

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11020 *Pleno. Sentencia 151/2014, de 25 de septiembre de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 825-2011. Interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados en relación con la Ley Foral de Navarra 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo. Reserva de ley orgánica, condiciones básicas de igualdad y derechos a la libertad ideológica y a la intimidad: constitucionalidad de la regulación foral del registro de profesionales que objetan a la práctica del aborto; nulidad del precepto legal que regula el régimen de acceso a la información contenida en el registro. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trias, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 825-2011, promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, contra La Ley Foral de Navarra 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo, al considerar que la Ley en su totalidad vulnera los arts. 81, 149.1.1 y 139.1 de la Constitución y por entender que los arts. 1 b), 3, 4, 5 y 6 de la citada Ley Foral vulneran los derechos a la libertad ideológica (art. 16.1 CE) y a la intimidad (art. 18.1 CE). Ha comparecido y formulado alegaciones el Letrado del Parlamento de Navarra, en la representación que legalmente ostenta. Ha comparecido el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 11 de febrero de 2011 se promovió recurso de inconstitucionalidad por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, contra La Ley Foral 16/2010, de 8 de noviembre, por la que crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo.

a) El escrito de recurso comienza haciendo referencia a la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, cuyo art. 19.2 reconoce a los profesionales sanitarios directamente implicados en la interrupción voluntaria del embarazo el derecho a ejercer la objeción de conciencia. Para los recurrentes dicha Ley no prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan proceder a la regulación del ejercicio de tal derecho, ni contempla la creación de un registro en el que deban inscribirse los profesionales médicos y sanitarios que decidan

ejercerlo, sino que, a su juicio, la única competencia que la Ley estatal atribuye a las Comunidades Autónomas y, en concreto, a sus autoridades sanitarias, se encuentra en la disposición final quinta, que dispone la obligación de «garantizar la prestación contenida en la red sanitaria pública en la Comunidad Autónoma de residencia de la mujer embarazada, siempre que así lo solicite la embarazada».

b) Una vez expuestos los datos precedentes, los Diputados recurrentes consideran que la inconstitucionalidad de la Ley Foral impugnada se fundamenta en dos motivos distintos. El primero se refiere a la falta de competencia de la Comunidad Foral de Navarra para regular por medio de una ley foral el ejercicio de la objeción de conciencia en relación a las interrupciones voluntarias del embarazo, así como para crear un registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia. Caso de ser estimado este motivo, entienden que toda la Ley debería ser declarada inconstitucional, habida cuenta que dicha incompetencia afectaría a la totalidad de lo regulado. El segundo de los motivos aducidos alude al contenido material de la Ley Foral, al entender los recurrentes que sus preceptos limitan de forma desproporcionada el ejercicio de la libertad ideológica y de conciencia, toda vez que, a su juicio, se exige a los ciudadanos que deciden ejercer este derecho el cumplimiento de unas obligaciones que exceden los términos de la normativa estatal y que implican una discriminación.

c) Con respecto al primero de los motivos de inconstitucionalidad invocados, los recurrentes afirman que la objeción de conciencia a la interrupción voluntaria del embarazo constituye una parte esencial del ejercicio del derecho fundamental a la libertad ideológica reconocida en el art. 16.1 CE, citando en este sentido la STC 53/1985, FJ 14, razón por la que consideran de aplicación todas las garantías materiales y formales que la Constitución establece para el desarrollo normativo de los derechos y libertades fundamentales; entre ellas, que su contenido esencial y sus condiciones básicas se regulen mediante una ley estatal (art. 149.1.1 CE), orgánica (art. 81.1 CE) y en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos (art. 139.1 CE). Así, alegan que la Ley impugnada está desarrollando elementos esenciales del contenido de un derecho fundamental, materia reservada a la ley orgánica; también consideran que la Ley Foral está regulando las condiciones básicas del ejercicio del derecho a la objeción de conciencia de los profesionales sanitarios rebasando las competencias normativas propias de las Comunidades Autónomas y produciendo una desigualdad entre los españoles que vulneraría lo dispuesto en el art. 139.1 CE, en conexión con el art. 149.1.1 CE. Como argumento concreto para fundamentar esta denuncia los recurrentes citan el art. 3.5 de la Ley Foral 16/2010, señalando que «si no se formula la declaración de objeción de conciencia en el plazo señalado por la norma o no se utiliza el modelo obligatorio no se procederá a admitir dicha objeción», lo que califican de inconstitucional, añadiendo que la creación del registro, al afectar al contenido de un derecho fundamental, ha de hacerse mediante ley orgánica.

d) En relación con el segundo de los motivos de inconstitucionalidad aducidos, los recurrentes impugnan los arts. 1 b), 3, 4, 5 y 6 de la Ley Foral 16/2010, de 8 de noviembre, por vulnerar el principio de proporcionalidad y el principio de *favor libertatis* en relación con el derecho a la libertad ideológica (art. 16.1 CE) y con el derecho a la intimidad (art. 18.1 CE).

Concretan esta denuncia afirmando, en primer lugar, que el art. 3 de la Ley impugnada resulta inconstitucional, toda vez que impone una serie de restricciones al ejercicio del derecho afectado que resultan innecesarias, desproporcionadas y que exceden lo contemplado en el art. 19.2 de la Ley Orgánica 2/2010, por las siguientes razones. Porque exige que el objetor especifique cuál o cuáles de los supuestos de interrupción voluntaria del embarazo recogidos en la citada Ley Orgánica objeta, especificación que no viene requerida por la Ley estatal, lo que implica, según los recurrentes, una limitación del derecho fundamental a la libertad ideológica o de conciencia, puesto que permitiría clasificar a los profesionales sanitarios atendiendo al tipo de supuesto o supuestos respecto de los que objetan. Porque la Ley estatal solo exige que la declaración de objeción de conciencia se haga «por escrito», pero no obliga a cumplimentar un impreso concreto, ni a la inscripción en un registro de objetores, lo que implica, a su juicio, una

restricción desproporcionada del derecho fundamental, queja que también extienden a la existencia de una cláusula en dicho modelo relativa al consentimiento de la recogida y tratamiento de los datos de carácter personal que «resulten adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito de esta declaración». Porque exige que la declaración de objeción de conciencia se presente con una antelación mínima de siete días hábiles, mientras que la Ley estatal solo exige que se haga anticipadamente, aduciendo que en muchos casos el profesional puede enterarse con menos de siete días de antelación de que ha de intervenir en un caso de interrupción voluntaria del embarazo y, en consecuencia, no pueda cumplir los requisitos exigidos para ejercer su derecho a la objeción de conciencia. Por último, porque prevé que «la Dirección del Centro denegará la inscripción», si las solicitudes no cumplen los requisitos legales, atribuyendo, según los recurrentes, «a una autoridad privada —como es el director del centro sanitario— la facultad de negar al personal médico y sanitario el ejercicio de su derecho fundamental a la libertad ideológica y de creencias».

e) Asimismo, entienden que los arts. 1 b) y 4 de la Ley son inconstitucionales porque la necesidad de gestionar adecuadamente la prestación relativa a la interrupción voluntaria del embarazo no requiere la existencia un registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia, ni resulta necesario saber el nombre de los médicos y sanitarios objetores, al tiempo que su creación puede convertirse «en un elemento de coacción que puede llegar a impedir, por el temor a represalias o discriminaciones, el libre ejercicio del derecho a la libertad de conciencia que reconoce el art. 16.1 CE, por lo que debe ser considerado contrario al principio de proporcionalidad, al existir otras medidas menos onerosas para el derecho e igualmente idóneas para la finalidad pretendida, sin que exista justificación suficiente para el sacrificio del derecho fundamental que supone la creación del Registro de objetores». En este sentido, los recurrentes aducen literalmente que se está elaborando «una lista negra» de determinados profesionales cuyo único «delito» ha sido ejercer un derecho fundamental que les reconoce la Constitución.

f) Para los recurrentes el art. 5 de la Ley impugnada, que regula «el acceso al Registro», también resulta contrario al derecho fundamental garantizado en el art. 16.1 CE, al entender que dicho precepto establece una legitimación muy amplia para acceder a una información que forma parte del contenido de un derecho fundamental, sobre todo en el apartado en el que establece que «podrán acceder aquellas personas que autorice expresamente la persona titular de la Gerencia del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, en ejercicio legítimo de sus funciones», toda vez que, a su juicio, se autoriza el acceso a «personas indeterminadas», sin especificar las razones o el contexto en el que se solicitan dichos datos y, además, sin contemplar la previa autorización del interesado, argumentos que se extienden para sostener la inconstitucionalidad del art. 6 de la Ley Foral, que contempla la posibilidad de que dichos datos se utilicen «con fines exclusivamente organizativos, estadísticos, científicos o sanitarios», concluyendo que «no existe un fin legítimo que justifique la necesidad de crear un Registro de objetores, y su creación solo responde a los deseos de dificultar el libre ejercicio del derecho fundamental a la libertad ideológica, por lo que resulta inadmisibles en nuestro sistema constitucional».

En virtud de todo lo expuesto los Diputados recurrentes interesan del Tribunal que tenga por interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley Foral 16/2010, de 8 de noviembre, y que dicte Sentencia por la que se declare su inconstitucionalidad y nulidad o, en su defecto, que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 1 b), 3, 4, 5 y 6 de dicha Ley Foral. Asimismo, solicitan la tramitación preferente del recurso y la suspensión de la Ley Foral 16/2010.

