Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 8 0 / 2 0 2 4

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 15 de febrero de 2024.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Registro de personas profesionales sanitarias de Canarias objetoras de conciencia respecto de la intervención directa en la interrupción voluntaria del embarazo (EXP. 48/2024 PD)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Sobre la solicitud y preceptividad del dictamen.

El Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), solicita dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto (PD) por el que se crea y regula el Registro de personas profesionales sanitarias de Canarias objetoras de conciencia respecto de la intervención directa en la interrupción voluntaria del embarazo.

A la solicitud de dictamen se acompaña el preceptivo certificado del acuerdo de toma en consideración gubernativo del PD y de solicitud de dictamen, adoptados en sesión del Consejo de Gobierno de 29 de enero de 2024 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

Como se dijo, la preceptividad deriva del art. 11.1.B.b) LCCC, ya que se dictaminará con ese carácter los *«(p)royectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea».*

[*] **Ponente: Sr. Belda Quintana.**

En este caso, el PD que nos ocupa da cumplimiento a lo establecido en el art. 19.*ter* de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo –añadido por la Ley Orgánica 1/2023 de 28 de febrero, de modificación de aquélla- que mandata la creación en cada comunidad autónoma de un registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia respecto de la intervención directa en la interrupción voluntaria del embarazo.

Las normas contenidas en el Capítulo II del Título II de la Ley Orgánica 2/2010 (arts. 18 a 23), añadidas por la Ley Orgánica 1/2023, son de carácter básico, pues se dictan al amparo del art. 149.1.1.ª y 16.ª de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, y sobre las bases y coordinación general de la sanidad, respectivamente (Disposición final decimosexta de la LO 1/2023).

Por tanto, el PD pretende desarrollar la normativa básica en esta materia.

2. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento de urgencia ex art. 20.3 LCCC, *«dado que la reforma operada por la precitada Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, entró en vigor el 2 de marzo de 2023, a tenor de lo establecido en su disposición final decimoséptima, se aprecian razones que fundamentan la necesidad de tramitación urgente de la iniciativa reglamentaria proyectada, no dilatando en el tiempo la cumplimentación del mandato dirigido a la Comunidad Autónoma para la creación del referido registro, al objeto de que las personas profesionales sanitarias directamente implicadas en la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo que desempeñen sus funciones en centros y servicios sanitarios públicos y privados acreditados para su realización ubicados en la Comunidad Autónoma de Canarias que, por razones de conciencia, quieran manifestar su rechazo o negativa a realizar la citada intervención, puedan hacerla en los términos previstos en la normativa estatal».*

Este Consejo considera debidamente fundamentada la urgencia por las razones expresadas, por lo que procede a emitir su dictamen en el plazo en que ha sido solicitado. Esta urgencia ha sido además acordada en lo que respecta a la tramitación del procedimiento de elaboración del PD, iniciado el 19 de septiembre de 2023 y aunque no condiciona el plazo de emisión del Dictamen del Consejo, que ha de estar a la motivación suficiente exigida por su Ley reguladora (Dictámenes 384/2022, de 13 de octubre, 224/2023, de 23 de mayo y 532/2023, de 21 de diciembre, entre otros) sí evidencia la celeridad a efectos de la aprobación de la norma.

II

Procedimiento de elaboración de la norma.

1. La presente iniciativa reglamentaria ha comenzado a tramitarse con posterioridad a la entrada en vigor, el 4 de abril de 2023, de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias (LPGC), cuyo art. 80 contempla el procedimiento de elaboración y aprobación de las normas reglamentarias. Es asimismo de aplicación el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (Decreto 15/2016), en lo que no se oponga, contradiga o resulte incompatible con el precepto legal citado, de acuerdo con lo establecido en la Disposición derogatoria única de la LPGC.

Por lo demás, en el texto introductorio a modo de preámbulo del PD se justifica que la aprobación de la iniciativa y el texto de la misma aseguran el cumplimiento de los *«principios de buena regulación»* a que hace referencia el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP)- cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó en su Fundamento Jurídico 7.º, letra c), la Sentencia n.º 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional-, así como el art. 66 LPGC.

