

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3630-2023, interpuesto por cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados, contra diversos preceptos de 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. Ha comparecido y formulado alegaciones la Abogacía del Estado. Ha sido ponente la magistrada doña Laura Díez Bueso.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el registro general de este tribunal el día 29 de mayo de 2023, don Juan José Aizcorbe Torra, diputado y comisionado por otros cincuenta y un diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo único, apartados tres, seis, siete, ocho, nueve, once, doce, trece, catorce, diecinueve y veintidós, y la disposición final segunda de 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.

2. La impugnación se fundamenta en los motivos que se resumen a continuación.

El recurso de inconstitucionalidad comienza remitiéndose a la STC 53/1985, de 11 de abril, y transcribiendo los pasajes de esta que estima oportunos, para concluir a partir de los

mismos que la protección del nasciturus es un bien constitucionalmente protegido por el art. 15 CE, por lo que en nuestro Derecho no cabe el aborto libre o basado en un sistema de plazos. Después de este apartado introductorio, el recurso se fundamenta en ocho motivos de impugnación, en los que agrupa las tachas de inconstitucionalidad que dirige contra cada precepto o grupo de preceptos recurridos.

a) Impugna los apartados tres, seis, siete, ocho y nueve del artículo único de la LO 1/2023, en relación con la nueva redacción que dan a los arts. 3.1.c), 5.1.f), 7 bis k, 10 ter, 11.3, 11.4 párrafo segundo, 11 bis apartados 1 y 2 de la LO 2/2010. La impugnación de estos apartados se debe a que los mismos obligan a las Administraciones Públicas a que, en sus estrategias y políticas públicas, adopten el enfoque o perspectiva de género. Entienden los diputados recurrentes que la perspectiva de género es una visión ideológica de concebir diversos aspectos de la realidad que las instituciones públicas no deberían nunca asumir como propia. Defienden los recurrentes que no puede haber una “doctrina o enfoque oficial” en cuestiones que implican una dimensión moral.

A juicio de los demandantes, la exigencia contenida en los apartados recurridos de que las estrategias y políticas públicas deban necesariamente incorporar el enfoque o la perspectiva de género, vulnera los principios de libertad y pluralismo político (art. 1.1 CE), el derecho a la libertad ideológica (art. 16.1 CE), el principio de legalidad (art. 9.3 CE) y el deber de neutralidad y objetividad que debe presidir la actuación de las Administraciones Públicas (art. 103.1 CE, en relación con las SSTC 5/1981, de 13 de febrero; y 190/2001, de 1 de octubre).

b) El segundo motivo de impugnación se dirige contra los apartados seis y veintidós del artículo único de la LO 1/2023, por los que se da redacción a los arts. 6 y 26 de la LO 2/2010. Entiende que los últimos incisos de estos preceptos, en virtud de los cuales se excluyen de las medidas de apoyo, promoción y ayuda a distintas entidades previstas en los mismos a “aquellas organizaciones contrarias al derecho recogido en la presente ley orgánica de interrupción voluntaria del embarazo”, vulneran los arts. 9.3, 14, 16.1 y 103.1 CE, en relación con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de opinión, el derecho a la libertad ideológica y el deber de neutralidad de las Administraciones Públicas.

Tras criticar la falta de rigor técnico de los preceptos recurridos, porque no especifican qué ha de entenderse por “contrario al derecho recogido en la presente ley (...)”, sostienen que los incisos impugnados excluyen de las medidas de fomento, promoción y apoyo no a las entidades que impidan o dificulten el ejercicio del aborto, sino que simplemente sean “contrarias” a él. Entienden los recurrentes que al denegar el apoyo y promoción a unas entidades por sus ideas -y por tanto, las de las personas que las componen- se les está otorgando un trato discriminatorio. Además, la diferencia de trato por motivos ideológicos constituiría una vulneración del derecho a la libertad ideológica y quebraría los deberes de objetividad y neutralidad que la Constitución impone a los poderes públicos. Afirman que se trata una decisión del legislador arbitraria y carente de justificación racional (STC 212/1996, de 19 de diciembre).

Concluye el motivo señalando que el tribunal debe ser muy cuidadoso con la doctrina que sienta sobre esta cuestión, pues que un texto legal pueda imponer las ideas de la mayoría dominante, excluyendo el pensamiento de las minorías, es opuesto a lo que debería priorizarse en un Estado democrático de Derecho.

c) El tercer motivo tiene por objeto la impugnación del apartado ocho del artículo único de la LO 1/2023, en relación con la redacción que da al art. 9.1.a) de la LO 2/2010. En concreto, se impugna el inciso “desde la óptica del placer, el deseo”, por vulneración de los arts. 1.1, 16.1, 27.3 y 103.1 CE, concernientes a los principios de libertad y pluralismo político, el derecho de los padres a educar a los hijos conforme a sus convicciones religiosas y morales y el deber de neutralidad de las Administraciones Públicas.

Entienden los recurrentes que no es constitucionalmente admisible que la ley imponga a las Administraciones educativas la obligación de promover, en el ámbito de la formación en salud sexual y reproductiva, una visión de la sexualidad basada en una concepción “epicúrea” de la misma, como la que se contiene en la norma impugnada.

Consideran que este planteamiento de la norma impugnada es contrario al principio de neutralidad ideológica del Estado, que prohíbe que cualquier norma imponga como único y oficial un determinado punto de vista sobre una cuestión moral. Citan en este punto la STEDH de 9 de octubre de 2007, caso *Hasan y Eylem Zengin c. Turquía*, la STC 128/2007 y las SSTS de 12 de noviembre de 2012 y 11 de febrero de 2009.

Por otra parte, sostienen los diputados demandantes que el derecho fundamental de los padres ex art. 27.3 CE a que la formación moral que sus hijos reciben en las escuelas sea conforme a sus convicciones ideológicas se opone a que el Estado imponga en el ámbito educativo, ignorando a los padres, una determinada visión de la sexualidad.

d) El motivo cuarto se dirige frente al apartado once del artículo único de la LO 1/2023, en relación con la redacción dada al art. 13 bis 1 de la LO 2/2010. Estiman los recurrentes que contiene una regulación arbitraria (art. 9.3 CE), que deja desprotegido al nasciturus (art. 15 CE), que vulnera el derecho de los padres a formar a sus hijos conforme a sus convicciones morales (art. 27.3 CE), así como el deber de los padres de prestar a los hijos la asistencia que necesiten (art. 39.3 CE).

Señalan los recurrentes que la redacción del apartado 1 del nuevo art. 13 bis supone que una menor de edad de 16 o 17 años puede abortar no solo sin el consentimiento de sus padres o tutores, sino también sin que estos ni siquiera tengan conocimiento de ello, a diferencia de lo que ocurría en la redacción original de este precepto en 2010 (entonces, art. 13.4).

Con extensa referencia al informe del Consejo General del Poder Judicial de 22 de diciembre de 2022, emitido en relación con el anteproyecto de ley orgánica, sostienen los recurrentes que el cambio legal se ha llevado a cabo sin que exista la más mínima explicación de cómo se han ponderado los valores en juego.

Afirman que al excluir a los padres absolutamente del conocimiento del aborto que va a realizar su hija se les priva del derecho que el art. 27.3 CE les confiere de formar a sus hijos conforme a sus propias convicciones morales y religiosas, así como del deber de asistirles reconocido en el art. 39.3 CE. Consideran que la norma no cumple con las exigencias del principio de proporcionalidad, puesto que la finalidad perseguida (que se adopte la mejor decisión para la menor) no se cumple excluyendo a los padres o tutores del conocimiento de la decisión. Además, entienden que al no requerir el consentimiento de los padres sin ni siquiera hacer una referencia al art. 9 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, la medida impugnada no es la que mejor cohesiona los valores y derechos en juego como exige el principio de proporcionalidad.

Por otra parte, señalan los recurrentes que la inclusión de la palabra “voluntariamente” en el precepto impugnado infringe de forma manifiesta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Al tratarse de una decisión sin otro condicionamiento que la voluntad de la mujer, se estaría prescindiendo de forma absoluta de la protección al feto a la que está obligado el legislador, conforme a la STC 53/1985, de 11 de abril.

Concluyen el motivo de impugnación señalando que no pueden invocarse fundamentos del marco jurídico internacional porque no existe regulación que recoja el derecho al aborto, sino la protección de la maternidad. Tras citar la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, la Declaración de Naciones Unidas de los Derechos del Niño de 1959, la Convención de Derechos del Niño de 1989 y las recomendaciones de la Conferencia de El Cairo, hacen énfasis en la sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de 24 de junio de 2022 (caso *Dobbs contra la Organización Jackson para la Salud de las Mujeres*), indicando que el derecho a la autonomía de la madre no puede determinar *per se* un derecho al aborto.

e) El quinto motivo de impugnación tiene por objeto el apartado doce del artículo único de la LO 1/2023, que da nueva redacción al art. 14 de la LO 2/2010, y la disposición final segunda la LO 1/2023, que da nueva redacción al art. 145 bis del Código Penal, aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre (en adelante, CP). En relación con ambos artículos se denuncia la vulneración de los arts. 9.3 CE (interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos), 15 CE (protección de la vida humana del *nasciturus*) y 39.2 CE (protección de la maternidad), en relación con la supresión por parte del legislador de dos garantías previstas originalmente en la LO 2/2010: la información a la mujer embarazada sobre los derechos, prestaciones y ayudas públicas de apoyo a la maternidad, y el período de espera o de reflexión de tres días.

Con cita extensa del informe emitido por el Consejo General del Poder Judicial de 22 de diciembre de 2022 en relación con el anteproyecto de ley orgánica y su voto particular, defienden que la supresión de la necesidad de que la mujer emita un consentimiento informado acerca de la decisión que afecta a la eliminación de una vida humana carece de explicación racional e incurre en arbitrariedad.

Además, después de transcribir parte de la STC 11/2023, de 23 de febrero, concluyen que sin información no solo sobre los riesgos de la intervención, sino también de las alternativas a la interrupción voluntaria del embarazo, y sin dejar que esa información pueda ser contrastada y asimilada por la mujer embarazada durante un período de tiempo posterior, no existe un verdadero consentimiento informado y no se protege la vida del nasciturus. En relación con esta cuestión, consideran que los preceptos impugnados no respetan el principio de proporcionalidad y no han ponderado adecuadamente los intereses en conflicto y, en particular, que la vida del nasciturus es un bien jurídico protegido constitucionalmente (STC 53/1985, de 11 de abril).

Continúan afirmando los recurrentes que toda medida dirigida a favorecer la maternidad sería conforme a Constitución, pero que la que tienda a estorbarla, limitarla o eliminarla sería contraria a ella. Por ello, defienden que la supresión de la exigencia de informar a la mujer embarazada sobre determinadas cuestiones y del período de reflexión subsiguiente constituye un “activismo en favor del aborto” contrario a lo dispuesto en el art. 39.2 CE. Entienden que el postulado de que parte el legislador es que “con más conocimiento, existe menos libertad”, lo que consideran una “afirmación irracional”.

Por las razones anteriores, entienden que el art. 14 de la LO 2/2010, en la nueva redacción dada por la LO 1/2023, es inconstitucional y nulo y que esta declaración de inconstitucionalidad debería arrastrar la modificación del art. 145 bis CP, por cuanto que ya no se considera delictivo practicar abortos sin haber ofrecido a la madre información necesaria y el período de reflexión para la adopción de una decisión libre.

Finalizan su argumentación razonando que la LO 1/2023 “desborda los límites establecidos y no se acomoda al marco establecido en la Constitución”, pues esta ley tiene como consecuencia la creación de un derecho de la mujer frente al derecho a la vida. Afirman que no tiene cabida la transformación en derecho del aborto o de la interrupción voluntaria del embarazo porque lesiona un bien constitucionalmente protegido, como es el derecho a la vida (art. 15 CE), que constituye el soporte existencial de cualesquiera otros derechos y es el primero, por ello, en el catálogo de derechos fundamentales (SSTC 53/1985 y 48/1996).

f) En el motivo sexto se impugna el apartado trece del artículo único de la LO 1/2023, en relación con el último inciso incorporado a la redacción del art. 16.1 de la LO 2/2010, que impide integrar en el comité clínico previsto en el art. 15 de la LO 2/2010 a quienes formen

parte del Registro de objetores de la interrupción voluntaria del embarazo y a quienes hubieran formado parte del mismo en los últimos tres años.

Consideran que el inciso impugnado incurre en arbitrariedad (art. 9.3 CE) y constituye una discriminación carente de justificación objetiva irrazonable (art. 14 CE), pues la negativa a practicar abortos es perfectamente compatible con las funciones que tiene atribuido dicho comité. Además, denuncian la vulneración del derecho a la libertad ideológica y religiosa (art. 16.1 CE), pues según afirman la prohibición de formar parte del comité a los médicos objetores y a los que lo fueron, pero ya no lo son, es un “castigo”, que se les impone para “purgar sus pecados pasados”, en lo que califican como “reeducación forzosa”.

g) En el motivo séptimo, los recurrentes dirigen su impugnación contra el apartado catorce del artículo único de la LO 1/2023, en relación con la redacción dada a los apartados 2, 3 y 5 del art. 17 de la LO 2/2010, que regula la “[i]nformación vinculada a la interrupción voluntaria del embarazo”. Denuncian en este motivo la vulneración de los arts. 9.3 CE (interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos), 15 CE (la protección de la vida humana del *nasciturus*) y 39.2 CE (protección de la maternidad), todos ellos interpretados a la luz del principio de proporcionalidad.

De nuevo, como en apartados precedentes, sostienen los recurrentes que se trata de una medida arbitraria carente de justificación racional. Consideran que el hecho de que se configure como no obligatoria (“nunca como requisito para acceder a la prestación del servicio”) la entrega de determinada información a las mujeres que manifiesten su intención de someterse a la interrupción voluntaria del embarazo implica privarles de información esencial para adoptar una decisión verdaderamente libre.

Estiman que la supresión de la información obligatoria, además de ser arbitraria, no protege al *nasciturus* por no permitir que su madre tome una decisión libre e informada (art. 15 CE), no protege la maternidad, sino que hace apología del aborto (art. 39.2 CE) e incumple las exigencias del principio de proporcionalidad, al no ponderar los valores en conflicto y someter al *nasciturus* y a la madre a un sistema oneroso y sin suficientes garantías. Se remiten a las alegaciones expuestas en el motivo quinto del recurso de inconstitucionalidad.

En todo caso, apuntan que debe considerarse inconstitucional que no se dé verbalmente la información de forma obligatoria, porque es la única posibilidad que asegura que la mujer ha podido conocerla.

h) El motivo octavo y último del recurso de inconstitucionalidad tiene por objeto la impugnación del apartado diecinueve del artículo único de la LO 1/2023, en lo que se refiere a la redacción dada a los apartados 1 y 3 del nuevo art. 19 ter de la LO 2/2010.

