria, en su condición de disposición jurídica de carácter general, dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra Jurisprudencia (por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de

octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, Ley 39/2015), según el cual:

“1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

2. Los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.

3. Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior”.

Tradicionalmente, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad.

El Tribunal Supremo, en la Sentencia de 30 de marzo de 1992, ha abogado por un planteamiento amplio del concepto de reglamento ejecutivo, permitiendo que se incluyan dentro del mismo todas las acciones normativas cuyo objetivo sea el de ejecutar la Ley de uno u otro modo: complementando, desarrollando, detallando, aplicando o ejecutando.

En particular, nuestro Alto Tribunal, en la sentencia citada, ha sentado la siguiente doctrina: *"El reglamento ejecutivo, como complemento indispensable de la Ley, puede explicitar reglas que en la Ley estén enunciadas y puede aclarar conceptos de la Ley que sean imprecisos; el reglamento puede ir más allá que ser*



*puro ejecutor de la Ley, a condición de que el comportamiento de la Administración sea acorde con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico*". La misma doctrina se recoge en las STS de 27 de mayo de 2002 y de 24 de julio de 2003.

El Consejo de Estado afirmaba ya, en su Dictamen de 16 de abril de 1943, que la labor del Reglamento ejecutivo es la de "*desenvolver la ley preexistente*". Por consiguiente, tanto el "*desarrollo*" como el "*complemento*" y la pormenorización de la Ley, son o pueden ser fines del Reglamento de ejecución.

Hechas estas precisiones conceptuales, puede concluirse que la norma proyectada tiene la naturaleza jurídica propia de los reglamentos ejecutivos.

Por otro lado, sobre la cuestión del rango normativo, la articulación jurídica proyecta realizarse por medio de Decreto del Consejo de Gobierno.

En este sentido, no suscita ninguna duda la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

Finalmente, también debe tenerse en cuenta que el artículo 50.2 de la Ley 1/1983 señala que adoptarán la forma de "*Decretos del Consejo de Gobierno*" las disposiciones de carácter general y actos en que así estuviera previsto, emanados del Consejo de Gobierno.

#### **Cuarta.- Tramitación.**

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021), que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto "*establecer una*

*regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”.*

De conformidad con la disposición transitoria única del citado Decreto, “*los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior*”.

Así, habiéndose iniciado la tramitación del proyecto normativo que nos ocupa con posterioridad a la entrada en vigor del referido Decreto 52/2021, debemos atender a lo dispuesto en el mismo.

Igualmente, debemos tener en consideración el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), que dispone lo siguiente:

- “1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.
2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.
3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.
4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

De acuerdo con ella, el artículo 5 del Decreto 52/2021 establece, en relación con la consulta pública, que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.

3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

- a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.
- b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.

- c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.
  - d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.
  - e) Cuando regule aspectos parciales de una materia
5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN.”

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto, una labor interpretativa para determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los supuestos contemplados en apartado 4 del artículo 60 de la Ley 10/2019 y apartado 4 del artículo 5 del Decreto 52/2021.

En el expediente analizado no se ha efectuado tal consulta, justificándose en la memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo (MAIN, en lo sucesivo) en los siguientes términos:

“Mediante Orden 735/2021, de 9 de junio, la Consejería de Sanidad, acordó la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación del proyecto de decreto del consejo de gobierno por el que se desarrolla la Ley orgánica 3/2021, de 24 de mayo, de regulación de la eutanasia, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, que se adjunta como anexo.

Por este mismo motivo, no es necesario realizar el trámite de consulta pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.2.b) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, en relación con lo previsto en el artículo 27.2.b) de la Ley 50 /1997, de 27 de noviembre, de Gobierno”.

En este sentido, simplemente apreciar, desde una perspectiva formal, que debe corregirse la referencia al precepto autonómico aplicable, cual es el artículo 11.3.b) del Decreto 52/2021.

Constatado lo anterior, cabe reseñar que el Proyecto ha sido elaborado por la Dirección General del Proceso Integrado de Salud, que resulta así la promotora del Proyecto.

Por su parte, el Proyecto se acompaña de la correspondiente memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo, en cumplimiento del artículo 6 del Decreto 52/2021.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021 durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

En cuanto a los informes preceptivos, consta el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies 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-.

También consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid y en el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

Se acompaña en el expediente el Informe emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 4.2.e) y 8.5 del Decreto 52/2021.

Con arreglo al artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, debe emitirse Informe por el Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid.

A este respecto, consta en el expediente certificado de la Secretaría de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid acreditativo de la existencia de informe favorable en relación con el Proyecto analizado, habiéndose incorporado, asimismo, el Informe propiamente dicho.

Además, se ha recabado el Informe de coordinación y calidad normativa, el cual fue emitido con fecha de 24 de junio de 2021, en cumplimiento de lo estipulado en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

De igual manera, consta el informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, según lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019 (prorrogados para el ejercicio 2021 en virtud de lo señalado en el artículo 51 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, y cuya aplicación se rige por lo dispuesto en el Decreto 122/2020, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga automática de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019 hasta la entrada en vigor de los Presupuestos Generales para 2021).

