



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

N.º 6/2025

Excmo. Sr.:

D. Francisco Javier de Irizar Ortega,
Presidente

D. Sebastián Fuentes Guzmán,
Consejero

D. José Miguel Mendiola García,
Consejero

D. Francisco Damián Montoro Carrión,
Consejero

D.^a Araceli Muñoz de Pedro,
Consejera

D. Juan Luis Ramos Mendoza,
Secretario General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 22 de enero de 2025, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V. E. de 13 de diciembre de 2024, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente del proyecto de Decreto del Registro de personas profesionales sanitarias objetoras de conciencia directamente implicadas en la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo en Castilla-La Mancha.

Resulta de los **ANTECEDENTES**

Primero. Consulta pública.- Como primera actuación del procedimiento desarrollado para elaborar el proyecto de Decreto sometido a





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

dictamen, consta la articulación de un trámite de consulta pública anunciado en el portal de participación de la sede electrónica de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, mediante el que se hizo invitación a la ciudadanía para aportar sugerencias y propuestas relativas a la materia objeto de nueva regulación, habilitando al efecto un periodo de tiempo comprendido entre el 18 de abril y el 10 de mayo de 2024.

Tras finalizar el proceso participativo sobre el proyecto de decreto se emite informe por la Directora General de Planificación, Ordenación e Inspección Sanitaria y Farmacia, con fecha 24 de mayo de 2024, en el que se indica que durante la fase de participación se realizaron 130 opiniones o aportaciones.

Segundo. Memoria de impacto normativo.- Con fecha 14 de junio de 2024, fue suscrita por la Directora General de Planificación, Ordenación e Inspección Sanitaria y Farmacia una memoria justificativa donde se analiza el impacto de la iniciativa reglamentaria emprendida, dirigida a regular el registro de personas objetoras de conciencia previsto en 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, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, así como establecer el procedimiento de declaración de objeción de conciencia de las personas profesionales sanitarias directamente implicadas en la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo.

En dicho documento se efectúa un análisis de la oportunidad de la norma que se justifica en la necesidad de adecuar la actual regulación del Registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a realizar la interrupción voluntaria del embarazo en Castilla-La Mancha, a la Ley Orgánica 2/2010, de 3 marzo, ampliando para ello el ámbito de éste permitiendo la inscripción de las declaraciones de objeción de conciencia de las personas profesionales que prestan servicio tanto en la sanidad pública como en la privada. Asimismo, se justifica la necesidad de regular dicho registro con el fin de facilitar la necesaria información a la Administración Sanitaria y a las personas responsables de los centros sanitarios en los que se realice la interrupción voluntaria del embarazo, a los efectos de garantizar una adecuada gestión de la prestación.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Igualmente, se efectúa el análisis jurídico del contenido de la norma, con identificación del título competencial que legitima su aprobación y se realizan una serie de valoraciones sectoriales relativas al impacto económico-presupuestario, informando que la norma no supone cargas económicas en la Administración; a la competencia en el mercado que se considera que la regulación no causará efectos negativos sobre la competencia en el mercado, ni se prevén impactos negativos en materia de garantía de la unidad de mercado; en cuanto a las cargas administrativas se afirma que esta norma no supone un incremento; asimismo, se estima nulo el impacto en las cuestiones de género, discapacidad, infancia, adolescencia, familia, cambio climático y demográfico.

Por último, la citada memoria analiza el trámite de consulta pública cumplimentado con anterioridad.

Tercero. Resolución de inicio.- A la vista del contenido del documento antedicho, la persona titular de la Consejería de Sanidad autorizó el inicio de la tramitación del expediente de elaboración del referido proyecto de decreto.

Cuarto. Borrador inicial.- Obra, a continuación, un borrador del texto proyectado, que consta de parte expositiva, nueve artículos, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.

Quinto. Información pública.- En el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 9 de septiembre de 2024 se publicó la resolución de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad, por la que se abría un periodo de información pública en relación con el proyecto de Decreto en proceso de elaboración, por un plazo de 20 días, informando a todos los posibles interesados de la puesta a disposición del texto redactado en el tablón de anuncios electrónico de la sede electrónica de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Finalizado el referido periodo, la Directora General de Planificación, Ordenación e Inspección Sanitaria y Farmacia emite informe en el que se valoran las alegaciones presentadas en dicho trámite, aceptando algunas de





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

ellas lo que determina la modificación del texto inicial del proyecto normativo, y justificando el rechazo de las restantes. A dicho informe se adjunta nueva versión del borrador de decreto.

Sexto. Informe sobre racionalización y simplificación de procedimientos.- El 21 de octubre de 2024 se emitió informe sobre racionalización, simplificación de los procedimientos y medición de cargas administrativas de la norma reglamentaria proyectada, que incorpora un cálculo estimativo de las cargas administrativas impuestas a las personas afectadas por la regulación, estimando que el importe total de las cargas administrativas asciende a 81.000 euros de coste total.