Respecto del apartado 1 del art. 19 ter de la LO 2/2010, introducido por la LO 1/2023, los recurrentes denuncian la vulneración del derecho a la igualdad de trato y no discriminación. No cuestionan los recurrentes que exista un registro de personas profesionales sanitarias objetoras de conciencia, por ser una cuestión sobre la que ya se ha pronunciado la STC 151/2014, de 25 de septiembre, sino que consideran que constituye una discriminación injustificada que el citado registro se limite a los médicos objetores y no a todos los médicos. A juicio de los demandantes lo proporcional sería que esa información se pidiera a todos los profesionales sanitarios, en vez de elaborar un censo de profesionales objetores.

Por último, en relación con el apartado 3 del art. 19 ter de la LO 2/2010, denuncian una infracción del art. 18.4 CE, en relación con el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. Entienden que el precepto opera una deslegalización del control de la protección de los datos personales incorporados al registro, al hacerlo depender de un “protocolo”, lo que puede suponer en un mal uso de dichos datos.

3. Por providencia de 20 de junio de 2023 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través de la ministra de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Asimismo, se acordó publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado.

4. Por escrito registrado en este tribunal el 27 de junio de 2023, el presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Cámara de personarse en este procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. La misma comunicación fue realizada por la presidenta del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el 27 de julio de 2023.

6. Mediante escrito registrado el 12 de julio de 2023 el abogado del Estado se personó en el procedimiento, solicitando la prórroga del plazo para formular alegaciones por el máximo legal del plazo concedido.

7. Por diligencia de ordenación de 13 de julio de 2023, se tuvo por personado al abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta y se acordó prorrogar en ocho días el plazo concedido para formular alegaciones.

8. Por escrito presentado el 25 de julio de 2023, el abogado del Estado formuló sus alegaciones, solicitando la íntegra desestimación del recurso de inconstitucionalidad. Con el escrito de alegaciones, aportó la memoria de análisis de impacto normativo del proyecto de ley orgánica.

Con carácter previo a la refutación de los motivos de impugnación, el abogado del Estado expone en términos generales el contenido y la estructura de la LO 1/2023. Señala que la LO 1/2023 no establece *ex novo* un sistema de plazos para la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo, cosa que ya hizo la LO 2/2010, sino que “viene a introducir las modificaciones necesarias para garantizar la vigencia efectiva de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres”. Además, pone de manifiesto que la STC 44/2023, de 9 de mayo, desestimó el recurso de inconstitucionalidad núm. 4523-2010, interpuesto precisamente contra la LO 2/2010 y, acto seguido, procede a destacar aquellos pasajes de la referida STC 44/2023 que, a su juicio, rebaten los postulados comunes sobre los que se asientan los ocho motivos del recurso.

Señalado lo anterior, el abogado del Estado da respuesta separada, por su orden, a los ocho motivos en que se funda el recurso de inconstitucionalidad, en los términos que resumidamente se exponen a continuación.

a) En relación con el primer motivo de impugnación, el abogado del Estado trae a colación la STC 44/2023, FJ 10. Afirma que de sus razonamientos se desprende: a) que este

tribunal ha declarado constitucional la inclusión de la perspectiva de género en el ámbito de las políticas públicas; b) que la perspectiva de género no constituye una obligación ideológica contraria a la Constitución, sino una herramienta para dar cumplimiento al principio de igualdad entre mujeres y hombres consagrado en los arts. 14 y 9.2 CE; c) que lo que no tiene cabida en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional es el planteamiento de los recurrentes según el cual la igualdad entre mujeres y hombres es una “opción ideológica”; y d) que la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas es una obligación derivada de los tratados internacionales de que España es parte.

b) Por lo que se refiere al segundo motivo de impugnación, comienza el abogado del Estado señalando, con cita de la STC 44/2023, FJ 3, que el derecho de las mujeres a la interrupción voluntaria del embarazo debe entenderse amparado por las previsiones constitucionales de los arts. 10 y 15 CE y que de ello se deriva una obligación de los poderes públicos de llevar a cabo actuaciones positivas para remover los obstáculos de todo tipo que puedan encontrar las mujeres en el ejercicio de este derecho. A su juicio, es en el marco de esta finalidad legítima donde se encuadran los arts. 6 y 26 de la LO 2/2010, en la redacción dada por la LO 1/2023 objeto de impugnación.

Razona que dentro de las medidas dirigidas a promover los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y remover los obstáculos que impiden su pleno ejercicio se incluyen las medidas positivas de fomento dirigidas a promover la participación de entidades sin ánimo de lucro cuyas actividades coadyuven a tales objetivos. Sin embargo, existen organizaciones que, actuando en los ámbitos previstos en la ley, se oponen con su actividad a la interrupción voluntaria del embarazo como derecho de la mujer. La LO 1/2023 no prohíbe la existencia de estas entidades, ni sanciona ni impide que manifiesten su postura, pero es legítimo que el legislador tome en consideración que fomentar la participación y actividad de estas entidades implicaría un efecto contrario al fomento y protección de los derechos reconocidos en la Ley. Defiende que los incisos recurridos persiguen una finalidad legítima que identifica con la necesidad de evitar que la promoción y apoyo a las entidades sin ánimo de lucro pueda redundar en un resultado contrario a la promoción y respeto de los derechos reconocidos en la Ley.

Continúa señalando que, incluso si los incisos recurridos no existiesen, las organizaciones contrarias a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres también

quedarían fuera del ámbito de aplicación de los arts. 6 y 26 de la LO 2/2010, en la redacción recurrida.

Añade que no existe una obligación constitucional que imponga la promoción, apoyo y subvención de todas las organizaciones o entidades sociales por igual y que el legislador es libre de determinar las organizaciones que, en atención a su finalidad, es conveniente apoyar. Esto supone que no se puede realizar ningún reproche constitucional por el establecimiento de un mandato legal de apoyo a determinadas entidades en atención a su finalidad.

Por ello, afirma que la decisión de excluir de las medidas de fomento a las organizaciones que se postulan en contra del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo, legalmente establecido, resulta plenamente razonable y no arbitraria.

Considera que no cabe apreciar discriminación por razón de ideología o creencias porque la norma establece una diferencia de trato en atención a los objetivos perseguidos por unas u otras organizaciones. Afirma que si la finalidad perseguida por el legislador, conforme al art. 1 de la LO 2/2010, es garantizar los derechos fundamentales en el ámbito de la salud sexual y la salud reproductiva y regular las condiciones de la interrupción voluntaria del embarazo, resulta razonable y proporcionado que, dentro del margen que tiene el legislador, apoye la actividad de las entidades que tienen por objeto el fomento de los derechos sexuales y reproductivos previstos en la ley, dejando fuera de las medidas de fomento a aquellas entidades que se oponen a con su actividad a estos derechos.

Asimismo, sostiene que tampoco se vulnera el art. 16 CE, porque los preceptos recurridos no afectan a la libertad ideológica, religiosa o de culto, sino que lo relevante es que el fin perseguido por dichas organizaciones sea contrario al espíritu de la ley. Afirma que las entidades contrarias al derecho a la interrupción voluntaria del embarazo pueden continuar desarrollando su actividad y manifestando públicamente su oposición al derecho al aborto, sin que el hecho de no recibir apoyo público comporte una vulneración del derecho a la libertad ideológica, religiosa y de culto.

Por último, niega la vulneración, por cuanto que es el legislador el que determina los intereses generales a los que debe servir la Administración y que, en este caso, estamos ante una

ley orgánica que pretende garantizar el ejercicio de un derecho reconocido como tal por el Tribunal Constitucional.

c) En cuanto al tercer motivo del recurso de inconstitucionalidad, comienza su argumentación incidiendo en que conforme al art. 27.2 CE y la STC 34/2023, de 18 de abril, FJ 7, la educación no es una mera transmisión de conocimientos, sino que es también formación humana, y que la inclusión de la educación afectivo-sexual en el ámbito de la educación para la salud es constitucional y no compromete el derecho de los padres ex art. 27.3 CE.

Partiendo de estas consideraciones, se centra en el inciso impugnado del art. 9.1 de la LO 2/2010, en la redacción dada por la LO 1/2023, y señala que lo que hace el legislador es enumerar un conjunto de aspectos de la realidad de las relaciones sexuales y afectivas que no pueden ignorarse si lo que se pretende es dar una educación completa sobre la misma. Añade que el precepto está configurado de forma suficientemente amplia y abierta como para que, en su aplicación, los contenidos que integren efectivamente la formación en salud sexual y reproductiva se impartan de forma objetiva, crítica y pluralista.

Sostiene que existe un amplio consenso internacional acerca de la necesidad de dar un enfoque completo a la educación sexual y reproductiva, con cita de diversas resoluciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Parlamento Europeo y la Organización Mundial de la Salud.

Entiende que el art. 9.1 de la LO 2/2010 no establece una determinada concepción ideológica de la sexualidad, como postulan los diputados recurrentes, sino que procura que la educación sexual y reproductiva sea completa, abarcando aspectos innegables de dicha realidad.

Concluye señalando que a la luz de la jurisprudencia del TEDH y el TC, ni el art. 16.1 CE ni el art. 27.3 CE obstan al objetivo del legislador plasmado en el art. 9.1 LO 2/2010, sino que, teniendo en cuenta la inevitable exposición de los menores de edad a discursos e imágenes de contenido sexual, más bien existe un deber constitucional de diligencia de los poderes públicos para garantizar que la impartición de educación afectivo-sexual les dote de herramientas necesarias para entender ese cúmulo de mensajes e imágenes y ser capaces de desarrollar libremente su personalidad, así como de adoptar prácticas saludables.

d) Al abordar el cuarto motivo de impugnación, comienza criticando que del conjunto de alegaciones de los recurrentes no se desprende con claridad si impugnan el nuevo art. 13 bis de la LO 2/2010, introducido en la misma por la LO 1/2023, por suprimir la necesidad del consentimiento paterno en relación con la interrupción voluntaria del embarazo de las mujeres entre 16 y 18 años, establecido en la modificación operada por la LO 11/2015, o si simplemente se impugna por no prever la necesaria información a uno de los progenitores, que contemplaba la redacción originaria de la LO 2/2010, antes de la modificación operada por la LO 11/2015.

Señala también que buena parte del motivo se dirige a cuestionar el sistema de plazos y el derecho a acceder a la interrupción voluntaria del embarazo, entendiéndose que tales alegaciones deben rechazarse con base en la STC 44/2023.

Acto seguido, procede a delimitar el objeto del examen del motivo de recurso, y parte de la consideración de que el nuevo art. 13 bis de la LO 2/2010 debe entenderse en conjunción con la modificación del art. 9 de la Ley 41/2022, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, modificado por la disposición final duodécima de la LO 1/2023.

Tras repasar los antecedentes normativos del precepto en las redacciones dadas por la LO 2/2010 y la LO 11/2015, afirma la falta de fundamento de las alegaciones de inconstitucionalidad por las razones siguientes.

i) En relación con la denunciada arbitrariedad del cambio legal, recuerda que la doctrina constitucional ha venido afirmando que la aplicación del art. 9.3 CE, en relación con la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, como causa de inconstitucionalidad de una norma con rango de ley, ha de hacerse con extrema prudencia. Cita la exposición de motivos y la memoria de análisis de impacto normativo acompañada al proyecto de ley, al remitirlo a las Cortes Generales, para justificar que el legislador tiene y ha ofrecido razones para el cambio normativo.

A continuación, el abogado del Estado sostiene que la Constitución no impone que toda decisión que afecte a los derechos fundamentales de los mayores de dieciséis años deba ser tomada por sus representantes legales, sino que, por el contrario, la Constitución

confiere un margen de maniobra al legislador para determinar la capacidad de obrar de los menores, en el ejercicio de sus derechos de la personalidad, en atención a sus condiciones de madurez. Cita a tal efecto, entre otras, la STC 99/2019, de 18 de julio.

De aquí colige que ningún precepto constitucional impide que el legislador establezca una edad inferior a los 18 años en la que considere que la menor de edad tiene capacidad suficiente para decidir por sí misma. Es más, a la luz del art. 39.4 CE, en relación con el art. 12 de la Convención de los Derechos del Niño, estaría justificado que el legislador nacional diera primacía a la opinión del menor en los que se refiere a una decisión tan trascendente para ella como es la asunción de la maternidad.

ii) Asimismo, rechaza la vulneración del deber de asistencia de los padres ex art. 39.3 CE. Entiende que se trata de un deber, no de un derecho, y que, como la mayoría de los deberes constitucionales, es de configuración legal, de modo que es el legislador y no cada progenitor el que concreta las obligaciones que, en aplicación del art. 39.2 CE, deben cumplir los progenitores respecto de sus hijos. Por ello, la atribución de una mayor autonomía al menor no implica una vulneración del art. 39.3 CE.

En todo caso, el legislador ha optado por sujetar el consentimiento de las mujeres menores de edad entre 16 y 18 años a las exigencias generales que, para dicho tramo de edad, impone la normativa sanitaria (art. 9.4 de la Ley 41/2002). Recuerda que en el régimen de la Ley 41/2002, no cabe prestar el consentimiento por representación en el caso de personas entre los 16 y los 18 años, salvo en supuestos excepcionales y que el régimen de mayoría de edad sanitaria no exige que la intervención o actuación médica sea puesta previamente en conocimiento de los padres. Sostiene que estas mismas reglas son aplicables a la interrupción voluntaria del embarazo en mujeres de entre 16 y 18 años, por la LO 1/2023 ni deroga ni permite inaplicar la Ley 41/2002, sino que el régimen de la LO 2/2010, en la redacción dada por la LO 1/2023, es coherente con lo establecido en la Ley 41/2002.

Afirma que es legítimo que, por las connotaciones morales que tiene la interrupción voluntaria del embarazo, se trate de justificar que la decisión de las mujeres entre 16 y 18 años debería contar con autorización paterna o, al menos, ser puesta en conocimiento de los padres, pero afirma que ello solo es una opción posible, a valorar en términos de oportunidad política, pero que deben quedar al margen del análisis de constitucionalidad.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Niega la vulneración del art. 39.3 CE, concluyendo que los padres no tienen un derecho constitucional a ser informados de todas las decisiones personalísimas de sus hijos, relativas a la esfera de su intimidad y que, en caso de existir este derecho, sería de origen legal y no se reconoce en el ámbito sanitario como regla general, cuando se trata de mayores de 16 años o menores emancipados.

iii) Niega también el abogado del Estado la infracción del art. 27.3 CE, que no puede entenderse desconectado del ámbito de la enseñanza, a que se refiere dicho precepto constitucional. La regulación de los requisitos del consentimiento informado de las mujeres entre 16 y 18 años en relación con la interrupción voluntaria del embarazo en nada afecta al derecho a la educación ni mucho menos al derecho de los padres a formar a sus hijos conforme a sus propias convicciones morales y religiosas.

iv) Por último, niega que al no preverse la obligatoriedad de informar a los progenitores de la decisión de interrupción voluntaria del embarazo se vulnere el art. 15 CE, en relación con la protección constitucional de la vida prenatal. A partir de la cita de la STC 44/2023, concluye que el embarazo afecta a la mujer embarazada, a su integridad física y moral (art. 15 CE) y al libre desarrollo de su personalidad (art. 10 CE), que son derechos personalísimos que solo puede ejercer su titular. Trae a colación la STC 154/2002, de 18 de julio (FFJJ 9 y 10). Frente a los derechos de la mujer embarazada se encuentra el deber del Estado, no de los particulares, de proteger la vida prenatal como bien constitucionalmente protegido y que, en este sentido, el sistema de plazos de la LO 2/2010 garantiza plenamente el cumplimiento de este deber.

e) Acto seguido, el abogado del Estado aborda el quinto motivo de impugnación, relativo a la omisión de los requisitos de la información previa y obligatoria sobre los derechos, prestaciones y ayudas públicas de apoyo a la maternidad y del período de reflexión de 3 días. Para ello, parte de la consideración de la conformidad del actual sistema de plazos con el art. 15 CE, conforme a la STC 44/2023.