De igual modo, el expediente incorpora el informe elaborado por la Dirección General de Función Pública en relación con la norma proyectada.

Constan, asimismo, sendos informes de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, fechados el 24 de junio y el 26 de julio de 2021, al amparo de lo previsto en el artículo 4,

apartado g), del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, el Decreto 52/2021 exige en su artículo 4.3 que el Proyecto sea remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías, para que éstas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado.

Se ha de indicar, en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los antecedentes del presente Dictamen, que han formulado observaciones al Proyecto tanto la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, como la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte.

En otro orden de cosas, se ha efectuado el preceptivo trámite de audiencia e información pública, exigido por el artículo 9 del Decreto 52/2021, relacionándose en la MAIN las alegaciones presentadas.

Llegado este punto, y en sede de tramitación, observamos que la MAIN no contiene pronunciamiento alguno en relación con la necesidad o no del trámite de negociación o consulta contemplado en el artículo 80 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (y en el artículo 37 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público), extremo que convendría ser abordado en la misma, en atención a las previsiones que sobre la jornada laboral contiene el artículo 19.3 del decreto proyectado.

Finalmente, conviene reparar en lo preceptuado por el artículo 3.3 del Decreto 52/2021, según el cual:

“En el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN). Asimismo, la MAIN indicará si la norma debe someterse a evaluación "ex post" por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo.”

En este sentido, la MAIN justifica la falta de inclusión del Proyecto de decreto objeto de exégesis en los siguientes términos:

“El texto del Decreto no está incluido en el Plan anual normativo, pero debe ser aprobado ya que es un mandato directo de los artículos 16.2 y 17 de la LORE, cuya entrada en vigor se producirá, de acuerdo con lo previsto en su disposición final 4ª, el 25 de junio de 2021.”

A la vista de esta justificación, debería completarse la MAIN, en aras a aclarar si la norma debe someterse a evaluación “*ex post*” por parte de la consejería, así como, en su caso, los términos y plazos previstos para llevarla a cabo, por imperarlo así el antedicho artículo 3.3 del Decreto 52/2021.

#### **Quinta.- Análisis del Contenido**

Se estudiará a continuación el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en este segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “*Directrices*”) que son aplicables en la Comunidad de Madrid por vía de supletoriedad, al carecer de normativa propia al respecto (art. 33 de la Ley Orgánica 3/1983).

I.- *Prima facie*, observamos que el **título** de la norma se acomoda a lo indicado en la Directriz 6 en tanto se identifica como “Proyecto de Decreto”.

Por otro lado, y en cuanto al nombre de la disposición, establece la Directriz 7 que es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. A continuación precisa que la redacción del nombre deberá ser clara y concisa y que evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición.



El nombre de la norma proyectada responde a tales características, si bien sería recomendable que la denominación del Registro se acomodara a la empleada en el artículo 16.2 de la Ley Orgánica 3/2021: “*Registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a realizar la ayuda para morir*”.

II.- La **parte expositiva** del Proyecto se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar el objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

El tercer párrafo de la parte dispositiva alude a los dos mandatos contenidos en la Ley Orgánica 3/2021 para su desarrollo normativo por parte de las Comunidades Autónomas:

“Esta ley contiene en su articulado dos mandatos específicos para su desarrollo normativo por las comunidades autónomas, en los artículos 16 y 17. El artículo 16.2 establece que las administraciones sanitarias crearán un registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a realizar la prestación de ayuda para morir, en el que se inscribirán las declaraciones de objeción de conciencia para la realización de esta prestación. Por su parte, el artículo 17.1 señala que en cada una de las comunidades autónomas existirá una Comisión de Garantía y Evaluación, como un órgano administrativo colegiado que participará en el procedimiento para la realización de esta prestación”.

A estos efectos, se sugiere valorar si el mandato para la creación de las respectivas comisiones de garantía y evaluación se contiene en el apartado 1 del artículo 17 de la Ley Orgánica 3/2021 o bien, siquiera de forma complementaria, en el segundo apartado de ese mismo precepto, que nuevamente reproducimos:

“En el caso de las Comunidades Autónomas, dichas comisiones, que tendrán la naturaleza de órgano administrativo, serán creadas por los respectivos gobiernos autonómicos, quienes determinarán su régimen jurídico. En el caso de las Ciudades de Ceuta y Melilla, será el Ministerio de Sanidad quien cree las comisiones para cada una de las ciudades y determine sus regímenes jurídicos”.

Para mayor compleción del texto proyectado, parece conveniente incorporar una mención a este último apartado.