2. Mediante providencia del Pleno de fecha 15 de marzo de 2011 se acordó, con carácter previo al pronunciamiento sobre la admisión del recurso de inconstitucionalidad, conceder al comisionado de los Diputados recurrentes un plazo de diez días para concretar la Ley que se pretende impugnar en el presente recurso de inconstitucionalidad, toda vez que en la demanda del recurso se señala como objeto del mismo la Ley Foral 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el registro de profesionales en relación

con la interrupción voluntaria del embarazo, mientras que en la documentación que se acompaña, tanto en la certificación suscrita el 10 de febrero de 2011 por el Secretario general del grupo parlamentario popular del Congreso, como en el escrito de ratificación de la voluntad de los Diputados firmantes, se identifica como ley a impugnar la Ley Foral 17/2010, de 8 de noviembre, de derechos y deberes de las personas en materia de salud en la Comunidad Foral de Navarra.

3. Por ATC 55/2011, de 17 de mayo, el Pleno acordó inadmitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, al entender que ninguno de los documentos aportados por el comisionado en el trámite de subsanación abierto por la providencia de 15 de marzo de 2011 acreditaba que se hubiese producido el previo acuerdo de los Diputados recurrentes para la impugnación de la Ley Foral 16/2010 dentro del plazo de tres meses desde su publicación en el «Boletín Oficial de Navarra» (art. 33.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC), plazo que venció el 15 de febrero de 2011, pues dicha voluntad impugnatoria no se hizo efectiva hasta el 22 de marzo de 2011.

4. El comisionado de los Diputados recurrentes interpuso recurso de súplica contra el ATC 55/2011, de 17 de mayo, interesando su revocación y solicitando que se tenga por subsanado el defecto advertido y se dicte nuevo Auto por el que se acuerde la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad; o bien, subsidiariamente, que se conceda nuevo plazo para acreditar que la voluntad manifestada por los Diputados recurrentes en su escrito de 10 de febrero de 2011 era la de impugnar la Ley Foral 16/2010, de 8 de noviembre. Mediante ATC 98/2011, de 22 de junio, se tiene por subsanado el defecto advertido en la providencia de 15 de marzo de 2011, y se acuerda, en consecuencia, la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad promovido por los Diputados recurrentes del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra la Ley Foral 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo.

5. Por providencia de 22 de junio de 2011, el Pleno de este Tribunal, conforme a lo acordado en el citado ATC 98/2011, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus respectivos Presidentes, y al Gobierno de la Nación, a través del Ministerio de Justicia, así como al Parlamento y al Gobierno de Navarra, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Por último, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Navarra».

6. Mediante escrito registrado el 7 de julio de 2011, el Letrado del Parlamento de Navarra se personó en el proceso en nombre de dicha Cámara y evacuó el trámite de alegaciones relativo a la solicitud de suspensión cautelar de la Ley Foral impugnada, interesando su denegación. Las demás partes emplazadas no formularon alegaciones sobre la petición de suspensión dentro del plazo conferido al efecto.

7. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 13 de julio de 2011, comunicó que la Mesa de la Cámara adoptó el acuerdo de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

8. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 15 de julio de 2011, comunicó que la Mesa de la Cámara había adoptado el acuerdo de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, con remisión a la Dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

9. El Abogado del Estado presentó escrito ante este Tribunal el 21 de julio de 2011, personándose en representación del Gobierno de la Nación sin presentar alegaciones y a los solos efectos de que se le notifiquen las resoluciones que se dicten.

10. Con fecha 26 de julio de 2011 se registró en este Tribunal escrito del Letrado del Parlamento de Navarra, en nombre y representación de la Cámara, quien solicita que se inadmita el recurso de inconstitucionalidad por entender que no se ha acreditado en tiempo hábil la voluntad impugnatoria de los Diputados, manifestando en este sentido su disconformidad con los argumentos expuestos a favor de la admisión en el ATC 98/2011 y exponiendo que lo que se planteó como una subsanación en realidad es una nueva ratificación de la voluntad de recurrir, pero fuera del plazo hábil de tres meses establecido en el art. 33 LOTC en relación con el art. 32 LOTC. Subsidiariamente solicita que el recurso se desestime en su integridad, formulando las siguientes alegaciones a favor de la constitucionalidad de la Ley Foral impugnada:

a) La representación del Parlamento de Navarra comienza su escrito de alegaciones recordando que la Ley Orgánica 2/2010 forma parte de las bases de la sanidad y regula, por primera vez en el ordenamiento jurídico español, el derecho a la objeción de conciencia de los profesionales sanitarios directamente implicados en la interrupción voluntaria del embarazo. También expone que, al amparo de lo previsto en el art. 148.1.21 CE, el artículo 53 de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA) otorga a la Comunidad Foral, en materia de sanidad, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, así como la competencia para organizar y administrar todos los servicios sanitarios dentro de su territorio, lo que se concreta en la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de salud que, en lo que se refiere a la prestación sanitaria relativa a la interrupción voluntaria del embarazo, establece que las autoridades sanitarias salvaguardarán que en la red asistencial pública y dentro de la región sanitaria de Navarra se garantice dicha prestación por medio de equipos médico-sanitarios propios o contratados externamente. En este sentido, entiende que este es el contexto normativo en el que ha de enmarcarse la Ley Foral 16/2010, de 8 de noviembre, cuya constitucionalidad se cuestiona, señalando que dicha Ley se contrae al establecimiento de normas procedimentales y organizativas, incardinadas en el servicio público sanitario de la Comunidad Foral, orientadas a dotar de efectividad al ejercicio del derecho a la objeción de conciencia por los sanitarios afectados, sin menoscabo de la adecuada gestión de la prestación sanitaria de la interrupción voluntaria del embarazo, en los términos en que ambos derechos son garantizados en la Ley Orgánica 2/2010.

b) En segundo término, el representante del Parlamento navarro sostiene que la Ley impugnada no incurre en la vulneración de lo dispuesto en el arts. 81.1 CE, porque no existe un derecho fundamental de carácter general a la objeción de conciencia amparado en la libertad ideológica y religiosa reconocida en el art. 16.1 CE, dado que la Constitución solo prevé expresamente la objeción de conciencia al servicio militar (art. 30.2 CE), lo que justifica que el derecho a la objeción de conciencia de los profesionales sanitarios para practicar interrupciones voluntarias del embarazo esté recogido en un precepto con valor de ley ordinaria (art. 19.2 de la Ley Orgánica 2/2010). No obstante, argumenta que, aún en el caso de que la objeción de conciencia constituyese un derecho fundamental, el contenido de la Ley impugnada se limita a regular aspectos adjetivos, procedimentales y organizativos del ejercicio del derecho a la objeción de conciencia a la interrupción voluntaria del embarazo en el seno del Servicio Navarro de Salud, por lo que, de acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, no se vulneraría en ningún caso el art. 81.1 CE.

c) Tampoco se infringe, a su juicio, lo dispuesto en los arts. 139.1 y 149.1.1 CE, pues en virtud de la competencia que tiene atribuida la Comunidad Foral de Navarra en materia de sanidad, ex arts. 148.1.21 CE y 53 LORAFNA, está plenamente facultada para emanar una ley foral como la que es objeto de recurso, pues contempla medidas organizativas y procedimentales que gozan de una justificación formal y material plena en

pro de la efectividad del acceso garantizado a una prestación sanitaria, perfectamente ajustadas a los requerimientos constitucionales y a la Ley Orgánica 2/2010.

d) En cuanto a la impugnación de los arts. 1 b), 3, 4, 5 y 6 de la Ley Foral 16/2010, por vulnerar el principio de proporcionalidad y el principio de *favor libertatis* en relación con los derechos a la libertad ideológica (art. 16.1 CE) y a la intimidad (art. 18.1 CE), el Letrado del Parlamento de Navarra aduce, respecto de los arts. 1 b) y 4, que Ley recurrida únicamente trata de conciliar el ejercicio de la objeción de conciencia con la garantía del acceso a la prestación de la interrupción voluntaria del embarazo, por lo que resulta necesaria la creación de un registro para probar que el derecho se ha ejercido en la debida forma y para garantizar la confidencialidad, pues los datos contenidos en el mismo están protegidos por la Ley Orgánica de protección de datos de carácter personal (LOPD) y son necesarios para que los responsables del servicio público de salud puedan organizar debidamente la prestación de la interrupción voluntaria del embarazo en los supuestos legalmente previstos.

e) En relación con el art. 3 de la Ley impugnada, expone que la necesidad de especificar para cuáles de los supuestos recogidos en la Ley Orgánica 2/2010 se objeta no supone un límite, sino que dota de mayor ámbito de libertad al eventual objetor, pues le permite rechazar la práctica del aborto en todos los supuestos legales o sólo en alguno de ellos. Por otra parte, entiende que razones de certeza y seguridad jurídica, tanto para el personal sanitario como para la Administración, aconsejan la utilización de un modelo normalizado, tal como ocurre en tantos supuestos de relaciones jurídicas establecidas entre la Administración y su personal, lo que deriva de la necesidad de que el derecho se ejercite mediante declaración por escrito, siendo también razonable y lógico, a su juicio, que la declaración de objeción de conciencia se haga con siete días de antelación, indicando, a modo de ejemplo, que la legislación italiana exige una antelación de treinta días. Asimismo sostiene que la denegación de la inscripción en el registro por el incumplimiento de alguno de los requisitos exigidos no implica la prohibición del ejercicio del derecho a la objeción de conciencia, como insisten los recurrentes, aunque pueda tener otras consecuencias en el plano de la eficacia probatoria de la declaración o en el terreno de la responsabilidad disciplinaria del personal.

f) Por último, afirma que los arts. 5 y 6 de la Ley Foral 16/2010 son plenamente constitucionales pues, por un lado, considera razonable que, atendiendo a la finalidad del registro, puedan acceder al mismo las personas titulares de la dirección del centro, de las direcciones médicas y de las direcciones de enfermería en los hospitales del Servicio Navarro de Salud, así como aquellas personas que autorice expresamente la persona titular de la Gerencia del Servicio Navarro de Salud «en ejercicio legítimo de sus funciones»; y, por otro, la referencia a la utilización de la información del registro «con fines organizativos, estadísticos, científicos y sanitarios», reproduce lo dispuesto en el art. 4.2 LOPD.