Tras ello, razona que el recurso parte de la premisa errónea de que con la nueva redacción del art. 14 de la LO 2/2010, dada por la LO 1/2023, la mujer que desea acceder a la interrupción voluntaria del embarazo deja de tener la información necesaria para prestar su consentimiento informado. Frente a esta premisa, el abogado del Estado considera que el art. 14

de la LO 2/2010 debe interpretarse de manera sistemática con el art. 17 de la misma. A su juicio, queda claro que la nueva redacción no supone una supresión de los deberes de consentimiento informado, sino la aplicación en bloque de la Ley 41/2002 a la interrupción voluntaria del embarazo, equiparando el régimen de ésta al general establecido para cualquier intervención quirúrgica. Las modificaciones de los arts. 14 y 17 de la LO 2/2010 mantienen el deber de trasladar a la mujer embarazada información de relevancia médica, pero la información adicional relativa a las ayudas a la maternidad, no estrictamente médica, se ofrece a la mujer embarazada, pero no se le impone.

Por lo tanto, la LO 1/2023 salvaguarda de forma total el consentimiento informado de la mujer embarazada que decide interrumpir voluntariamente su embarazo. Cuestión distinta es que los recurrentes no estén de acuerdo con que la ley no exija que se le entregue obligatoriamente información con el objetivo de que “reconsidere” su decisión, pero ello no afecta a la formación del consentimiento informado, y es una discrepancia de trascendencia meramente moral, pero no jurídico-constitucional.

Defiende que la opción del legislador persigue, dentro del margen de apreciación de que dispone, eliminar toda traba adicional al acceso a la interrupción voluntaria del embarazo, sin perjuicio de exigir el régimen general de garantías de la Ley 41/2002. La finalidad de la reforma es reducir las injerencias en la libre decisión de la mujer, pero mantiene a su alcance la información completa que puede necesitar para adoptar su decisión.

Las mismas consideraciones son trasladables a la supresión del período de reflexión, que tampoco se exige con carácter general en las intervenciones quirúrgicas en el régimen de la Ley 41/2002.

La supresión de cargas adicionales, no contempladas en la Ley 41/2002, supone una opción legítima del legislador para que la mujer, debidamente informada sobre la naturaleza y consecuencias de la intervención, pueda acceder a la interrupción voluntaria del embarazo en debido tiempo, sin tener que recibir información que no se refiere estrictamente a la naturaleza y consecuencias de la intervención, sino al régimen de ayudas a la maternidad (que, en todo caso, puede solicitar) y sin tener que esperar tres días a pesar de estar ya plenamente decidida a que se le practique la interrupción voluntaria del embarazo que no desea.

Por ello, rechaza que se haya incurrido en infracción de los arts. 9.3 y 15 CE. En cuanto a la vulneración del art. 39.2 CE sostiene que carecen de razón los recurrentes cuando pretenden ver en dicho precepto constitucional un deber del Estado de “hacer un esfuerzo para que las mujeres embarazadas lleguen a dar a luz”.

f) Por lo que hace al sexto motivo en que se basa el recurso de inconstitucionalidad, comienza el abogado del Estado señalando que el art. 16 de la LO 2/2010, objeto de impugnación, regula la composición del comité a que se refiere el art. 15 de la LO 2/2010 cuya misión es constatar si se detecta en el feto una enfermedad extremadamente grave e incurable en el momento del diagnóstico que permita acceder a la interrupción voluntaria del embarazo más allá de las 22 semanas de gestación. Entiende que el comité constituye una garantía al servicio de la debida ponderación de los derechos fundamentales de la mujer embarazada y del interés jurídicamente digno de protección que representa la vida prenatal.

Partiendo de estas premisas, entiende que al excluir de este comité a los profesionales que figuren en los registros de objetores de conciencia o que hubieran figurado en los mismos en los tres años anteriores, el precepto vela de manera adecuada y proporcionada por los dos intereses en juego, que son el pleno respeto del derecho de las mujeres a interrumpir voluntariamente su embarazo y el derecho a la objeción de conciencia del personal sanitario.

Desde el punto de vista de objeción de conciencia, permite que las creencias de los profesionales sanitarios sean plenamente respetadas, eximiéndoles no solo de practicar la interrupción voluntaria del embarazo, sino también de participar en otro trámite esencial del sistema.

Desde el punto de vista de la organización del sistema sanitario, permite a las autoridades sanitarias formar diligentemente los comités sin que su funcionamiento se vea impedido por motivos de conciencia y asegura a la mujer que el examen de su situación va a ser realizado por especialistas sin conflictos por razones de conciencia.

Añade que el plazo de tres años fijado por la Ley no es un “castigo”, sino un mecanismo de certeza al servicio de tales fines. Indica que cabe la posibilidad de que un profesional sanitario sea dado de baja del registro por dejar de desarrollar su actividad en un centro sanitario acreditado para la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo o por

dejar de prestar funciones que conlleven participación directa en estas prácticas. Estas circunstancias pueden motivar la baja en el registro, si bien el conflicto volvería a aflorar si, tras ello, es designado para participar en uno de los comités encargados en participar en el proceso de interrupción voluntaria del embarazo.

Por ello, aun suponiendo que la regulación restringiese de alguna manera los intereses de los profesionales que han manifestado su objeción de conciencia, la fijación de un plazo prudencial de tres años persigue una finalidad legítima, no es arbitraria ni tampoco puede estimarse desproporcionada.

g) En cuanto al séptimo motivo del recurso de inconstitucionalidad, comienza su argumentación señalando que la modificación operada consiste únicamente en que la información relativa a las ayudas disponibles para las mujeres embarazadas y la cobertura sanitaria durante el embarazo y el parto ya no se entrega de forma obligatoria y en sobre cerrado, sino que se ofrece a la mujer embarazada si ésta lo interesa.

Se remite a las alegaciones efectuadas al responder al quinto motivo del recurso de inconstitucionalidad, recordando que la modificación no es arbitraria y está dentro del margen de apreciación que tiene el legislador sin vulnerar las exigencias del art. 15 CE. Reitera que el legislador ha equiparado el régimen de consentimiento informado de la interrupción voluntaria del embarazo al de la Ley 41/2002.

En cuanto a la alternativa actual de que la mujer embarazada pueda optar entre que la información se le comunique por escrito o de forma verbal, que los recurrentes reputan inconstitucional por entender que debería proporcionarse verbalmente de forma obligatoria, señala el abogado del Estado que una queja similar ya fue desestimada en la STC 44/2023, FJ 5.

Concluye señalando que el nuevo sistema no convierte al legislador en un “activista del aborto”, que existen otros ámbitos de las políticas públicas más idóneos para integrar el objetivo de la protección de la maternidad, que no se puede partir del prejuicio de que la mujer que decide interrumpir su embarazo no ha meditado bien su decisión y que el sistema de plazos previsto legalmente garantiza el deber del Estado de proteger la vida prenatal (STC 44/2023).

h) Finalmente, aborda el octavo motivo del recurso de inconstitucionalidad y afirma la carencia de fundamento de las alegaciones contenidas en el mismo.

Afirma el abogado del Estado que la regulación de la objeción de conciencia que hace la LO 1/2023 es esencialmente la misma que ya tenía en cuenta la LO 2/2010 y que ha sido declarada constitucional por la STC 44/2023, FJ 9. Partiendo de estas consideraciones niega el carácter discriminatorio de la creación de registros de objetores de conciencia porque, aunque solo tengan por objeto recoger la objeción de conciencia de los profesionales sanitarios que decidan objetar por motivos de conciencia, hay que tener en cuenta que: a) objetivamente, la situación de quien ejercita la objeción de conciencia para eximirse de una obligación legal no es la misma que la de quien no ejercita tal derecho; y b) en todo caso, se persigue la finalidad legítima, consistente en lograr el equilibrio entre el respeto del derecho de los objetores y la correcta organización de los servicios sanitarios de modo que los derechos de las mujeres no se vean comprometidos.

En cuanto a la segunda parte del motivo, niega que el nuevo art. 19 ter de la LO 2/2010 haya procedido a la “deslegalización” del régimen de protección de los datos personales contenidos en los registros de personas objetoras de conciencia, pues el precepto remite expresamente a la disposición adicional cuarta de la LO 2/2010, modificada al efecto por la LO 1/2023, que regula esta manera expresa y pormenorizadamente.

8. Por providencia de 17 de junio de 2024, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 18 de junio de 2024.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso de inconstitucionalidad, posiciones de las partes y orden de enjuiciamiento

A) Objeto del recurso y posiciones de las partes

El presente recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, se dirige contra diversos preceptos de 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. En concreto se impugnan los apartados tres, seis, siete, ocho, nueve, once, doce, trece, catorce, diecinueve y veintidós del artículo único de la LO 1/2023, en relación con la nueva redacción que dan a los artículos de la LO 2/2010, y la disposición final segunda de la LO 1/2023, que da una nueva redacción al art. 145 bis del Código Penal.

Como se ha desarrollado con detalle en los antecedentes, los diputados recurrentes sostienen, a lo largo de sus ocho motivos de impugnación, que los distintos preceptos o grupos de preceptos recurridos son inconstitucionales por incurrir en la vulneración los arts. 1, 9.3, 14, 15, 16.1, 18.4, 27.3, 39.2, 39.3 y 103.1 CE.

Por su parte, el abogado del Estado, actuando en la representación del Gobierno de la Nación, interesa la desestimación del recurso y defiende la validez de todos los preceptos impugnados.

B) Orden del enjuiciamiento

Con posterioridad a la aprobación de la LO 1/2023 este tribunal dictó la STC 44/2023, de 9 de mayo, desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 4523-2010 interpuesto contra la LO 2/2010. La Ley Orgánica ha sido en parte modificada por los artículos objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, de forma que conviene efectuar unas consideraciones previas sobre el objeto y sentido de la reforma operada por la LO 1/2023, así como sobre la doctrina y las pautas interpretativas que resultan de la STC 44/2023, que necesariamente ha de constituir el punto de partida del enjuiciamiento que ahora nos ocupa.

A continuación, se procederá a analizar los motivos de impugnación en que se basa el recurso de inconstitucionalidad, por su orden, con la salvedad de los motivos quinto y séptimo que serán examinados conjuntamente porque, aunque afectan a distintos preceptos, centran el objeto de la discusión constitucional en el papel de la información que ha de recibir la mujer embarazada con carácter previo a la decisión de proceder a la interrupción voluntaria del embarazo, como garantía del procedimiento.

2. Consideraciones previas

a) El presente recurso de inconstitucionalidad se dirige contra diversos preceptos de 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.

En su momento, la LO 2/2010 tenía por objeto la regulación de los derechos a la salud sexual y reproductiva, así como su protección y garantía, de una manera integral. A tal efecto, una de las novedades esenciales que introdujo fue una regulación de la interrupción voluntaria del embarazo como un derecho de la mujer y como prestación sanitaria, fuera del Código Penal, siguiendo la pauta más extendida de los países de nuestro entorno europeo y, dentro de este marco, una de sus principales innovaciones fue el cambio en el enfoque de la interrupción voluntaria del embarazo, pasando de una “ley de supuestos” a un “sistema de plazos”.

La LO 1/2023, como explica su preámbulo, tiene por objeto la revisión y adaptación de la LO 2/2010, más de doce años después de su aprobación, consolidando el sistema de plazos instaurado por la LO 2/2010.

Con posterioridad a la aprobación y entrada en vigor de la LO 1/2023, cuyos preceptos son objeto de impugnación en el presente procedimiento, este tribunal dictó la STC 44/2023, de 9 de mayo, por la que desestimó el recurso de inconstitucionalidad núm. 4523-2010 interpuesto contra la LO 2/2010. Atendiendo a la innegable conexión entre ambas disposiciones, puesto que la LO 1/2023 ha dado una nueva redacción a algunos artículos de la LO 2/2010 y ha introducido otros nuevos en la misma y, tras el dictado de la STC 44/2023, por razones de coherencia y seguridad jurídica, el enjuiciamiento del presente recurso de inconstitucionalidad ha de partir de la doctrina constitucional sentada en dicha sentencia acerca de la interrupción voluntaria del embarazo.

Además, estas consideraciones introductorias resultan imprescindibles, con carácter previo a abordar el examen de cada uno de los motivos de inconstitucionalidad aducidos por los diputados recurrentes, toda vez que en el recurso que nos ocupa late una discrepancia con la configuración de la interrupción voluntaria del embarazo como un derecho de las mujeres y con el vigente sistema de plazos, instaurado por la LO 2/2010, cuestiones ambas ya analizadas y resueltas por este tribunal en la STC 44/2023. Dicha discrepancia de los recurrentes se pone de manifiesto a través de la reiterada alegación de que la Constitución no es compatible con un sistema de plazos, que se advierte ya en el fundamento jurídico introductorio de la demanda y

que se desarrolla, en particular, al hilo de la argumentación contenida en los motivos cuarto y quinto del recurso de inconstitucionalidad.

b) Como ha señalado la STC 44/2023, el derecho de la mujer a la autodeterminación respecto de la interrupción voluntaria del embarazo encuentra su fundamento en la libertad como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE) y en los principios de dignidad y libre desarrollo de la personalidad como fundamento del orden político y la paz social (art. 10.1 CE). En este sentido, este tribunal ha afirmado que “la decisión acerca de continuar adelante con el embarazo, con las consecuencias que ello implica en todos los órdenes de la vida de la mujer -físico, psicológico, social y jurídico- enlaza de forma directa con su dignidad y el libre desarrollo de la personalidad, en cuanto afecta a la libertad de procreación de la mujer y condiciona indisolublemente su proyecto de vida” y por ello “el legislador no puede dejar de inspirarse en el respeto a la dignidad de la mujer y al libre desarrollo de la personalidad al regular la interrupción voluntaria del embarazo” [STC 44/2023, FJ 3 A)].

c) También hemos afirmado que la interrupción voluntaria del embarazo forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la integridad física y moral (art. 15 CE). La STC 44/2023 concluyó que “la interrupción voluntaria del embarazo, como manifestación del derecho a la mujer a adoptar decisiones y hacer elecciones libres y responsables, sin violencia, coacción ni discriminación, con respeto a su propio cuerpo y proyecto de vida, forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la integridad física y moral (art. 15 CE) en conexión con la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad como principios rectores del orden político y la paz social (art. 10.1 CE)” [FJ 3 B)].

d) De la misma manera, este tribunal ha afirmado que los derechos fundamentales de la mujer vinculados con la interrupción voluntaria del embarazo encuentran su límite en el deber del Estado de tutelar la vida prenatal. Ahora bien, la doctrina constitucional ha precisado que la vida prenatal no es un derecho fundamental, sino un “bien jurídico constitucionalmente protegido, como parte del contenido normativo del art. 15 CE” [STC 44/2023, FJ 3 C), y las sentencias allí citadas].