El párrafo cuarto de esta parte expositiva fundamenta la habilitación de la Comunidad de Madrid para dictar la norma analizada en su competencia para el desarrollo de la legislación básica del Estado *“en materia de Sanidad”*, si bien se reseña como soporte jurídico de esta afirmación tanto al apartado 4 de la Ley Orgánica 3/1983, como al apartado 5, el cual proclama ese mismo ámbito competencial respecto de la *“coordinación hospitalaria en general, incluida la de la Seguridad Social”*.

Debe procederse, así, a solventar tal discordancia.

Se aprecia, por otro lado, que no se incluye referencia alguna a la modificación que se proyecta sobre el ya aludido Decreto 101/2006, por lo que se recomienda incorporar alguna mención al respecto.

Por lo demás, se pone de manifiesto que, a juicio de esta Abogacía General, se cumple con la exigencia prevista en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como en el artículo 2 del Decreto 52/2021, al justificarse en la parte expositiva la adecuación del Proyecto a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

En este sentido, recordemos que la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala lo siguiente: *“(…) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su*

*adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos”.*

Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación - trámite de audiencia e información pública, informes de impacto social de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, el informe de coordinación y calidad normativa, de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías, el Informe de la Abogacía General y dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid-, de acuerdo con la Directriz 13. Sería conveniente, no obstante, incorporar una mención al Informe del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid que ha sido recabado.

En relación con el preceptivo Informe de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, se señala que, dado que el trámite de este órgano consultivo ha de ser citado necesariamente en la fórmula promulgatoria con la expresión “*oída*” o “*de acuerdo con*” la Comisión Jurídica Asesora, no es preciso que se cite en dicho apartado de la parte expositiva (vid., entre otros, el Dictamen 403/19, de 10 de octubre de 2019, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid).

**III.-** En cuanto a la **parte dispositiva**, procede valorar ahora si el Proyecto que examinamos se acomoda a la normativa y al bloque competencial que le sirve de cobertura, y al que anteriormente hemos hecho referencia, centrándonos en aquellos preceptos merecedores de alguna observación jurídica.

- El artículo 1 regula el objeto de la norma, cual es la creación y regulación tanto del “*Registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a realizar la prestación de ayuda para morir*” (Registro, en lo sucesivo), como de la “*Comisión de Garantía y Evaluación de la Comunidad de Madrid*” (Comisión, en adelante).

En este punto, se hace necesario, a nuestro leal entender, unificar la denominación de ambos órganos, toda vez que a lo largo del texto del proyecto se les confiere denominaciones distintas.

Así, al Registro se le denomina “*Registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a realizar la prestación de ayuda para morir*” (por ejemplo, en el citado artículo 1)) o “*Registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a la prestación de ayuda a morir*” (véase el título del Capítulo II) o “*Registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a la prestación de ayuda para morir de la Comunidad de Madrid*” (por ejemplo, en el artículo 4).

De igual manera, el Proyecto se refiere a la Comisión como “*Comisión de Garantía y Evaluación de la Comunidad de Madrid*” (artículo 1), “*Comisión de Garantía y Evaluación para la aplicación de la prestación de ayuda para morir en la Comunidad de Madrid*” (artículo 14) o simplemente como “*Comisión de Garantía y Evaluación*” (título del Capítulo III).

Por tanto, debe aclararse por razones de seguridad jurídica la exacta denominación de los órganos que se pretenden crear, así como unificar la nomenclatura utilizada en el texto del Proyecto. En cualquier caso, ya hemos anticipado *ut supra* que sería recomendable acomodar la denominación del Registro a la empleada en el artículo 16.2 de la Ley Orgánica 3/2021.

- El artículo 2 recoge la finalidad del decreto, cual es “*garantizar los derechos de los pacientes y de los profesionales sanitarios en la aplicación de la prestación de ayuda para morir*”.

En relación con el contenido de este precepto, podemos hacer las siguientes observaciones.

En primer lugar, la Directriz 17 señala que “*las disposiciones generales son aquellas que fijan el objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como las*

*definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados”.*

Es decir, no se recoge la “*finalidad*” de la norma, como categoría distinta a su “*objeto*”, por lo que debería valorarse *prima facie* la conveniencia y necesidad de articular esta cuestión a través de un artículo diferenciado, al margen de la regulación del “*objeto*” del decreto.

Por otro lado, el contenido del artículo analizado parece tener una naturaleza meramente programática.

A estos efectos, podemos citar el Dictamen 718/2016 del Consejo Consultivo de Andalucía, que recoge la doctrina que extractamos a continuación, en relación con las disposiciones normativas programáticas:

“Efectivamente, el Consejo Consultivo viene observando desde hace años que las disposiciones legales y reglamentarias incorporan enunciados que, en puridad, no responden al concepto del Derecho expresado a través de normas jurídicas. En tales disposiciones no sólo se establecen principios y fines, reglas que facultan o prohíben; preceptos que habilitan o impiden determinados comportamientos; reglas que reconocen derechos e instrumentos para su exigibilidad; presupuestos y consecuencias, cauces de actuación, prohibiciones y sanciones para la defensa de los bienes jurídicos tutelados, sino que en muchas ocasiones, bajo moldes “normativos”, se incorporan explicaciones sobre lo que en cada caso se pretende, más propias de la parte expositiva de las leyes y reglamentos, o de sus antecedentes (memorias justificativas).