Tras ello, la Inspección General de Servicios emite informe con fecha 24 de octubre de 2024, en el que afirma que el decreto proyectado se ajusta y cumple con la normativa vigente aplicable sobre racionalización y simplificación de procedimientos administrativos. Asimismo, se adjunta valoración realizada por el Departamento de Protección de Datos, en el que tras revisar el procedimiento y comprobar los datos declarados en el registro se indica que, tanto el tratamiento de datos como la cláusula informativa de protección de datos son correctos.

Séptimo. Informe de impacto demográfico.- Con fecha 18 de octubre de 2024, por la Directora General de Planificación, Ordenación e Inspección Sanitaria y Farmacia se emitió informe de impacto demográfico en el que se concluía que, *“No existe impacto demográfico por razón de la norma propuesta, ni positivo ni negativo, que cambie la situación a regular por las Z.E.P o en zonas Z.R.D.”*.

Octavo. Informe de la Dirección General de Presupuestos.- Con fecha 25 de octubre de 2024, la Dirección General de Presupuestos informa que no encuentra inconveniente alguno desde el punto de vista presupuestario para que el proyecto de Decreto prosiga su tramitación.

Noveno. Análisis de impacto de género.- El 28 de octubre posterior la Responsable de la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería promotora emitió informe atinente al impacto de género de la norma



Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): E2C3D8E46674484BD42BFA



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

proyectada, donde se dice que el decreto proyectado tiene un impacto positivo en la consecución de la igualdad de género.

Décimo. Intervención de la Comisión Permanente del Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha.- También consta en el expediente, por certificación de su Secretario, que el 4 de noviembre de 2024 se ha remitido a los integrantes de la Comisión Permanente del Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha el texto reglamentario proyectado sin que se hayan realizado sugerencias o aportaciones al texto del borrador.

Undécimo. Informe de la Secretaría General.- El 12 de noviembre de 2024, la Secretaria General de la Consejería de Sanidad, emite informe en el que se aborda ordenadamente el estudio de la competencia para la elaboración normativa, el procedimiento desarrollado y el contenido de la disposición, informando favorablemente la norma proyectada.

Duodécimo. Informe del Gabinete Jurídico.- El 29 de noviembre de 2024 fue recabado el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades en relación con el referido proyecto reglamentario, que fue emitido en sentido favorable, sin perjuicio de formularse varias objeciones o recomendaciones concretas, atinentes al contenido del artículo 4 y a cuestiones de redacción y erratas advertidas en el modelo de declaración que figura adjunto al proyecto de Decreto.

Dichas observaciones han sido aceptadas por la Consejería e incorporadas al texto del borrador de decreto.

Decimotercero. Último borrador del texto proyectado.- La documentación conformadora del expediente electrónico remitido para dictamen incluye varios borradores sin datar, el último de los borradores del texto reglamentario proyectado, titulado Decreto “*del Registro de personas profesionales sanitarias objetoras de conciencia directamente implicadas en la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo en Castilla-La Mancha*”, consta de una parte expositiva, nueve artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y el modelo de declaración que se adjunta al mismo.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En la parte expositiva se expresa el marco normativo y competencial en el que se inserta la disposición, justificando la iniciativa en la necesidad de adaptar la regulación actual del registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a realizar la interrupción voluntaria del embarazo en el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha, a 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, debiendo para ello crear un nuevo Registro para permitir la inscripción de las declaraciones referidas a las personas profesiones sanitarias objetoras de conciencia que presten servicios tanto en el ámbito público como en el privado, con pleno respecto al principio de confidencialidad y a la normativa sobre protección de datos de carácter personal, destacando la adecuación de esta regulación al principio de minimización de datos por ajustarse el tratamiento de datos a los que sean adecuados, pertinente y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados.

El artículo 1 describe el objeto.

El artículo 2, establece el ámbito de aplicación de la norma.

El artículo 3, crea el Registro de personas profesionales sanitarias objetoras de conciencia directamente implicadas en la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo en Castilla-La Mancha.

El artículo 4, regula la declaración de la objeción de conciencia.

El artículo 5, concreta los fines del Registro.

El artículo 6, precisa los datos que se inscribirán en el Registro.

El artículo 7, regula el procedimiento para la inscripción en el Registro.

El artículo 8, especifica el acceso al Registro.

El artículo 9, está referido a la confidencialidad y protección de datos de carácter personal.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

La disposición transitoria única establece el régimen de inscripción en el Registro de las nuevas declaraciones y extinción de las preexistentes.

La disposición derogatoria única deroga la Orden de 21 de junio de 2010, de la Consejería de Salud y Bienestar Social, por la que se establece el procedimiento para el registro de las solicitudes de objeción de conciencia de los profesionales sanitarios directamente implicados en la interrupción voluntaria del embarazo.

