

En Logroño, a 21 de junio de 2021, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en Logroño telemáticamente (al amparo del art. 17.1 de la Ley 40/2015), con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. Pedro María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia la Consejera D^a Amelia Pascual Medrano por concurrir en la misma causa legal de abstención, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

28/21

Correspondiente a la consulta formulada por la Excma. Sra. Consejera de Salud y Portavocía del Gobierno de La Rioja, sobre el *Anteproyecto Decreto por el que se crean la “Comisión de garantía y evaluación de La Rioja”, y el Registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a realizar la prestación sanitaria de ayuda médica para morir.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Excma. Sra. Consejera de Salud y Portavocía del Gobierno de La Rioja remite, para dictamen, el citado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente correspondiente al procedimiento de elaboración de la referida disposición general.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 17 de junio de 2021 y registrado de entrada en este Consejo el 18 de junio de 2021, la Excma. Sra. Consejera de Salud y Portavocía del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 18 de junio de 2021, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

1. Atendiendo a lo dispuesto en el art. 11.c) LCCR, el Consejo Consultivo deberá ser consultado sobre los *“Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*; y de igual modo lo expresa el art. 12.c) RCCR.

En este caso, el carácter preceptivo de nuestro dictamen resulta evidente dado que, en el caso de aprobarse, el Decreto en tramitación constituirá el desarrollo reglamentario, siquiera sea parcial, de la LO 3/2021, de 24 de marzo, de Regulación de la Eutanasia (LORE).

Por un lado, el art. 16.2 LORE dispone que *“las Administraciones sanitarias crearán un Registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a realizar la ayuda para morir”*. Y por otro, los arts. 17 y 18 LORE (preceptos que tienen carácter de Ley ordinaria conforme a la DF 3ª LORE) prevén la creación y disciplinan la composición y funciones de las Comisiones de Garantía y Evaluación, Comisiones que *“en el caso de las Comunidades Autónomas...tendrán la naturaleza de órgano administrativo”* y *“serán creadas por los respectivos gobiernos autonómicos, quienes determinarán su régimen jurídico”*.

Pues bien, el objeto de la norma proyectada es precisamente la creación y regulación, en nuestra Comunidad Autónoma, tanto del Registro contemplado por el art. 16.2 LORE como de la Comisión de Garantía y Evaluación de La Rioja (COGEVAR). Por ello, es claro que esta disposición reglamentaria se dictará en desarrollo y ejecución de una Ley. En este caso, de una Ley aprobada por las Cortes Generales.

2. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 LCCR que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la CE, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*. Como hemos señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad y al resto del ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad, que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los arts. 32 *bis* a 42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la CAR (LFAR), en la redacción dada a tales preceptos por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018, ya que ésta resulta aplicable al haber sido publicada en el BOR de 31 de enero de 2018, y, por tanto, con anterioridad al inicio del procedimiento objeto del dictamen, y establecer, a efecto de los preceptos aquí aplicables (DF Única), su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

1. Consulta previa

La modificación indicada, operada en los preceptos de la LFAR dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo numerado como 32 *bis*, que, bajo tal concepto, establece que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: 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 posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que, en alguno de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen”.

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.bis.2 LFAR: i) que no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la CAR o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurran razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPAC´15, sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. 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 General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.

En relación con este precepto, si bien la STC 55/2018 (FJ 7-b y 7-c) ha declarado que el art. 133 LPAC’15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del apartado 133.1 LPAC’15, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las CCAA.

En el presente caso, la Consejería tramitadora sometió a consulta previa la elaboración de una disposición reglamentaria relativa tanto a la COGEVAR como al Registro de profesionales objetores de conciencia (RPOC). En tal sentido, obran en el expediente que se nos ha remitido dos certificados expedidos, por la Directora General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos del Gobierno de La Rioja (DGPCDH), acreditativos de que la consulta relativa a la COGEVAR se desarrolló entre el 21 y el 30 de abril de 2021 (durante siete días hábiles) y la atinente al RPOC entre el 13 de mayo y el 3 de junio de 2021 (durante quince días hábiles).

Por tanto, ese trámite preliminar debe entenderse adecuadamente cumplido.

2. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

A) En cuanto a la **competencia administrativa, según el art. 33.2 LFAR:**

“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del Director General competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias Direcciones Generales, de su Secretario General Técnico”.