(...)

»Tal y como se advertía en el dictamen 573/2010 puede afirmarse que la percepción a la que nos venimos refiriendo es más negativa cuando se trata de preceptos vacíos de contenido o reiterativos, con perjuicio para la economía de la disposición legal proyectada, sobre todo en la medida en que conectan con principios, fines u objetivos ya claramente enunciados en el Estatuto de Autonomía o en otras normas legales, cuya virtualidad no necesita ser revalidada o reiterada.

»Del mismo modo que se indicó en el dictamen 573/2010, también en este caso deberían eliminarse los preceptos de baja intensidad, duplicación (aunque no lo sea en

sentido estricto), inclusión de cláusulas superfluas y todo aquello que no sea necesario para fijar directrices y pautas de actuación que orienten eficazmente la acción del Gobierno, pues de lo contrario no sólo se contribuirá a la inflación normativa, sino que propicia el fenómeno de desustantivación de las leyes.”

Así las cosas, a juicio de esta Abogacía General, el contenido del precepto ahora analizado no parece ser el propio de una norma jurídica, encontrándonos más bien ante una justificación o, más bien, ante una explicación de lo que se pretende alcanzar mediante la aprobación de la norma, siendo esta, en puridad, una cuestión incardinable, por su naturaleza, dentro de la parte expositiva.

Además, y en conexión con todo lo anterior, entendemos que la finalidad descrita en el artículo 2 del Proyecto podría entrar en confusión con el estricto mandato contemplado en la Ley Orgánica 3/2021 para las comunidades autónomas, solapándose con el objeto de la propia norma estatal.

Recordemos que, según el artículo 1 de la Ley Orgánica 3/2021:

“El objeto de esta Ley es regular el derecho que corresponde a toda persona que cumpla las condiciones exigidas a solicitar y recibir la ayuda necesaria para morir, el procedimiento que ha de seguirse y las garantías que han de observarse.

Asimismo, determina los deberes del personal sanitario que atienda a esas personas, definiendo su marco de actuación, y regula las obligaciones de las administraciones e instituciones concernidas para asegurar el correcto ejercicio del derecho reconocido en esta Ley.”

Por todo ello, resultaría conveniente revisar el contenido y la redacción de este precepto, en aras a redefinir la pretendida finalidad del decreto.

En todo caso, se deberían incorporar las cuestiones relativas a la finalidad de la norma dentro de la parte expositiva del Proyecto, por mor de lo anteriormente señalado, y al amparo de la Directriz 12, según la cual: *“la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y*

*finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta*” (el subrayado es nuestro).

- En lo referente al artículo 4, resulta redundante la doble referencia a la observancia del principio de confidencialidad contenida en los apartados 3 y 4, sugiriéndose un cambio de redacción.

- Por lo que respecta al artículo 6, se debería valorar conferir al mismo un carácter totalizador, añadiéndose a la enumeración de funciones del órgano encargado del Registro otras competencias que se encuentran diseminadas a lo largo del Proyecto, como la aprobación de los modelos pertinentes (artículo 4.2) o la realización anual de una auditoría sobre los accesos al registro (artículo 7).

- En el artículo 7 se debería aclarar que no son la “*viceconsejería y las direcciones generales competentes en materia de asistencia sanitaria del Servicio Madrileño de Salud*” las que tienen acceso al Registro, sino el personal al servicio de las mismas.

En todo caso, se sugiere valorar dos cuestiones.

De una parte, la posibilidad de restringir con mayor precisión el personal con acceso al Registro, toda vez que la redacción actual parece admitir que cualquier empleado público adscrito a la Viceconsejería o a cualquiera de las direcciones generales competentes pueda gozar de tal acceso, aún sin desempeñar funciones vinculadas directamente con la prestación de ayuda para morir.

Por otro lado, en aras a la salvaguarda del principio de eficacia, se recomienda valorar la posibilidad de otorgar acceso al Registro a las organizaciones sanitarias responsables de hacer efectiva la prestación de la ayuda a morir, como sucede en otras comunidades autónomas<sup>1</sup>, con sometimiento siempre a los principios recogidos en el artículo 4.3 del decreto.

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 21 del Decreto Ley 13/2021, de 22 de junio, por el que se regula la Comisión de Garantía y Evaluación de Cataluña y el Registro de profesionales

Desde un punto de vista formal, ha de hacer notarse que el término “*Registro*” aparece reproducido en este artículo en minúscula (apartados 2 y 3), por lo que debe corregirse este extremo, apreciación trasladable a otros preceptos del decreto, como el artículo 8.

- Sin perjuicio de lo anterior, en el artículo 8.b) se impone la necesidad de aclarar que en el Registro se inscribirán las declaraciones que realicen los profesionales sanitarios dependientes de las organizaciones sanitarias privadas “*situadas en el territorio de la Comunidad de Madrid*”, en aras a evitar dudas interpretativas, y en lógica coherencia con el contenido del artículo 3 del Proyecto.