Las dos disposiciones finales tratan de la habilitación para el desarrollo de la norma y de su entrada en vigor, fijando esta última a los 20 días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

Igualmente, se adjunta al decreto el modelo de declaración, modificación o revocación de objeción de conciencia de personas profesiones sanitarias directamente implicadas en la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 17 de diciembre de 2024.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete al dictamen del Consejo Consultivo el proyecto de Decreto del Registro de personas profesionales sanitarias objetoras de conciencia directamente implicadas en la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo en Castilla-La Mancha, fundando tal solicitud en lo previsto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, según el cual dicho órgano deberá ser consultado sobre los *“Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”*.

Tanto en la memoria como en la parte expositiva de la disposición proyectada se manifiesta que la iniciativa reglamentaria sometida a consideración de este órgano consultivo viene a desarrollar y a dar cumplimiento a lo establecido en una norma de rango legal, en concreto, 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, en redacción dada por la Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero, referido a los registros de personas objetoras de conciencia. Dicho precepto dispone que: *“1. A efectos organizativos y para una adecuada gestión de la prestación se creará en cada comunidad autónoma y en el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA) un registro de personas profesionales sanitarias que decidan objetar por motivos de conciencia respecto de la intervención directa en la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo.*

2. Quienes se declaren personas objetoras de conciencia lo serán a los efectos de la práctica directa de la prestación de interrupción voluntaria del embarazo tanto en el ámbito de la sanidad pública como de la privada.

3. En el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, se acordará un protocolo específico que incluya las condiciones mínimas para garantizar el cumplimiento de los objetivos perseguidos con la creación de este Registro, junto a la salvaguarda de la protección de datos de carácter personal, conforme a lo previsto en la disposición adicional cuarta.

4. Se adoptarán las medidas organizativas necesarias para garantizar la no discriminación tanto de las personas profesionales sanitarias no objetoras, evitando que se vean relegadas en exclusiva a la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo, como de las personas objetoras para evitar que sufran cualquier discriminación derivada de la objeción”.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Dicho precepto establece un mandato dirigido a las Comunidades Autónomas para que creen el registro donde se inscribirán las personas profesionales sanitarias que se declaren objetoras de conciencia respecto de la intervención directa en la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo, afectando dicha declaración tanto al ámbito de la sanidad pública como privada. Asimismo, esta regulación determina que la creación y gestión del registro debe salvaguardar la protección de datos de carácter personal y garantizar la no discriminación tanto de las personas objetoras como de las personas profesionales sanitarias no objetoras.

Por ello, no cabe duda de que el proyecto de decreto que es objeto de dictamen reúne las características para su consideración como reglamento ejecutivo. De este modo, este Consejo comparte el criterio expresado por el Consejo de Estado en su memoria correspondiente al año 2016, donde claramente defiende una concepción formal del concepto de reglamento ejecutivo. Así, afirma que *“[...] por definición, cuando hay una ley previa simplemente no hay reglamento independiente. Sea cual sea el ámbito que el legislador haya dejado a la potestad reglamentaria, si la potestad se ejerce por habilitación ad hoc de la norma con rango de ley, el reglamento no es independiente sino totalmente «dependiente» de la ley. Y ello sea la materia «organizativa» o no, puesto que el legislador también puede imponer límites legales a la potestad de autoorganización del Gobierno y dicha ley prevalece sobre cualquier reglamento mientras no se anule, por limitar los poderes del Gobierno más allá de lo requerido por el artículo 97 de la Constitución. Ello es incluso más claro cuando la «organización» ha venido explícitamente delimitada por el legislador para garantizar la representación de intereses y la participación ciudadana en órganos colectivos de la Administración (artículo 105.a) de la Constitución), especialmente, pero no sólo, los consultivos sectoriales. [...] no hay autoorganización, ni reglamento independiente, allí donde el legislador ha organizado servicios y órganos administrativos y remitido a la potestad reglamentaria (claramente ejecutiva) el desarrollo ulterior (entre otras cosas porque no sería «autoorganización», sino que la organización sería la predeterminada y necesariamente compartida con las Cortes Generales). Y ello es aplicable tanto a reglamentos del Gobierno (reales decretos) como de los titulares de Departamentos (órdenes ministeriales). Y si un órgano está regulado o previsto en una ley y*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

se remite su creación o regulación a la potestad reglamentaria se trata de un reglamento ejecutivo preceptivamente sujeto a dictamen del Consejo de Estado”.

En consideración a lo expuesto, siendo patente la vinculación de la iniciativa reglamentaria proyectada con la disposición de rango legal a cuyo desarrollo se encamina, y puesto que el citado artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, impone en su apartado 4 la necesaria consulta a este Consejo en relación con los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, se emite el presente dictamen con carácter preceptivo.

II

Examen del procedimiento tramitado.- El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se regula en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, denominado “*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*”, que atiende en los artículos 128 y siguientes a la potestad reglamentaria, si bien el carácter básico de su contenido ha quedado muy reducido tras la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo.