En este caso, la Resolución de inicio, de 4 de mayo de 2021, fue dictada por la Excma. Sra. Consejera de Salud y Portavocía del Gobierno de La Rioja, que es la titular de la Consejería competente *ratione materiae*. En efecto, la Consejería de Salud “*es el órgano de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja al que le corresponden las funciones en materia de sanidad: salud pública*”, según dispone el art. 1.1 del Decreto 45/2020, de 3 de septiembre, por el que se establece su estructura orgánica.

B) Desde el punto de vista del contenido, el art. 33.3 LFAR dispone que:

“La Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

La Resolución de 4 de mayo de 2021 se adecua plenamente a lo establecido por el precepto citado, salvo en lo relativo a *“fundamento jurídico de la competencia ejercida”*. Este Consejo Consultivo ya ha señalado que tal mención es referible tanto a la competencia administrativa del órgano que aprueba la Resolución de inicio, como a la competencia estatutaria de la CAR desde el punto de vista material (D.98/10, D.63/13, D.27/18, D.75/19 o D.73/20), cuestión esta última que la Resolución de inicio no aborda de modo expreso.

Con todo, la omisión advertida carece de toda relevancia invalidante. Primero -y es lo esencial- porque son claras tanto la competencia estatutaria autonómica para regular la materia objeto de la disposición general (según veremos en el Fundamento de Derecho Tercero), como la competencia administrativa de la Excma. Sra. Consejera para acordar el inicio del procedimiento reglamentario. Y, por otra parte, desde una óptica formal, porque ambas menciones aparecen adecuadamente recogidas en la Memoria inicial, de 28 de mayo de 2021, a que luego se hará referencia, que complementa en esto a la Resolución de inicio.

3. Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 LFAR:

“1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la Resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Incluirá también, en su caso, los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.

A) La Resolución de inicio va acompañada de una Memoria inicial, de 28 de mayo de 2021, que examina todos los aspectos a los que se refiere el art. 34.2 LFAR.

B) Respecto del estudio económico del Anteproyecto de Decreto, exigido por el art. 34.3 de la referida Ley, el objetivo que persigue la exigencia de una Memoria económica es que luzca, en los Anteproyectos normativos, el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así como la financiación prevista para acometerlos; en suma, con objeto de programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto, como hemos reiterado en diversos dictámenes (D.39/09, D.40/09, D.8/10, D.10/10, D.11/10, D.12/10, D.13/10, D.14/10, D.15/10, D.73/10, D.92/10, D.93/10, D.22/11, D.73/11 y D.18/12). A tal efecto, hemos recordado también (cfr. D.5/14 o D.69/19) que la falta de la Memoria económica puede determinar la nulidad de la norma proyectada, como ha declarado, entre otras, la Sentencia núm. 600/2000, de 17 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de La Rioja.

De la trascendencia de verificar un adecuado examen de los aspectos de orden presupuestario en la tramitación de las disposiciones de carácter general, da cuenta el art. 40.1 LHR (de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja), a cuyo tenor: *“las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación ... deben valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites del marco presupuestario a medio plazo”*; añadiendo el art. 40.2 LHR que: *“con carácter previo a la aprobación de cualquier actuación con incidencia en los límites establecidos en el punto anterior, la Dirección General con competencias en materia de planificación presupuestaria deberá emitir informe sobre las repercusiones presupuestarias que se deriven de su aprobación”*.

Pues bien, en este caso, la Memoria inicial de 28 de mayo de 2021 señala que *“la norma no supone coste alguno. En todo caso, el desarrollo de la misma, la aplicación informática del Registro, se haría con los medios personales y materiales del organismo autónomo Servicio Riojano de Salud. Por lo que se refiere al costo por asistencias a la Comisión, es imprevisible su cálculo en el momento actual. Si los designados fueran todos de la ciudad, no habría lugar a desplazamientos”*.

A nuestro juicio, la primera observación resulta muy razonable: La creación del Registro no tiene por qué suponer un coste económico si su soporte informático va a crearse y mantenerse con los propios medios del SERIS.

Distinta consideración merece el razonamiento relativo a los gastos de personal. Es cierto que el art. 3.5 del Anteproyecto dispone que los miembros de la COGEVAR no percibirán remuneración alguna, pero seguidamente exceptúa *“los gastos que se originen por desplazamiento, alojamiento y manutención”*, que se regirán por la *“norma vigente”*.

que reconozca las indemnizaciones por razón del servicio del personal de la Administración de la CAR”.