Así, en dicho texto introductorio se afirma al respecto que «se han observado asimismo los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, puesto en relación con los artículos 66.1 y 80.5 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias. En este sentido, es respetuosa con los principios de necesidad y eficacia al constituir el instrumento normativo adecuado para la creación del registro al que hace referencia el artículo 19 ter de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo. Por otra parte, se ajusta al principio de proporcionalidad, en tanto que contiene la regulación imprescindible para dar cumplimiento al fin perseguido, y se adapta al principio de seguridad jurídica, siendo coherente con el resto del ordenamiento jurídico. En aplicación del principio de transparencia, en el proceso de elaboración se ha dado cumplimiento a los requerimientos en materia de audiencia o información pública establecidas en la

legislación vigente. Por último, respeta el principio de eficiencia en la medida en que permite una gestión racional de los recursos públicos».

Con ello se cumple el mandato legal establecido en los citados preceptos, justificándose la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

2. Consta en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, además del texto del PD y el certificado del Acuerdo gubernativo antes aludido, la emisión y realización de los siguientes informes y trámites preceptivos:

- Informe de la Dirección General de Programas Asistenciales del Servicio Canario de la Salud, suscrito con fecha 15 de septiembre de 2023, en el que se pone de manifiesto la necesidad de crear y regular en la Comunidad Autónoma de Canarias el registro de personas profesionales sanitarias de Canarias objetoras de conciencia respecto de la intervención directa en la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo.

- Orden de la Consejera de Sanidad por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto y su tramitación por la vía de urgencia, de fecha 19 de septiembre de 2023.

- Informe de la citada Dirección General de Programas Asistenciales, de fecha 26 de septiembre de 2023, de iniciativa normativa relativa al Proyecto de Decreto, en el que se analiza:

a) Justificación de la iniciativa.

b) Análisis de la iniciativa.

c) Memoria económica.

d) Aspectos relacionados con el proceso de participación ciudadana.

En este informe se justifica que la presente iniciativa reglamentaria, en la medida en que se acordó la tramitación por la vía de urgencia, no está sujeta al trámite de consulta pública previa previsto en el art. 133, apartado 1, LPACAP, de conformidad con lo previsto en el apartado 4 del mismo artículo, puesto en relación con el art. 80, apartado 3, letra h) LPGC. Ello sin perjuicio, se señala, de la realización de los trámites de audiencia pública o de información pública sobre el texto a los que se refiere el art. 133, apartado 2, LPACAP.

e) Informe de impacto por razón de género del proyecto normativo, así como evaluación del impacto sobre la identidad y expresión de género o las características

sexuales del proyecto reglamentario, exigidos respectivamente por el apartado 2 del art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres y por el art. 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales.

f) Informe de impacto empresarial, al amparo de lo dispuesto en el art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las PYMES en la Comunidad Autónoma de Canarias.

g) Informe sobre impacto en la infancia y adolescencia, conforme a lo previsto en el art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por el apartado veintiuno del artículo 1 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

h) Informe de impacto en la familia, según lo indicado en la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, en la redacción dada por el apartado tres de la Disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

i) Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (Disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad).

j) Impacto por razón de cambio climático.

De acuerdo con lo señalado en el informe de iniciativa, *«su análisis ya no resulta preceptivo al estar contemplado como tal en el apartado 3 h) del artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, de aplicación supletoria en Canarias en virtud de la disposición final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, norma derogada tras la entrada en vigor de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, y que dedica su Título V a la "Iniciativa legislativa y potestades normativas del Gobierno", estableciendo en su artículo 68 que "el procedimiento para la elaboración y aprobación de proyectos de ley, proyectos de decretos legislativos, decretos leyes y de*

proyectos de reglamentos se ajustará a lo establecido en esta Ley y en las disposiciones de desarrollo que se dicten por el Gobierno».

No obstante ello, la instrucción ha considerado conveniente su emisión, conforme a lo establecido en el art. 80.6 LPGC, ya que tanto la Ley estatal de cambio climático como la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias, tienen entre sus objetivos fundamentales la mitigación y adaptación a éste (arts. 1 y 2 de la estatal y 1 y 3 de la canaria).

- Informe de la Dirección General de Recursos Económicos del Servicio Canario de la Salud, según lo indicado en el art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias, de fecha 4 de octubre de 2023.