e) Con base en las consideraciones precedentes, este tribunal concluyó que “el respeto al derecho fundamental de la mujer a la integridad física y moral (art. 15 CE), en



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

conexión con su dignidad y el libre desarrollo de su personalidad (art. 10.1), exigen del legislador el reconocimiento de un ámbito de libertad en el que la mujer pueda adoptar razonablemente, de forma autónoma y sin coerción de ningún tipo, la decisión que considere más adecuada en cuanto a la continuación o no de la gestación. Respetando ese ámbito mínimo que garantice a la mujer un razonable ejercicio de sus derechos, corresponde al legislador determinar el modo en que han de limitarse los derechos constitucionales de la mujer con el fin de tutelar la vida prenatal, como bien constitucionalmente protegido, siempre teniendo en cuenta que todo acto o resolución que limite derechos fundamentales ha de asegurar que las medidas limitadoras sean necesarias para conseguir el fin perseguido (SSTC 69/1982, FJ 5, y 13/1985, FJ 2), ha de atender a la proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en la que se halla aquel a quien se le impone (STC 37/1989, FJ 7), y, en todo caso, ha de respetar su contenido esencial (SSTC 11/1981, de 3 de abril, FJ 10; 196/1987, de 11 de diciembre, FFJJ 4 a 6; 12/1990, de 29 de enero, FJ 8, y 137/1990, de 19 de julio, FJ 6)” [STC 44/2023, FJ 3 D)].

f) Finalmente, conviene resaltar que este tribunal ya se ha pronunciado acerca de la constitucionalidad del sistema de plazos implantado por la LO 2/2010, y que se consolida en la LO 1/2023, objeto del presente recurso de inconstitucionalidad. En este sentido, en la STC 44/2023, FJ 4, afirmamos que “esta opción regulatoria es conforme con nuestro texto constitucional y con la doctrina de este tribunal, ya que satisface el deber estatal de protección de la vida prenatal -con medidas preventivas y sancionadoras, cuyo peso varía conforme avanza el proceso de gestación- y lo hace sin vulnerar los derechos de la mujer. Ha de reiterarse que el modelo de plazos supone no solo un mecanismo de protección de la vida prenatal, sino también, y recíprocamente, una medida restrictiva de los derechos de la mujer. Este tribunal considera, sin embargo, que dicha restricción -que se traduce en la exigencia de que, con posterioridad a la semana catorce de gestación, concurren circunstancias adicionales a la libre voluntad de la mujer para la interrupción legal del embarazo, conectadas con otras facetas esenciales de sus derechos fundamentales- es constitucional porque (i) obedece al legítimo fin de proteger la vida prenatal; (ii) es adecuada y necesaria para la consecución de tal fin; (iii) su configuración gradual a la luz, por un lado, del avance de la gestación y el desarrollo fisiológico-vital del concebido, y, por otro, de la afectación adicional o extraordinaria de los derechos constitucionales de la mujer, se ajusta al canon de proporcionalidad exigido por este tribunal para la constitucionalidad de cualquier limitación de derechos fundamentales, así como al modelo gradual de protección de la vida prenatal acogido por la propia STC 53/1985; y (iv) se

lleva a cabo respetando, en todo caso, la posibilidad de un ejercicio “razonable” de los derechos de la mujer, a través del reconocimiento a esta de un ámbito temporal en que poder decidir, de manera libre e informada, si continúa adelante con la gestación u opta por interrumpirla, asumiendo de modo consciente y voluntario todas las consecuencias derivadas de una u otra decisión”.

Una vez expuestas las precedentes consideraciones, procede entrar en el examen de las tachas de inconstitucionalidad que los recurrentes dirigen de manera específica contra cada uno de los preceptos o grupos de preceptos impugnados.

3. Examen de los motivos de inconstitucionalidad dirigidos contra los apartados tres, seis, siete, ocho y nueve del artículo único de la Ley Orgánica 1/2023: integración de la perspectiva de género en las políticas públicas.

a) Preceptos impugnados

Los diputados demandantes dirigen su impugnación contra los apartados tres, seis, siete, ocho y nueve del artículo único de la LO 1/2023, en relación con la redacción dada a los arts. 3.1.c), 5.1.f), 7 bis k, 10 ter, 11.3, 11.4, párrafo segundo, y 11 bis, apartados 1 y 2, de la LO 2/2010. Todos estos artículos se impugnan por el mismo motivo, en la medida en que todos ellos tienen como nota común la integración o inclusión del enfoque o la perspectiva de género en las distintas políticas públicas.

El apartado tres del artículo único de la LO 1/2023 modifica el art. 3 de la LO 2/2010, cuya nueva redacción dispone, en lo que aquí interesa, que:

“1. A efectos de esta ley orgánica, serán principios rectores de la actuación de los poderes públicos los siguientes:

(...)

c) Enfoque de género. Las administraciones públicas incluirán un enfoque de género fundamentado en la comprensión de los estereotipos y las relaciones de género, sus raíces y sus consecuencias en la aplicación y la evaluación del impacto de las disposiciones de esta ley orgánica, y promoverán y aplicarán de manera efectiva

políticas de igualdad entre mujeres y hombres y para el empoderamiento de las mujeres y las niñas.”

El apartado seis del artículo único de la LO 1/2023 da una nueva redacción al art. 5.1.f) de la LO 2/2010, que establece que:

“1. Los poderes públicos, en el desarrollo de sus políticas sanitarias, educativas y de f formación profesional, y sociales garantizarán:

(...)

f) La educación sanitaria integral, *con perspectiva de género*, de derechos humanos e interseccional, sobre salud sexual y salud reproductiva.”

El apartado siete del artículo único de la LO 1/2023 modifica el capítulo II del título I de la LO 2/2010, introduciendo un nuevo art. 7 bis, cuya letra k) dispone que los servicios públicos garantizarán:

“k) La provisión especializada de atención psicológica o sexológica *con perspectiva de género*”.

El apartado ocho del artículo único de la LO 1/2023 modifica el capítulo III del título I de la LO 2/2010, añadiendo un nuevo art. 10 ter que, bajo la rúbrica de “Medidas en el ámbito de la educación menstrual”, establece que:

“Las administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, garantizarán, en el marco de la educación afectivo-sexual, que el sistema educativo establece en los currículos de las diferentes etapas educativas, el abordaje integral de la salud durante la menstruación *con perspectiva de género*, interseccional y de derechos humanos en el ámbito de la educación, tanto formal como no formal, con especial atención a la eliminación de los mitos, prejuicios y estereotipos de género que generan el estigma menstrual”.

Por último, el apartado nueve del artículo único de la LO 1/2023 modifica el capítulo IV del título I de la LO 2/2010, dando redacción a los siguientes preceptos objeto de impugnación:

i) Los apartados 3 y 4 del art. 11 la LO 2/2010 que, en relación con la “Elaboración de la Estrategia Estatal de Salud Sexual y Reproductiva”, establecen que:

“3. En el marco de la Estrategia se desarrollará un plan operativo que aborde de manera específica el diagnóstico precoz, el diagnóstico y el tratamiento y abordaje integral, *con perspectiva de género*, de las patologías relacionadas con la salud sexual y reproductiva de las mujeres.

4. La Estrategia establecerá mecanismos de evaluación internos y externos de la consecución de sus objetivos. La evaluación interna será bienal y realizada por una Comisión destinada expresamente a estas tareas de evaluación, formada por representantes del Comité Técnico y del Comité Institucional de la Estrategia Estatal de Salud Sexual y Reproductiva.

La evaluación externa, que también será bienal, se realizará a cargo de una Comisión diferente a los Comités Técnico e Institucional de la Estrategia o sus representantes designados para la evaluación interna, *debiendo garantizar, en cualquier caso, la inclusión de la perspectiva de género en su metodología evaluativa.*

Tanto en la Comisión de evaluación externa, como en ambos Comités de la Estrategia, se garantizará la representación de la institución responsable de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de igualdad”.

ii) Los apartados 1 y 2 del art. 11 bis de la LO 2/2010 que, bajo la rúbrica de “Investigación, recopilación y producción de datos”, disponen que:

“1. La investigación en materia de salud, derechos sexuales y reproductivos se garantizará a través de políticas públicas *con enfoque de género* e interseccional que permitan obtener la mejor, más amplia y actualizada información científica respecto de la salud sexual, la salud reproductiva, la salud durante la menstruación y la salud durante la menopausia y el climaterio en cada etapa correspondiente del ciclo vital.

2. Las administraciones públicas llevarán a cabo y apoyarán la realización de estudios, encuestas y trabajos de investigación sobre las temáticas reguladas por esta ley orgánica, así como aquellos otros que, *integrando la perspectiva de género* e interseccional, las tengan en cuenta, a fin de obtener y producir el mejor y más actualizado conocimiento que sea posible en el ámbito de la salud, los derechos sexuales y reproductivos. Se

promoverá la recogida de datos y la elaboración de estudios sobre las infecciones de transmisión sexual, con la finalidad de analizar su prevalencia y guiar las medidas para su prevención y tratamiento. Asimismo, se promoverán los estudios sobre la crisis de reproducción y sus impactos sociales”.

b) Posiciones de las partes

i) La tesis del recurso de inconstitucionalidad se basa en que la exigencia contenida en los apartados recurridos de que las estrategias y políticas públicas deban necesariamente incorporar el enfoque o la perspectiva de género, vulnera los principios de libertad y pluralismo político (art. 1.1 CE), el derecho a la libertad ideológica (art. 16.1 CE), el principio de legalidad (art. 9.3 CE) y el deber de neutralidad y objetividad que debe presidir la actuación de las Administraciones Públicas (art. 103.1 CE). Entienden los diputados recurrentes que la perspectiva de género es un constructo ideológico que no puede ser asumido por el Estado para inspirar las políticas públicas porque no puede haber una “doctrina o enfoque oficial” en cuestiones que implican una dimensión moral.

ii) Frente a estos argumentos, el abogado del Estado opone, en síntesis: a) que la STC 44/2023 ha declarado constitucional la inclusión de la perspectiva de género en el ámbito de las políticas públicas; b) que la perspectiva de género no constituye una obligación ideológica contraria a la Constitución, sino una herramienta para dar cumplimiento al principio de igualdad entre mujeres y hombres consagrado en los arts. 14 y 9.2 CE; c) que lo que no tiene cabida en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional es el planteamiento de los recurrentes según el cual la igualdad entre mujeres y hombres es una “opción ideológica”; y d) que la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas es una obligación derivada de los tratados internacionales de que España es parte.

c) Enjuiciamiento

Como afirma el abogado del Estado, este tribunal ya se ha pronunciado con anterioridad en relación con la constitucionalidad de la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas. Efectivamente, en la STC 44/2023, FJ 10, explicamos que la perspectiva de género es “un enfoque metodológico y un criterio hermenéutico transversal orientado a promover la igualdad entre mujeres y hombres, como parte esencial de una cultura de respeto y

promoción de los derechos humanos” y razonamos que “la integración de la perspectiva de género en las políticas educativas, sanitarias y sociales significa tener en cuenta las diferentes necesidades de hombre y mujer en dichas áreas de la realidad, con el objetivo último de garantizar la igualdad efectiva y real entre hombres y mujeres”. Con cita de la STC 12/2008, de 29 de enero, afirmamos también que la incorporación de esa perspectiva “es propia de la caracterización del Estado como social y democrático de Derecho” y que dicha caracterización, con los valores superiores que la configuran, “representa el fundamento axiológico para la comprensión del entero orden constitucional”.

En dicha sentencia rechazamos la denunciada vulneración del art. 16.1 CE y el reproche de adoctrinamiento invocado, en relación con la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de la educación sanitaria sobre salud sexual y reproductiva y con la formación de los profesionales de la salud, en los términos en que aquella había sido recogida respectivamente en los arts. 5.1.e) y 8 de la LO 2/2010, en su redacción originaria. Consideramos, respecto de los preceptos entonces impugnados, que no cabía admitir que la incorporación de la perspectiva de género implicara una finalidad de adoctrinamiento, contraria a la libertad ideológica o que pudiera comprometer la neutralidad ideológica del Estado.

Por idénticas razones a las que expusimos entonces, hemos ahora de descartar las tachas de inconstitucionalidad que, con fundamento en los arts. 1.1, 9.3, 16.1 y 103.1 CE, se dirigen frente a los preceptos impugnados.

En definitiva, la perspectiva de género, como enfoque transversal de todas las políticas públicas, engarza con el principio de igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE), con la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (art. 9.2 CE) y con el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo (art. 14 CE). Además, entronca con el art. 4 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que configura la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres como un principio informador del ordenamiento jurídico que, en cuanto que tal, se debe integrar y observar en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas. E igualmente la integración de la perspectiva de género en las políticas públicas a que se refiere la LO 2/2010, en la redacción dada por la LO 1/2023, es coherente con el mandato contenido en la Ley 15/2022, de 12 de

julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. El art. 4.4 de esta Ley, declarado constitucional en la STC 89/2024, de 5 de junio, ordena que la perspectiva de género sea tenida en cuenta en las políticas contra la discriminación y que se preste especial atención “a su impacto en las mujeres y niñas como obstáculo al acceso a derechos como la educación, el empleo, la salud, el acceso a la justicia y el derecho a una vida libre de violencias, entre otros”.

Por otro lado, en el plano internacional, la obligación del Estado de asumir un papel activo en la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos resulta de diversos convenios internacionales suscritos por España, tales como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, hecha en Nueva York el 18 de diciembre de 1979 o el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011. Además, el reconocimiento de la perspectiva de género como principio informador de las políticas públicas constituye una práctica establecida en los países de nuestro entorno jurídico europeo y prueba de ello es que, en el ámbito de la Unión Europea, precisamente, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Una Unión de la igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025” recoge dentro de los objetivos estratégicos y acciones clave para el período 2020-2025 la integración de la perspectiva de género en todas las políticas y programas de la Unión Europea.

Desde esta óptica, la obligación legal de integrar la perspectiva de género en las políticas públicas es una opción del legislador que no persigue imponer una determinada perspectiva ideológica, en contra de los valores de la libertad o el pluralismo político, el principio de legalidad, la libertad ideológica o el deber de objetividad que ha de presidir la actuación de las Administraciones públicas, sino que tiene por finalidad promover el cumplimiento de los citados valores y principios constitucionales, así como asegurar su plenitud y efectividad.

Por ello, nada cabe reprochar desde un punto de vista constitucional al legislador por haber incluido la perspectiva de género dentro del catálogo de principios rectores de la actuación de los poderes públicos en el ámbito de aplicación de la LO 2/2010 [art. 3.1.f)], en el marco de la educación sanitaria sobre salud sexual y reproductiva [art. 5.1.f)], la atención psicológica y sexológica [art. 7 bis k)], la educación menstrual (art. 10 ter), la elaboración de la

Estrategia Estatal de Salud Sexual y Reproductiva (art. 11, apartados 3 y 4) y la investigación en materia de salud, derechos sexuales y reproductivos (art. 11 bis, apartados 1 y 2).

Por las razones expuestas, este motivo de inconstitucionalidad debe ser desestimado.

