



## **INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE SANIDAD SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREAN Y REGULAN LA COMISIÓN DE GARANTÍA Y EVALUACIÓN DEL DERECHO A LA PRESTACIÓN DE AYUDA PARA MORIR Y EL REGISTRO DE PROFESIONALES SANITARIOS OBJETORES DE CONCIENCIA A REALIZAR LA AYUDA PARA MORIR.**

Conforme a lo previsto en el artículo 50.1.a) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, los proyectos de reglamento, antes de su aprobación por el Gobierno de Aragón, han de ser sometidos entre otros, a informe de la Secretaría General Técnica del Departamento promotor de la norma, en el cual debe contenerse un análisis de la corrección del procedimiento seguido y, en su caso, de las alegaciones presentadas u observaciones formuladas, ya sea en los trámites de audiencia o información pública que hayan podido llevarse a cabo, o como resultado de la emisión de informes, facultativos o preceptivos, recabados de diferentes órganos administrativos o instituciones.

Consecuentemente, en el presente informe, de acuerdo con lo establecido en el citado artículo 50.1.a) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, se analizan, separadamente, el procedimiento de tramitación seguido respecto al proyecto de Decreto por el que se crean y regulan la Comisión de Garantía y Evaluación del derecho a la prestación de ayuda para morir y el Registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a realizar la ayuda para morir, promovido por parte de la Dirección General de Transformación Digital, Innovación y Derechos de los Usuarios, y los informes emitidos respecto al mismo que, en este momento, se reducen a los elaborados por parte de la Dirección General impulsora del texto.

### **1. CORRECCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN SEGUIDO.**

#### **1.1. Orden de inicio del procedimiento.**

El procedimiento de elaboración se inicia mediante Orden de 27 de abril de 2021, de la Consejera de Sanidad, adoptada en cumplimiento del artículo 47 de la Ley 2/2009, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

En dicha Orden se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración de un proyecto de Decreto por el que se crean y regulan la Comisión de Garantía y Evaluación del derecho a la prestación de ayuda para morir y el Registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a realizar la ayuda para morir, y se encomienda la elaboración del proyecto normativo a la Dirección General de Transformación Digital, Innovación y Derechos de los Usuarios, sin perjuicio de la coordinación, supervisión e impulso por parte de la Secretaría General Técnica.

#### **1.2. Elaboración del proyecto normativo y memoria justificativa.**

La Dirección General de Transformación Digital, Innovación y Derechos de los Usuarios elabora el texto de proyecto de Decreto, emitiéndose, con fecha 13 de mayo



de 2021, la memoria justificativa prevista en el artículo 48.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, indicándose en la misma la ausencia de coste económico derivado de su aprobación.

La memoria justificativa razona el contenido del proyecto normativo elaborado, así como justifica la competencia para su elaboración y aprobación y expresa la forma de inserción en el ordenamiento jurídico.

Igualmente se incorpora en la memoria justificativa valoración relativa al impacto social, así como por razón de género y por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 18 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres de Aragón.

### **1.3. Trámites de consulta pública previa y de audiencia e información pública.**

Por parte del centro directivo promotor del proyecto, se llevó a cabo la consulta pública previa, entre el 29 de abril y el 13 de mayo de 2021, como acredita la Jefa del Servicio de Participación Ciudadana, de la Dirección General de Gobierno Abierto e Innovación Social, con sujeción a lo establecido en el Acuerdo de 20 de diciembre de 2016, del Gobierno de Aragón, por el que se dictan instrucciones sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración normativa a través del Portal de Gobierno Abierto del Gobierno de Aragón.

El proyecto normativo ha sido sometido igualmente a trámite de audiencia e información pública, mediante Resolución de 11 de mayo de 2021, del Director General de Transformación Digital, Innovación y Derechos de los Usuarios, conforme a lo previsto en el artículo 49 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, y el conjunto de alegaciones formuladas en el transcurso del mismo ha sido objeto de detallado informe por parte de la Dirección General, remitido a la Secretaría General Técnica con fecha 3 de noviembre de 2021, confeccionándose a partir del mismo una nueva versión del proyecto normativo en la que se recogen los cambios introducidos como resultado del trámite indicado.