Asimismo, y con la misma finalidad aclaratoria, sería recomendable determinar qué entiende el decreto por “*profesionales sanitarios*” y, en todo caso, si puede incluirse dentro de este concepto a los psicólogos, trabajadores sociales y personal farmacéutico, profesionales que podrían llegar a tener una responsabilidad e intervención directa en la prestación de la ayuda para morir.<sup>2</sup>

Desde una perspectiva formal, tanto en el apartado a) como en el apartado b) de este precepto, debe incluirse la preposición “*de*” entre los términos “*prestación*” y “*ayuda*”.

- En cuanto al artículo 10, y desde una perspectiva meramente formal, debe eliminarse la palabra “*norma*” contenida en el primer inciso del apartado 1 *in fine*.

---

sanitarios objetores de conciencia, en desarrollo de la Ley orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia; o el artículo 3.4 del Decreto 41/2021, de 29 de julio, por el que se crean y regulan el Registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia del Servicio de Salud del Principado de Asturias y la Comisión de Garantía y Evaluación del Principado de Asturias en aplicación de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia.

<sup>2</sup> Así lo aclara, respecto de los titulados en Psicología y el personal farmacéutico el artículo 19.2 del Decreto Ley 13/2021, de 22 de junio, por el que se regula la Comisión de Garantía y Evaluación de Cataluña y el Registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia, en desarrollo de la Ley orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia



Desde el mismo punto de vista, debe recordarse, en relación con los apartados 1 (párrafos primero y tercero) y 3, que cada enunciado debería constar en un párrafo distinto, en aplicación de la Directriz 26.

Esta consideración ha de hacerse extensible a otros preceptos del Proyecto, como el artículo 14.3 o el artículo 19.3.

- En lo atinente al artículo 11, referido a la revocación de la declaración, sería recomendable ponderar la necesidad de establecer un mecanismo que permita la modificación de la declaración para el caso de que se produzcan cambios en cuanto a los requisitos esenciales contemplados en el artículo 9.1 del Proyecto.

Esta recomendación se realiza especialmente a la vista del contenido del artículo 12 toda vez que los efectos de la declaración se circunscriben a la “*organización sanitaria en la que el profesional preste sus servicios*”.

Como se observa, el Proyecto no contiene una respuesta expresa que nos aclare los efectos de la declaración en los supuestos de traslado del profesional sanitario a otra organización sanitaria, toda vez que podría entenderse tanto que conserva su vigencia, como que queda revocada tácitamente.

Es por ello que, sin perjuicio de la recomendación realizada, sería muy conveniente dilucidar esta cuestión, por imperarlo así el principio de seguridad jurídica.

Asimismo, y por elementales razones de seguridad jurídica, instamos a reformular la redacción empleada en el artículo 12, ya que supone una *contradictio in terminis* prever que la declaración de objeción de conciencia desplegará efectos desde su presentación y señalar al mismo tiempo que ello será así “*siempre que se cumplan los requisitos establecidos en este decreto*”, pues esta última previsión presupone una labor previa de comprobación.

Esta consideración tiene carácter esencial

Por lo demás, en el citado artículo 12 debe eliminarse el artículo “*la*” que precede a la expresión “*presentar la solicitud de revocación*”.

- En el artículo 15, es necesario sustituir el término “*cuanta*” por “*cuenta*”, en el comienzo del apartado 2.

En todo caso, sería conveniente dotar de mayor certeza a los criterios de selección contenidos en el antedicho apartado, ya que su carácter genérico y, en ocasiones, indefinido, puede dotar de incertidumbre al proceso de nombramiento.

En particular, respecto del apartado 2.c), no resultaría baladí en modo alguno aclarar cuáles son esas “*áreas más concernidas por la prestación de ayuda a morir*” que permiten dar “*preferencia*” a los especialistas a la hora de formar parte de la Comisión, sin perjuicio de la necesidad de introducir algún parámetro que permita medir y articular esa preferencia.

La indefinición aludida también resulta palpable en el apartado 2.d), por cuanto no se establece canon alguno para esa “*toma en consideración*” de la formación en materia de bioética y experiencia en ética asistencial.

Asimismo, conviene reparar en la previsión que contiene el apartado 2 e) de este artículo, a cuyo tenor: “*No podrán formar parte de la comisión quienes se encuentren inscritos en el Registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a realizar la prestación de ayuda para morir*”.

Tal previsión no figura en la Ley Orgánica 3/2021, por lo que podría plantearse si en este punto el Proyecto excede las prescripciones de ésta. Habremos de analizar, por tanto, si su inclusión en la norma proyectada supone una extralimitación en el ejercicio de la potestad reglamentaria autonómica.