4. Examen de los motivos de impugnación dirigidos contra los apartados seis y veintidós del artículo único de la Ley Orgánica 1/2023: la exclusión de determinadas entidades y organizaciones de las medidas de apoyo legalmente previstas.

A) Preceptos impugnados

El segundo motivo de impugnación se dirige contra los apartados seis y veintidós del artículo único de la LO 1/2023, por los que se da nueva redacción a los arts. 6 y 26 de la LO 2/2010:

“Artículo 6. Apoyo a las entidades sin ánimo de lucro y sociedad civil.

Las administraciones públicas promoverán y fortalecerán la participación de las entidades sin ánimo de lucro, asociaciones, organizaciones sociales y organizaciones sindicales y empresariales más representativas, atendiendo a las diferentes realidades territoriales del Estado que, desde el movimiento feminista y la sociedad civil, actúan en el ámbito de la salud y los derechos sexuales y reproductivos, con especial atención a aquellas cuyas actuaciones tienen lugar en los ámbitos específicos regulados por esta ley orgánica. *Quedarán excluidas de este artículo aquellas organizaciones contrarias al derecho recogido en la presente ley orgánica de interrupción voluntaria del embarazo”.*

“Artículo 26. Apoyo a entidades sociales especializadas.

Las administraciones públicas apoyarán el trabajo de las instituciones sin ánimo de lucro con programas de promoción y difusión de buenas prácticas en el ámbito de la salud ginecológica y obstétrica, así como aquellas que proporcionan acompañamiento y asistencia integral ante vulneraciones de derechos en el ámbito de la salud sexual y reproductiva. *Quedarán excluidas de este artículo aquellas organizaciones contrarias al derecho recogido en la presente ley de interrupción voluntaria del embarazo.”*

La impugnación se limita a los incisos finales de ambos artículos, en virtud de los cuales se excluyen de las medidas de apoyo a las organizaciones contrarias al derecho a la interrupción voluntaria del embarazo.

B) Posiciones de las partes

a) Los diputados recurrentes estiman que los incisos objeto de impugnación vulneran los arts. 9.3, 14, 16.1 y 103.1 CE, en relación con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de opinión, el derecho a la libertad ideológica y el deber de neutralidad de las Administraciones Públicas.

Tras criticar la falta de rigor técnico de los preceptos recurridos, porque no especifican qué ha de entenderse por “contrario al derecho recogido en la presente ley (...)”, sostienen que los incisos impugnados excluyen de las medidas de fomento, promoción y apoyo no a las entidades que impidan o dificulten el ejercicio del aborto, sino que simplemente sean “contrarias” a él. Entienden los recurrentes que al denegar el apoyo y promoción a unas entidades por sus ideas -y por tanto, las de las personas que las componen- se les está otorgando un trato discriminatorio. Además, la diferencia de trato por motivos ideológicos constituiría una vulneración del derecho a la libertad ideológica y quebraría los deberes de objetividad y neutralidad que la Constitución impone a los poderes públicos. Afirman que se trata una decisión del legislador arbitraria y carente de justificación racional.

Concluyen señalando que el hecho de que un texto legal pueda imponer las ideas de la mayoría dominante, excluyendo el pensamiento de las minorías, es opuesto a o que debería priorizarse en un Estado democrático de Derecho.

b) El abogado del Estado parte de la consideración de que el derecho de las mujeres a la interrupción voluntaria del embarazo debe entenderse amparado por las previsiones constitucionales de los arts. 10 y 15 CE (STC 44/2023, FJ 3) y que de ello se deriva una obligación de los poderes públicos de llevar a cabo actuaciones positivas para remover los obstáculos de todo tipo que puedan encontrar las mujeres en el ejercicio de este derecho. Razona así que dentro de dichas actuaciones se incluyen las medidas positivas de fomento dirigidas a promover la participación de entidades sin ánimo de lucro cuyas actividades

coadyuven a tales objetivos. Afirma que, sin embargo, existen organizaciones que, actuando en los ámbitos previstos en la ley, se oponen con su actividad a la interrupción voluntaria del embarazo como derecho de la mujer. Defiende que los incisos recurridos persiguen una finalidad legítima que identifica con la necesidad de evitar que la promoción y apoyo a las entidades sin ánimo de lucro pueda redundar en un resultado contrario a la promoción y respeto de los derechos reconocidos en la ley.

Añade que no existe una obligación constitucional que imponga la promoción, apoyo y subvención de todas las organizaciones o entidades sociales por igual y que el legislador es libre de determinar las organizaciones que, en atención a su finalidad, es conveniente apoyar. Esto supone que no se puede realizar ningún reproche constitucional por el establecimiento de un mandato legal de apoyo a determinadas entidades en atención a su finalidad. Por ello, afirma que la decisión de excluir de las medidas de fomento a las organizaciones que se postulan en contra del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo resulta razonable y no arbitraria.

Considera que no cabe apreciar discriminación por razón de ideología o creencias porque la norma establece una diferencia de trato en atención a los objetivos perseguidos por unas u otras organizaciones. Afirma que si la finalidad perseguida por el legislador, conforme al art. 1 de la LO 2/2010, es garantizar los derechos fundamentales en el ámbito de la salud sexual y la salud reproductiva y regular las condiciones de la interrupción voluntaria del embarazo, resulta razonable y proporcionado que, dentro del margen que tiene el legislador, apoye la actividad de las entidades que tienen por objeto el fomento de los derechos sexuales y reproductivos previstos en la ley, dejando fuera de las medidas de fomento a aquellas entidades que se oponen con su actividad a estos derechos.

Asimismo, sostiene que tampoco se vulnera el art. 16 CE, porque lo relevante es que el fin perseguido por dichas organizaciones sea contrario al espíritu de la ley. Afirma que las entidades contrarias al derecho a la interrupción voluntaria del embarazo pueden continuar desarrollando su actividad y manifestando públicamente su oposición al derecho al aborto, sin que el hecho de no recibir apoyo público comporte una vulneración del derecho a la libertad ideológica, religiosa y de culto.

Por último, niega la vulneración del art. 103.1 CE, por cuanto que es el legislador el que determina los intereses generales a los que debe servir la Administración y que, en este caso,

estamos ante una ley orgánica que pretende garantizar el ejercicio de un derecho reconocido como tal por el Tribunal Constitucional.

C) Enjuiciamiento

a) En lo que se refiere al orden de examinar las diferentes tachas de inconstitucionalidad que se formulan en este motivo de impugnación, debe recordarse que corresponde a este tribunal, en función de las circunstancias concurrentes en cada supuesto concreto sometido a su consideración, determinar el orden del examen de las quejas planteadas [STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 3 b); y STC 146/2023, de 16 de octubre, FJ 2].

b) Procede, por lo tanto, comenzar examinando si los incisos finales de los arts. 6 y 26 de la LO 2/2010, en la redacción vigente objeto de impugnación, encierran o no una verdadera discriminación por motivos ideológicos, proscrita por los arts. 14 y 16.1 CE, por constituir la cuestión nuclear de este motivo de impugnación.

En relación con el principio de igualdad, este tribunal tiene declarado -desde la STC 22/1981, de 2 de julio, recogiendo al respecto la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos- que el principio de igualdad no exige en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del art. 14 CE, sino tan solo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que exista una justificación objetiva y razonable para ello. Sería además necesario, para que fuera constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida; de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos (SSTC 22/1981, de 2 de julio, FJ 3; 49/1982, de 14 de julio, FJ 2; 117/1998, de 2 de junio, FJ 8; 200/2001, de 4 de octubre, FJ 4; 39/2002, de 14 de febrero, FJ 4; 41/2013, de 14 de febrero, FJ 6, y 111/2018, de 17 de octubre, FJ 4). En definitiva, el principio genérico de igualdad no postula ni como fin ni como medio la paridad y sólo exige la razonabilidad de la diferencia normativa de trato [SSTC 71/2020, de 29 de junio, FJ 3 a); 191/2020, de 17 de diciembre, FJ 4 A)].

Dado que los preceptos recurridos versan sobre medidas de apoyo y fomento de la participación de diversas entidades y organizaciones, nuestro examen ha de partir del reconocimiento de que la regulación de las medidas de fomento, en general, y de los regímenes de ayudas públicas, en particular, entra dentro del margen de libertad de configuración del legislador. Del mismo modo que este tribunal ha apreciado la existencia de este margen de apreciación del legislador, dentro de los límites constitucionales, en relación con aquellos regímenes de ayudas que derivan expresamente de mandatos constitucionales específicos (SSTC 77/1985, de 27 de junio, FJ 11; y STC 34/2023, FJ 5, ambas en relación con el art. 27.9 CE), con mayor razón habrá de reconocerle tal margen de decisión en relación con técnicas de fomento de mera configuración legal.

La libertad de configuración de que dispone el legislador en este ámbito comprende la posibilidad de favorecer o fomentar las actividades de aquellas entidades cuya actuación se encuentra alineada con los fines de interés general, establecidos como tales en la ley, y ello puede implicar, correlativamente, la facultad de excluir a aquellos que no concurren con su actuación a la consecución de los objetivos definidos como prioritarios por el legislador. En cierto modo, toda técnica de fomento introduce un elemento de diferenciación, en cuanto que con ella se potencia con determinados beneficios una concreta actividad privada que se adecúa a los objetivos perseguidos por los poderes públicos y ello no supone una discriminación contraria al art. 14 CE, siempre que exista una razón jurídicamente atendible que justifique dicha diferencia de trato.

En el caso que nos ocupa, los incisos finales de los arts. 6 y 26 de la LO 2/2010 se introdujeron por vía de enmienda durante la tramitación parlamentaria y, en ambos casos, se justificó su inclusión aduciendo que se trataba de evitar que las entidades que actuaran en contra del espíritu de la ley pudieran beneficiarse de las referidas medidas de apoyo. Procede, pues, analizar si dicha justificación supera el canon de razonabilidad antes aludido.

En este sentido, las medidas de apoyo aquí examinadas deben enmarcarse en los objetivos definidos en el art. 1 de la LO 2/2010, entre los que se encuentra el de garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, dentro de los cuales sobresale el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo, que es el elemento central que preside toda la regulación legal y a cuya garantía se ordenan, en mayor o menor medida, directa o indirectamente, la mayor parte de las medidas previstas en la LO 2/2010. Las actuaciones de fomento reguladas en

los arts. 6 y 26 de la LO 2/2010 encuentran precisamente su sentido en el cumplimiento de dicha finalidad legal. Por ello, los preceptos recurridos exigen que se preste especial atención a las entidades “cuyas actuaciones tengan lugar en los ámbitos específicos regulados por esta ley orgánica” o que se apoye el trabajo de las entidades dedicadas a la protección “ante vulneraciones de derechos en el ámbito de la salud sexual y reproductiva”.

Así identificada la finalidad perseguida por la norma y por los artículos recurridos -la protección de los derechos sexuales y reproductivos-, debe reputarse como razonable la decisión del legislador de excluir de las medidas legales de fomento y apoyo a aquellas organizaciones que niegan o desarrollan su actividad en radical oposición al derecho recogido en la ley de interrupción voluntaria del embarazo. Las medidas de apoyo previstas en los arts. 6 y 26 solo se justifican en cuanto que contribuyen a la mayor efectividad de los derechos sexuales y reproductivos, legalmente reconocidos, y no puede desconocerse que dicha efectividad se vería mermada si se entendieran incluidas dentro de tales técnicas de fomento aquellas otras entidades que persiguen objetivos o fines contrarios a dicha finalidad de interés general definida como tal en la ley.

Asimismo, frente a lo que postula el recurso de inconstitucionalidad, los incisos recurridos no introducen una diferencia de trato por razones de opinión, sino que el legislador, dentro del margen de configuración del que dispone, ha decidido legítimamente apoyar a aquellas entidades cuyos objetivos contribuyen a la consecución de los derechos sexuales y reproductivos y, en particular, a la interrupción voluntaria del embarazo, favoreciendo con ello la plena efectividad de tales derechos y, por ende, de la finalidad perseguida por la ley.

Por otro lado, la diferencia de trato tampoco puede reputarse desproporcionada en relación con la justificación apuntada, pues no va más allá de lo estrictamente necesario para asegurar la finalidad perseguida. Como afirma el abogado del Estado, no se prohíbe ni se sanciona la actividad de aquellas entidades que persiguen fines y objetivos contrarios al reconocimiento del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo. Tales organizaciones pueden continuar desarrollando su actividad y participando en los asuntos públicos a través de los cauces legalmente previstos para ello. La previsión legal controvertida no impide ni obstaculiza que continúen desarrollando libremente su actividad, manifestando a través de ella su oposición al derecho a la interrupción voluntaria del embarazo.

Por último, no puede dejar de apuntarse que el hecho de que se trate de organizaciones y entidades legalmente establecidas no conlleva que el legislador tenga el deber constitucional de promover su actividad si estima que hay otras entidades cuya actividad, en este caso dentro del ámbito de actuaciones comprendidas en la LO 2/2010, contribuye más eficazmente o en mayor medida a la consecución de los fines identificados como de interés general. Y es que, como declaró la STC 34/2023, “[l]a Constitución otorga un margen de libertad de configuración al legislador para que, en el marco que la norma fundamental permita, pueda establecer sus opciones políticas, lo que conlleva incorporar a la ley sus concepciones ideológicas y las medidas para garantizar que sus previsiones tienen eficacia real y efectiva” (FJ 5).

c) Descartado que los artículos recurridos incurran en una discriminación proscrita por los arts. 14 y 16.1 CE, y constatado con ello que la diferencia de trato normativo que en ellos se establece responde a una justificación objetiva y razonable, debe decaer, sin necesidad de realizar ulteriores consideraciones, la impugnación basada en que la normativa objeto de impugnación es arbitraria y carece de toda explicación racional (art. 9.3 CE).

d) Finalmente, y como corolario de cuanto antecede, debe igualmente desestimarse la queja fundada en la pretendida vulneración del art. 103.1 CE. En virtud del art. 103.1 CE, la Administración Pública está llamada a servir “con objetividad los intereses generales” y debe hacerlo “con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. En este sentido, una vez que el legislador define una finalidad de interés general, como es, en el caso examinado, la plena efectividad de los derechos a la salud sexual y reproductiva y, más en concreto, el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo, que encuentra su fundamento constitucional en los arts. 10.1 y 15 CE, no puede estimarse contrario al deber de objetividad que, por parte de la Administración, se arbitren las medidas para fomentar la participación de aquellas organizaciones y entidades que, con su actividad, concurren precisamente a la satisfacción de dicha finalidad de interés general.

Por todo ello, el motivo de impugnación debe ser desestimado.

5. Examen de los motivos de inconstitucionalidad dirigidos contra del apartado ocho del artículo único de la Ley Orgánica 1/2023: la formación en salud sexual y reproductiva.

A) Precepto impugnado

El tercer motivo del recurso tiene por objeto el apartado ocho del artículo único de la LO 1/2023, en cuanto a la redacción que se da al art. 9.1.a) de la LO 2/2010, que dispone que:

“1. Las administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias contemplarán la formación en salud sexual y reproductiva, como parte del desarrollo integral de la personalidad, de la formación en valores, con base en la dignidad de la persona, y con un enfoque interseccional, que contribuya a:

a) La promoción de una visión de la sexualidad en términos de igualdad y corresponsabilidad, y diversidad, *desde la óptica del placer, el deseo*, la libertad y el respeto, con especial atención a la prevención de la violencia de género y la violencia sexual.