Al mismo tiempo, el texto del proyecto normativo ha sido sometido a consulta de los restantes Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, al objeto de asegurar la deseable coordinación interdepartamental en el ejercicio de la potestad reglamentaria, siendo las observaciones efectuadas en dicho trámite de consulta evaluadas por parte de la Dirección General de Transformación Digital, Innovación y Derechos de los Usuarios, dándose por reproducidas en el presente informe, sin perjuicio de las consideraciones que quedan incorporadas en el apartado segundo de este informe.

### **1.4. Petición de informes preceptivos.**

En atención al contenido y naturaleza del proyecto normativo, se estiman preceptivos el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos y el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón.



El primero de los citados informes preceptivos, correspondiente a la Dirección General de Servicios Jurídicos, lo establece el artículo 50.1.b) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, y su emisión debe producirse tras la elaboración del presente informe por parte de esta Secretaría General Técnica.

El segundo, previsto igualmente en el artículo 50.1.c) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, que deberá emitirse a continuación del informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, viene requerido por la condición de reglamento ejecutivo que reviste el Decreto elaborado, pues viene a dar cumplimiento al doble mandato contenido en la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia, relativos a la creación de la Comisión de Garantía y Evaluación del derecho a la prestación de ayuda para morir y a la creación y regulación del Registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a realizar la ayuda para morir, quedando por ello englobado entre los supuestos de dictámenes preceptivos que contempla el artículo 15 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.

#### **1.5. Corrección del procedimiento seguido.**

A la vista de los trámites realizados, según se reflejan en los apartados anteriores del presente informe, cabe concluir que la tramitación realizada se ha ajustado al procedimiento de elaboración de reglamentos regulado en la Ley 2/2009, de 11 de mayo, todo ello sin perjuicio de que, con posterioridad a la emisión de este informe, resulte necesario recabar, con carácter preceptivo, el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos y el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón.

De acuerdo con las observaciones que puedan ser formuladas por tales órganos consultivos, corresponderá, en su caso, introducir las oportunas correcciones en el texto del proyecto normativo, con carácter previo a ser elevado al Gobierno de Aragón para su aprobación.

Debe puntualizarse en todo caso que, dada la fecha de la orden de inicio del proyecto normativo, no son de aplicación al mismo las modificaciones introducidas por la Ley 4/2021, de 29 de junio, de modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, conforme a lo señalado en su disposición transitoria única.

## **2. ANÁLISIS DE LAS OBSERVACIONES FORMULADAS CON MOTIVO DE LA AUDIENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA.**

El análisis de las observaciones formuladas con motivo del trámite de audiencia e información pública, efectuado en el curso del procedimiento de elaboración del proyecto normativo, ha sido realizado de manera detallada por parte de la Dirección General de Transformación Digital, Innovación y Derechos de los Usuarios, en su informe de fecha 3



de noviembre de 2021, acompañándose de una versión del proyecto normativo en la que se incorporan las modificaciones derivadas del citado informe.

Esta Secretaría General Técnica hace suyas las valoraciones realizadas por la Dirección General de Transformación Digital, Innovación y Derechos de los Usuarios al conjunto de las alegaciones formuladas, dándolas por reproducidas en este informe, sin perjuicio de las observaciones que, sobre el texto del proyecto, se formulan al analizar el contenido material del mismo.

### **3. ANÁLISIS DEL CONTENIDO MATERIAL DEL PROYECTO.**

El objeto del Decreto elaborado, como ya se ha señalado, es dar cumplimiento al doble mandato legal contenido en los artículos 16 y 17 de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, relativos a la creación y regulación del Registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a realizar la ayuda para morir y de la Comisión de Garantía y Evaluación del derecho a la prestación de ayuda para morir.

Debe señalarse, en relación con la exposición de motivos del proyecto, la necesidad de hacer referencia en la misma a la aprobación de la Orden SAN/671/2021, de 7 de junio, por la que se crea la Comisión de Garantía y Evaluación del Derecho a la Prestación de Ayuda para Morir de la Comunidad Autónoma de Aragón, llamada a asegurar la operatividad de dicho órgano en el momento de la entrada en vigor de la Ley. Deberá subrayarse que la aprobación de dicha norma estrictamente organizativa lo fue con carácter transitorio y provisional en tanto se tramitaba de manera ordinaria el Decreto ahora elaborado.