- Traslado del Proyecto de Decreto al Instituto Canario de Igualdad, con fecha 19 de octubre de 2023, al objeto de que realice el seguimiento de los informes en materia de igualdad de todos los departamentos y proceda a la elaboración de un informe anual sobre el grado de avance de la igualdad de género en Canarias a través de la normativa y las políticas públicas del Gobierno de Canarias (Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres y Directriz Séptima del Acuerdo del Gobierno de 26 de junio de 2017, por el que se establecen las directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias).

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de 24 de octubre de 2023, de conformidad con el art. 26.2.h) del Reglamento Orgánico de la extinta Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos, aprobado por Decreto 175/2022, de 3 de agosto; en vigor al amparo de la Disposición transitoria única del Decreto 123/2023, de 17 de julio.

- Documentación relativa al cumplimiento de los trámites de información pública (practicado en el portal web de participación ciudadana en el periodo comprendido entre el 3 y el 11 de octubre de 2023) y audiencia previstos en el art. 133 LPACAP. Este último trámite fue otorgado a los Colegios Oficiales de Farmacéuticos, de Médicos y de Enfermería de Santa Cruz de Tenerife y de Las Palmas, presentando alegaciones durante el plazo concedido al efecto el Colegio Oficial de Farmacéuticos y el de Médicos de Santa Cruz de Tenerife.

Las alegaciones presentadas han sido objeto de valoración en informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad de fecha 19 de octubre de 2023.

- Trámite de consulta a las Consejerías en que se organiza la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. En el plazo concedido formularon observaciones la Secretaría General Técnica de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias y la de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, así como la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno.

Las observaciones realizadas por los Departamentos han sido valoradas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad en informe de fecha 6 de noviembre de 2023.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de 20 de noviembre de 2023, de conformidad con lo dispuesto en el art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, que realiza observaciones de carácter formal que han sido reflejadas en el texto del Proyecto de Decreto.

- Informe de legalidad que emite la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, en relación con la tramitación del procedimiento conducente a la toma en consideración por el Gobierno del PD, de fecha 15 de diciembre de 2023.

3. No consta que se haya emitido el informe de comprobación del informe de impacto de género (Directriz sexta de las Directrices para la elaboración del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, aprobadas mediante Acuerdo del Gobierno de Canarias adoptado en la sesión celebrada el 26 de junio de 2017 y en el Acuerdo de 10 de julio de 2017, por el que se aprobó la Guía Metodológica de aplicación de las Directrices para la elaboración del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias), cuya emisión corresponde a la Secretaría General del Servicio Canario de la Salud, al no estar creada la Unidad de Igualdad en este Organismo autónomo (art. 68 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, en relación con el art. 10.3 del Decreto 32/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Canario de la Salud).

III

Objeto, justificación y estructura del PD.

1. El presente PD tiene por objeto, de acuerdo con su art. 1, la creación y regulación del registro de personas profesionales sanitarias de Canarias objetoras de conciencia respecto de la intervención directa en la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo, en los términos previstos en la legislación reguladora de la interrupción voluntaria del embarazo.

2. Así, el propio texto introductorio del PD que se dictamina justifica tal objeto como sigue:

«La Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, incide directamente, entre otros aspectos, en cuanto a la forma de organizar la prestación sanitaria de la interrupción voluntaria del embarazo, estableciendo la obligación de las administraciones públicas sanitarias, en el ámbito de sus respectivas competencias, de garantizar dicha prestación en los centros hospitalarios, de acuerdo con criterios de gratuidad, accesibilidad y proximidad, estableciendo los dispositivos y recursos humanos suficientes para la garantía del derecho en todo el territorio en condiciones de equidad.

En dicha Ley Orgánica se reconoce expresamente el derecho a la objeción de conciencia de las personas profesionales sanitarias directamente implicadas en la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo, entendiendo que el rechazo o la negativa a realizar dicha intervención por razones de conciencia es una decisión individual del profesional sanitario directamente implicado en su realización, que debe manifestarse con antelación y por escrito.