(...)”.

El recurso no se dirige contra el apartado a) en su totalidad, sino exclusivamente frente al inciso “desde la óptica del placer, el deseo”.

B) Posiciones de las partes

a) Estiman los diputados recurrentes que el inciso recurrido vulnera los arts. 1.1, 16.1, 27.3 y 103.1 CE, concernientes a los principios de libertad y pluralismo político, el derecho a la libertad religiosa, el derecho de los padres a educar a los hijos conforme a sus convicciones religiosas y morales y el deber de neutralidad de las Administraciones Públicas.

Entienden que no es constitucionalmente admisible que la ley imponga a las Administraciones educativas la obligación de promover, en el ámbito de la formación en salud sexual y reproductiva, una visión de la sexualidad basada en una concepción “epicúrea” de la misma, como la que se contiene en la norma impugnada. Consideran que este planteamiento es contrario al principio de neutralidad ideológica del Estado, que prohíbe que cualquier norma imponga como único y oficial un determinado punto de vista sobre una cuestión moral. Citan en este punto la STEDH de 9 de octubre de 2007, *Hasan y Eylem Zengin c. Turquía*, la STC 128/2007 y las SSTS de 12 de noviembre de 2012 y 11 de febrero de 2009.

Asimismo, sostienen los diputados demandantes que el derecho fundamental de los padres ex art. 27.3 CE a que la formación moral que sus hijos reciben en las escuelas sea conforme a sus convicciones ideológicas se opone a que el Estado imponga en el ámbito educativo, ignorando a los padres, una determinada visión de la sexualidad.

b) El abogado del Estado comienza su argumentación incidiendo en que, conforme al art. 27.2 CE y la STC 34/2023, de 18 de abril, FJ 7, la educación no es una mera transmisión de conocimientos, sino que es también formación humana, y que la inclusión de la educación afectivo-sexual en el ámbito de la educación para la salud es constitucional y no compromete el derecho de los padres ex art. 27.3 CE. Partiendo de estas consideraciones, se centra en el inciso recurrido, y señala que lo que hace el legislador es enumerar un conjunto de aspectos de la realidad de las relaciones sexuales y afectivas que no pueden ignorarse si lo que se pretende es dar una educación completa sobre la misma. Añade que el precepto está configurado de forma suficientemente amplia y abierta como para que, en su aplicación, los contenidos que integren efectivamente la formación en salud sexual y reproductiva se impartan de forma objetiva, crítica y pluralista.

Sostiene que existe un amplio consenso internacional acerca de la necesidad de dar un enfoque completo a la educación sexual y reproductiva, con cita de diversas resoluciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Parlamento Europeo y la Organización Mundial de la Salud.

Entiende que el art. 9.1 de la LO 2/2010 no establece una determinada concepción ideológica de la sexualidad, como postulan los diputados recurrentes, sino que procura que la educación sexual y reproductiva sea completa, abarcando aspectos innegables de dicha realidad.

Concluye señalando que a la luz de la jurisprudencia del TEDH y el TC, ni el art. 16.1 CE ni el art. 27.3 CE obstan al objetivo del legislador plasmado en el art. 9.1 LO 2/2010, sino que, teniendo en cuenta la inevitable exposición de los menores de edad a discursos e imágenes de contenido sexual, más bien existe un deber constitucional de diligencia de los poderes públicos para garantizar que la impartición de educación afectivo-sexual les dote de herramientas necesarias para entender ese cúmulo de mensajes e imágenes y ser capaces de desarrollar libremente su personalidad, así como de adoptar prácticas saludables.

C) Enjuiciamiento

a) Este tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse acerca de la constitucionalidad de la incorporación de la educación afectivo-sexual como parte de los contenidos impartidos en las distintas etapas y niveles de enseñanza en la STC 34/2023, de 18 de abril, dictada con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación. En dicha sentencia, afirmamos que “[l]a educación, tanto pública como privada, que la Constitución sitúa bajo el control de los poderes públicos (art. 27.8) no es mera transmisión de conocimientos, es también formación humana (art. 27.2). La Constitución toma partido por ciertos valores, que son precisamente los de respeto a los principios democráticos de convivencia (art. 27.2), pluralismo (art. 1.1) y diversidad y dignidad humana (art. 10.1), principios que deben ser objeto de trasmisión conforme al art. 27.2 previamente citado. El respeto a las creencias morales y religiosas de los padres (art. 27.3) no puede conducir a excluir toda información o conocimiento con implicaciones de uno u otro signo” [FJ 7 d)].

También el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) -a cuya jurisprudencia este tribunal presta especial atención de acuerdo con lo dispuesto en el art. 10.2 CE- ha analizado la compatibilidad de la educación sexual con el respeto a las convicciones religiosas y filosóficas de los padres, protegido por el art. 2 del Protocolo núm. 1 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH). De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, “la segunda frase del artículo 2 del Protocolo no impide a los Estados difundir, mediante la enseñanza o la educación, informaciones o conocimientos que tengan, directamente o no, carácter religioso o filosófico. No autoriza, ni siquiera a los padres, a oponerse a la integración de tal enseñanza o educación en el programa escolar, sin lo cual cualquier enseñanza institucionalizada correría el riesgo de mostrarse impracticable”. Por el contrario, el respeto a las creencias religiosas o morales de los padres implica que “el Estado, al cumplir las funciones por él asumidas en materia de educación y enseñanza, vela por que las informaciones o conocimientos que figuran en el programa sean difundidas de manera objetiva, crítica y pluralista. Se prohíbe al Estado perseguir una finalidad de adoctrinamiento que pueda ser considerada como no respetuosa de las convicciones religiosas y filosóficas de los padres. Aquí

se encuentra el límite que no debe ser sobrepasado” (STEDH de 7 de diciembre de 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen c. Dinamarca*, § 53).

En esa sentencia, tras analizar la legislación danesa que regulaba una asignatura obligatoria de educación sexual en centros públicos, el TEDH concluyó que “[e]stas son, desde luego, consideraciones de orden moral, pero revisten un carácter muy general y no entrañan un rebasamiento de los límites de lo que un Estado democrático puede concebir como interés público. El examen de la legislación impugnada prueba, en efecto, que no constituye un intento de adoctrinamiento tendente a preconizar un comportamiento sexual determinado. Esta legislación no se consagra a exaltar el sexo ni a incitar a los alumnos a dedicarse precozmente a prácticas peligrosas para su equilibrio, su salud o su futuro, o reprobables para muchos padres. Además, la legislación no afecta al derecho de los padres de aclarar o aconsejar a sus hijos, de ejercitar con ellos sus naturales funciones de educadores o de orientarles en una dirección, conforme a sus propias convicciones religiosas o filosóficas” (§ 54).

Con posterioridad, el TEDH ha aplicado esta doctrina en su decisión de 25 de mayo de 2000, *Jiménez Alonso y Jiménez Merino c. España*, insistiendo en la importancia de “proteger la posibilidad de un pluralismo educativo, esencial para preservar la sociedad democrática”. En dicha decisión, consideró que la educación sexual obligatoria entonces enjuiciada no vulneraba el art. 2 del Protocolo núm. 1 del CEDH, toda vez que se trataba de “información de carácter general que puede ser concebida como de interés general” y porque no constituía “una tentativa de adoctrinamiento para preconizar un comportamiento sexual determinado”.

Esta jurisprudencia se ha reiterado en la decisión de 13 de septiembre de 2011, *Dojan y otros c. Alemania*, en la que se inadmitió una demanda interpuesta por varios padres en relación con la impartición de una asignatura de educación sexual obligatoria. Tras recordar que la segunda frase del art. 2 del Protocolo núm. 1 del CEDH impone la obligación de que los conocimientos se transmitan de manera objetiva, crítica y pluralista y que el límite infranqueable es el adoctrinamiento, analizó la normativa alemana controvertida considerando que sus objetivos eran conformes con los principios de pluralismo y objetividad antes referidos. El TEDH tuvo en cuenta que el objetivo de la educación sexual era proporcionar a los alumnos conocimientos sobre los aspectos biológicos, éticos, sociales y culturales de la sexualidad, según su edad y madurez, con el fin de posibilitar que desarrollaran sus propios puntos de vista morales y un enfoque independiente de su propia sexualidad y que la educación sexual debe

fomentar la tolerancia entre los seres humanos independientemente de su orientación e identidad sexual, así como que la educación sexual para el grupo de edad en cuestión era necesaria para permitir a los niños afrontar críticamente las influencias de la sociedad en vez de evitarlas y que tenía como objetivo educar a ciudadanos responsables y emancipados capaces de participar en los procesos democráticos de una sociedad pluralista.

b) El art. 9.1.a) de la LO 2/2010, en la redacción dada por la LO 1/2023, concibe la formación en salud sexual y reproductiva como parte de la educación en valores que tenga como base la dignidad de la persona.

Desde esta perspectiva, la ley pretende que la educación afectivo-sexual ofrezca una visión completa de la sexualidad, que aborde todos los aspectos de esta realidad. El objetivo perseguido por la normativa impugnada es exponer la sexualidad conforme a los valores de la libertad, la igualdad y el respeto, huyendo de sesgos y evitando soslayar cuestiones -en el caso que nos ocupa, el placer y el deseo- que constituyen una parte de las relaciones sexoafectivas.

Con independencia de las concepciones morales y religiosas existentes acerca de la sexualidad, el inciso impugnado se refiere a aspectos que aparecen ligados íntimamente a aquélla y, en cuanto que tales, pueden considerarse cuestiones susceptibles de formar parte de los contenidos de la formación en salud sexual y reproductiva, conducente a inculcar una visión saludable y completa de las relaciones sexuales.

La integración dentro de la educación sexual de la óptica del placer y del deseo pretende, precisamente, contribuir a que la formación en esta materia sea objetiva, plural y crítica. Además, no puede desconocerse el contexto sociocultural presente en el que los menores de edad están expuestos, tanto voluntaria como involuntariamente, desde edades tempranas a contenidos de índole sexual a través de diversos medios y canales de comunicación; circunstancia que se ve agravada por la proliferación de las redes sociales y el uso de las mismas. Ante esta situación, no puede merecer reproche constitucional que el legislador persiga que la educación afectivo-sexual que reciban los alumnos sea integral y aspire a dotarles de las herramientas adecuadas que les permita filtrar de manera informada y crítica los distintos contenidos a su alcance.

Por otro lado, los términos en los que está redactado el precepto permiten configurar la formación en salud sexual y reproductiva de manera respetuosa con la doctrina constitucional, esto es, que los conocimientos y la información se pongan a disposición de los estudiantes de manera objetiva y crítica. La lectura del precepto no conduce inexorablemente a la conclusión de que se persiga el objetivo de exaltar el sexo o una determinada “concepción epicúrea” de las relaciones humanas ni tampoco de incitar a los alumnos a llevar a cabo prácticas sexuales peligrosas. Además, el inciso objeto de recurso de inconstitucionalidad, en modo alguno, impide a los padres, fuera del horario escolar, hacer partícipes a sus hijos de sus propias convicciones morales y religiosas.

En fin, ha de concluirse señalando que, precisamente en relación con la educación sexual, en la STC 34/2023, dijimos que, si en algún caso concreto se produjera un “abuso”, “el ordenamiento tiene las vías adecuadas de tutela para ponerle fin y remediarlo [...] pero el recurso de inconstitucionalidad es un proceso objetivo y abstracto y, por tanto, no puede basarse en juicios de intenciones ni remediar vulneraciones hipotéticas” [FJ 7 d)].

Descartada la vulneración del art. 27.3 CE, y por idénticas razones, deben desestimarse también las impugnaciones fundadas en la pretendida vulneración de los valores de la libertad y el pluralismo político (art. 1.1 CE), la libertad religiosa (art. 16.2 CE) y el deber de neutralidad del Estado (art. 103.1 CE), que no se invocan sino de forma accesorias o instrumentales respecto de aquél.

En consecuencia, se desestima el presente motivo de recurso.

6. Análisis de los motivos de impugnación dirigidos frente al apartado once del artículo único de la Ley Orgánica 1/2023: la interrupción voluntaria del embarazo de mujeres de dieciséis y diecisiete años.

A) Precepto impugnado

El motivo cuarto se dirige frente al apartado once del artículo único de la LO 1/2023, en relación con la redacción dada al art. 13 bis 1 de la LO 2/2010, cuyo tenor literal es el siguiente:

“1. Las mujeres podrán interrumpir voluntariamente su embarazo a partir de los 16 años, sin necesidad del consentimiento de sus representantes legales”.

B) Posiciones de las partes

a) El recurso de inconstitucionalidad se fundamenta en que la norma impugnada contiene una regulación arbitraria (art. 9.3 CE), que deja desprotegido al *nasciturus* (art. 15 CE), que vulnera el derecho de los padres a formar a sus hijos conforme a sus convicciones morales (art. 27.3 CE), así como el deber de los padres de prestar a los hijos la asistencia que necesiten (art. 39.3 CE).

Señalan los recurrentes que la redacción del apartado 1 del nuevo art. 13 bis de la LO 2/2010 supone que una menor de edad de 16 o 17 años puede abortar no solo sin el consentimiento de sus padres o tutores, sino también sin que estos ni siquiera tengan conocimiento de ello, a diferencia de lo que ocurría en la redacción original de este precepto en 2010 (entonces, art. 13.4). También sostienen que el cambio legal se ha llevado a cabo sin que exista la más mínima explicación de cómo se han ponderado los valores en juego.

Afirman que al excluir a los padres absolutamente del conocimiento del aborto que va a realizar su hija se les priva del derecho que el art. 27.3 CE les confiere de formar a sus hijos conforme a sus propias convicciones morales y religiosas, así como del deber de asistirles reconocido en el art. 39.3 CE. Consideran que la norma no cumple con las exigencias del principio de proporcionalidad, puesto que la finalidad perseguida -que se adopte la mejor decisión para la menor- no se cumple excluyendo a los padres o tutores del conocimiento de la decisión. Además, entienden que al no requerir el consentimiento de los padres sin ni siquiera hacer una referencia al art. 9 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, la medida impugnada no es la que mejor cohesiona los valores y derechos en juego como exige el principio de proporcionalidad.

Por otra parte, señalan los recurrentes que la inclusión de la palabra “voluntariamente” en el precepto impugnado infringe de forma manifiesta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Al tratarse de una decisión sin otro condicionamiento que la voluntad de la

mujer, se estaría prescindiendo de forma absoluta de la protección al feto a la que está obligado el legislador, conforme a la STC 53/1985, de 11 de abril.

b) El abogado del Estado comienza criticando que del conjunto de alegaciones de los recurrentes no se desprende con claridad si impugnan el nuevo art. 13 bis de la LO 2/2010, introducido en la misma por la LO 1/2023, por suprimir la necesidad del consentimiento paterno en relación con la interrupción voluntaria del embarazo de las mujeres entre 16 y 18 años, establecido en la modificación operada por la LO 11/2015, o si simplemente se impugna por no prever la necesaria información a uno de los progenitores, que contemplaba la redacción originaria de la LO 2/2010, antes de la modificación operada por la LO 11/2015. Señala también que buena parte del motivo se dirige a cuestionar el sistema de plazos y el derecho a acceder a la interrupción voluntaria del embarazo, entendiendo que tales alegaciones deben rechazarse con base en la STC 44/2023.