11. Por ATC 132/2011, de 18 de octubre, este Tribunal denegó la suspensión solicitada por los recurrentes, razonado que, fuera de lo previsto en los arts. 161.2 CE y 30 LOTC, el Tribunal Constitucional carece de potestades o poderes implícitos para suspender de oficio las leyes impugnadas en los procesos constitucionales.

12. Mediante providencia de 23 de septiembre de 2014 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 25 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Conforme se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes de esta Sentencia, el presente recurso de inconstitucionalidad ha sido promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra la Ley Foral de Navarra 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo, por considerar que la Ley en su totalidad vulnera los arts. 81, 149.1.1 y 139.1 CE, y por entender que los

arts. 1 b), 3, 4, 5 y 6 de la citada Ley Foral infringen los principios de proporcionalidad y de *favor libertatis* en relación con los derechos fundamentales a la libertad ideológica (art. 16.1 CE) y a la intimidad (art. 18.1 CE).

Los Diputados recurrentes argumentan que la inconstitucionalidad de la Ley Foral impugnada se fundamenta en dos motivos. El primero se refiere a la falta de competencia de la Comunidad Foral de Navarra para regular por medio de una ley el procedimiento de declaración de objeción de conciencia de los profesionales sanitarios directamente implicados en la interrupción voluntaria del embarazo, así como para crear un registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a dicha práctica. En segundo término, los recurrentes aducen que los preceptos anteriormente citados limitan de forma desproporcionada el ejercicio de la libertad ideológica y de la intimidad, al exigir, a quienes deciden ejercer el derecho a la objeción de conciencia, el cumplimiento de unas obligaciones que, a su juicio, exceden los términos de la normativa estatal.

Por su parte, el Letrado del Parlamento de Navarra, en la representación que legalmente ostenta y con los argumentos que han quedado expuestos con detalle en los antecedentes, solicita la desestimación del recurso, al entender que no concurre ninguna de las tachas de inconstitucionalidad alegadas.

2. Antes de entrar en el fondo de las cuestiones suscitadas en este proceso es necesario examinar si, como indica la representación procesal del Parlamento navarro, este recurso de inconstitucionalidad debe ser inadmitido, porque los recurrentes no han acreditado en tiempo hábil su voluntad de recurrir la Ley Foral 16/2010. Pues bien, esta cuestión ya ha sido resuelta en el ATC 98/2011, de 22 de junio, cuyos fundamentos procede reiterar, y en el que estimamos el recurso de súplica interpuesto por el comisionado de los Diputados recurrentes razonando, entre otros extremos, que «de los hechos y circunstancias concurrentes en el presente supuesto cabe deducir que la voluntad de los Diputados recurrentes, expresada dentro del plazo establecido en el art. 33.1 LOTC, es efectivamente la de impugnar la Ley Foral 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo, habiendo incurrido en el error en los escritos iniciales de referirse a la Ley 17/2010, de 8 de noviembre, de derechos y deberes de las personas en materia de salud en la Comunidad Foral de Navarra; error que ha de entenderse subsanado a la vista de los escritos presentados el 22 de marzo de 2011 por los Diputados recurrentes en contestación al requerimiento contenido en la referida providencia de 15 de marzo de 2011, lo que determina la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad» (FJ 2).

3. Descartada la concurrencia del óbice procesal, procede que pasemos a analizar los motivos en los que los recurrentes fundamentan las infracciones constitucionales, comenzando por resolver si, como aducen, la Comunidad Foral de Navarra carece de competencia para regular por medio de una ley foral la forma en que debe ejercerse la objeción de conciencia a la práctica de interrupciones voluntarias del embarazo.

En este sentido, el presente recurso de inconstitucionalidad debe enmarcarse en el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias en materia de sanidad. En relación con este marco competencial es preciso recordar que el art. 149.1.16 CE establece que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de «sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad», y que en relación con el concepto de «bases» nuestra doctrina constitucional ha venido sosteniendo que por tales han de entenderse los principios normativos generales que informan u ordenan una determinada materia, constituyendo, en definitiva, el marco o denominador común de necesaria vigencia en el territorio nacional. Lo básico es, de esta forma, lo esencial, lo nuclear, o lo imprescindible de una materia, en aras de una unidad mínima de posiciones jurídicas que delimita lo que es competencia estatal y determina, al tiempo, el punto de partida y el límite a partir del cual puede ejercer la Comunidad Autónoma, en defensa del interés general, la competencia asumida en su Estatuto. Con esa delimitación material de lo básico se evita que puedan dejarse sin contenido o cercenarse las competencias

autonómicas, ya que el Estado no puede, en el ejercicio de una competencia básica, agotar la regulación de la materia, sino que debe dejar un margen normativo propio a la Comunidad Autónoma (SSTC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1; 69/1988, de 19 de abril, FJ 5; 102/1995, de 26 de junio, FFJJ 8 y 9; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 5; 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6; 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 8; 126/2002, de 23 de mayo, FJ 7; 24/2002, de 31 de enero, FJ 6; 37/2002, de 14 de febrero, FJ 9; y 1/2003, de 16 de enero, FJ 8).

Por tanto, ni la fijación de las bases ni la coordinación general a la que también se refiere la regla 16 del art. 149.1 CE (que persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones, según las SSTC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2; 42/1983, de 20 de mayo, FJ 3 y 80/1985, de 4 de julio, FJ 2, entre otras), deben llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias que las Comunidades Autónomas hayan asumido en materia de sanidad (STC 98/2004, de 25 de mayo, FJ 6; y STC 22/2012, de 16 de febrero, FJ 3). En consecuencia, la Constitución no sólo atribuye al Estado una facultad, sino que le exige que preserve la existencia de un sistema normativo sanitario nacional con una regulación uniforme mínima y de vigencia en todo el territorio español, sin perjuicio de las normas que sobre la materia puedan dictar las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivas competencias, dirigidas, en su caso, a una mejora en su ámbito territorial de ese mínimo común denominador establecido por el Estado (SSTC 98/2004, de 25 de mayo, FJ 7 y, más recientemente, 22/2012, de 16 de febrero, FJ 6).

De acuerdo con la doctrina expuesta, debemos tener en cuenta, en primer lugar, que la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, forma parte de las bases de la sanidad, disponiendo, en su art. 19.2, que «[l]os profesionales sanitarios directamente implicados en la interrupción voluntaria del embarazo tendrán el derecho de ejercer la objeción de conciencia sin que el acceso y la calidad asistencial de la prestación puedan resultar menoscabadas por el ejercicio de la objeción de conciencia. El rechazo o la negativa a realizar la intervención de interrupción del embarazo por razones de conciencia es una decisión siempre individual del personal sanitario directamente implicado en la realización de la interrupción voluntaria del embarazo, que debe manifestarse anticipadamente y por escrito». Este derecho ha de hacerse compatible con lo dispuesto en el art. 18 de la misma Ley, en el que se fija que «los servicios públicos de salud, en el ámbito de sus respectivas competencias, aplicarán las medidas precisas para garantizar el derecho a la prestación sanitaria de la interrupción voluntaria del embarazo en los supuestos y con los requisitos establecidos en esta Ley. Esta prestación estará incluida en la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud», así como con lo previsto en el art. 17 de la citada norma, que fija, entre otros extremos, que todas las mujeres que manifiesten su intención de someterse a una interrupción voluntaria del embarazo «recibirán información sobre los distintos métodos de interrupción del embarazo, las condiciones para la interrupción previstas en esta Ley, los centros públicos y acreditados a los que se pueda dirigir y los trámites para acceder a la prestación, así como las condiciones para su cobertura por el servicio público de salud correspondiente».

En segundo lugar, hemos de señalar que, de acuerdo con lo contemplado en el art. 148.1.21 CE, el art. 53 de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA) otorga a la Comunidad Foral en materia de sanidad el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, así como la competencia para organizar y administrar todos los servicios sanitarios dentro de su territorio. Por otra parte, por Real Decreto 1680/1990, de 28 de diciembre, en cumplimiento de las previsiones contenidas en la disposición transitoria cuarta de la LORAFNA, se transfirieron a la Comunidad Foral, entre otras, las siguientes funciones y servicios correspondientes a sus competencias en materia de asistencia sanitaria: los servicios y funciones de los centros y establecimientos sanitarios, asistenciales y administrativos de la Seguridad Social gestionados por el Instituto Nacional de la Salud;

los servicios y funciones que se refieran a los conciertos y convenios para la prestación de servicios sanitarios con entidades e instituciones sanitarias o asistenciales; la creación, transformación y ampliación, así como la clasificación y supresión de los centros y establecimientos sanitarios; la planificación de programas y medidas de asistencia sanitaria de la Seguridad Social en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra; y la organización y régimen de funcionamiento de los centros y servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social en Navarra.

Ha de concluirse, por consiguiente, que la planificación y la organización de los servicios sanitarios en Navarra corresponde a la Administración de la Comunidad Foral, lo que se plasma en los art. 32 y 33 de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de salud, en cuanto que asignan a dicha Comunidad Foral las potestades de administración en materia de sanidad interior y asistencia sanitaria, y en cuanto disponen que el Departamento de Salud es el que ejerce las funciones de planificación, ordenación y programación en las áreas de salud pública y asistencia sanitaria. Asimismo, el art. 46 de la Ley Foral 10/1990 asigna al Servicio Navarro de Salud la «organización y gestión en régimen descentralizado de los servicios y prestaciones de atención primaria de salud y asistencia especializada».