Al respecto, el artículo 133.1 dispone que con carácter previo a la elaboración del proyecto reglamentario se sustanciará una consulta pública.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad reglamentaria es contemplado en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en el que tras atribuir la competencia reglamentaria al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros de dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias, establece en su apartado 2, que el ejercicio de dicha potestad “*requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

de la norma que se pretende aprobar”, añadiéndose en el apartado 3 que “en la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes. [] Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite”.

El expediente que se examina comienza con la consulta pública previa efectuada a través del portal web de la Administración Regional conforme a lo exigido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Tras ello, se suscribió una memoria justificativa del proyecto a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el apartado 2 del citado artículo 36, en la que, entre otras cuestiones, se analiza la oportunidad de la propuesta, motivando la necesidad, objetivo y alternativas de la regulación pretendida, así mismo se realiza el análisis jurídico del proyecto normativo, examinando el marco normativo en el que se encuadra, el ámbito competencial de la iniciativa, y se valora tanto el impacto económico-presupuestario como los diferentes impactos sectoriales derivados de su aprobación. Finalmente, se exponen las aportaciones y opiniones recibidas en el trámite de consulta pública.

A la vista de la anterior memoria, el titular del departamento impulsor de la norma autorizó el inicio del procedimiento de elaboración de aquella conforme a lo exigido también por el citado artículo 36.2 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre.

El trámite de información pública se ha sustanciado, según exige el artículo 36.3, mediante la publicación de anuncio en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 174 de 9 de septiembre de 2024, poniendo de manifiesto el expediente de elaboración de la norma y otorgando un plazo de veinte días para que cuantas personas se hallaran interesadas pudieran formular alegaciones o sugerencias.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Los resultados de este trámite figuran documentados en un informe suscrito por la Directora General de Planificación, Ordenación e Inspección Sanitaria y Farmacia, en el que se recogen las alegaciones formuladas y se justifica el tratamiento otorgado a las mismas.

Consta así mismo que el proyecto de Decreto fue remitido al Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha, en virtud del artículo 3 del Decreto 37/2021, de 20 de abril, por el que se regula la composición y el régimen de funcionamiento del Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha.

En lo que respecta a los informes que han de ser recabados en la tramitación, contemplados en el artículo 36.3 párrafo primero de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, constan los emitidos por los siguientes órganos e instituciones: el informe sobre racionalización y simplificación de procedimientos y cargas administrativas; el informe sobre impacto demográfico, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha; el informe de la Inspección General de Servicios sobre la adecuación a la normativa vigente en materia de normalización y racionalización de procedimientos administrativos; el informe del Departamento de Protección de Datos; el informe de la Dirección General de Presupuestos; el informe de impacto por razón de género suscrito por la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería proponente, que da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha; el informe de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad; el informe del Gabinete Jurídico emitido en virtud de lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; y, finalmente, el informe de la Dirección General de Planificación, Ordenación e Inspección Sanitaria y Farmacia, de valoración y tratamiento de las observaciones planteadas por el Gabinete Jurídico.

Se completa la documentación remitida con la incorporación de tres borradores de la norma que se habrían ido elaborando durante la sustanciación del procedimiento.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

El expediente consta de un índice documental, lo que ha facilitado su consulta y estudio.

El expediente así conformado y el proyecto de Decreto resultante han sido remitidos finalmente a este Consejo Consultivo a los efectos de emisión del preceptivo dictamen, previsto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

En virtud de lo expuesto cabe concluir afirmando que en la tramitación del proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a los requisitos esenciales exigidos en la normativa de aplicación, procediendo acometer el examen de su contenido, si bien previamente se hace preciso plasmar algunas consideraciones atinentes al marco normativo y competencial en el que se insertará la norma propuesta.

III

Marco normativo y competencial.- El proyecto de Decreto que se dictamina tiene por objeto la creación y regulación del registro de personas profesionales sanitarias objetoras de conciencia directamente implicadas en la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo en Castilla-La Mancha, así como establecer el procedimiento para la declaración de dicha objeción, conforme a la previsión del artículo 19 ter.1 de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.

Los títulos competenciales que habilitan a la Comunidad Autónoma para abordar este proyecto normativo se encuentran reconocidos, por un lado y con carácter genérico, en el artículo 31.1.1ª del Estatuto de Autonomía, que contempla la competencia exclusiva de la Junta de Comunidades en relación a la *“Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”*; y, por otro, y con carácter específico, en el artículo 32.3 de la norma estatutaria, que recoge las competencias de desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, en los ámbitos de *“sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud. Coordinación hospitalaria en general”*. Asimismo, en virtud del artículo 33.1





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

del Estatuto de Autonomía, corresponde a la Junta de Comunidades, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en la “*Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en el número 17 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, reservándose el estado la alta inspección conducente al cumplimiento de la función a que se refiere este precepto*”.