A su vez, en la parte final de dicha exposición de motivos, al referir los trámites preceptivos realizados durante la tramitación del proyecto normativo, debe suprimirse la mención a la consulta de las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos y a la Dirección General de Administración Electrónica y Sociedad de la Información del Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento, por no revestir carácter preceptivo y, consecuentemente, no acreditar el cumplimiento de los trámites obligados en el procedimiento de elaboración de la norma, cuya observancia se viene a constatar con dicha mención expresa.

El proyecto normativo se organiza en tres Capítulos, dedicando el primero a fijar el objeto y ámbito de la norma, y los capítulos segundo y tercero, a regular, respectivamente, la Comisión de Garantía y Evaluación y el Registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia.

Dada la condición de órgano administrativo, de carácter colegiado, que corresponde a la Comisión de Garantía y Evaluación, debe tenerse en cuenta lo señalado en el artículo 23.2 de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico, donde se establece que la constitución de un órgano colegiado tiene como presupuesto indispensable la determinación en su norma de creación de los



siguientes extremos: a) Sus fines y objetivos; b) Su integración administrativa o dependencia jerárquica; c) La composición y los criterios para la designación de su presidencia y de los restantes miembros; d) Las funciones de decisión, propuesta, informe, seguimiento o control, así como cualquier otra que se le atribuya; y e) La dotación de los créditos necesarios, en su caso, para su funcionamiento.

Consecuentemente con lo indicado en el señalado precepto legal, el Decreto por el que se crea y regula la Comisión de Garantía y Evaluación debe satisfacer los contenidos señalados, sin que pueda omitirse, total o parcialmente, la regulación de alguno de tales aspectos, pues al revestir las normas organizativas naturaleza de disposición reglamentaria –y hallarnos, en el presente caso, ante un reglamento ejecutivo, derivado de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo-, la aprobación de la misma ha de corresponder necesariamente al titular originario de la potestad reglamentaria, como es el Gobierno de Aragón –como se indica en el artículo 40.1 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón-, sin que el ejercicio de dicha potestad puede ser trasladado o delegado a otro órgano distinto, salvo habilitación al Consejero competente, según se señala en el artículo 40.6 de la citada Ley 2/2009, de 11 de mayo.

Procediendo al análisis del articulado del proyecto, y en cuanto a la regulación de la composición de la Comisión, realizada en el artículo 4 del proyecto normativo, debiera darse una mejor redacción al inicio del apartado 1, expresando de manera cierta y precisa la composición de la misma, suprimiendo el inciso “al menos”, pues ello parece indicar que puedan existir más miembros de los señalados en el precepto, lo que contraviene el principio de seguridad jurídica exigible a toda norma. Asimismo, y por las razones ya expuestas anteriormente, en cuanto a la necesidad de que la regulación del órgano, en cuanto a sus elementos necesarios, sea completa, sin remisiones a normas complementarias como pueda ser el reglamento de régimen interno, los criterios de renovación parcial de los miembros de la Comisión, a los que alude el apartado 4 del artículo 4, deben incorporarse en el texto de la norma, suprimiendo la indebida remisión al reglamento de régimen interno. En el apartado 5 del mismo precepto, debería suprimirse el inciso inicial “además del supuesto contemplado en el punto 3 de este artículo”, pues dicha referencia carece de sentido en cuanto a la regulación de las causas de cese de los miembros de la Comisión.

En la regulación de las funciones de la Comisión, llevada a cabo en el artículo 5 del proyecto normativo, debiera incluirse la verificación de las solicitudes de ayuda para morir de los pacientes, a la que se refiere el artículo 10 del proyecto, y reformularse la enunciada en la letra d) del apartado 1, para adecuar su redacción a la regla general aplicada en el resto de funciones, comenzando por el verbo que define la función, evitando la inclusión de complementos circunstanciales previos, y al formular las funciones de Presidente debiera evitarse el fijar condiciones que excedan del ámbito propio de la norma, como es prever periodicidad de reuniones con el Ministerio de Sanidad o los Presidentes de las Comisiones homólogas de otras Comunidades Autónomas, lo que claramente excede del ámbito propio de la Administración de la



Comunidad Autónoma, sin que sea posible incorporar a la norma autonómica previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, pues el principio de competencia es claramente distinto en cada caso. Por último, en el apartado 3, resultaría oportuno sustituir la mención a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, por otra fórmula más genérica que permitiera entender englobada también la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón.