Teniendo en cuenta este marco normativo, no existe ningún impedimento constitucional para que podamos afirmar, con carácter general y antes de entrar a analizar el contenido concreto de la Ley Foral impugnada, que la Comunidad Foral de Navarra tiene competencia para establecer medidas legales, de naturaleza organizativa y procedimental, con la finalidad de garantizar tanto la prestación sanitaria de la interrupción voluntaria del embarazo en los supuestos legalmente previstos, como el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia de los sanitarios afectados, pues, una vez respetadas las bases fijadas en la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, forma parte de la competencia de la Comunidad Foral la planificación y organización de sus servicios sanitarios con criterios de racionalización de los recursos, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 149.1.16 y 148.1.21 CE, en relación con el art. 53 de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA).

4. Una vez expuesto lo anterior, debemos examinar si el procedimiento concreto de declaración de objeción de conciencia de los profesionales directamente implicados en la interrupción voluntaria del embarazo que fija la Ley recurrida, así como la creación de un registro de profesionales en relación con dicha práctica, vulneran, como alegan los demandantes, los arts. 81.1, 149.1.1 y 139.1 CE, al desarrollar elementos esenciales del contenido de un derecho fundamental, rebasando las competencias normativas propias de las Comunidades Autónomas y produciendo una desigualdad entre los españoles.

Comenzando por el límite que supone la reserva de ley orgánica prevista en el art. 81.1 CE, las partes personadas en este proceso discrepan acerca de la naturaleza y el alcance del derecho a la objeción de conciencia de los profesionales directamente implicados en la interrupción voluntaria del embarazo, tal y como se ha expuesto en los antecedentes de esta Sentencia. Sin embargo, no es objeto del presente recurso de inconstitucionalidad llevar a cabo un análisis de la naturaleza jurídica del derecho a la objeción de conciencia regulado en el art. 19.2 de la Ley Orgánica 2/2010, precepto que tiene valor de ley ordinaria, pues ni es la norma impugnada, ni en ningún momento lo reclaman los demandantes. Sólo en el supuesto de que este Tribunal llegara a la conclusión de que la Ley Foral recurrida invade el ámbito reservado al legislador estatal, porque desarrolla o limita de manera directa aspectos esenciales del derecho a la objeción de conciencia de los profesionales sanitarios, sin ceñirse a regular aspectos procedimentales que han de seguir los profesionales sanitarios del Servicio Navarro de Salud que quieran ejercer el derecho a la objeción de conciencia que les reconoce el art. 19.2 de la Ley Orgánica 2/2010, nos veríamos obligados a analizar la naturaleza jurídica del derecho y, en su caso, la eventual vulneración del art. 81 CE.

a) Planteada la cuestión en estos términos, conviene advertir de entrada que la técnica de la reserva de ley tiene hoy, como tuvo en su origen y en su evolución histórica,

una naturaleza distinta de la que poseen las reglas de atribución de competencia. El contenido y la finalidad de ambas figuras han sido y son sustancialmente diversos. Por ello, la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE no contiene, en puridad, ningún título competencial habilitante a favor del Estado como venimos señalando, entre otras muchas, desde las SSTC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3; y 173/88, de 23 de julio, FJ 7, destacando que en este punto rige el «criterio general de que, en el Estado de autonomías territoriales, las normas entronizadoras de reservas a determinadas fuentes no son, solo por ello, atributivas de competencia a un cierto ente» (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2).

Sin embargo, siendo cierto que la reserva de ley orgánica no supone atribución de ningún título competencial, no lo es menos que, en virtud del art. 81.1 CE, solo el Estado puede dictar esta forma de leyes en desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas, y que las Comunidades Autónomas, al ejercer sus competencias, deben respetar el contenido de las mismas, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad. En este sentido, este Tribunal, desde la STC 5/1981, de 13 de febrero, ha ido estableciendo una serie de criterios o pautas para delimitar el alcance material de la ley orgánica. Así, por lo que aquí interesa, hemos destacado de forma ininterrumpida desde la citada Sentencia, la necesidad de aplicar un criterio estricto o «restrictivo» para determinar el alcance de la reserva, y ello tanto en lo referente al término «desarrollar», como respecto de «la materia» objeto de reserva, con la finalidad de evitar petrificaciones del ordenamiento y de preservar la regla de las mayorías parlamentarias no cualificadas (por todas, SSTC 5/1991, de 14 de enero, FJ 21; y 173/1988, de 23 de julio, FJ 7).

Más concretamente, hemos afirmado que requiere ley orgánica únicamente la regulación de un derecho fundamental o de una libertad pública que «desarrolle la Constitución de manera directa y en elementos esenciales para la definición del derecho fundamental, ya sea en una regulación directa, general y global del mismo o en una parcial o sectorial, pero, igualmente, relativa a aspectos esenciales del derecho, y no, por parcial, menos directa o encaminada a contribuir a la delimitación y definición legal del derecho» [STC 127/1994, de 5 de mayo, FJ 3 b)]. Precizando más esta definición hemos dicho que lo que está constitucionalmente reservado a la ley orgánica es la regulación de determinados aspectos esenciales para la definición del derecho, la previsión de su ámbito y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas (STC 88/1995, de 6 de junio, FJ 4, entre otras muchas).

b) En cuanto a la competencia estatal para establecer «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» (art. 149.1.1 CE), este Tribunal en su STC 61/1997, de 20 de marzo, ha dejado sentado, por lo que aquí interesa, que se trata de un título competencial con contenido propio, no residual, que habilita al Estado para regular «el contenido primario del derecho, las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta» (FJ 8), siempre teniendo presente que «la 'materia' sobre la que recae o se proyecta son los derechos constitucionales, en sentido estricto, así como los deberes básicos...» [FJ 7 b)] y que «las condiciones básicas que garanticen la igualdad se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que estos se insertan y, en consecuencia, el art. 149.1.1 CE solo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario, dada la fuerza expansiva de los derechos y la función fundadora de todo el ordenamiento jurídico... quedaría desbordado el ámbito y sentido del art. 149.1.1 CE, que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional» [FJ 7 b)]. Sin embargo, según se añade más adelante,

«dentro de esas “condiciones básicas” cabe entender incluidos asimismo aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquellas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho...; los deberes, requisitos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho...; los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho» (FJ 8).

En cualquier caso, la «regulación» que corresponde al Estado ex art. 149.1.1 CE queda limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, no al diseño completo y acabado de su régimen jurídico: «las condiciones básicas que garanticen la igualdad, por definición, no pueden consistir en un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados. La regulación de esas condiciones básicas sí corresponde por entero y en exclusiva al Estado, pero con tal normación, como es evidente, no se determina ni se agota su entero régimen jurídico» [STC 61/1997, FJ 7 b)]. Canon constitucional que hay que aplicar teniendo en cuenta que «en tanto que [esa] legislación estatal no se haya dictado, resultará sumamente difícil atribuir a la legislación autonómica una invasión competencial, ya que el artículo 149.1.1 CE, más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione —mediante, precisamente, el establecimiento de unas ‘condiciones básicas’ uniformes— el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales. En suma, si el Estado considera necesario establecer en el futuro esas condiciones básicas y al dictarlas estas entrarán en contradicción con preceptos de leyes autonómicas en vigor, estos últimos quedarían automáticamente desplazados por aquellas» (SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9; o 178/2004, de 21 de octubre, FJ 7).

c) Por último, respecto de la previsión contenida en el art. 139.1 CE conforme a la cual «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español», conviene dejar constancia, en primer lugar, de que este tipo de preceptos «son presupuestos o límites, pero no títulos competenciales» (STC 61/1997, FJ 7). El principio consagrado en este art. 139.1 CE constituye un límite y una directriz que acota y guía el ejercicio de las competencias que poseen el Estado ex art. 149 CE y las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. El Estado mediante el ejercicio de sus competencias y la reserva de ley orgánica puede y debe asegurar «una determinada uniformidad normativa en todo el territorio nacional y preserva(r) también, de este modo, una posición igual o común de todos los españoles, más allá de las diferencias de régimen jurídico que resultan, inexcusablemente del legítimo ejercicio de la autonomía» (STC 319/1993, de 27 de octubre, FJ 5, con cita de la STC 122/1988, de 22 de junio). Para las Comunidades Autónomas este precepto también establece una limitación, aunque debe advertirse que ese «principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que en cualquier parte del territorio se tengan los mismos derechos y obligaciones» (STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 19), y, en segundo lugar, que dado el ámbito de aplicación territorialmente limitado de la legislación autonómica, lo primero que debe preservarse es el trato igual que en ella debe dispensarse a todos los residentes.

5. Sentado cuanto antecede, estamos en condiciones de analizar el contenido de la Ley Foral 16/2010 para determinar si ha invadido el ámbito competencial reservado a la ley estatal, como aducen los recurrentes, o si, como indica la exposición de motivos de la Ley impugnada y argumenta el Letrado del Parlamento de Navarra, se limita a regular aspectos organizativos y procedimentales en el marco de las competencias autonómicas en materia de sanidad.

Asimismo examinaremos, en los casos en que proceda, el segundo de los motivos de inconstitucionalidad alegado por los recurrentes, quienes consideran que los requisitos exigidos por la Ley Foral para el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia, recogidos en los arts. 1, 3, 4, 5 y 6 son contrarios al principio de proporcionalidad y al principio de *favor libertatis*, en relación con los derechos a la libertad ideológica (art. 16.1 CE) y a la intimidad (art. 18.1 CE), al entender que suponen un sacrificio excesivo e innecesario en el ejercicio

del mismo. En todo caso, hemos de recordar que, si bien este Tribunal ha afirmado en múltiples ocasiones que el principio de proporcionalidad constituye un canon de constitucionalidad que tiene especial aplicación cuando se trata de proteger derechos fundamentales frente a limitaciones o constricciones, procedan estas de normas o de resoluciones singulares, el principio de *favor libertatis* opera no tanto como canon de constitucionalidad de la norma, sino como criterio hermenéutico a tener en cuenta en su aplicación.