Dichos títulos se coheren directamente con las competencias que el artículo 148.1.1ª y 21ª de la Constitución Española atribuye a las Comunidades Autónomas en materia de “*organización de sus instituciones de autogobierno*” y “*sanidad*” respectivamente, y con la función ejecutiva de la legislación básica y régimen económico de los servicios de la Seguridad Social, reconocida por el artículo 149.1.17º de la Constitución Española.

El marco normativo en el que se ampara la iniciativa reglamentaria propuesta parte del artículo 19 ter.1 de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, encontrándose dicho precepto incluido entre los artículos que, de conformidad con la disposición final tercera, no revisten carácter orgánico. En el mismo se prevé la creación en cada una de las Comunidades Autónomas de un registro de personas profesionales sanitarias que decidan objetar por motivos de conciencia respecto de la intervención directa en la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo, que surtirá efectos tanto en el ámbito de la sanidad pública como de la privada. En cuanto a la creación de estos registros de personas objetoras de conciencia se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en las Sentencias 151/2014, de 25 de septiembre (RTC\2014\151) fundamentos jurídicos 5 y 6, y en la sentencia 44/2023, de 9 de mayo (RTC\2023\44) fundamento jurídico 9, confirmando su constitucionalidad, en el sentido de afirmar su compatibilidad con los derechos a la libertad ideológica y religiosa (artículo 16.1 CE) y a la intimidad (artículo 18.1 CE). Igualmente, en cuanto al ámbito de aplicación del Registro, en lo referido a la inscripción únicamente de las personas profesionales objetoras de conciencia y no todas las personas profesionales sanitarias, el Tribunal Constitucional en su sentencia 92/2024, de 18 de junio, (JUR\2024\213686) ha tenido ocasión de manifestar que no puede tildarse de discriminatorio, argumentando que “*la situación jurídica en que se*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

encuentran unos y otros no es en absoluto idéntica y ni siquiera puede considerarse equiparable. La tesis del recurso obvia que la objeción de conciencia coloca a quien la ejerce válidamente en una posición jurídica excepcional, permitiéndole sustraerse del cumplimiento de obligaciones de carácter general que por su naturaleza colisionan o no son conciliables con sus más arraigadas convicciones [STC 94/2023, de 12 de septiembre, FJ 4 B) b) (ii)], lo que, concretamente en relación con la interrupción voluntaria del embarazo, se materializa en «el apartamiento del profesional sanitario ante una intervención que constituye, con carácter general, un imperativo legal» (STC 44/2023, FJ 9). Sin perjuicio de lo anterior, y aun en el caso de considerar comparables ambas situaciones, lo que no puede negarse es que la existencia de un registro en el que únicamente se inscriban las personas objetoras cuenta con una justificación objetiva y razonable. Como ha señalado este tribunal, este tipo de registros tienen por finalidad que los responsables de los servicios públicos de salud «tengan conocimiento de la disponibilidad del personal sanitario y puedan organizar en la debida forma la prestación de la interrupción voluntaria del embarazo», esto es, que la administración «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» (STC 151/2014, FJ 5). Para asegurar la correcta prestación de la interrupción voluntaria del embarazo, únicamente es indispensable conocer qué profesionales sanitarios de los directamente implicados en dicha intervención rechazan su realización por motivos de conciencia y, en consecuencia, habrán de quedar apartados de la misma, puesto que respecto del resto se ha de asumir que sí la llevarán a cabo, como parte de sus obligaciones profesionales, sin necesidad de recabar respecto de estos últimos ninguna declaración adicional. Además, mientras que respecto de los profesionales objetores de conciencia puede resultar necesario, eventualmente, que alguna autoridad administrativa compruebe que ejercen su derecho conforme a los procedimientos que se establezcan para su ejercicio [como ocurría en el caso examinado en la STC 151/2014, FJ 6 d)], ninguna comprobación adicional cabe realizar respecto de quienes no manifiestan la incompatibilidad entre sus convicciones personales más profundas y el cumplimiento de una obligación legal”. Asimismo, en cuanto a la necesidad de inscripción en el Registro de las personas profesionales sanitarias con el fin de hacer efectivo su derecho a la





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

objección de conciencia, procede traer a colación lo razonado por el Tribunal Constitucional en la referida sentencia, “[...] *el ejercicio de la objeción de conciencia obliga a los profesionales sanitarios objetores a manifestar sus convicciones ideológicas, morales y religiosas, lo cual no ocurre respecto de los profesionales sanitarios no objetores. Frente a ello, hemos de reiterar que el ejercicio de la objeción de conciencia «no puede, por definición, permanecer en la esfera íntima del sujeto, pues trae causa [de] 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 [...], 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 cuanto nadie está obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias (art. 16.2 CE)”» [STC 19/2023, FJ 10 C) c), con cita de la STC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 4]. En definitiva, como afirmamos en la STC 44/2023, FJ 9, «[e]l personal sanitario puede objetar o no, pero si decide hacerlo, tal decisión conlleva la exteriorización de sus reservas ideológicas, religiosas o morales hacia la práctica del aborto»”.*