En cuanto al contenido del artículo 7 del proyecto normativo, debe indicarse la improcedencia de la inclusión en el apartado 3 del mismo de la posibilidad de que el reglamento de régimen interior pueda prever la asistencia a las sesiones de la Comisión de profesionales consultores o asesores, con voz pero sin voto, previsión que debiera incorporarse de manera expresa, de entenderse oportuna, en el artículo 4 del proyecto, correspondiente a la composición de la Comisión.

En relación con el artículo 8 del proyecto, correspondiente al funcionamiento de la Comisión, el enunciado de las normas aplicables como órgano colegiado debiera completarse con la mención de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón.

En relación con el artículo 9 del proyecto, correspondiente al procedimiento de actuación de la Comisión, se estima oportuno invertir el orden del enunciado llevado a cabo en el apartado 1, pues, atendiendo a su relevancia y rango normativo, debe primar la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, pudiendo completarse con las previsiones que introduzca el reglamento de régimen interno de la Comisión.

En relación con el artículo 12, referido a las resoluciones de las reclamaciones, se considera oportuna la supresión, dentro del apartado 3, de la indicación de que “la defensa judicial de la Comisión corresponde a la Dirección General de Servicios Jurídicos del Gobierno de Aragón”, dado que la Comisión, como órgano colegiado, se integra en la Administración de la Comunidad Autónoma, careciendo de personalidad jurídica propia, y por lo tanto sus decisiones se imputan a la Administración, sometiéndose por ello al régimen general de asistencia jurídica propio de la Administración autonómica. Igualmente, se entiende preciso reformular la redacción del apartado 4, para adecuarlo a la naturaleza propia del silencio administrativo, reiterando en todo caso el deber de resolver que corresponde a todo órgano administrativo.

En relación con el artículo 13, relativo a la resolución de conflictos de intereses, se estima necesario proceder a una definición más precisa del supuesto en que se produce el citado conflicto, dada la ambigüedad de la expresión “ejercicio de estas funciones”, y asimismo debe sustituirse, en el apartado 5 del precepto, la referencia al “futuro reglamento de desarrollo de la Comisión” por la mención al reglamento de régimen interno de la misma.

En relación con el artículo 14, relativo a la verificación de realización de prestación de ayuda para morir, en cuanto al contenido del Documento segundo, al que alude la letra b) del apartado 1, debiera clarificarse la equívoca mención a “la primera y última solicitud del paciente”.



En relación con el artículo 15, correspondiente a la evaluación de la aplicación de la ley en la Comunidad Autónoma de Aragón, debe corregirse la redacción del apartado 1, suprimiendo la segunda mención al “cumplimiento” de la Ley.

En relación con el artículo 16, relativo a Órgano consultivo, se entiende oportuno suprimir el término “durante” por la expresión “con motivo de”.

En el artículo 17, relativo a la creación del Registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia, en su apartado 3, debiera sustituirse la expresión “actos inscritos” por la de “declaraciones de objeción inscritas”, pues son exclusivamente dichos documentos los que son objeto de inscripción.

En el artículo 18, debe incluirse en la redacción del precepto una frase que introduzca las dos finalidades del Registro, del siguiente tenor: “El Registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia tiene las finalidades siguientes:”.

En el artículo 19, se sugiere sustituir el título o denominación del precepto por el siguiente: “Ámbito subjetivo del Registro”.

En el artículo 20, apartado 1, debe indicarse que el modelo de declaración de objeción de conciencia figura en el Anexo II del Decreto, hallándose disponible en la sede electrónica del Gobierno de Aragón, entendiéndose igualmente que la indicación a los “procedimientos reglamentarios” debiera modificarse por “requisitos reglamentarios”, y, en el apartado 5, se sugiere sustituir la expresión “aporte” por la de “presentación”.