Como bien señala la Memoria inicial, a día de hoy, es imposible calcular con precisión el coste económico de tales indemnizaciones, pues no se conoce ni la periodicidad con que la COGEVAR va a celebrar sus sesiones, ni la procedencia geográfica de sus miembros, que no tiene que limitarse necesariamente al ámbito territorial de la CAR (art. 5.3 del Anteproyecto). Ahora bien, esta circunstancia no impide realizar una estimación aproximada, que tome como referencia el coste anual, por miembro, de otras comisiones constituidas en el ámbito del sector público autonómico y sujetas al mismo régimen indemnizatorio. Del mismo modo, esa estimación debería tener en cuenta que a las sesiones de la COGEVAR pueden asistir telemáticamente todos o algunos de sus miembros (art. 17.1 LRJSP), lo que podría minorar el impacto económico de las indemnizaciones por alojamiento, manutención y desplazamiento. Pero también hay que considerar la posibilidad de desplazamientos para realizar su función.

De tal modo, resultaría oportuno: **i)** que la Consejería tramitadora elaborase una Memoria económica complementaria que analizara este extremo; **ii)** que, de esa Memoria complementaria, lo anticipamos ya, se diera traslado a la Dirección General de Control Presupuestario (DGCP); y **iii)** sólo en el caso de que del informe de la DGCP se derivase alguna modificación en el texto, debería recabarse nuevo informe de los Servicios Jurídicos y confeccionarse una nueva Memoria final.

C) Además, el expediente remitido a este Consejo figura un primer borrador, fechado el 28 de mayo de 2021.

4. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 LFAR dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En la documentación remitida, consta la Diligencia de formación del expediente de Anteproyecto, de 28 de mayo de 2021.

5. Trámite de audiencia.

A) La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36 a cuyo tenor:

“1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los Entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus Organizaciones y Asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante Acuerdo o Resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles”.

B) El art. 133.2 y 3 LPAC'15 regula igualmente el trámite de audiencia, de la siguiente forma:

“2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia”.

C) En el presente procedimiento, la Consejería consultante dio correcto cumplimiento al art. 36.1 LFAR:

i) Por un lado, abrió la audiencia *pública* o *general* establecida con carácter obligatorio por el art. 36.1 LFAR, a cuyo efecto, en virtud de Resolución del Secretario General Técnico (SGT), de 31 de mayo de 2021, insertó el primer borrador del Anteproyecto en la página web del Gobierno de La Rioja e hizo pública en el BOR de 1 de junio de 2021 la apertura de un plazo de siete días hábiles para que cuantos ciudadanos estuvieran interesados en formular alegaciones al texto pudieran hacerlo.

La Diligencia de formación del expediente motiva la reducción de la audiencia a siete días hábiles por la necesidad de asegurar que la COGEVAR se constituya dentro del plazo de tres meses a partir del día siguiente a la publicación de la LORE, tal como exigen su art. 17.3 y su DF Tercera. Esto es, como fecha más tardía, el 26 de junio de 2021.

Esta reducción parece justificada en este caso, teniendo en cuenta que buena parte del tiempo de *vacatio legis* de la LORE (a estos efectos, tres meses) ha debido ser consumido por la Consejería en la elaboración del primer borrador de un texto relativo a una materia que es legislativamente novedosa. Por otra parte, no se ha producido aquí una merma en la efectividad del derecho a la participación ciudadana ya que, además de que la audiencia pública materialmente ha tenido lugar, se había observado con anterioridad un trámite de consulta previa.

ii) Por otra parte, la Consejería actuante habilitó un amplio trámite de audiencia *corporativa* o *específica*, en el que han podido participar las entidades, asociaciones y organizaciones representativas de los intereses más directamente afectados por la norma: la Universidad de La Rioja, la Asociación Derecho a Morir Dignamente, la Federación de Empresarios de La Rioja (empresas de la Salud), y los Colegios Oficiales de Enfermería, y de Médicos.

Además, como manifestación de esa audiencia *corporativa*, el 1 de junio de 2021 se dio traslado del texto al Consejo Riojano de Salud (CRS), con el fin de que pudiera formular las alegaciones que estimara oportunas. Con tal proceder, se hizo posible el ejercicio de las funciones propias de este órgano participativo del Sistema Público de La Rioja (arts. 56.1, 57 y 59 de la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud de La Rioja); y se dio cumplimiento a lo previsto por el art. 9.3 del Decreto 29/2006, de 5 de mayo, por el que se regulan los órganos de participación ciudadana en el Sistema Público de Salud de La Rioja (SPSR). A tenor del referido art. 9.3, el CRS deberá “*recibir información de la Consejería de Salud sobre los Anteproyectos de Ley y Proyectos de disposiciones reglamentarias que afecten a las competencias y organización sanitarias*”, como aquí sucedió.