A lo anteriormente expuesto ha de sumarse, en otro orden de cosas, que teniendo por finalidad la norma proyectada, como se ha dicho, la creación de un registro autonómico y el procedimiento para la inscripción de declaraciones en el mismo, esta iniciativa también encuentra amparo en las competencias previstas en el artículo 31.1, reglas 1ª y 28ª, del Estatuto de Autonomía, que recoge la atribución de competencias exclusivas a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en materia de “*organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones*” y de “*procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia*”. También en el artículo 39.3 del citado texto estatutario se incide sobre dicha esfera competencial señalando que “*en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento prevista en el artículo 31.1.1ª del presente Estatuto y, de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias [...] la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia [...]*”; formulación esta que denota el intenso parentesco existente entre las competencias administrativas de orden organizativo y las





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

facultades regulatorias de índole procedimental, como ámbitos normativos ligados por una estrecha relación sustantiva.

Finalmente, por lo que se refiere a la configuración del Registro y al procedimiento de inscripción, modificación y revocación en el mismo, que tendrán carácter electrónico, debe tenerse en cuenta la normativa básica en la materia dictada al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución, y que viene constituida principalmente por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos; y en el ámbito autonómico por el Decreto 12/2010, de 16 de marzo, por el que se regula la utilización de medios electrónicos en la actividad de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

IV

Observación de carácter esencial.- Examinado el contenido del proyecto de decreto sometido a dictamen, procede efectuar la siguiente observación, a la que debe atribuirse carácter esencial:

Artículo 4. Declaración de la objeción de conciencia.- Señala el segundo párrafo del apartado 1 que, *“A los efectos de este decreto, se considera que son personas profesionales sanitarias directamente implicadas en la interrupción voluntaria del embarazo aquellas que realicen actos necesarios y directos, anteriores o simultáneos, sin los cuales no fuese posible llevarla a cabo, especialmente los profesionales de medicina y enfermería, sin perjuicio de la eventual afectación puntual de cualquier otra profesión sanitaria”*.

En el precepto transcrito, a los efectos de definir a las personas profesionales sanitarias que puedan efectuar la declaración de objeción de conciencia objeto de inscripción en el Registro, se alude a las personas que realicen actos necesarios y directos *“anteriores”* o simultáneos. Ello resulta contrario a lo dispuesto en la Ley Orgánica cuyo desarrollo pretende la norma





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

autonómica que analizamos, en cuanto que ésta en la configuración del derecho a la objeción de conciencia establece la obligación de todo el personal sanitario a dispensar siempre tratamiento y atención médica a las mujeres que lo precisen antes de haberse sometido a una interrupción del embarazo. Así, el artículo 19 bis.2 dispone que, *“El acceso o la calidad asistencial de la prestación no se verán afectados por el ejercicio individual del derecho a la objeción de conciencia. A estos efectos, los servicios públicos se organizarán siempre de forma que se garantice el personal sanitario necesario para el acceso efectivo y oportuno a la interrupción voluntaria del embarazo. Asimismo, todo el personal sanitario dispensará siempre tratamiento y atención médica adecuados a las mujeres que lo precisen antes y después de haberse sometido a una interrupción del embarazo”*. En consecuencia, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y a fin de no incurrir en infracción de la legislación dictada por el Estado, ya que esta observación pone de manifiesto que la regulación contenida en el referido precepto al afectar a la configuración misma del derecho a la objeción de conciencia excede el ámbito de regulación atribuido a las Comunidades Autónomas por la Ley Orgánica, por ende, deberá adaptarse a la norma estatal la redacción del artículo 4 del proyecto de decreto, eliminando para ello la referencia a los actos *“anteriores”*.

Por tanto, esta observación merece ser calificada de esencial por entrar en colisión con la configuración propia de la objeción de conciencia regulada en la Ley Orgánica.

V

Otras observaciones al contenido del proyecto.- Prosiguiendo con el examen de la norma proyectada, se hace preciso plasmar en la presente consideración otras observaciones que, sin carácter esencial, pretenden contribuir a la mejor comprensión, interpretación y aplicación de la norma proyectada, así como a mejorar y depurar la técnica normativa empleada.

Parte expositiva.- El Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, aprobatorio de las Directrices de Técnica Normativa del Estado, en





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

cuya regla 12.^a -de generalizada aplicación por la Administración de la Junta de Comunidades-, expresa que, el contenido de la parte expositiva de la disposición “[...] *cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.* [...]”.