Acto seguido, procede a delimitar el objeto del examen del motivo de recurso, y parte de la consideración de que el nuevo art. 13 bis de la LO 2/2010 debe entenderse en conjunción con la modificación del art. 9 de la Ley 41/2022, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, modificado por la disposición final duodécima de la LO 1/2023. Tras repasar los antecedentes normativos del precepto en las redacciones dadas por la LO 2/2010 y la LO 11/2015, afirma la falta de fundamento de las alegaciones de inconstitucionalidad por las razones siguientes:

i) En relación con la denunciada arbitrariedad del cambio legal, cita la exposición de motivos y la memoria de análisis de impacto normativo del proyecto de ley, para justificar que el legislador tiene y ha ofrecido razones para el cambio normativo.

A continuación, sostiene que la Constitución no impone que toda decisión que afecte a los derechos fundamentales de los mayores de dieciséis años deba ser tomada por sus representantes legales, sino que, por el contrario, la Constitución confiere un margen de maniobra al legislador para determinar la capacidad de obrar de los menores, en el ejercicio de sus derechos de la personalidad, en atención a sus condiciones de madurez. Cita a tal efecto, entre otras, la STC 99/2019, de 18 de julio. De aquí colige que ningún precepto constitucional impide que el legislador establezca una edad inferior a los 18 años en la que considere que la

menor de edad tiene capacidad suficiente para decidir por sí misma. Es más, a la luz del art. 39.4 CE, en relación con el art. 12 de la Convención de los Derechos del Niño, estaría justificado que el legislador nacional diera primacía a la opinión del menor en lo que se refiere a una decisión tan trascendente para ella como es la asunción de la maternidad.

ii) Asimismo, rechaza la vulneración del deber de asistencia de los padres ex art. 39.3 CE. Entiende que se trata de un deber, no de un derecho, y que, como la mayoría de los deberes constitucionales, es de configuración legal, de modo que es el legislador el que concreta las obligaciones que deben cumplir los progenitores respecto de sus hijos. Por ello, la atribución de una mayor autonomía a la menor no implica una vulneración del art. 39.3 CE.

En todo caso, el legislador ha optado por sujetar el consentimiento de las mujeres menores de edad entre 16 y 18 años a las exigencias generales que, para dicho tramo de edad, impone la normativa sanitaria (art. 9.4 de la Ley 41/2002). Recuerda que en el régimen de la Ley 41/2002, no cabe prestar el consentimiento por representación en el caso de personas entre los 16 y los 18 años, salvo en supuestos excepcionales y que el régimen de mayoría de edad sanitaria no exige que la intervención o actuación médica sea puesta previamente en conocimiento de los padres. Sostiene que estas mismas reglas son aplicables a la interrupción voluntaria del embarazo en mujeres de entre 16 y 18 años, porque la LO 1/2023 ni deroga ni permite inaplicar la Ley 41/2002, sino que el régimen establecido en aquélla es coherente con lo dispuesto en esta última.

Afirma que es legítimo que, por las connotaciones morales que tiene la interrupción voluntaria del embarazo, se trate de justificar que la decisión de las mujeres entre 16 y 18 años debería contar con autorización paterna o, al menos, ser puesta en conocimiento de los padres, pero afirma que ello solo es una opción posible, a valorar en términos de oportunidad política, pero que deben quedar al margen del análisis de constitucionalidad.

Niega la vulneración del art. 39.3 CE, concluyendo que los padres no tienen un derecho constitucional a ser informados de todas las decisiones personalísimas de sus hijos, relativas a la esfera de su intimidad y que, en caso de existir este derecho, sería de origen legal y no se reconoce en el ámbito sanitario como regla general, cuando se trata de mayores de 16 años o menores emancipados.

iii) Niega también el abogado del Estado la infracción del art. 27.3 CE, que no puede entenderse desconectado del ámbito de la enseñanza, a que se refiere dicho precepto constitucional. La regulación de los requisitos del consentimiento informado de las mujeres entre 16 y 18 años en relación con la interrupción voluntaria del embarazo en nada afecta al derecho a la educación ni mucho menos al derecho de los padres a formar a sus hijos conforme a sus propias convicciones morales y religiosas.

iv) Por último, niega que, al no preverse la obligatoriedad de informar a los progenitores de la decisión de interrupción voluntaria del embarazo, se vulnere el art. 15 CE, en relación con la protección constitucional de la vida prenatal. A partir de la cita de la STC 44/2023, concluye que el embarazo afecta a la mujer embarazada, a su integridad física y moral (art. 15 CE) y al libre desarrollo de su personalidad (art. 10 CE), que son derechos personalísimos que solo puede ejercer su titular. Frente a los derechos de la mujer embarazada se encuentra el deber del Estado, no de los particulares, de proteger la vida prenatal como bien constitucionalmente protegido y que, en este sentido, el sistema de plazos de la LO 2/2010 garantiza plenamente el cumplimiento de este deber.

C) Enjuiciamiento

a) La vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) debe ser desestimada.

Como viene reiterando la doctrina constitucional “la calificación de arbitraria dada a una ley exige una cierta prudencia, toda vez que [la ley] es la expresión de la voluntad popular, por lo que su control de constitucionalidad debe ejercerse sin imponer constricciones indebidas al poder legislativo y respetando sus opciones políticas, debiendo por tanto centrarse el tribunal en verificar si el precepto cuestionado establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias [...]. De manera que [...] no corresponde a este tribunal interferirse en el margen de apreciación que corresponde al legislador democrático ni examinar la oportunidad de la medida legal para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino únicamente examinar si la decisión adoptada es plenamente irrazonable o carente de toda

justificación” (STC 112/2021, de 13 de mayo, FJ 5, con cita de las SSTC 149/2020, de 22 de octubre, FJ 6, y 98/2018, de 19 de septiembre, FJ 5).

Partiendo de estas consideraciones, este tribunal estima que el precepto impugnado no carece de toda explicación racional, como afirma el recurso de inconstitucionalidad. Antes al contrario, la no sujeción de la interrupción voluntaria del embarazo por parte de las mujeres de 16 y 17 años al consentimiento o al conocimiento de los padres o representantes legales se encuentra alineada con el objetivo de la reforma, expresado en su preámbulo, de remover los obstáculos a los que se pueden enfrentar las mujeres a la hora de ejercer el derecho regulado en la LO 2/2010.

En este sentido, mención especial merecen las observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas, aprobadas en su 28ª sesión, celebrada el 29 de marzo de 2018. En sus observaciones, el Comité manifestaba su preocupación por que la reforma operada por la Ley Orgánica 11/2015, de 21 de septiembre, para reforzar la protección de las menores y mujeres con capacidad modificada judicialmente en la interrupción voluntaria del embarazo, pudiera suponer un obstáculo al acceso al aborto por parte de las adolescentes de entre 16 y 18 años y las mujeres con discapacidad. Además, entre las recomendaciones efectuadas por dicho Comité en relación con el derecho a la salud sexual y reproductiva se recogía la atinente a la eliminación del requisito de contar con el consentimiento del representante legal para que las adolescentes de entre 16 y 18 años pudieran acceder a la interrupción voluntaria del embarazo. Esto se encuentra en línea con las preocupaciones que ya había expresado, con carácter previo a la aprobación de la LO 11/2015, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en sus observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de España (CEDAW/C/ESP/7-8).

El legislador, haciéndose eco de estas recomendaciones, declara en el preámbulo de la LO 1/2023 que “la norma revierte la modificación operada por la Ley Orgánica 11/2015, de 21 de septiembre, devolviendo a las menores de 16 y 17 años su capacidad para decidir libremente sobre su maternidad, prescindiendo así de la exigencia de consentimiento paterno o materno”.

Las consideraciones precedentes resultan suficientes para evidenciar que la previsión controvertida cuenta con una justificación racional, por lo que difícilmente puede merecer el calificativo de arbitraria. Por lo tanto, no concurre la infracción del art 9.3 CE.

b) Tampoco puede merecer favorable acogida la queja basada en la infracción del art. 27.3 CE. Como apunta el abogado del Estado, el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que se adecúe a sus propias convicciones, invocado por los recurrentes, no puede entenderse desconectado del ámbito de la enseñanza dentro del cual despliega su virtualidad.

En efecto, la doctrina constitucional ha puesto de manifiesto la estrecha conexión que existe entre todos los distintos apartados del art. 27 CE, identificando como el objeto o la nota común de todos ellos el derecho a la educación (SSTC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3, y 31/2018, de 10 de abril, FJ 3). Partiendo de esta comprensión sistemática del precepto constitucional invocado, la impugnación por este motivo debe ser desestimada, puesto que el art. 13 bis 1 de la LO 2/2010, en la redacción dada por la LO 1/2023, no guarda relación alguna con la enseñanza ni con el sistema educativo y, en definitiva, no tiene ninguna incidencia sobre el derecho de libertad que el art. 27.3 CE reconoce a los padres frente a los poderes públicos.

c) De otra parte, ha de desestimarse también la impugnación que se refiere a la palabra “voluntariamente” recogida en el precepto recurrido, por su supuesta contradicción con el deber de protección de la vida prenatal (art. 15 CE). Baste en este punto señalar que la voluntariedad de la decisión de la mujer embarazada en orden a la interrupción del embarazo es una cualidad inherente al sistema de plazos instaurado por la LO 2/2010. Dicho sistema ha sido declarado conforme a la Constitución en la STC 44/2023, FFJJ 3 y 4, citada en detalle en el FJ 2 de esta sentencia, al que cabe ahora remitirse. En aquella resolución, este tribunal afirmó que los arts. 15 y 10.1 CE exigen del legislador “el reconocimiento de un ámbito de libertad en el que la mujer pueda adoptar razonablemente, de forma autónoma y sin coerción de ningún tipo, la decisión que considere más adecuada en cuanto a la continuación o no de la gestación”. La voluntariedad de la decisión de la mujer, de la que los recurrentes discrepan, es consustancial a las notas de autonomía y ausencia de coerción a las que hace referencia nuestra doctrina, por lo que debe desestimarse la tacha de inconstitucionalidad invocada.

d) Descartadas las infracciones anteriores, cumple ahora examinar la cuestión nuclear que se plantea en este motivo de impugnación, que se refiere a si es constitucionalmente lícito que las mujeres de 16 y 17 años tengan reconocida capacidad para prestar por sí mismas su consentimiento en relación con la interrupción voluntaria del embarazo, sin necesidad de recabar el consentimiento expreso de sus representantes legales (como estableció la LO 11/2015) ni tampoco siquiera de informar al menos a uno de ellos (como recogía con carácter general el art. 13.4 de la LO 2/2010, en su redacción originaria). Todo ello ligado a una pretendida vulneración del art. 39.3 CE, en relación con el interés superior del menor.

i) La doctrina constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones acerca de las situaciones jurídicas -distintas de la mayoría de edad- en las que cabe reconocer capacidad a los menores de edad.

Así, en el marco de las relaciones laborales, el ATC 77/1997, de 12 de marzo, FJ 4 *in fine*, señaló que ni el art. 12 CE, al fijar la mayoría de edad en dieciocho años, ni el mandato de protección de los menores, que resulta del art. 39 CE, “limitan o condicionan la existencia de situaciones jurídicas intermedias de capacidad limitada, plenamente reconocidas en nuestro ordenamiento, ni restringen en modo alguno la facultad conferida al legislador para regular en el ámbito de las relaciones sociales los distintos estadios de capacidad [...]”.

Por su parte, en relación con la responsabilidad penal de los menores de edad, el ATC 286/1991, de 1 de octubre, FJ 2, concluyó que no era contrario a la Convención de los Derechos del Niño que el legislador hubiera considerado oportuno “someter a la jurisdicción penal [a] un mayor de 16 años, pero menor de 18”. Este razonamiento se retomó el ATC 194/2001, de 4 de julio, para afirmar que la Constitución no exige equiparar “la edad a la que se alcanza la mayoría de edad con aquella en la que el legislador penal puede presumir en los menores capacidad para infringir la ley y ser, por ello, destinatarios de sus normas” (FJ 4).

Por otro lado, es doctrina constitucional consolidada la que viene reiterando que los menores de edad son titulares de derechos fundamentales. La STC 141/2000, de 29 de mayo, vino a afirmar que “[d]esde la perspectiva del art. 16 CE los menores de edad son titulares plenos de sus derechos fundamentales, en este caso, de sus derechos a la libertad de creencias y a su integridad moral, sin que el ejercicio de los mismos y la facultad de disponer sobre ellos se abandonen por entero a lo que al respecto puedan decidir aquellos que tengan

atribuida su guarda y custodia o, como en este caso, su patria potestad, cuya incidencia sobre el disfrute del menor de sus derechos fundamentales se modulará en función de la madurez del niño y los distintos estadios en que la legislación gradúa su capacidad de obrar (arts. 162.1, 322 y 323 CC o el art. 30 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)” (FJ 5).

Con base en este razonamiento, la STC 154/2002, de 18 de julio, vino a reconocer que “[e]s cierto que el ordenamiento jurídico concede relevancia a determinados actos o situaciones jurídicas del menor de edad [...]. Así, los actos relativos a los derechos de la personalidad (entre los que se halla precisamente el de integridad física), de los que queda excluida la facultad de representación legal que tienen los padres en cuanto titulares de la patria potestad, según explícitamente proclama el art. 162.1 del Código civil [...]; tal exclusión, por otra parte, no alcanza al deber de velar y cuidar del menor y sus intereses. También cabe señalar diversos actos conducentes a la creación de efectos jurídicos o a la formalización de determinados actos jurídicos, como son, entre otros, los relativos a la capacidad para contraer matrimonio, para testar, para testificar, para ser oído a fin de otorgar su guarda o custodia a uno de los progenitores. Y, asimismo, en el ámbito penal, para la tipificación de determinados delitos. [...]” (FJ 10).

A su vez, la STC 183/2008, de 22 de diciembre, reconoció que forma parte del contenido esencial del art. 24.1 CE “el derecho de cualquier menor, con capacidad y madurez suficiente, a ser oído en vía judicial en la adopción de medidas que afectan a su esfera personal” así como “que se posibilite a cualquier menor, con capacidad y madurez suficiente, instar de los órganos judiciales, en cualquier orden jurisdiccional, la defensa de intereses que afecten a su esfera personal, incluso contra la voluntad de quienes ejerzan su representación legal”.