Habida cuenta su composición (arts. 5 y 6 del Decreto 29/2006), el CRS es un órgano sumamente representativo de la pluralidad de intereses puestos en juego por el SPSR. Por ello, al haberse dado participación a este órgano en el procedimiento reglamentario analizado, sin duda puede entenderse satisfecho el trámite de audiencia en su vertiente *corporativa*.

Con todo, sería preferible que se incorporara al expediente el documento que acredite que el texto fue recibido por el CRS.

D) Todas las alegaciones y observaciones formuladas en el curso del trámite de audiencia han sido analizadas por la Consejería mediante un informe de “*valoración de las alegaciones recibidas*”, de 15 de junio de 2021, dando lugar a un segundo borrador del texto.

6. Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 38 LFAR:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y, a falta de previsión expresa, el de diez días. En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones, cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación de la norma, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El Anteproyecto será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

Sobre esta fase procedimental han de realizarse las siguientes consideraciones:

A) Con carácter previo, y aunque no constituyeran trámites de informe preceptivo, ha de señalarse aquí que la Secretaría General Técnica (SGT), por oficios de 31 de mayo de 2021, remitió también el primer borrador del texto a las Consejerías (en denominación abreviada) de Hacienda, Servicios Sociales, Desarrollo Autonómico, Educación, Sostenibilidad, Agricultura, e Igualdad, así como a las Gerencias del SRS y de la Fundación Hospital de Calahorra (FHC). Sus diferentes alegaciones fueron también

analizadas por la Consejería actuante en el informe de 15 de junio de 2021, antes aludido, y se incorporaron parcialmente al segundo borrador del Anteproyecto.

B) El mismo 31 de mayo de 2021, la SGT de la Consejería actuante recabó el informe del SOISP, Servicio cuya intervención resulta preceptiva conforme al art. 4.1 del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, toda vez que la norma proyectada regula un procedimiento administrativo (el de inscripción registral de los profesionales objetores de conciencia). El SOISP emitió su informe el 10 de junio de 2021.

En este punto, hemos de advertir -para que pueda servir de pauta de actuación en sucesivas ocasiones- que, conforme a la ordenación del procedimiento reglamentario querida por la LFAR'05, resulta sin duda preferible que el informe del SOISP se recabe con posterioridad al trámite de audiencia, y sobre el borrador resultante de dicho trámite. Como hemos razonado en muchos dictámenes (por todos, D.63/13 y los en él citados) los informes preceptivos han de solicitarse y emitirse con posterioridad al trámite de audiencia. La razón de ser ello así es permitir que los órganos de asesoramiento e informe preceptivo puedan pronunciarse en relación con las alegaciones formuladas en la fase de audiencia.

C) Como continuación a lo expuesto en el apartado 3.B) de este Fundamento jurídico, de la memoria económica complementaria que habría de elaborar la Consejería consultante, habría de darse traslado a la DGCP, a fin de que pueda ejercer las competencias que le atribuye el art. 40 LHR (Ley 11/2013, 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja).

Ahora bien, por evidentes razones de economía procedimental, sólo en el caso de que el informe de la DGCP supusiera una modificación del borrador ya examinado por los Servicios Jurídicos, sería preciso retrotraer las actuaciones y: i) someter el nuevo texto al Servicio Jurídico; ii) redactar una nueva Memoria final; y iii) recabar nuevamente el dictamen del Consejo Consultivo.

D) Como se ha señalado ya, la SGT examinó, mediante informe de 15 de junio de 2021, las diversas alegaciones recibidas hasta entonces, y confeccionó un segundo borrador, de 15 de junio de 2021, que fue remitido, el día siguiente, a los Servicios Jurídicos del Gobierno de la CAR. El Servicio Jurídico se pronunció sobre esa segunda versión en su informe de 17 de junio de 2021, de sentido favorable al borrador examinado.

De esta manera, la intervención del Servicio Jurídico ha tenido lugar con el carácter preceptivo y último que exige el art. 39.3 LFAR, como hemos reiterado en numerosas ocasiones (por todos, D.89/18 o D.75/19).

7. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que, en su caso, deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del Anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de consulta previa, audiencia, e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La Memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.

2. El expediente de elaboración se ordenará a partir de la Resolución de inicio seguido del Anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del Anteproyecto, formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente, la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta un Memoria final de 17 de junio de 2021, que analiza pormenorizadamente las observaciones formuladas por los Servicios que han intervenido en el procedimiento reglamentario, y a la que se acompaña el segundo borrador de la disposición proyectada.