Conforme a tales determinaciones, debiera completarse la parte expositiva con una referencia a la totalidad de los títulos competenciales establecidos en el Estatuto de Autonomía que habilitan a la Comunidad Autónoma para abordar este proyecto normativo y que se mencionan en la consideración tercera del presente dictamen.

Asimismo, en esta parte no consta referencia concreta a la habilitación legal específica para la regulación del Registro, que se encuentra recogida en el artículo 19 ter.1 de la Ley 2/2010, de 3 de marzo, donde se habilita a las Comunidades Autónomas para la creación del registro de personas profesionales sanitarias que decidan objetar por motivos de conciencia respecto de la intervención directa en la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo, por ello debe ser subsanada dicha omisión.

Por otra parte, en el segundo párrafo de la exposición, debería eliminarse alguna de las expresiones que se incluyen con el siguiente tenor “*a realizar la interrupción voluntaria del embarazo*”, puesto que en el mismo párrafo aparece repetida hasta en tres ocasiones, supresión que conferirá mayor claridad a la redacción evitando redundancias innecesarias que bien podrían evitarse con una única referencia a la misma.

Asimismo, en este segundo párrafo, se advierte un uso inadecuado del entrecomillado ya que éste es necesario cuando se pretende destacar que se trata de una reproducción de palabras o textos literales u, otras veces, debido a que nos interesa llamar la atención acerca de una palabra o expresión del texto que se usa con algún sentido especial. En este caso, el uso del entrecomillado no responde a ninguna de dichas utilidades por lo que se sugiere su supresión.

En el párrafo quinto, en el que se expresa como justificación de la norma proyectada que “[...] *es preciso modificar la norma que regula el*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Registro [...]". Teniendo en cuenta que el decreto no tiene naturaleza de disposición modificativa, resulta pertinente sustituir "*modificar*" por "*aprobar*" o, en su caso, se propone la siguiente redacción, "*[...] es preciso adaptar a la Ley estatal la regulación del registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a realizar la interrupción voluntaria del embarazo*".

Artículo 1. Objeto.- La lectura de dicho artículo permite advertir la referencia a la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, efectuada con cita abreviada sin que figure alusión previa en dicha parte del texto donde aparezca su cita completa en la que figure el nombre de la disposición.

Sobre este particular conviene remitirse a la recomendación efectuada al respecto en las Directrices de Técnica Normativa del Estado, en cuya regla 80.^a relativa a la "*Primera cita y citas posteriores*" de disposiciones generales, se indica: "*La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha*". Por consiguiente, conforme a tales determinaciones, se recomienda utilizar la forma completa de cita sugerida en dicha regla 80.^a en la primera alusión a la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.

Artículo 3. Creación del Registro de personas profesionales sanitarias objetoras de conciencia directamente implicadas en la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo en Castilla-La Mancha.- El título del artículo se considera extenso, ya que por concepto el título de un artículo es la palabra o frase que indica el contenido o la materia a la que se refiere, y en este sentido, las Directrices de Técnica Normativa del Estado, contienen una regla, la 28.^a, relativa a la titulación de los artículos, la cual manifiesta que "*Los artículos deberán llevar un título que indique el contenido o la materia a la que se refieren*". En este caso, el nombre del artículo carece de la necesaria concisión, debido a su extensión más propia del contenido del artículo. Por ello, se propone la siguiente titulación del artículo: "*Creación del Registro*".

Artículo 4. Declaración de la objeción de conciencia.- En el apartado 1, párrafo segundo, se indica que, "*A los efectos de este decreto, se*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

considera que son personas profesionales sanitarias directamente implicadas en la interrupción voluntaria del embarazo aquellas que realicen actos necesarios y directos, anteriores o simultáneos, sin los cuales no fuese posible llevarla a cabo, especialmente los profesionales de medicina y enfermería, sin perjuicio de la eventual afectación puntual de cualquier otra profesión sanitaria”.

El artículo 19 ter de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, cuyo mandato pretende cumplir la norma autonómica que analizamos, no concreta los profesionales sanitarios que pueden ejercer su derecho a la objeción de conciencia, por consiguiente la referencia específica que efectúa el proyecto de decreto a las personas profesionales de medicina y enfermería se realiza a título de ejemplo, lo que viene confirmado por el hecho de venir precedida dicha mención por el adverbio “*especialmente*”, ello en el entendimiento de que son las profesiones más comunes directamente implicadas en la asistencia sanitaria. Por ello, resulta innecesario el inciso final del precepto en el que se alude a la “*eventual afectación puntual de cualquier otra profesión sanitaria*”, por lo que se propone su supresión en aras de lograr una mayor garantía del principio de seguridad jurídica, con el fin de evitar una interpretación del precepto discrepante con la Ley estatal en cuanto a la regulación de las personas profesionales sanitarias que pueden ejercer el derecho a la objeción de conciencia, lo que excedería de las facultades de desarrollo normativo otorgadas a la Comunidad Autónoma en la Ley Orgánica.