Pues bien, la Ley Foral, recurrida en su totalidad, consta de seis artículos que vamos a agrupar según el orden lógico que impone su enjuiciamiento desde la perspectiva constitucional, sin atenernos a una correlación puramente numérica.

Así, los recurrentes impugnan los arts. 1 b) y 4 de la Ley 16/2010 en los que se fija, entre otros extremos, que la Ley tiene por objeto «crear y regular el Registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a realizar la interrupción voluntaria del embarazo en el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea» [art. 1 b)], concretando que en dicho registro se inscribirán «las declaraciones de objeción de conciencia a realizar la interrupción voluntaria del embarazo, así como las revocaciones de las mismas» [art. 4.3 a)], y que tiene como fin «facilitar la necesaria información a la Administración Sanitaria de Navarra para que esta pueda garantizar una adecuada gestión de dicha prestación sanitaria» [art. 3.3 b)].

Para los Diputados recurrentes la Comunidad Foral carece de competencia para crear dicho registro, argumentando que nada al respecto establece la legislación básica del Estado, y añadiendo que su creación afecta al contenido esencial de un derecho fundamental y ha de regularse mediante ley orgánica. Asimismo, desde un punto de vista sustantivo, aducen que para gestionar adecuadamente la prestación relativa a la interrupción voluntaria del embarazo no resulta necesario saber el nombre de los médicos y sanitarios objetores, y que la existencia de un registro puede convertirse en un elemento de coacción que puede llegar a impedir, por el temor a represalias o discriminaciones, el libre ejercicio del derecho a la libertad ideológica y religiosa que reconoce el art. 16.1 CE.

Para dar respuesta a estas alegaciones debemos comenzar recordando que no resulta inconstitucional que una ley autonómica disponga la creación de un registro, incluso aunque vinculara al ejercicio de un derecho fundamental, siempre y cuando las disposiciones dirigidas al establecimiento y regulación del mismo no sobrepasen las competencias autonómicas y no afecten al contenido esencial del derecho en cuestión. Por otro lado, si bien es cierto, como indican los demandantes, que el art. 19.2 de la Ley Orgánica 2/2010 no dispone expresamente la creación de registros de profesionales sanitarios objetores de conciencia a la realización de la interrupción voluntaria del embarazo, sí exige que la declaración del objetor se haga por antelación y por escrito. El cumplimiento de dichos requisitos ha de quedar acreditado, como es lógico, en algún tipo de documento que debido a los datos de carácter personal que contiene, constituye *per se* un fichero a los efectos previstos en el art. 3 b) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD), toda vez que se trata de un conjunto organizado de datos de carácter personal susceptibles de tratamiento.

Partiendo de lo expuesto, que dicho fichero adopte la forma y la naturaleza de un registro es una opción legislativa derivada de la obligación de que la declaración de objeción de conciencia se realice con antelación y por escrito, todo ello en el marco del art. 53 LORAFNA, que otorga a la Comunidad Foral de Navarra, en materia de sanidad, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, así como la competencia para organizar y administrar todos los servicios sanitarios en su territorio, por lo que no puede afirmarse que la Ley Foral contradiga o vaya más allá de lo permitido por el art. 19.2 de la Ley Orgánica 2/2010 por la creación de un registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo que, lejos de constituir un límite al ejercicio del derecho, como aducen los recurrentes, establece, por un lado, una prueba de que el objetor ha realizado la declaración cumpliendo los requisitos legalmente previstos y, por otro, ayuda a garantizar, como se verá más adelante, la seguridad y confidencialidad de unos datos a los que necesariamente deben tener acceso los responsables pertinentes del servicio público de salud, a fin de que tengan conocimiento

de las disponibilidad del personal sanitario y puedan organizar en la debida forma la prestación de la interrupción voluntaria del embarazo con medios propios, si ello es posible, o mediante contratación de personal externo o concierto con entidades privadas, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 2/2010.

Por otro lado, la creación de un registro no se contradice con la doctrina constitucional dictada hasta la fecha en materia de objeción de conciencia, concretamente en relación con el derecho a la objeción de conciencia como exención al servicio militar obligatorio, según la cual el ejercicio de este derecho no puede, por definición, permanecer en la esfera íntima del sujeto, pues trae causa en la exención del cumplimiento de un deber y, en consecuencia, el objetor «ha de prestar la necesaria colaboración si quiere que su derecho sea efectivo para facilitar la tarea de los poderes públicos en ese sentido (art. 9.2 CE), colaboración que ya comienza, en principio, por la renuncia del titular del derecho a mantenerlo —frente a la coacción externa— en la intimidad personal, en cuando nadie está obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias (art. 16.2 CE)» (STC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 4).

La creación de un registro autonómico de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo con la finalidad de que la Administración autonómica conozca, a efectos organizativos y para una adecuada gestión de dicha prestación sanitaria, quienes en ejercicio de su derecho a la objeción de conciencia rechazan realizar tal práctica, no está sometida a reserva de ley orgánica, no invade las bases estatales en materia de sanidad, no afecta a las condiciones básicas que han de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos, y su existencia no implica, *per se*, un límite al ejercicio del derecho a la objeción de conciencia recogido en el art. 19.2 de la Ley Orgánica 2/2010, ni un sacrificio desproporcionado e injustificado de los derechos a la libertad ideológica e intimidad, sin que pueda afirmarse, como hacen los Diputados recurrentes, que con el mismo se persigue disponer de una lista de objetores con la finalidad de discriminarlos y represaliarlos, pues esta es una afirmación sin base jurídica alguna y en la que no se puede fundar una queja de inconstitucionalidad, por lo que debemos declarar que los arts. 1 y 4 de la Ley Foral 16/2010, no incurren en ningún vicio de inconstitucionalidad.

6. Varias y de diversa naturaleza son las quejas de inconstitucionalidad dirigidas contra el art. 3 de la Ley Foral 16/2010, que dispone:

«Los profesionales sanitarios del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea directamente implicados en una intervención sanitaria de la interrupción voluntaria del embarazo que, por razones de conciencia, no puedan realizar dicha intervención deberán presentar una declaración de objeción de conciencia, así como especificar para cuáles de los supuestos recogidos en la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, objetan. Para efectuar esta declaración utilizarán el modelo que figura como Anexo de la presente Ley Foral.

La declaración de objeción de conciencia y, en su caso, su revocación posterior, se presentará con arreglo a las siguientes estipulaciones:

1. La declaración de objeción de conciencia se presentará por escrito y se dirigirá a la persona titular de la Dirección del Centro en la que preste sus servicios.

2. La declaración de objeción de conciencia también se podrá presentar en el registro del centro de trabajo y mediante cualquiera de los procedimientos previstos en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; asimismo, podrá presentarse telemáticamente, con firma electrónica, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6.1 y 24.2 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

3. Según lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, tanto la

declaración como su revocación deberán presentarse con antelación mínima de siete días hábiles a la fecha prevista para la intervención.

4. Recibida la declaración de objeción de conciencia, una vez comprobado que se cumplen todos los requisitos legales, la persona titular de la Dirección del Centro, en la que el o la profesional sanitaria preste sus servicios, ordenará de oficio las inscripciones correspondientes.

5. Si las solicitudes no cumplen los requisitos legales o hubiera sido presentada por profesionales que no estén directamente implicados en una intervención voluntaria del embarazo, la Dirección del Centro denegará la inscripción. Contra esta resolución, el o la profesional interesado podrá interponer recurso de alzada ante la Gerencia del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.»

En relación con este precepto los recurrentes aducen que mientras la Ley Orgánica 2/2010 solo exige que la declaración de objeción de conciencia sea anterior a la solicitud de la interrupción voluntaria del embarazo y que se haga por escrito, la Ley Foral añade en este precepto un conjunto de obligaciones que, a su juicio, exceden de las competencias de la Comunidad Foral y vulneran el principio de proporcionalidad por implicar un sacrificio excesivo e innecesario para el ejercicio del derecho. Concretamente, consideran inconstitucional que para hacer la declaración de objeción de conciencia se tenga que cumplimentar el impreso que figura en el anexo de la Ley Foral, en el que además de los datos identificativos del objetor se incluye una cláusula por la que éste consiente la recogida y tratamiento de los datos de carácter personal que resulten adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito de la declaración; que tenga que especificarse para cuáles de los supuestos de interrupción voluntaria del embarazo se objeta; que la declaración tenga que presentarse con una antelación mínima de siete días hábiles a la fecha prevista para la intervención; y que la dirección del centro sanitario pueda denegar la inscripción, si las solicitudes no cumplen los requisitos legales.