8. Resumen conclusivo.

Por lo expuesto, debe concluirse que el procedimiento de elaboración de la disposición general se ha tramitado de manera correcta, con las salvedades formuladas en los apartados 3.B) y 6.C).

Desde el punto de vista procedimental, sólo sería preciso recabar otro informe del Servicio Jurídico, elaborar una nueva Memoria final y remitir el Anteproyecto resultante a este Consejo Consultivo en el caso de que los nuevos trámites (Memoria económica e informe de la DGCP) provocaran alguna modificación en el borrador del Anteproyecto fechado el 15 de junio de 2021.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada; cobertura legal y rango normativo de la misma

1. Competencia de la CAR para dictar la norma proyectada.

La **competencia** de la CAR para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración autonómica.

En este caso, la competencia autonómica resulta con nitidez del art. 9.5 EAR'99, que atribuye a la CAR el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de "*sanidad e higiene*". Esta competencia ha de ejercerse en el marco de las que el art. 149.1.16 CE reserva al Estado sobre "*bases y coordinación general de la sanidad*".

Precisamente, este del art. 149.1.16 CE es -junto al resultante del art. 149.1.1 CE - el título competencial al que el legislador orgánico alude en su DF 2ª. En efecto, sin obviar que la LORE tiene naturaleza de Ley Orgánica y se dicta al amparo del art. 81.1 CE - salvo los preceptos exceptuados en su DF 3ª, que tienen carácter de Ley ordinaria-, lo cierto es que el derecho subjetivo a solicitar y recibir la ayuda para obtener una "*buena muerte*" (en palabras de la Exposición de Motivos de la LORE) se traduce, en último término, en una "*prestación*" que el paciente puede exigir del sistema sanitario, de modo que proporcionar esa ayuda corresponde a los profesionales sanitarios (arts. 11.1 LORE), cuyos derechos y obligaciones son también objeto de regulación por la LORE.

Pues bien, la creación y regulación reglamentaria por la Comunidad Autónoma de La Rioja de la COGEVAR y del RPOC entrañará el ejercicio de una competencia de ejecución en materia sanitaria, algo para lo que nuestra Comunidad Autónoma está habilitada conforme al ya citado art. 9.5 EAR'99.

Sentada la competencia de la CA para regular la materia que nos ocupa dentro del marco estatutario, es necesario verificar la suficiencia de rango de la norma objeto de dictamen y su cobertura legal.

2. Cobertura legal.

Como hemos señalado en el Fundamento de Derecho Primero, relativo a la preceptividad de nuestro dictamen, el Gobierno de La Rioja cuenta para aprobar el reglamento proyectado con la cobertura legal que le brinda la LORE.

Pues bien, el art. 17.2 LORE dispone que corresponde a los Gobiernos autonómicos la creación de las “*Comisiones de Garantía y Evaluación*” y la determinación de su régimen jurídico. Estas Comisiones, “*que tendrán la naturaleza de órgano administrativo*”, están llamadas a garantizar el acceso y el correcto ejercicio del derecho a recibir la ayuda para morir, mediante el desarrollo de las diversas funciones enumeradas por el art. 18 LORE, en relación con los arts. 7.2, 8.4, 8.5, 10, 12 y 14 LORE.

E, igualmente, el art. 16 LORE, tras reconocer el derecho a la objeción de conciencia de los profesionales sanitarios, prevé que las Administraciones sanitarias (en este caso, la CAR, *ex art. 9.5 EAR’99*) creen un Registro de profesionales sanitarios objetores, en el que se inscribirán las correspondientes declaraciones de objeción, con el fin de facilitar a la Administración sanitaria la información precisa para gestionar adecuadamente la prestación de la ayuda a morir.

3. Rango normativo formal.

En cuanto al rango de la norma proyectada, el de Decreto del Consejo de Gobierno es, sin duda, adecuado, pues, como indica el art. 23.i) de la Ley 8/2003: “*corresponde al Consejo de Gobierno: aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos*”; potestad reglamentaria, por lo demás, que el Gobierno de La Rioja tiene atribuida originariamente por el art. 24.1.a) EAR’99.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido del Anteproyecto

1. Consideraciones generales.

El Anteproyecto de Decreto merece a este Consejo Consultivo un juicio general favorable, pues: por un lado, se considera plenamente ajustado a Derecho y respetuoso con los límites en los que deben desenvolverse las competencias de la CAR; y, por otro, su contenido satisface las finalidades propias de la colaboración reglamentaria que reclama la LORE (Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de Eutanasia).

No obstante, se formulan las siguientes **consideraciones sobre preceptos concretos** del texto proyectado.