A tal fin, debemos recordar, siquiera de forma somera, los contornos propios del reglamento ejecutivo pues, como bien hemos apuntado previamente, el decreto proyectado se enmarca en lo mandado por la referida Ley Orgánica 3/2021.

Los reglamentos ejecutivos, como bien señala la Sentencia del Tribunal Supremo 837/2018, de 22 de mayo, son *“los que están directa, inmediata y concretamente ligados a una Ley, a un artículo o artículos de una Ley, o a un conjunto de Leyes, de manera que dicha Ley (o Leyes) sea completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el Reglamento. Se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, lo acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley. Es también necesario, en segundo lugar, que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico sin que, en consecuencia, deban ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE, los Reglamentos secundum legem o meramente interpretativos (...)”*.

Asimismo, debemos tener presente que el reglamento, en cuanto norma jurídica de carácter general emanada de la Administración, tiene valor subordinado a la Ley, a la que complementa, por lo que deberá respetar sus previsiones, axioma que ineludiblemente deriva del principio de jerarquía normativa contemplado en los artículos 9.3 y 97 de la Constitución Española y que también tiene su reflejo en el artículo 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Sobre este particular aspecto resulta sumamente esclarecedora la Sentencia de la Audiencia Nacional de 27 de enero de 2011, que reitera lo que fuera señalado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2007:

"Para dar respuesta a la cuestión de fondo del presente recurso contencioso administrativo, expuesta con anterioridad, comenzamos por señalar que, tal como tiene reiteradamente declarado esta Sala, si el ejercicio de la potestad reglamentaria ha de llevarse a cabo siempre, de acuerdo con la Constitución y las leyes ( artículo 97 CE ), en el caso específico de los Reglamento ejecutivos, la ley que desarrollan, se convierte

en el límite y al mismo tiempo parámetro de medición más próximo, para calibrar su ajuste al ordenamiento jurídico. Y por este camino, se ha señalado también de modo reiterado, que el Reglamento, en cuanto norma jurídica de carácter general emanada de la Administración, tiene un valor subordinado a la Ley a la que complementa, por lo que, dada su función de colaboración, debe distinguirse entre la normación básica de las cuestiones fundamentales que siempre corresponde a la Ley, y aquéllas otras normas, secundarias pero necesarias para la puesta en práctica de la Ley, que si pueden contenerse en los Reglamentos.

En el marco que acabamos de enunciar, es decir siempre en forma acorde con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, el reglamento ejecutivo, como complemento indispensable de la Ley, puede explicitar reglas que estén simplemente enunciadas en la misma y puede aclarar preceptos de ella que sean imprecisos, de suerte que puede ir más allá de ser puro ejecutor de la Ley” (el subrayado es nuestro).

En suma, el Consejo de Gobierno, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, tiene la posibilidad de introducir aquellas previsiones normativas que, sin estar expresamente recogidas en la Ley, sean necesarias para la mejor aplicación de esta, explicitando y aclarando los mandatos de ésta, con el límite de no contradecir o conculcar las previsiones de la Ley que se desarrolle.

En este mismo sentido, ya se pronunció el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en su Dictamen 508/2013, de 30 de octubre, al señalar:

*“Los reglamentos ejecutivos implican innovaciones en el ordenamiento jurídico, cuyos límites vienen determinados por lo dispuesto en la ley cuyo desarrollo pretenden y en el resto del ordenamiento jurídico, así lo ha indicado también el Tribunal Supremo en Sentencia de 12 de febrero de 2013 (recurso 6255/2011): (...) Si bien los reglamentos independientes son, por definición, los que se presentan más acusadamente como innovadores del ordenamiento, también los reglamentos ejecutivos pueden serlo, en el sentido de incorporar reglas que en la Ley están enunciadas o implícitas y pueden aclarar conceptos de la Ley que sean imprecisos. En otros términos, el reglamento puede ir más allá de ser puro ejecutor de la ley, a condición de que el comportamiento de la Administración sea acorde con la Constitución y con el resto del ordenamiento.*

Sería absurdo, en efecto, partir de la consideración de que un reglamento ejecutivo no puede ser innovador, ya que de ser así su utilidad mermaría considerablemente y el propio ensamblaje con la ley se resentiría. Las innovaciones, obviamente, requieren que se cumplan dos condiciones: que exista habilitación legal, en forma de la ley previa que desarrollar, y la segunda que la innovación no rebase los términos de la habilitación, yendo en contra de los preceptos de la ley habilitante o del resto del ordenamiento". (el subrayado es nuestro).

De acuerdo con este planteamiento, el precitado Dictamen excluyó la extralimitación de la norma reglamentaria analizada en tanto *"las especificaciones adicionales que introduce el proyecto admiten una interpretación conforme a la Ley cuyo desarrollo se pretende"*, sin que se apreciara vulneración de las prescripciones legales.

En definitiva, las innovaciones que pueden contenerse en normas reglamentarias, como la que nos ocupa, han de analizarse desde la perspectiva del necesario respeto a los postulados legales.