a) Para dar respuesta a estas quejas debemos comenzar señalando que ningún problema constitucional plantea el hecho de que para formalizar la declaración de objeción de conciencia la norma autonómica exija que se cumplimente un modelo en el que se recoge el nombre, DNI, especialidad y centro sanitario al que pertenece el profesional que desea ejercer este derecho, pues se trata de datos identificativos del profesional, necesarios para formalizar por escrito, tal y como exige la norma estatal, su voluntad de objetar. Tampoco existen razones fundadas para declarar inconstitucional la cláusula existente en dicho modelo, relativa a la necesidad de que el objetor consienta expresamente la recogida y tratamiento de los datos relativos a su objeción de conciencia, pues no podemos olvidar que el art. 7.2 de la Ley Orgánica de protección de datos de carácter personal únicamente permite el tratamiento de datos que revelen la ideología de una persona si esta ha manifestado previamente su consentimiento de forma expresa y por escrito, precepto que trae causa en el art. 16.2 CE, en cuanto dispone que nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias. Así, y teniendo en cuenta que el art. 19.2 de la Ley Orgánica 2/2010 exige una manifestación escrita de la declaración de objeción de conciencia, resulta que dicha manifestación y el consentimiento para el tratamiento de los datos han de ir necesariamente unidos. No hay, pues, en este punto, restricción desproporcionada del ejercicio del derecho a la objeción de conciencia en relación con la interrupción voluntaria del embarazo, sino las necesarias exigencias derivadas del ejercicio de un derecho que exime del cumplimiento de un deber, pudiendo ejercitarse en cualquier momento los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición dirigiendo un escrito a la persona titular de la gerencia del Servicio Navarro de Salud.

b) En cuanto a la obligación relativa a la necesidad de especificar para cuál o cuáles de los supuestos de interrupción voluntaria del embarazo se objeta, lejos de tratarse de un requisito restrictivo del derecho, como pretenden los demandantes, ofrece al objetor la posibilidad de ejercitar el derecho, bien en todos los supuestos o, por el contrario, en sólo

alguno de ellos, sin que sean infrecuentes los casos, como expone el Letrado del Parlamento de Navarra, en que los profesionales sanitarios objetan a participar en la interrupción voluntaria del embarazo en el supuesto previsto en el art. 14 de la Ley Orgánica 2/2010, esto es, dentro de las catorce primeras semanas de gestación a petición de la embarazada, pero no en el caso de que exista grave riesgo para la vida o la salud de la embarazada, o riesgo de graves anomalías en el feto (art. 15 de la Ley Orgánica 2/2010). Ofrecerle esta posibilidad al titular del derecho a la objeción de conciencia, ni excede las competencias autonómicas, ni limita el ejercicio del derecho.

c) Con respecto a la exigencia de que la declaración escrita se presente con una antelación mínima de siete días hábiles a la fecha prevista para la intervención, plazo que no concreta el art. 19.2 de la Ley Orgánica 2/2010, y que los recurrentes tachan de restricción desproporcionada del derecho, aduciendo que podrían darse casos en los que el profesional sanitario se entere con dos o tres días de antelación que ha de participar en una interrupción voluntaria del embarazo, hemos de convenir con el Letrado del Parlamento de Navarra que siete días es un plazo razonable y que no contraviene el principio de proporcionalidad, toda vez que el profesional afectado puede hacer la declaración de objeción de conciencia e inscribirla en el registro sin esperar a que se presente una concreta petición de interrupción voluntaria del embarazo en la que tenga que participar; es decir, puede hacerla una sola vez, con carácter general y para todos los supuestos que se puedan presentarse en el futuro. No se puede calificar este requisito como desproporcionado pues, como venimos señalando, el ejercicio del derecho implica la exoneración de un deber jurídico vinculado a la prestación sanitaria de la interrupción voluntaria del embarazo en los supuestos legalmente previstos, por lo que no resulta irrazonable ni desproporcionado que la Administración autonómica prevea en una ley la necesidad de conocer, al menos con siete días de antelación, con qué personal especializado cuenta para realizar la interrupción voluntaria del embarazo en los casos legalmente previstos, con la finalidad de planificar y organizar los recursos humanos y sanitarios necesarios para cumplir con la prestación a la que está obligada. En todo caso, no podemos olvidar que, como venimos insistiendo, la Ley impugnada tiene una finalidad meramente organizativa y procedimental cara a la planificación de los servicios sanitarios, pero no tiene efectos constitutivos respecto de la titularidad del derecho a la objeción de conciencia que viene reconocido en el art. 19.2 de la Ley Orgánica 2/2010, precepto que solo exige que deba manifestarse anticipadamente y por escrito.

d) Por último, ningún reproche de inconstitucionalidad puede atribuirse al quinto apartado del art. 3 de la Ley impugnada, que faculta al director del centro para denegar la inscripción, si el objetor no ha cumplido los requisitos formales exigidos, resolución contra la que cabe recurso de alzada ante la gerencia del Servicio Navarro de Salud-Osansubidea, pues resulta necesario que alguna autoridad administrativa compruebe que el objetor ejerce su derecho conforme al procedimiento legalmente previsto, pudiendo este subsanar en cualquier momento los defectos formales detectados. Y ello, porque es constitucionalmente legítimo establecer un «procedimiento determinado» para ejercer el derecho a la objeción de conciencia, «pues no es un derecho que se satisfaga con el mero dato de conciencia» (STC 160/1987, FJ 5).

Por tanto, el art. 3 de la Ley Foral recurrida es conforme a la Constitución pues sus exigencias se ajustan a las bases establecidas en la Ley Orgánica 2/2010 y no limitan desproporcionadamente el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia, siendo acordes con la conciliación que debe concurrir entre el ejercicio de tal derecho y la prestación sanitaria vinculada al ejercicio del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo, que forma parte de las prestaciones sanitarias asumidas por la Comunidad Foral de Navarra.

7. En relación con el art. 5 de la Ley Foral, los Diputados recurrentes alegan que prevé una legitimación muy amplia para acceder a la información contenida en el registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a la interrupción voluntaria del embarazo, pues dicho precepto dispone que «podrán acceder al Registro, en el ámbito de sus competencias, las personas titulares de la Dirección del Centro, de las direcciones

médicas y de las direcciones de enfermería de los hospitales del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. Asimismo, podrán acceder aquellas personas que autorice expresamente la persona titular de la Gerencia del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, en ejercicio legítimo de sus funciones y, por otra parte, el propio interesado o su representante en lo que se refiere en este caso, a sus propios datos».

Para los recurrentes el citado art. 5 autoriza el acceso al registro a personas inconcretas con el único requisito de que así lo «autorice expresamente la persona titular de la Gerencia del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea», lo que implica, a su juicio, una indeterminación que llevaría aparejada la vulneración del art. 18.1 CE. Por su parte, el Letrado del Parlamento de Navarra en su escrito de alegaciones defiende la constitucionalidad del precepto aduciendo que los recurrentes presumen la existencia de autorizaciones de acceso no justificadas por razones organizativas, lo que no deja de ser una mera hipótesis de futuro que no sirve para fundamentar jurídicamente una vulneración de los derechos invocados, teniendo en cuenta que el uso indebido de tal facultad acarrearía la correspondiente responsabilidad administrativa.

Entrando en el examen de la queja formulada, debemos recordar que el Tribunal Constitucional ha perfilado las singularidades del derecho a la protección de datos indicando expresamente que «su objeto es más amplio que el del derecho a la intimidad» (SSTC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 6; y 96/2012, de 7 de mayo, FJ 6), puesto que «el derecho fundamental a la protección de datos amplía la garantía constitucional a aquellos de esos datos que sean relevantes para o tengan incidencia en el ejercicio de cualesquiera derechos de la persona, sean o no derechos constitucionales y sean o no relativos al honor, la ideología, la intimidad personal y familiar o cualquier otro bien constitucionalmente amparado» (SSTC 292/2000, FJ 6; y 96/2012, FJ 6). Por tanto, si bien es cierto que el derecho a la objeción de conciencia no se ejerce en el estricto ámbito de la esfera íntima del sujeto pues implica la exención de un deber jurídico y, como ya hemos indicado, no es un derecho que se satisfaga con el mero dato de conciencia, no lo es menos que los datos recogidos en el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo que crea la Ley Foral 16/2010 están protegidos por el art. 18.4 CE que «consagra un derecho fundamental autónomo a controlar el flujo de informaciones que conciernen a cada persona» (SSTC 11/1998, de 13 de enero, FJ 5, y 96/2012, FJ 6), y que otorga a su titular, entre otras facultades, «la de saber en todo momento quién dispone de esos datos personales y a qué uso los está sometiendo» (STC 292/2000, FJ 7, y 96/2012, FJ 7).

De acuerdo con lo expuesto, resulta razonable que la Ley Foral prevea que pueden acceder al registro las personas titulares de la dirección del centro, de las direcciones médicas y de las direcciones de enfermería de los hospitales del Servicio Navarro de Salud, pues es a ellas a quienes corresponde velar por la debida organización y gestión de la prestación sanitaria que debe resultar garantizada y que da sentido al registro, quedando dicho acceso perfectamente especificado y acotado en el art. 5 de la Ley impugnada. Sin embargo, no podemos afirmar lo mismo respecto de la previsión según la cual también pueden acceder a los datos del registro aquellas personas «que autorice expresamente la persona titular de la Gerencia del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, en ejercicio legítimo de sus funciones», pues tal previsión faculta un nuevo acceso, posesión y uso de los datos personales que contiene el registro en unos términos tan abiertos e indeterminados que supone un límite injustificado en el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal (art. 18.4 CE) de acuerdo con la doctrina anteriormente expuesta, y ello, con independencia de que las personas que accedan a los datos recogidos en el registro estén obligadas al secreto profesional previsto en el art. 10 LOPD, y de que el uso indebido de la facultad de acceso pueda acarrear la correspondiente responsabilidad administrativa, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de protección de datos de carácter personal, razones que nos llevan a declarar la inconstitucionalidad del inciso del art. 5 de la Ley Foral de Navarra 16/2010 en el que se prevé que pueden acceder a los datos del registro aquellas personas «que autorice expresamente la persona titular de la

Gerencia del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, en ejercicio legítimo de sus funciones».