En el artículo 24, se sugiere la modificación de su título o denominación, pasando a denominarlo “Acceso al Registro y obtención de certificados”, y en su apartado 6, debiera sustituirse la indicación “en la forma en que reglamentariamente se habilite” por otra del tenor “conforme al protocolo de acceso que se establezca”, pues no se contempla desarrollo reglamentario del Decreto.

Se sugiere, en relación con las disposiciones de la parte final del proyecto, la supresión de la disposición adicional tercera, relativa a protección de datos, por resultar redundante con lo señalado en el artículo 23, así como la modificación del título de la disposición final primera, pues no cabe establecer habilitaciones normativas a favor de un Director General, debiéndose aclarar si la citada habilitación es a favor de la personal titular del Departamento, tal y como se posibilita en la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, o si únicamente se quiere facultar al Director General competente en derechos de los usuarios a modificar o actualizar, mediante resolución, los dos modelos incorporados como anexos al Decreto.

Como consideración final, y dado que fue necesario para garantizar la efectividad del derecho reconocido por la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, proceder a la aprobación, como norma de estricto carácter organizativo, de una Orden que regulase la composición de la Comisión de Garantía y Evaluación, al objeto de no demorar la efectividad del derecho legal a la prestación de ayuda para morir, posibilitando su ejercicio desde el mismo día de entrada en vigor de la Ley, la aprobación del Decreto debiera



conllevar su derogación expresa, incorporando a tal efecto la oportuna disposición derogatoria. Asimismo, deberá valorarse si se quiere mantener el nombramiento de los miembros de la Comisión, realizado al amparo de la referida Orden, o si se quiere proceder a un nuevo nombramiento, conforme a lo dispuesto en el Decreto, estableciendo a tal efecto la disposición final que señale el plazo en el que habrá de procederse a tal nombramiento.

#### **4. ACTUACIONES QUE RESTAN POR LLEVAR A CABO.**

La emisión del presente informe por parte de la Secretaría General Técnica del Departamento de Sanidad, expresamente prevista en el artículo 50.1 de la Ley 2/2009, de 30 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, habrá de completarse según se ha señalado ya, al objeto de concluir la tramitación preceptiva, con el informe que corresponde a la Dirección General de Servicios Jurídicos y el Dictamen del Consejo Consultivo de Aragón.

Al no producirse incremento de gasto, debe descartarse la necesidad del informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública que señala el artículo 13 de la Ley 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2021.

#### **5. CONCLUSIONES.**

A la vista de todo lo expuesto, y como conclusiones posibles en lo que afecta al procedimiento seguido en la tramitación del proyecto de Decreto, así como a su contenido material, cabe expresar las conclusiones siguientes:

- La tramitación del procedimiento de elaboración del proyecto normativo se ha ajustado a las exigencias establecidas para la elaboración de disposiciones de carácter general.
- El contenido material del proyecto se entiende ajustado a su finalidad y conforme a Derecho, si bien se sugiere mejorar determinados aspectos de su contenido, en la forma expresada en el punto tercero de este informe, destacando especialmente la necesidad de que determinados aspectos de la regulación de la Comisión de Garantía y Evaluación se contemplen de manera acabada en el Decreto elaborado, sin que puedan quedar remitidos a lo que pueda prever el reglamento de régimen interno de dicho órgano, ya que ello supone privar al titular de la potestad reglamentaria del pleno ejercicio de una potestad que, por su naturaleza, resulta indelegable, como expresamente señala el artículo 12 de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón.



- El texto del proyecto, al margen de lo anterior, debe ser objeto de una revisión de su redacción para mejorar aspectos formales ajenos a una valoración jurídica.
- La tramitación del proyecto, hasta su aprobación definitiva por parte del Gobierno de Aragón, debe completarse con el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos y el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón.

#### **6. NUEVA VERSIÓN DEL PROYECTO NORMATIVO.**

Vistas las consideraciones y conclusiones que se recogen en el presente informe, por parte de esta Secretaría General Técnica se procede a la revisión del texto del proyecto de Decreto, conjuntamente con la Dirección General de Transformación Digital, Innovación y Derechos de los Usuarios, reflejándose las modificaciones efectuadas en negrita para su fácil identificación.

Zaragoza, a fecha de firma electrónica

**EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE SANIDAD**

Félix Asín Sañudo