2. Consideraciones sobre preceptos concretos.

A) Observaciones a la parte expositiva (“Preámbulo”).

El Anteproyecto contiene una parte expositiva denominada “Preámbulo”, expresión que debería suprimirse, por ser propia de normas constitucionales; tampoco debe emplearse la expresión “Exposición de motivos”, por ser más propia de leyes; por lo que se sugiere emplear la expresión “Parte expositiva” o incluso no utilizar ninguna para denominar a la introducción de los reglamentos en la que se explique su contenido. Así lo hemos expresado en dictámenes anteriores, como los D.76/09, D.39/10, D.29/11 o D.46/11, entre otros muchos.

B) Observaciones relativas al art. 5.1 (“Composición” de la COGEVAR).

El art. 5.1 puede prestarse a equívoco porque, tras afirmar que la COGEVAR estará formada por “*un total de siete personas*”, añade que “*actuará asistida por un Secretario*”, sin que quede claro si el Secretario forma o no parte de esas “*siete personas en total*”.

Aunque la duda se resuelve luego acudiendo a los arts. 5.3 y 5.8, parece preferible que, por congruencia terminológica con el art. 5.3 (que emplea la palabra “*miembros*”), el art. 5.1 exprese: **i)** que la COGEVAR estará formada por siete *miembros*; y **ii)** que, además de esos siete miembros, estará asistida por un Secretario, que no tendrá la condición de miembro, lo que, por otra parte, es una posibilidad contemplada por el art. 16.1 LSP (Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del Sector público).

C) Observaciones relativas al art. 5.2. (“Composición” de la COGEVAR).

Creemos que el art. 5.2 contiene un error de redacción y que, donde dice “*miembros de la Gerencia del Servicio Riojano de Salud y cualesquiera otras entidades*”, debería decir “*miembros de la Gerencia del Servicio Riojano de Salud y de cualesquiera otras entidades*”.

D) Observaciones relativas al art. 5.6. (“Composición” de la COGEVAR).

El precepto resultaría más completo si añadiera que el Vicepresidente de la COGEVAR hará las veces de Presidente, no sólo en casos de “*ausencia de éste*”, sino también en los de vacancia y enfermedad.

En este sentido, véase cómo el art. 5.5 dispone que tanto la propuesta como el nombramiento de los miembros de la COGEVAR deberán incluir tres vocales suplentes, “*que actuarán en caso de vacante, ausencia, enfermedad o cualquier otra causa legal*”.

Por cierto, la inclusión de este último inciso (“*cualquier otra causa legal*”) constituye una previsión muy acertada pues el art. 18.a) LORE contempla expresamente una “*causa legal*” que obligará a poner en juego el régimen de suplencias.

En efecto, de acuerdo con el art. 10 LORE, cuando la Comisión de evaluación reciba la comunicación medica prevista por el art. 8.5 LORE, el Presidente de la Comisión designará a dos de sus miembros (un médico y un jurista) para que verifiquen previamente el cumplimiento de los requisitos establecidos por la LORE para recibir la asistencia solicitada. A partir de ahí, y según el art. 10.3 LORE, si esa verificación previa es desfavorable, el interesado podrá elevar una reclamación a la Comisión. Y si el médico y el jurista mantienen discrepancias sobre el resultado, favorable o desfavorable, de esa verificación, tales discrepancias serán resueltas por la Comisión.

Pues bien, el art. 18.a) establece que, en esos dos supuestos del art. 10.3, los miembros de la Comisión que hayan realizado la verificación previa no podrán ya participar en el posterior examen y revisión que ha de hacer el pleno de la Comisión.

Por ello, estando prevista por la propia LORE una “*causa legal*” que impide la participación de aquellos dos miembros, resulta razonable que el art. 5.5 del Anteproyecto incluya, como cuarto supuesto en el que tendrán que intervenir sus suplentes (junto a los de vacancia, ausencia o enfermedad), el de la concurrencia de “*cualquier otra causa legal*”. Y es que, efectivamente, en el escenario descrito por el art. 18.a) LORE, para que, en las sesiones de la COGEVAR, puedan seguir participando siete miembros, será preciso hacer uso del referido régimen de suplencias.

E) Observaciones relativas a los arts. 5.7 y 5.8. (“*Composición*” de la COGEVAR).

Resulta aconsejable que los apartados reseñados precisen la fecha de inicio del cómputo de los tres años de mandato de los miembros de la Comisión y de los cinco años de mandato del Secretario.

Esos plazos deberían comenzar en la fecha de sus respectivos nombramientos o, si estuviera previsto un acto específico de toma de posesión por los nombrados, desde la fecha de sus tomas de posesión.