A efectos organizativos y para una adecuada gestión de la prestación, mandata la citada Ley la creación en cada comunidad autónoma de un registro de personas profesionales sanitarias que decidan objetar por motivos de conciencia respecto de la intervención directa en la práctica de dicha prestación, teniendo tal declaración efectos tanto en el ámbito de la sanidad pública como de la privada. Los datos personales recogidos en dicho registro están sujetos a la normativa de protección de datos de carácter personal, debiendo ser adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación a los fines para los que son recogidos, no debiendo incluirse, en ningún caso, el motivo de la objeción.

3. Finalmente, en cuanto a su estructura, el PD consta de un texto introductorio a modo de preámbulo, ocho artículos y una Disposición final.

El art. 1 regula el objeto de la norma, que como ya se ha dicho es la creación del registro de personas profesionales sanitarias objetoras de conciencia en la materia que nos ocupa.

El art. 2, referido al ámbito de aplicación del PD, lo circunscribe a las personas profesionales sanitarias directamente implicadas en la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo que desempeñen sus funciones en centros y servicios sanitarios públicos y privados ubicados en la Comunidad Autónoma de Canarias acreditados para su realización que, por razones de conciencia, manifiesten su rechazo o negativa a realizar dicha intervención.

El art. 3 crea el Registro, determinando los actos objeto de inscripción, así como su dependencia, fines y otras cuestiones relacionadas.

El art. 4, regula la declaración, modificación y revocación de la objeción de conciencia.

El art. 5 se refiere al procedimiento de inscripción en el Registro de las declaraciones, modificaciones o revocaciones y su validez.

El art. 6 regula el asiento registral, especificando los datos que ha de contener.

El art. 7, referido al acceso al registro y su confidencialidad, especifica que no tiene carácter público y determina las personas que, en el ámbito de sus competencias, pueden acceder al mismo.

El art. 8 se destina al tratamiento de datos personales incluidos en el Registro.

Por último, la Disposición final única se refiere a la entrada en vigor de la norma, en virtud de la cual entrará en vigor el día de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

IV

Marco competencial de la Comunidad Autónoma.

1. Tal y como se ha manifestado en otras ocasiones por parte de este Consejo Consultivo (recientemente, en los Dictámenes 37/2024, de 18 de enero y 57/2024, de 25 de enero), la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria, pues, en caso contrario, amenazarían sobre las mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad. A este respecto, resulta necesario analizar si la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta o no competencia para dictar el PD que se somete a la consideración de este Consejo Consultivo, pues dicha competencia

constituye *conditio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico canario y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él.

2. Por lo que se refiere a la cuestión competencial en la materia que nos ocupa, en el texto introductorio del PD se argumenta que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia en virtud de lo dispuesto en los arts. 104 y 141.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias, en cuya virtud corresponde a la Comunidad Autónoma, respectivamente, la competencia exclusiva para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración y la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal en materia de sanidad interior.

Este Consejo Consultivo ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la competencia autonómica en estas materias en su Dictamen 356/2021, de 5 de julio, recaído en relación con la Orden de 6 de julio de 2021, por la que se crea y regula el Registro de profesionales sanitarios de Canarias objetores de conciencia a realizar la ayuda para morir, entonces en fase de proyecto, en los siguientes términos:

«Respecto a estos títulos competenciales, incluido el art. 104 EAC al que no se hace referencia en el PO, ya nos manifestamos recientemente en nuestro Dictamen 338/2021, de 22 de junio, con ocasión del proyecto de decreto por el que se creó -también en desarrollo de la LO 3/2021- la Comisión de Garantía y Evaluación de ayuda para morir de Canarias. Dicho Dictamen, reproduciendo otros anteriores, en particular los Dictámenes 469/2020, de 17 de noviembre, y 345/2020, de 23 de septiembre, dice:

«No debe olvidarse que la competencia del Estado en materia de sanidad ha sido delimitada reiterada y constantemente por el Tribunal Constitucional, considerando éste que "la doctrina de este Tribunal ha desarrollado la concepción de las bases como un mínimo común uniforme, pero mejorable, por parte de las Comunidades Autónomas, al hilo de interpretar el alcance de lo básico en una serie de materias como es la de las prestaciones sanitarias, en la que el Estado dispone, ex artículo 149.1.16 CE, de la capacidad para establecer las normas básicas y la coordinación, correspondiendo a las Comunidades Autónomas el desarrollo normativo de las bases y la ejecución" (STC 134/2017, de 16 noviembre, FJ 4, pero siempre dejando margen a las Comunidades Autónomas para ese desarrollo legislativo, sin que el Estado pueda dejar sin contenido las competencias autonómicas, tal y como se pronuncia el Alto Tribunal en la STC 98/2004 de 25 mayo, FJ 6, de la siguiente forma:

" (...) Concretado este marco competencial es preciso aclarar, en primer lugar, que cuando el art. 149.1.16 CE se refiere a la competencia estatal para fijar las bases y realizar la coordinación general de la `sanidad´, este último vocablo hay que entenderlo referido a la `sanidad interior´ por exclusión con el de `sanidad exterior´ que previamente es utilizado

en ese mismo apartado (STC 32/1983, de 28 de abril, F. 2). En segundo término, y en relación al 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 propio 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, F. 1; 69/1988, de 19 de abril, F. 5; 102/1995, de 26 de junio, FF. 8 y 9; 197/1996, de 28 de noviembre F. 5; 223/2000, de 21 de septiembre, F. 6; 188/2001, de 20 de septiembre, F. 8; 126/2002, de 23 de mayo, F. 7; 24/2002, de 31 de enero, F. 6; 37/2002, de 14 de febrero, F. 9; y 1/2003, de 16 de enero, F. 8, en torno al concepto de lo "básico"). 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 SSTC 32/1983, de 28 de abril, F.2; 42/1983, de 20 de mayo, F. 3; 80/1985, de 4 de julio, F. 2), deben llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias que las Comunidades Autónomas hayan asumido en la materia (STC 32/1983, de 28 de abril, F. 2)".

Como se dijo, este PD se dicta en desarrollo de la LORE, que se dicta al amparo no solo del artículo 149.1.16.ª de la Constitución Española -bases y coordinación de la sanidad-, sino también del 149.1.1.ª, que atribuye al Estado la competencia para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales en este caso el derecho a morir, limitando la participación de las CCAA en el ámbito normativo a la creación y regulación de las Comisiones de garantía y evaluación, objeto del PD.

Creación y regulación de un órgano administrativo que también tiene fundamento en el art. 104 (en relación con el art. 61.1) EAC, que dispone lo siguiente:

"Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución. Esta competencia incluye, en todo caso, la facultad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas y las entidades que la configuran o que dependen de ella".

En relación con este título competencial decíamos en el Dictamen 145/2021, de 26 de marzo, que el Tribunal Constitucional ha reiterado que "Las Comunidades Autónomas tienen la potestad exclusiva de crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran sus respectivas Administraciones, de manera que pueden conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo, debiendo el Estado abstenerse de cualquier intervención en este ámbito(STC 50/1999, de 6 de abril), siempre que tal competencia tenga proyección sólo hacia el interior de la organización autonómica, no impidiendo que la competencia del Estado reconocida en el art. 149.1.18ª CE se despliegue en los aspectos de la organización que se proyecten sobre los ciudadanos" (STC 31/2010, de 28 de junio).

En este sentido, tal y como decíamos en nuestros Dictámenes 335/2013, de 8 de octubre y 282/2013, de 25 de julio, la STC 50/1999 ha establecido que la materia competencial "régimen jurídico de las Administraciones públicas" comprende "`la regulación de la composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas´ (STC 32/1981, FJ 6º), `la organización de todas las Administraciones públicas´ (STC 76/1983, FJ 38º), `los aspectos organizativos e institucionales de esas Administraciones´ (STC 214/1989) o `la composición, funcionamiento y organización´ de las mismas (STC 35/1982)".

Así, el Tribunal Constitucional delimita el alcance de esta competencia básica estatal, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.18ª CE, en la citada STC 55/1999, en el sentido de que el Estado no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia, señalando lo siguiente:

"En virtud de esta competencia básica el Estado puede establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas. Con todo, es cierto que, como queda dicho, la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico. Así, el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados, aunque ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros. No debe olvidarse que, según establece el art. 149.1.18 CE, el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es el de garantizar `a los administrados un tratamiento común ante ellas´ y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias.