En esta línea, y con cita del referido Dictamen 508/2013, de 30 de octubre, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en la Compilación de criterios doctrinales de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid -a propósito de los proyectos de reglamento- se afirma: *"En cualquier caso la relación ley-reglamento supone que, si no se vulnera lo dispuesto en la ley y no se altera su espíritu y finalidad, el reglamento puede innovar el ordenamiento jurídico (...)"*.

Sentado lo anterior, no advertimos que la previsión que incorpora el artículo 15.2 e) del Proyecto sometido a consulta -en tanto prescribe que aquellos que figuren inscritos en el Registro como objetores no formen parte de la Comisión de Garantía y Evaluación- suponga una contravención de lo estipulado en la Ley Orgánica 3/2021, pues con ello se vendría a preservar el derecho a la objeción de conciencia de modo pleno, evitando situar al profesional objetor en una eventual situación, en el seno de la

Comisión, en la que pudiera resultar afectada su conciencia, lo que se cohonesta con la teleología de la norma legal.

Así lo explica el Consejo Consultivo del Principado de Asturias en su Dictamen 147/2021, de 22 de julio, al analizar un Proyecto de decreto de contenido análogo al que nos ocupa, avalando la inclusión de una previsión semejante:

“Por otra parte, conviene también anticipar que la opción de excluir de la designación de los profesionales sanitarios que han de integrarse en la Comisión a los incluidos en el Registro de objetores se estima plenamente razonable. En efecto, los profesionales que manifiesten su objeción en el registro oficial no han de participar en ninguna de las actuaciones del proceso eutanásico, ya sea como médicos responsables, consultores o miembros de la Comisión de Garantía y Evaluación. Ni pueden tomar parte -en garantía de los derechos de los pacientes- ni se les puede compeler u obligar a ello -en garantía de su propio derecho a la objeción-. Este se articula adecuadamente contando con un registro administrativo y centralizado que proporcione la información necesaria para la gestión de la nueva prestación (incluida la designación de profesionales que hayan de formar parte de la Comisión, que pueden proceder del sector privado, o del sector público distinto al Servicio de Salud del Principado de Asturias), y su gestión por el servicio público contribuye al libre ejercicio de la objeción de conciencia, que no resulta justificada si se formula -o se omite- por motivaciones técnicas, laborales o de cualquier otra índole distinta a la propia conciencia moral (el subrayado es nuestro).

Para posteriormente añadir:

“Se observa, respecto a la objeción de conciencia, que la normativa estatal es parca y no desciende al detalle al abordar el ejercicio del derecho a la asistencia para morir. Se ofrece así un margen sustancial al operador autonómico, que podría introducir aquí precisiones necesarias para la adecuada aplicación de la Ley Orgánica, como son: a) (...) c) que los profesionales que declaren su objeción no puedan participar en ninguna de las actuaciones del proceso eutanásico, con lo que no podrán ser médicos responsables ni médicos consultores, y tampoco miembros de la Comisión de Garantía y Evaluación; d) que, no obstante, la objeción de conciencia no se extiende al resto de actuaciones sanitarias, asistenciales, de cuidados, administrativas, de información o de acompañamiento (...) (el resaltado es nuestro).

Por lo demás, puede apuntarse que las normativas de otras Comunidades Autónomas contemplan una previsión idéntica a la del artículo 15.2.e). Así, podemos citar el artículo 4 del Decreto 82/2021, de 18 de junio, de creación de la Comisión de Garantía y Evaluación de la Comunidad Valenciana; el artículo 4 del Decreto Foral 71/2021, de 29 de julio, por el que se crea la Comisión de Garantía y Evaluación de la prestación de ayuda para morir de la Comunidad Foral de Navarra y el Registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia para realizar la prestación de ayuda a morir; o el artículo 3 del Decreto 41/2021, de 29 de julio, por el que se crean y regulan el Registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia del Servicio de Salud del Principado de Asturias y la Comisión de Garantía y Evaluación del Principado de Asturias en aplicación de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia.

Por lo que respecta al artículo 16, dicho precepto merece una revisión, habida cuenta de la existencia de contradicción en cuanto al sistema de provisión de los puestos de la Comisión.

En efecto, el apartado 1 indica que todos los miembros de la Comisión serán nombrados *“por la viceconsejería competente en materia de asistencia sanitaria, a propuesta del titular de la dirección general competente en materia de asistencia sanitaria”*.

Al abrigo de esta aseveración, el Proyecto parece optar *prima facie* por un sistema de designación directa, por parte de la viceconsejería competente en materia de asistencia sanitaria, a propuesta de la dirección general correspondiente.

En cambio, la literalidad del apartado 4 del artículo analizado lleva a confusión en cuanto indica que *“serán causas de cese de los miembros de la Comisión la expiración del mandato, la renuncia y dejar de concurrir los requisitos exigidos en la convocatoria para formar parte del órgano colegiado”*.

Como se observa, se prevé como causa de cese el decaimiento de los requisitos exigidos en la “*convocatoria*”, lo que rememora, no un sistema de designación directa, sino un proceso de concurrencia competitiva.