Y ello, porque el derecho a la protección de los datos de carácter personal, que se deriva del art. 18.4 CE, garantiza a los individuos un poder de disposición sobre sus datos personales «que impone a los poderes públicos la prohibición de que se conviertan en fuentes de esa información sin las debidas garantías; y también el deber de prevenir los riesgos que puedan derivarse del acceso o divulgación indebidas de dicha información» (STC 292/2000, FJ 6), siendo elementos característicos de la definición constitucional del derecho fundamental a la protección de datos personales los derechos del afectado a consentir sobre la recogida y uso de sus datos personales y a saber de los mismos, «y resultan indispensables para hacer efectivo ese contenido el reconocimiento del derecho a ser informado de quién posee sus datos personales y con qué fin, y el derecho a poder oponerse a esa posesión y uso requiriendo a quien corresponda que ponga fin a la posesión y empleo de los datos. Es decir, exigiendo del titular del fichero que le informe de qué datos posee sobre su persona, accediendo a sus oportunos registros y asientos, y qué destino han tenido, lo que alcanza también a posibles cesionarios (STC 292/2000, FJ 6).

Así, la inconstitucionalidad del párrafo señalado trae causa en que el interesado debe ser informado, tanto de la posibilidad de cesión de sus datos personales, como del concreto destino de estos, «pues solo así será eficaz su derecho a consentir, en cuanto facultad esencial de su derecho a controlar y disponer de sus datos personales. Para lo que no basta que conozca que tal cesión es posible según la disposición que ha creado o modificado el fichero, sino también las circunstancias de cada cesión concreta. Pues en otro caso sería fácil al responsable del fichero soslayar el consentimiento del interesado mediante la genérica información de que sus datos pueden ser cedidos» (STC 292/2000, FJ 13), quedando así frustrado el derecho del interesado a controlar y disponer de sus datos personales que deriva del art. 18.4 CE y que concreta el art. 11.1 LOPD cuando prevé que los datos de carácter personal objeto del tratamiento «sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado», consentimiento que no será preciso cuando la cesión esté autorizada por una ley [art. 11.2 a) LOPD].

8. Por último, en el recurso se sostiene la inconstitucionalidad del art. 6 de la Ley Foral, que prevé que el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea «adoptará las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de la información, así como su utilización con fines exclusivamente organizativos, estadísticos, científicos o sanitarios, de conformidad con lo previsto en la legislación vigente en materia de protección de datos de carácter personal». Como único argumento para sostener su queja, los recurrentes exponen que el contenido de este precepto aumenta la incertidumbre y el temor acerca de la verdadera finalidad de la existencia del registro, añadiendo que no es necesario conocer los nombres de los profesionales sanitarios con fines organizativos o estadísticos.

Pues bien, de esta alegación se deduce que los recurrentes confunden la necesidad de que en la declaración de objeción de conciencia consten los datos identificativos del objeto, ex art. 3 de la Ley recurrida, con lo dispuesto en este precepto, en el que, precisamente y atendiendo a su tenor literal, se pretende proteger la confidencialidad de dicha información cuando, de acuerdo con lo previsto en el art. 4.2 LOPD, se utilicen para fines históricos, estadísticos o científicos, lo que no implica, como parecen entender los recurrentes, el mantenimiento íntegro de dichos datos sino todo lo contrario, pues del art. 4.5 LOPD y del art. 7 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de dicha Ley Orgánica, se desprende la necesidad de disociación de los mismos cuando se utilicen para fines históricos, estadísticos o científicos.

9. Los razonamientos expuestos conducen a la estimación parcial del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los Diputados recurrentes y, en consecuencia, a declarar inconstitucional y nulo, por las razones vertidas en el fundamento jurídico

séptimo, el inciso del art. 5 de la Ley Foral de Navarra 16/2010 que señala que podrán acceder al registro «aquellas personas que autorice expresamente la persona titular de la Gerencia del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, en ejercicio legítimo de sus funciones», y a declarar que el resto de la Ley Foral de Navarra 16/2010 no es inconstitucional, toda vez que su contenido se ajusta al marco de las competencias asumidas por la Comunidad Foral de Navarra en materia de sanidad, respeta las bases establecidas en la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva de la interrupción voluntaria del embarazo, y sus exigencias no limitan desproporcionadamente el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia, sino que son acordes con la conciliación que debe concurrir entre el ejercicio de este derecho y la obligación de la Administración pública autonómica de garantizar la prestación sanitaria de la interrupción voluntaria del embarazo en los supuestos legalmente previstos.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

- 1.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucional y nulo el inciso del art. 5 de la Ley Foral de Navarra 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo, que señala que «podrán acceder aquellas personas que autorice expresamente la persona titular de la Gerencia del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, en ejercicio legítimo de sus funciones».
- 2.º Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinticinco de septiembre de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, respecto a la Sentencia del Pleno de fecha 25 de septiembre de 2014 dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 825-2011

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, dejo constancia de mi opinión discrepante, puesta ya de manifiesto durante su deliberación, de la Sentencia que ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley Foral de Navarra 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo.

1. Estando de acuerdo con la inconstitucionalidad del inciso del art. 5 de la citada Ley que la Sentencia dictamina, por dar vía libre a un extralimitado acceso a los datos recogidos en el previsto registro, me veo obligado a discrepar de la desestimación relativa a la inconstitucionalidad suscitada por la existencia del mismo registro.

2. La objeción de conciencia ha sido repetidamente reconocida como derecho constitucional en la doctrina de este Tribunal.

Ya en la Sentencia 15/1982, de 23 de abril, FJ 6, se afirmó que «puesto que la libertad de conciencia es una concreción de la libertad ideológica, que nuestra Constitución

reconoce en el art. 16, puede afirmarse que la objeción de conciencia [sin mayores restricciones a su alcance] es un derecho reconocido explícita e implícitamente en el ordenamiento constitucional español, sin que contra la argumentación expuesta tenga valor alguno el hecho de que el art. 30.2 emplee la expresión 'la Ley regulará', la cual no significa otra cosa que la necesidad de la *interpositio legislatoris* no para reconocer, sino, como las propias palabras indican, para 'regular' el derecho en términos que permitan su plena aplicabilidad y eficacia». En el fundamento jurídico 8 se añade que de ello «no se deriva, sin embargo, que el derecho del objetor esté por entero subordinado a la actuación del legislador. El que la objeción de conciencia sea un derecho que para su desarrollo y plena eficacia requiera la *interpositio legislatoris* no significa que sea exigible tan solo cuando el legislador lo haya desarrollado, de modo que su reconocimiento constitucional no tendría otra consecuencia que la de establecer un mandato dirigido al legislador sin virtualidad para amparar por sí mismo pretensiones individuales. Como ha señalado reiteradamente este Tribunal, los principios constitucionales y los derechos y libertades fundamentales vinculan a todos los poderes públicos (arts. 9.1 y 53.1 de la Constitución) y son origen inmediato de derechos y obligaciones y no meros principios programáticos; el hecho mismo de que nuestra norma fundamental en su art. 53.2 prevea un sistema especial de tutela a través del recurso de amparo, que se extiende a la objeción de conciencia, no es sino una confirmación del principio de su aplicabilidad inmediata». Reafirma que este «principio general no tendrá más excepciones que aquellos casos en que así lo imponga la propia Constitución o en que la naturaleza misma de la norma impida considerarla inmediatamente aplicable, supuestos que no se dan en el derecho a la objeción de conciencia». Aun sin regulación legal el derecho conserva un «mínimo contenido», que «ha de ser protegido, ya que de otro modo el amparo previsto en el art. 53.2 de la Constitución carecería de efectividad y se produciría la negación radical de un derecho que goza de la máxima protección constitucional en nuestro ordenamiento jurídico. La dilación en el cumplimiento del deber que la Constitución impone al legislador no puede lesionar el derecho reconocido en ella».

En lo que respecta a la formulada en relación al aborto, no expresamente contemplada en el art. 30 CE, la Sentencia 53/1985, de 11 de abril, FJ 14, reiteró que el «derecho a la objeción de conciencia» citado «existe y puede ser ejercido con independencia de que se haya dictado o no tal regulación. La objeción de conciencia forma parte del contenido del derecho fundamental a la libertad ideológica y religiosa reconocido en el art. 16.1 de la Constitución y, como ha indicado este Tribunal en diversas ocasiones, la Constitución es directamente aplicable, especialmente en materia de derechos fundamentales».

La Sentencia 160/1987, de 27 de octubre, FJ 3, reitera lo ya expuesto por la citada 15/1982, en la que «se dice que la objeción de conciencia, dada la interpretación conjunta de los arts. 30.2 y 53.2, es un derecho constitucionalmente reconocido, al que el segundo de los artículos citados otorga la protección del recurso de amparo, lo que le equipara, a los solos efectos de dicho recurso en su tratamiento jurídico constitucional, con ese núcleo especialmente protegido que son los derechos fundamentales y libertades públicas, y es la Constitución, pues, la que reconoce el derecho de manera implícita y explícita, no significando otra cosa la expresión 'la Ley regulará' del art. 30.2 que la necesidad de la '*interpositio legislatoris*', no para reconocer, sino, como las propias palabras indican, para 'regular' el derecho en términos que permitan su plena aplicabilidad y eficacia». El Fundamento siguiente, relativo a los ya reconocidos como objetores que se niegan a cumplir la «prestación social sustitutoria» exigida por la ponderación realizada por el propio texto constitucional (incurriendo así en realidad en desobediencia civil, más allá de toda objeción) rechaza tal actitud (aunque sin distinguir entre objeción, como derecho no ilimitado y necesitado de ponderación, y desobediencia civil al resultado de la ponderación ya realizada) argumentando que no cabe «liberar a los ciudadanos de deberes constitucionales o 'subconstitucionales' por motivos de conciencia, con el riesgo anejo de relativizar los mandatos jurídicos. Es justamente su naturaleza excepcional —derecho a una exención de norma general, a un deber constitucional, como es de la defensa de España—, lo que le caracteriza como derecho constitucional autónomo, pero

no fundamental, y lo que legitima al legislador para regularlo por Ley ordinaria 'con las debidas garantías', que, si por un lado son debidas al objetor, vienen asimismo determinadas por las exigencias defensivas de la Comunidad como bien constitucional».