No obstante, en ambos supuestos, deberá recordarse que, como hemos declarado en múltiples resoluciones el Estado al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (por todas, SSTC 49/1988, fundamento jurídico 3º; 225/1993, fundamento jurídico 3º, y 197/1996, fundamento jurídico 5º), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo. Como se afirma, entre otras, en la STC 147/1991 «la definición de las bases, en el ámbito de la legislación compartida, tiene por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses, por ello, en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal" (fundamento jurídico 5º)».

Además, sobre la competencia en esta cuestión específica de registros autonómicos de profesionales objetores de conciencia en relación con la interrupción voluntaria del embarazo, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 151/2014, de 25 de septiembre, en el siguiente sentido:

«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 predican 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 fundamentadora 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» (FJ 4 STC 151/2014).

En este marco competencial, conviene también reproducir el pronunciamiento del Tribunal Constitucional acerca de la competencia estatal para imponer la creación de registros autonómicos de objetores de conciencia a la ayuda para morir, trasladable, *mutatis mutandi*s, al registro que ahora nos ocupa en este Dictamen. Así, en el FJ 4.B).a) de su reciente Sentencia 94/2023, de 12 de septiembre, se sostiene:

«El cuestionado art. 16.2 LORE ni por su finalidad ni por su contenido puede entenderse que se extralimite de las competencias estatales para fijar las bases en materia sanitaria. La previsión de estos registros de objetores sanitarios responde a una finalidad objetiva en absoluto reprobable en Derecho, como es la de "facilitar la necesaria información a la administración sanitaria para que esta pueda garantizar una adecuada gestión de la prestación de ayuda para morir" (art. 16.2), garantía que se encomienda a los servicios públicos de salud (art. 13.2). Por otro lado, la LORE se limita a prever la creación de los registros, correspondiendo a las administraciones autonómicas sanitarias competentes el establecimiento y regulación de su organización, estructura y funcionamiento, con solamente dos limitaciones en cuanto al objeto —se inscribirán las declaraciones de objeción de conciencia en relación con la prestación de ayuda para morir— y funcionamiento —confidencialidad y normativa de protección de datos—. El fijar la creación en cada comunidad autónoma de un registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a realizar la prestación de ayuda para morir con el objetivo, común para todo el territorio nacional, de garantizar una adecuada gestión de dicha prestación, constituye un elemento normativo básico que en nada impide u obstaculiza a las comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias en relación con la creación, organización y funcionamiento de dicho registro. Por ello, hemos de desestimar la tacha de inconstitucionalidad alegada».

En definitiva, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta títulos competenciales suficientes para regular la materia contenida en el PD que se

dictamina, en cuanto se destina a la creación, organización y funcionamiento del Registro.

3. Finalmente, el art. 50.3 EAC atribuye al Gobierno de Canarias el ejercicio de la potestad reglamentaria. Y, el art. 28.d) LPGC, establece que *«En ejercicio de las funciones relativas a la iniciativa legislativa, a la legislación delegada y a la potestad reglamentaria, corresponde al Gobierno: d) Ejercer la potestad reglamentaria, en los términos establecidos en el Estatuto de Autonomía, la presente ley y el resto del ordenamiento jurídico*»; debiendo adoptar la forma de Decreto las disposiciones de carácter general emanadas del Gobierno [art. 77.1.a) del precitado texto legal].

En definitiva, el Proyecto de Decreto examinado, en cuanto tiene por objeto la creación del Registro de personas profesionales sanitarias de Canarias objetoras de conciencia respecto de la intervención directa en la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo, se dicta en ejercicio de competencias estatutariamente asumidas por la Comunidad Autónoma de Canarias, respecto de las cuales el Gobierno puede ejercer la potestad reglamentaria.

V

Observaciones al PD.

El contenido del PD se ajusta al Ordenamiento jurídico de aplicación, por lo que no se realizan observaciones a su articulado.

No obstante, como quiera que el art. 80.5 LPGC exige que antes de la parte dispositiva de un proyecto reglamentario se incluya un *«breve preámbulo en el que se justifique la iniciativa y su adecuación a los principios de buena regulación»*, la parte introductoria se deberá denominar «*preámbulo*».

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Registro de personas profesionales sanitarias de Canarias objetoras de conciencia respecto de la intervención directa en la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo, se considera conforme al parámetro constitucional, estatutario y legal de aplicación.