Es por ello que ha de paliarse esta indefinición, debiéndose definir y articular de forma clara e indubitada el concreto sistema de selección de todos los miembros de la Comisión.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- Continuando con el presente análisis, podemos indicar que el artículo 18 no respeta la Directriz 30 cuando esta asevera que “*no es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados*”.

A estos efectos, puede recalcarse que varias previsiones de dicho artículo no suponen sino una reproducción literal, o casi literal, del contenido establecido en el artículo 17, apartados 1, 2, 4 y 5, así como en el artículo 18, apartado 1, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/2015, en lo sucesivo).

A propósito de la transcripción de preceptos legales en una norma de desarrollo, procede traer a colación la doctrina de la Abogacía General recogida, entre otros, en su Informe de 1 de diciembre de 2014, en virtud de la cual:

“Se recoge la posición favorable que ha mantenido el Consejo de Estado a la posibilidad de transcribir preceptos de una norma legal cuyo desarrollo se pretende, cuando ello sea necesario para facilitar la comprensión y manejo de la norma reglamentaria, pero siempre que se advierta tal circunstancia y que dicha transcripción sea literal.

El Dictamen 991/2011, de 21 de julio, con cita del Dictamen 1221/97, de 13 de marzo (cuya doctrina ha sido reiterada, entre otros, en los Dictámenes 3359/98, 1897/2004, 1564/2006 y 1290/2008), señala:



"la transcripción literal de los preceptos de la ley en una norma reglamentaria de desarrollo únicamente debe utilizarse en la medida en que sea imprescindible para que la norma reglamentaria alcance un grado de comprensión suficiente. En estos casos, cuando se opta por advertir que efectivamente se está transcribiendo un precepto legal, dicha transcripción deberá ser literal, no siendo admisible en ningún caso que, a pesar de advertir dicha transcripción a través de la cita del precepto legal correspondiente, se altere, aunque sea mínimamente, su dicción literal".

En el mismo sentido, el reciente Dictamen 389/2021, de 3 de agosto, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid señala que *“es posible incorporar en normas de rango inferior preceptos de una de rango superior para dar coherencia y sistemática a la norma que desarrolla o al completo grupo normativo. Pero esas reproducciones no pueden ser parciales, dispersas o confusas (...)”*.

La reproducción de preceptos legales en normas de desarrollo resulta, por tanto, admisible en tanto se justifique su necesidad en aras a mejorar la comprensión de la norma; en todo caso, deben evitarse las reproducciones parciales o con matices, ya que pueden generar confusión.

Tales parámetros deberán ser pues observados en la redacción del precepto analizado.

En todo caso, en lo referente al apartado 1 de este artículo, se aconseja cambiar el término “virtual” por “a distancia”, con la finalidad de adecuar la terminología del precepto a la utilizada por el artículo 17 de la Ley 40/2015.

De igual forma, en el apartado 5, resulta confusa la referencia a la *“conformidad con el artículo 19 d)”* de la Ley 40/2015 (en puridad sería el artículo 19.2.d)), toda vez que dicho precepto no tiene carácter básico al amparo del apartado 2.a) de la disposición final decimocuarta de dicho texto legal, todo ello sin perjuicio de su eventual aplicación supletoria -a la que alude el artículo 14.3 del presente Proyecto-.

IV.- Por lo demás, y como ya se ha dicho, la **parte final** del Proyecto consta de tres disposiciones finales, respecto de las cuales no se constata óbice jurídico alguno.

Simplemente significar, en cuanto a la disposición final segunda, que la habilitación que contiene en favor del titular de la consejería competente en materia de sanidad para modificar el contenido de los anexos que incorpora el decreto proyectado se acomoda a la doctrina sentada por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, entre otros, en su Dictamen 486/2016, de 27 de octubre, a cuyo tenor:

“(…) por aplicación del principio de simplicidad normativa es conveniente que la misma norma contenga los modelos normalizados si bien, con la previsión de que puedan ser objeto de modificación habilitando al consejero competente para evitar la congelación de rango de la norma”.

Por otro lado, y desde una perspectiva gramatical, advertimos la necesidad de eliminar la coma que sigue al verbo “*dictar*”, al derivarse así de la Directriz 102, a cuya observancia debe someterse la totalidad del texto del Proyecto.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

## CONCLUSIÓN

El Proyecto de decreto sometido a consulta merece el parecer favorable de esta Abogacía General, sin perjuicio de las consideraciones esenciales y demás observaciones contenidas en el cuerpo del presente Informe.

Es cuanto se tiene el honor de informar, no obstante V. I. resolverá.



Madrid a fecha de firma,

**El Letrado Jefe del Servicio Jurídico  
en la Consejería de Sanidad**

**Héctor Durán Vicente.**

**El Abogado General de la Comunidad de Madrid**

**Luis Banciella Rodríguez-Miñón**

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE  
SANIDAD**