F) Observaciones relativas al art. 9.3. (“*Convocatoria de sesiones*”).

Para que el precepto sea respetuoso con el art. 17.2 LSP, la válida constitución de la COGEVAR en segunda convocatoria deberá requerir la presencia (además del Secretario) del Presidente y de *otros tres miembros*; no de “*otros dos miembros*”, como señala el art. 9.3 analizado.

El art. 17.2 LSP dispone que, “*para la válida constitución del órgano, a efectos de la celebración de sesiones, deliberaciones y toma de acuerdos, se requerirá la asistencia... del Presidente y Secretario o, en su caso, de quienes les suplan, y la de la mitad, al menos, de sus miembros*”. Pues bien, en este caso, dado que los miembros de la COGEVAR son siete, sólo si están presentes el Presidente y otros tres miembros más se asegura que los miembros asistentes a la sesión (cuatro, en total) suponen la mitad, al menos, de los siete totales de la COGEVAR.

Debe llamarse la atención aquí sobre el hecho de que el art. 17.2 LSP se dicta al amparo de la competencia que al legislador estatal reserva el art. 149.1.18 CE (DF 14ª LSP), por lo que resulta de aplicación, no sólo a los órganos colegiados de la Administración General del Estado (AGE), sino también a los de la Administración Pública de la CAR (APCAR).

G) Observaciones relativas al art. 10.1. (“Acuerdos y actas”).

Conforme al art. 10.1, inciso primero: “*con carácter general, los acuerdos se adoptarán por mayoría de votos. Existirá mayoría cuando, una vez computados los votos emitidos por los asistentes, los afirmativos supongan, como mínimo, la mitad más uno de los presentes*”. Este apartado suscita las siguientes consideraciones.

i) Estimamos que el inciso “*con carácter general*” debería suprimirse. Primero, porque, como órgano administrativo colegiado que es, la COGEVAR ha de adoptar todos sus acuerdos “*por mayoría de votos*”. Ello es así con arreglo al art. 17.5 LSP, que es un precepto aplicable a todas las Administraciones Públicas (conforme a la ya citada DF 14ª LSP) y al que debe entenderse hecha ahora la remisión contenida en el art. 17.4 de la Ley autonómica 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la CAR.

Por lo expuesto, la expresión “*con carácter general*” resulta superflua y debe suprimirse. Además, esa mención se presta a una interpretación según la cual algunos tipos de acuerdos deberían adoptarse, como excepción, por mayoría cualificada o unanimidad, aspecto sobre el cual el Anteproyecto no hace ninguna mención, al margen de que pudiera o no contemplar alguna excepción (que, a nuestro juicio, no es el caso).

ii) El art. 10.1 establece un concepto de “*mayoría*”, según el cual “*existirá mayoría cuando, una vez computados los votos emitidos por los asistentes, los afirmativos supongan, como mínimo, la mitad más uno de los presentes*”.

Tampoco este inciso nos parece ajustado al art. 17.5 LSP. Existe mayoría cuando los votos afirmativos superan en número a los negativos. Exigir que los votos afirmativos sean más de la mitad del total de los emitidos entraña imponer una suerte mayoría cualificada (*absoluta*, si quiere expresarse así) que no prevén ni el art. 17.5 LSP ni el art. 18 LORE.

Ciertamente, hay algunos apartados del art. 18 LORE que indican que las Comisiones han de adoptar algunas decisiones por mayoría “*simple*” (p. ej. art. 18.b LORE), pero el art. 18 LORE no establece expresamente que el resto deban acordarse por mayoría absoluta, algo que, si hubiera querido, el legislador de 2021 habría podido hacer.

Más bien al contrario, el legislador orgánico, al calificar las Comisiones autonómicas como “*órganos administrativos*”, y dejar a los Gobiernos autonómicos la determinación de “*su régimen jurídico*” (art. 17.2 LORE), permite concluir que, en la determinación de ese régimen, el Poder Ejecutivo de la CAR ha de actuar dentro del marco de distribución competencial del art. 149.1.18 CE, y, por tanto, con respeto a las disposiciones dictadas por el Estado al amparo de ese precepto constitucional. Consideración que se refuerza con la remisión que hace la DT Única LORE a las reglas sobre órganos colegiados establecidas por los arts. 15 a 22 LSP, tanto con carácter general, como, específicamente, para los de la Administración General del Estado (AGE).

H) Observación relativa al Capítulo III (“*Registro de Profesionales sanitarios objetores de conciencia*”).