3. Es doctrina de este Tribunal que los derechos constitucionales, entre los que —como queda dicho— se incluye la objeción de conciencia, no pueden ser objeto de otros límites que los estrictamente necesarios para la garantía de otras legítimas exigencias; así, entre otras, las Sentencias 159/1986, de 16 de diciembre, 20/1990, de 15 de febrero, 81/1998, de 2 de abril, y 141/2000, de 29 de mayo. A su vez, con cita de otras anteriores, la Sentencia 141/2000, de 29 de mayo, FJ 3, afirma que «como ya ha dicho este Tribunal, los límites a la libertad de creencias están sometidos a una interpretación estricta y restricta». Esto puede explicar que el propio Parlamento de Navarra planteara al Consejo de Navarra «si la exigencia a los profesionales sanitarios de la formulación anticipada de su actitud personal a que se refiere el dictamen de 25 de mayo de 2010 del Consejo de Navarra debe efectuarse mediante la fórmula del registro público». En su dictamen 54/2010, de 18 de octubre, el Consejo respondió que «resulta obvio que la falta de un registro público no impide el ejercicio del derecho, razón por la cual, la formulación anticipada de la objeción de conciencia no ha de efectuarse, necesariamente, mediante la fórmula del registro»; así lo reitera en la conclusión con que cierra su dictamen: «La formulación de la objeción de conciencia no ha de efectuarse, necesariamente, mediante la fórmula del registro». Igualmente el Colegio Oficial de Médicos de Navarra se opuso a su creación, por entender que bastaría con que en cada centro sanitario se contara con fichero que recogiera, en los términos legalmente previstos, la posible condición de objetor de los profesionales vinculados al correspondiente servicio.

Aun en el caso de que ello estimara necesario, entraría en juego el principio de proporcionalidad, como señala la Ley Orgánica 15/1999, que establece que únicamente deben ser objeto de tratamiento los datos necesarios para poner de manifiesto la condición de objetor del profesional, sin que puedan ser tratados datos que aparezcan vinculados a la motivación religiosa o de otra índole que fundase su decisión. De ahí deriva que la Agencia de Protección de Datos, en su informe 0272/2010 en respuesta a la consulta que le fue planteada con ocasión de esta Ley, recordara que «el tratamiento debería limitarse a los datos identificativos del profesional, tales como su nombre, apellidos y número de colegiado, en su caso, así como el mero hecho de su condición de objetor» (todo ello suficientemente realizable con la existencia de ficheros en los centros sanitarios en cumplimiento de lo exigido por la Ley).

4. Es obligado pues dilucidar si la existencia de un innecesario registro general para toda una Comunidad constituye un límite para el ejercicio del derecho constitucional a la objeción de conciencia. Debemos para ello recordar la doctrina de este Tribunal, que considera inconstitucional cualquier medida que genere un «efecto desalentador» o «disuasorio» del ejercicio de derechos constitucionales. Así lo ha afirmado en relación al ejercicio de la libertad de expresión; entre otras, en las Sentencias 110/2000, de 5 de mayo, 2/2001, de 15 de enero, y 174/2006, de 5 de junio. Igualmente en lo relativo al derecho de reunión —en las Sentencias 196/2002, de 28 de octubre, y 110/2006, de 3 de abril—; a la libertad sindical —en las Sentencias 70/200, de 13 de marzo, 265/2000, de 13 de noviembre, 88/2003, de 19 de mayo, 185/2003, de 27 de octubre, 241/2005, de 10 de octubre, 151/2006, de 22 de mayo, o 108/2008, de 22 de septiembre—; al derecho a la huelga —en la Sentencia 104/2011, de 20 de junio—; o a la intimidad personal —en la Sentencia 196/2006, de 3 de julio—. Son al respecto igualmente abundantes los fallos del Tribunal Europeo de Derecho Humanos; entre ellos el de 29 de febrero de 2000 en el caso *Fuentes Bobo contra España*.

Es obvio que la existencia de un registro de este innecesario alcance, no imprescindible para garantizar las prestaciones legalmente previstas, genera en los profesionales objetores un fundado temor a que de ello derive un riesgo de discriminación que afecte a su carrera profesional. La figura del registro va habitualmente vinculada a la

publicidad de los datos. Pese a la confidencialidad en este caso prevista, puede valer como anécdota que un medio de comunicación haya alabado la existencia del registro por entender que la objeción es una «opción que no debería escudarse en el anonimato». No se trataría pues tanto de garantizar una prestación sino de conocer quién objeta y por qué.

No cabe olvidar que este Tribunal no tiene como tarea asumir funciones preventivas; pero no es menos cierto que tampoco puede ignorar la realidad social, como se exige a la jurisdicción ordinaria; so pena de incurrir en posturas que han sido objeto de mayoritaria y fundada crítica, como las que ha merecido la difícilmente superable Sentencia 108/1986, de 29 de julio.

Por si fuera poco, respalda dichos temores la orden foral 116/2011, de 3 de octubre, por la que el Gobierno de la Comunidad —que ejerció la iniciativa legislativa— realiza en la práctica una interpretación auténtica al desarrollar la Ley. Mientras que el formulario previsto exigía a los objetores rellenarlo aportando sus datos personales, su función y los aspectos de la legislación respecto a los que objeta, la orden foral, al indicar los aspectos que incluirá el registro, añade a ellos un significativo apartado bajo la rúbrica «creencias». Es obvio que el objetor no las expresó en el aludido formulario, por lo que no cabe derivar existencia de consentimiento; será por otras vías no consentidas como lleguen al registro esas informaciones notoriamente inconstitucionales en este contexto, que generarían fácilmente el trato discriminatorio expresamente vedado por el art. 14 CE e implícito en el 16.2 CE.

Se vulnera así el art. 7.2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, que establece que «sólo con el consentimiento expreso y por escrito del afectado podrán ser objeto de tratamiento los datos de carácter personal que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias». Igualmente el artículo 12.3 del reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, que dispone que «corresponderá al responsable del tratamiento la prueba de la existencia del consentimiento del afectado».

Se ignora a la vez el artículo 8 de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a su libre circulación que dispone como principio general que «los Estados miembros prohibirán el tratamiento de datos personales que revelen el origen racial o étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, así como el tratamiento de datos relativos a la salud o a la sexualidad».

5. Aunque su alcance es limitado, en el ejercicio del control de constitucionalidad, este Tribunal no ha rehusado recurrir al criterio sociológico de interpretación; así ocurrió en su Sentencia 198/2012, de 6 de noviembre, sobre la reforma legal del matrimonio. No faltan hechos que ilustran elocuentemente sobre la actual situación del registro y sus consecuencias. Según reciente información de prensa el número de profesionales inscritos, al cabo de cuatro años, es de uno solo, aunque informaciones procedentes del colegio de médicos estiman que pueden llegar a ser tres; todo ello en una Comunidad Autónoma en la que la masiva objeción venía obligando a derivar la práctica de abortos a otras Comunidades cercanas, hasta que la reciente instalación de un centro privado —con el que se ha firmado convenio— lo ha hecho innecesario.

Fenómeno tan singular admite diversas interpretaciones. Así, un miembro del grupo parlamentario que apoya al Gobierno de la Comunidad ha manifestado que el que haya un solo objetor inscrito no obedece a presiones de la Administración para desactivar el registro, ya que la Consejería de Salud lo considera activo, sino «al hecho de que no hay objetores»; lo que —dado lo ya dicho— confirmaría el profundo efecto desalentador y disuasorio de la medida en una Comunidad con bien conocida objeción masiva. Otra interpretación invitaría a aceptar que el malogrado registro no solo no garantiza las prestaciones en juego, sino que ha llevado a una masiva inaplicación de la ley, por los riesgos que los profesionales atribuyen a la existencia del registro. En efecto, la consecuencia parece haber sido que los numerosos objetores se han negado a suscribir

el formulario legal incluso en su propio centro sanitario, para evitar verse inscritos en el registro general. Aún es más llamativo que ningún responsable de su servicio les haya instado a hacerlo, pese a tener conocimiento de que la objeción en el centro es masiva.

6. En resumen, considero que la creación del registro de profesionales sanitarios en relación con la interrupción voluntaria del embarazo en Navarra no supera el juicio de proporcionalidad constitucionalmente exigible sobre la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida. En efecto, la creación de un registro no es necesaria para garantizar a las usuarias del Sistema Navarro de Salud la prestación sanitaria de interrupción del embarazo, que parece ser la finalidad pretendida por el legislador navarro, según se infiere de la exposición de motivos de la Ley Foral. Ese objetivo puede ser cumplido con igual eficacia sin necesidad de crear un registro; así lo prueba el hecho mismo de que no haya sido creado en otras Comunidades Autónomas con un sistema sanitario más complejo, o la propia inoperancia del registro navarro. El resultado producido por una medida tal, pese a su temporal fracaso en Navarra, denuncia que implica un sacrificio injustificado del derecho fundamental a la objeción de conciencia de los profesionales sanitarios del sistema público de salud navarro, dado el efecto desalentador del ejercicio del derecho, ante el explicable temor de los profesionales a sufrir represalias y perjuicios en sus legítimas expectativas profesionales.

Insistir, a la vista de todo ello, en que el registro es tan necesario como para limitar un derecho constitucional me parece sin sentido.

Partiendo de estas reflexiones, me veo obligado a emitir mi Voto particular.

Madrid, a veinticinco de septiembre de dos mil catorce.—Andrés Ollero Tassara.—
Firmado y rubricado.