Asimismo, se propone adecuar la referencia que se realiza en este artículo a “*los profesionales de medicina y enfermería*”, aludiendo a “*las personas profesionales de medicina y enfermería*”, por razones de coherencia con el resto de menciones que figuran en el texto del decreto.

Artículo 5. Fines del Registro.- En el apartado b) se establece como fines del Registro facilitar información. A este respecto la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, en su apartado 4, dispone que, “*La finalidad perseguida con el tratamiento de los datos recabados en virtud del artículo 19 ter es la garantía de la prestación de la interrupción voluntaria del embarazo, adecuando los recursos humanos a la correcta programación de las intervenciones de interrupción voluntaria del*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

embarazo. Los datos no podrán ser utilizados en ningún caso con fines distintos a los establecidos en este precepto”. A los efectos de dar cumplimiento a las referidas exigencias en la protección de datos de carácter personal de las personas objetoras de conciencia contenidos en el Registro, se propone limitar el objeto de la consulta e identificar como finalidad de la misma la garantía de la prestación de la interrupción voluntaria del embarazo, adecuando los recursos humanos a la correcta programación de las intervenciones. Para ello se sugiere la siguiente redacción: “Estas personas deberán consultar únicamente el Registro para comprobar cuantas de sus personas profesionales son objetoras, con el fin de adecuar los recursos humanos a la correcta gestión de la prestación”.

Artículo 6. Datos del Registro.- La relación de datos que se recogen en este artículo no se corresponde con los datos que requiere cumplimentar el modelo de declaración, modificación o revocación de objeción de conciencia que figura adjunto al decreto, en el que consta como contenido de la declaración responsable la declaración de los supuestos previstos en la Ley Orgánica respecto de los cuales se efectúa la objeción de conciencia. Por ello, si estos datos son objeto de inscripción en el Registro, se plantea incluir un nuevo apartado en este artículo referido a “*Los supuestos respecto de los que se manifiesta la objeción de conciencia, de los recogidos en la norma reguladora de la interrupción voluntaria del embarazo*”.

Artículo 7. Procedimiento para la inscripción en el Registro.- El apartado 6, establece que, “*La baja en el Registro se podrá realizar por la persona interesada o por la dirección general responsable de dicho Registro en los supuestos de defunción, jubilación o invalidez permanente de la persona registrada, una vez comunicada alguna de estas situaciones por la dirección del centro donde preste servicio la persona registrada*”. Al conllevar la baja en el Registro una pérdida de eficacia de la declaración previamente manifestada por las personas interesadas, a los efectos de evitar posibles errores, se considera pertinente que la comunicación de la situación que motiva la baja en el Registro se acompañe de la documentación acreditativa de la misma.

Artículo 8. Acceso al Registro.- En atención a la exclusiva finalidad perseguida con el tratamiento de los datos contenidos en el Registro, que se





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

recoge en la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, que no es otra que la garantía de la prestación de la interrupción voluntaria del embarazo, adecuando los recursos humanos a la correcta programación de las intervenciones, se propone clarificar la redacción del apartado 1, debiendo concretar los fines de la consulta de los datos del Registro. Para ello se propone la siguiente redacción: “[...] *a los solo efectos de adecuar los recursos humanos a la correcta programación de las intervenciones*”.

Disposición transitoria única. Inscripción en el Registro de las nuevas declaraciones y extinción de las preexistentes.- En la misma se dispone que “*Las declaraciones de objeción de conciencia a realizar la interrupción voluntaria del embarazo presentadas previamente a la entrada en vigor del decreto perderán su eficacia, siendo necesario que las personas profesionales presenten una nueva declaración conforme al procedimiento establecido en este decreto*”. En aras a lograr la pérdida de eficacia de las declaraciones de objeción de conciencia respecto de la intervención directa en la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo que hayan sido presentadas con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, ésta debiera producirse en el momento de la correspondiente nueva inscripción en el Registro y no con la entrada en vigor de la norma proyectada, con objeto de no diferir los efectos de ninguna declaración.

Erratas y correcciones gramaticales.- Finalmente, se sugiere una revisión sosegada del texto reglamentario proyectado a fin de evitar incorrecciones en su redacción, como sucede en los supuestos que, sin ánimo exhaustivo, se relacionan a continuación:

En el segundo párrafo de la parte expositiva introducir el pronombre relativo “*que*” con el fin de mejorar la redacción: “[...] *Sescam y que se aplica a los profesionales sanitarios* [...]”.

En el artículo 1, apartado b), incluir la preposición “*para*” con el fin de mejorar la redacción: “*Establecer el procedimiento para la declaración de objeción* [...]”.





**CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA**

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas en el presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Decreto del Registro de personas profesionales sanitarias objetores de conciencia directamente implicadas en la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo en Castilla-La Mancha, señalándose como esencial la efectuada en la consideración IV.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

EXCMO. SR. CONSEJERO DE SANIDAD