Como consideración general al Capítulo III del Anteproyecto, el procedimiento para la declaración de objeción de conciencia por él regulado y el Registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia parecen estar previstos en exclusiva para los “*profesionales sanitarios del Servicio Riojano de Salud*” (art. 15.1), pues el Capítulo III no realiza mención expresa alguna a los profesionales sanitarios que desempeñen sus servicios en Centros privados y concertados ubicados en el territorio de la CAR.

Esta omisión debería subsanarse con una previsión expresa, del tenor que se estime suficiente: i) porque el art. 14 LORE dispone que “*la prestación de la ayuda para morir se realizará en Centros sanitarios públicos, privados o concertados, y en el domicilio, sin que el acceso y la calidad asistencial de la prestación puedan resultar menoscabados por el ejercicio de la objeción de conciencia sanitaria o por el lugar donde se realiza*”; y ii) porque el art. 16.1 LORE, al delimitar el ámbito subjetivo de ese derecho a la objeción de conciencia, no lo restringe a los profesionales que desarrollen su actividad en los Centros públicos, sino que lo extiende, sin establecer distinción alguna, a todos “*los profesionales sanitarios directamente implicados en la prestación de ayuda para morir*”.

Por ello, los profesionales que presten sus servicios en Centros privados y concertados deben poder acceder al Registro autonómico previsto por el art. 16.2 LORE, que es el que la norma proyectada pretende ahora regular.

Repárese, además, en que los Centros sanitarios concertados tienen la condición de recursos del Sistema Público de Salud de La Rioja (SPSR), conforme al art. 34.1.c) LSR. Y así, si el art. 12.2 del Anteproyecto dispone que se inscribirán en el Registro las

declaraciones de objeción “*de los profesionales sanitarios del SPSR*”, parece lógico que, por coherencia interna, el Capítulo III prevea el acceso al Registro de las declaraciones de objeción de los profesionales que realizan sus actividades en tales Centros concertados.

I) Observación relativa al art. 15.1.c) ("*Procedimiento para la declaración de objeción de conciencia*").

En relación con las declaraciones de objeción de conciencia, el art. 15.1.c) del Anteproyecto dispone que "*tanto la declaración como su revocación deberán presentarse con antelación suficiente, mínima de cinco días naturales posteriores a la primera solicitud de la prestación de asistencia*".

El inciso "*primera solicitud de la prestación de asistencia*" se presta a dos posibles interpretaciones.

-Una, según la cual el profesional sanitario podrá presentar su declaración (o revocar la objeción que ya hubiera formulado) en el plazo máximo de cinco días naturales siguientes al momento en que un paciente concreto le formule la primera solicitud de asistencia *de ese paciente*.

-Y otra, según la cual el profesional sanitario deberá presentar su declaración (o revocar la objeción que ya hubiera formulado) como muy tarde dentro del plazo de los cinco días naturales siguientes al momento en el que, *por vez primera para el profesional sanitario*, un paciente, en general, le solicite la asistencia. Según esta segunda interpretación, si, en la primera ocasión en la que un paciente le solicita asistencia, el profesional sanitario no presenta su declaración (o no revoca la objeción que ya hubiera formulado) no podría ya en ocasiones futuras y para otros pacientes declarar su objeción o revocarla.

Parece claro que el sentido que el redactor del texto ha querido dar al art. 15.1.c) es el primero, que es el que resulta sistemáticamente coherente con las numerosas menciones que la LORE realiza a la "primera solicitud" del paciente (v gr, 7.2 y 8.1 LORE).

Pero, en la medida en que el tenor de ese apartado puede resultar equívoco, es preciso evitar disipar cualquier duda e impedir esa segunda interpretación. El derecho a la objeción de conciencia que reconoce y protege el art. 16.1 LORE constituye una manifestación de la libertad ideológica (art. 16.1 CE), y forma parte del contenido de ese derecho del profesional sanitario el que su titular pueda modificar a lo largo del tiempo sus convicciones íntimas sobre la procedencia, o no, de prestar a los pacientes la ayuda para morir.

CONCLUSIONES

Primera

En el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Decreto se han cumplido los requisitos formales y procedimentales establecidos por la normativa aplicable, con las salvedades indicadas en el Fundamento Jurídico Segundo, apartados 3.B) y 6.C).

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada, que cuenta con la cobertura legal necesaria y el rango normativo formal procedente.

Tercera

El Anteproyecto de Decreto es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones realizadas, en el Fundamento de Derecho Quinto de este dictamen, a preceptos concretos del texto proyectado y, en particular, a los arts. 9.3 y 10.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez Caballero