Finalmente, en fechas más recientes, se ha pronunciado sobre esta cuestión la STC 99/2019, de 18 de julio, relativa al ejercicio por parte de los menores edad de la rectificación registral de mención relativa al sexo de las personas prevista en la hoy derogada Ley 3/2007, de 15 de marzo. En dicha sentencia, partiendo del amplio margen de configuración que debe reconocerse al legislador para delimitar el contenido y alcance de los derechos fundamentales [FJ 6 a)], este tribunal dejó sentado que “cuando el menor de edad presenta una “madurez suficiente” [...] resulta inevitable reconocerle una mayor necesidad de tutela de su intimidad personal y del espacio de decisión que le habilita para desarrollar libremente los

rasgos de su personalidad” y que la exigencia de dispensar protección especial a los menores de edad, conforme al art. 39 CE, se relativiza paulatinamente según se avanza hacia la mayor edad y ello porque “a medida que cumple años el menor de edad adquiere mayores grados de entendimiento y, por tanto, disminuyen las necesidades específicas de protección [...]” (FJ 9).

ii) En el marco de esta jurisprudencia constitucional, que permite al legislador modular la capacidad de los menores en función de su madurez, el legislador ha reconocido parcelas de capacidad a los menores de edad. Y lo ha hecho atendiendo a una concepción gradual de su madurez y su capacidad de discernimiento, que aumenta progresivamente conforme se aproxima la mayoría de edad.

Así, el art. 2.1 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, en virtud del cual “[l]as limitaciones a la capacidad de obrar de los menores se interpretarán de forma restrictiva y, en todo caso, siempre en el interés superior del menor”. En esta línea, en el ámbito del Derecho civil común, los actos relativos a los derechos de la personalidad que los menores de edad, de acuerdo con su madurez, pueden ejercitar por sí mismos están exceptuados de la representación legal de los padres (art. 162 del Código Civil, en adelante CC); el hijo mayor de dieciséis años puede administrar los bienes que hubiera adquirido con su trabajo o industria (art. 164 CC); para que tenga lugar la emancipación por concesión de quienes ejerzan la patria potestad o por concesión judicial, se requiere que el menor tenga dieciséis años (arts. 241 y 244 CC); y, en fin, los menores de edad no emancipados tienen reconocida una cierta capacidad negocial, puesto que pueden celebrar aquellos contratos que las leyes les permitan realizar por sí mismos o con asistencia de sus representantes y los relativos a bienes y servicios de la vida corriente propios de su edad de conformidad con los usos sociales (art. 1263 CC).

En el ámbito penal, a los efectos que aquí interesan, puede destacarse también que la reforma operada por la LO 1/2015, de 30 de marzo, elevó la edad de consentimiento sexual a los dieciséis años.

Por otro lado, en el Derecho administrativo, el art. 3.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, reconoce capacidad de obrar a los menores de edad para el ejercicio y la defensa de sus

derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia de sus representantes legales.

Por otra parte, cabe también mencionar que, de acuerdo con el art. 7 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, los mayores de catorce años pueden, con algunas excepciones, prestar consentimiento en relación con el tratamiento de sus datos personales.

Por último, conviene hacer referencia a la capacidad de los menores de edad para prestar consentimiento informado respecto de las intervenciones médicas, lo cual cobra singular relevancia en relación con el presente recurso de inconstitucionalidad, puesto que el art. 13.c) de la LO 2/2010, en la redacción dada por la LO 1/2023, establece como requisito necesario de la interrupción voluntaria del embarazo que “se realice con el consentimiento expreso informado y por escrito de la mujer embarazada o, en su caso, del representante legal, de conformidad con lo establecido en la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica”. O, dicho en otras palabras, que la LO 2/2010 remite al régimen del consentimiento informado previsto en la Ley 41/2002, por lo que ambas disposiciones han de ser interpretadas conjuntamente.

Pues bien, en el ámbito sanitario, como ha tenido ocasión de analizar este tribunal en la STC 148/2023, de 6 de noviembre, con carácter general “[e]l artículo 9.3, letra c, de la Ley 41/2002, parte de la premisa de que la minoría de edad no implica *per se* la falta de capacidad para la prestación del consentimiento informado, ni autoriza el recurso automático al consentimiento por representación -otorgado por los representantes legales de la persona menor o, en caso de desacuerdo, por la autoridad judicial-. Para que el consentimiento dado por representación quede dentro de la cobertura de la norma habilitante, es preciso que la persona menor de edad carezca de capacidad intelectual o emocional necesarias para comprender el alcance de la intervención” [FJ 4 B) b)].

Sin perjuicio de lo previsto en el art. 9.3 de la Ley 41/2002 con carácter general para los menores de edad, el art. 9.4 de la misma ley exceptúa expresamente del consentimiento por representación aquellos casos en los que las intervenciones médicas o quirúrgicas tengan por destinatario a un paciente menor emancipado o mayor de dieciséis años. Es decir, en el

ámbito sanitario, como regla general, se atribuye a los menores capacidad para prestar el consentimiento informado respecto de las intervenciones médicas a partir de los dieciséis años. Se exceptúan de esta regla general las actuaciones de grave riesgo para la vida o la salud del menor, según criterio del facultativo, en cuyo caso el consentimiento informado lo deberá prestar el representante legal del menor, una vez oída y tenida en cuenta la opinión del mismo (art. 9.4 de la Ley 41/2002), así como los ensayos clínicos y las técnicas de reproducción humana asistida (art. 9.5 de la Ley 41/2002) y las instrucciones previas (art. 11 de la Ley 41/2002), para los cuales se exige la mayoría de edad.

iii) Partiendo de todas estas consideraciones, estamos ya en disposición de examinar el fondo de la cuestión planteada. Para ello, es preciso insistir en que el establecimiento de las distintas edades a partir de las cuales el menor de edad, en función de su madurez, puede ir asumiendo progresivamente capacidad de decisión acerca de las cuestiones que le afectan corresponde al legislador democrático al que, por su posición constitucional, debe serle reconocido un amplio margen de apreciación para la determinación de la edad en función de las distintas circunstancias que deban ponderarse en cada caso [SSTC 55/1994, de 24 de febrero, FJ 2 *in fine*, y 99/2019, FJ 6 a)] pues, sin perjuicio de establecer la mayoría de edad en los dieciocho años (art. 12 CE), la Constitución no impone un modelo cerrado en virtud del cual deban quedar privados de toda capacidad de obrar los menores de edad. Este margen de apreciación, además, debe ser razonablemente amplio y flexible, si se tiene en cuenta que, como resulta de la exposición precedente, el carácter gradual y progresivo de la adquisición de capacidad de discernimiento, desde la infancia hasta la mayoría de edad pasando por la adolescencia, obliga a huir en la medida de lo posible de apriorismos o de reglas generales unívocas y parece abogar por soluciones casuísticas, que permitan adaptarse a los diferentes intereses en juego en cada tipo de decisión.

En este sentido, este tribunal estima que la opción seguida por el legislador, que ha quedado plasmada en la reforma operada por la LO 1/2023 y constituye el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, se desenvuelve dentro de dicho margen de configuración de que dispone el legislador y es consecuencia de una ponderación razonable y proporcionada de los intereses concurrentes. Como hemos dejado sentado en la STC 44/2023, la decisión acerca de continuar adelante o no con la gestación tiene importantes consecuencias en todos los órdenes para la vida de la mujer y condiciona su proyecto de vida. Por ello, afirmamos que para la regulación de la interrupción voluntaria del embarazo, el legislador debía

inspirarse “en el respeto a la dignidad de la mujer y al libre desarrollo de la personalidad” [FJ 3 A)] y que “la interrupción voluntaria del embarazo, como manifestación del derecho de la mujer a adoptar decisiones y hacer elecciones libres y responsables, sin violencia, coacción ni discriminación, con respeto a su propio cuerpo y proyecto de vida, forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la integridad física y moral (art. 15 CE) en conexión con la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad como principios rectores del orden político y la paz social (art. 10.1 CE)” [FJ 3 B)].

Asimismo, este tribunal ha afirmado que “todo lo relacionado con el embarazo y parto debe entenderse vinculado, fundamentalmente, a la vida privada de la mujer y, por tanto, a su derecho a la intimidad personal (art. 18.1 CE)” [STC 66/2022, de 2 de junio, FJ 3 A) c) ii)].

Desde esta perspectiva, teniendo en cuenta el carácter trascendental que la gestación y la maternidad tienen para la vida de las mujeres, en tanto que condicionan el libre desarrollo de su personalidad y afectan a su integridad física y a su derecho a la intimidad, resulta constitucionalmente admisible la opción legislativa de asegurar que las mujeres dispongan de la libertad de decidir, sin obstáculos ni injerencias externas, desde los dieciséis años, edad a partir de la cual nuestro ordenamiento va ampliando las esferas en las que los menores pueden ejercitar válidamente sus derechos y realizar determinados actos jurídicos por sí mismos, siendo especialmente destacable -por su relación con la interrupción voluntaria del embarazo- la relativa a las intervenciones médicas. En este último sentido, el precepto recurrido sitúa la interrupción voluntaria del embarazo dentro del régimen general de capacidad de obrar aplicable a las personas mayores de dieciséis años en relación con las actuaciones en el ámbito sanitario, conforme al art. 9.4 de la Ley 41/2002.

Debe por ello reputarse también como razonable que, dentro del margen de apreciación que le corresponde, el legislador haya considerado que, tratándose de una decisión que afecta a mujeres cercanas a la edad adulta, el ejercicio por parte de éstas de su derecho a la interrupción voluntaria del embarazo no deba quedar condicionado a la exigencia del consentimiento expreso de sus representantes legales o la necesidad de informar previamente a uno de éstos, vigentes en otros momentos para la interrupción voluntaria del embarazo y que, sin embargo, no se contemplan con carácter general para el resto de intervenciones médicas.

Además, no puede este tribunal dejar de señalar que la normativa impugnada no excluye de manera absoluta, en todos los supuestos, la participación de los padres o representantes legales de esta decisión de las mujeres de 16 y 17 años. Como se ha apuntado con anterioridad, la redacción vigente del art. 13.c) de la LO 2/2010 -al regular los “requisitos comunes” de la interrupción voluntaria del embarazo- establece una remisión al régimen de prestación del consentimiento informado regulado en la Ley 41/2002, de manera que el artículo impugnado - art. 13 bis 1 de la LO 2/2010- debe ser interpretado conjuntamente a las previsiones de la Ley 41/2002. En este sentido, el art. 9.4 de la Ley 41/2002, al regular como regla general la capacidad para prestar consentimiento informado por los menores mayores de 16 años, establece una excepción en virtud de la cual el consentimiento no se presta por el paciente menor de edad, sino por su representante legal, una vez oída y tenida en cuenta la opinión del menor. Se trata del supuesto en que la intervención médica implique un “grave riesgo para la vida o salud del menor, según el criterio del facultativo”.

Como ha quedado dicho, la LO 2/2010 remite al régimen de consentimiento informado previsto en la Ley 41/2002. En virtud de dicha remisión, la capacidad de prestar consentimiento por parte de las mujeres embarazadas de 16 y 17 años no es absoluta, sino que, en los casos en los que la intervención médica pudiera constituir un grave riesgo para su vida o su salud bajo criterios médicos, se exige la intervención del representante legal. Por ello, este tribunal aprecia que la normativa controvertida parte de una adecuada ponderación del respeto de la libre decisión de la mujer y la necesidad de proteger el interés superior del menor, asegurando en la medida de lo razonable la autonomía de la decisión de la mujer embarazada, y reservando la intervención de los representantes legales para supuestos excepcionales en los que resulta preciso mantener el complemento de capacidad por requerirlo así la mejor protección de la vida, la integridad física y la salud de la menor embarazada.

Finalmente, la concepción gradual de la capacidad de las personas menores de edad permite hacer en este caso un razonamiento análogo al efectuado en la STC 99/2019, FJ 9, en virtud del cual puede concluirse que las necesidades de protección de las mujeres menores de edad por parte de sus progenitores o representantes legales, derivadas del mandato del art. 39.3 CE, van desapareciendo conforme se aproximan a la mayor edad, lo que se hace todavía más patente cuando se ven afectadas decisiones personalísimas, como lo son las relativas a la gestación y la maternidad, estrechamente ligadas a la intimidad de la mujer y que condicionan inexorablemente el desarrollo de su personalidad y su proyecto vital.

En conclusión, el art. 13 bis 1 de la LO 2/2010 constituye una opción legislativa constitucionalmente admisible. Por ello, en atención a las razones precedentes, el motivo se desestima.

7. Motivos de impugnación relativos a los apartados doce y catorce del artículo único y la disposición final segunda de la Ley Orgánica 1/2023: información vinculada a la interrupción voluntaria del embarazo, consentimiento informado y supresión del período de reflexión.

A) Preceptos impugnados y planteamiento

Los motivos quinto y séptimo del recurso de inconstitucionalidad tienen por objeto la impugnación de los apartados doce y catorce y la disposición final segunda de la LO 1/2023.

El apartado doce da nueva redacción al art. 14 de la LO 2/2010, del siguiente tenor:

“Artículo 14. Interrupción del embarazo dentro de las primeras catorce semanas de gestación.

Podrá interrumpirse el embarazo dentro de las primeras catorce semanas de gestación a petición de la mujer embarazada”.

La disposición final segunda, apartado Uno, suprime las letras a) y b) del apartado 1 del art. 145 bis del Código Penal, que queda redactado como sigue:

“Artículo 145 bis.

1. Será castigado con la pena de multa de seis a doce meses e inhabilitación especial para prestar servicios de toda índole en clínicas, establecimientos o consultorios ginecológicos, públicos o privados, por tiempo de seis meses a dos años, el que dentro de los casos contemplados en la ley, practique un aborto:

a) Sin contar con los dictámenes previos preceptivos;

b) Fuera de un centro o establecimiento público o privado acreditado. En este caso, el juez podrá imponer la pena en su mitad superior.

2. En todo caso, el juez o tribunal impondrá las penas previstas en este artículo en su mitad superior cuando el aborto se haya practicado a partir de la vigésimo segunda semana de gestación.

3. La embarazada no será penada a tenor de este precepto.”

El apartado catorce da una nueva redacción al art. 17 de la LO 2/2010, que establece que:

“Artículo 17. Información vinculada a la interrupción voluntaria del embarazo.

1. Todas las mujeres que manifiesten su intención de someterse a una interrupción voluntaria del embarazo recibirán información del personal sanitario sobre los distintos métodos de interrupción del embarazo, quirúrgico y farmacológico, las condiciones para la interrupción previstas en esta ley orgánica, los centros públicos y acreditados a los que se podrán dirigir y los trámites para acceder a la prestación, así como las condiciones para su cobertura por el servicio público de salud correspondiente.

En el caso de procederse a la interrupción voluntaria del embarazo después de las catorce semanas de gestación por causas médicas, deberá facilitarse toda la información sobre los distintos procedimientos posibles para permitir que la mujer escoja la opción más adecuada para su caso.

2. En los casos en que las mujeres así lo requieran, y nunca como requisito para acceder a la prestación del servicio, podrán recibir información sobre una o varias de las siguientes cuestiones:

a) Datos sobre los centros disponibles para recibir información adecuada sobre anticoncepción y sexo seguro.

b) Datos sobre los centros que ofrecen asesoramiento antes y después de la interrupción del embarazo.

c) Las ayudas públicas disponibles para las mujeres embarazadas y la cobertura sanitaria durante el embarazo y el parto.

d) Los derechos laborales vinculados al embarazo y a la maternidad; las prestaciones y ayudas públicas para el cuidado y atención de los hijos; los beneficios fiscales y demás información relevante sobre incentivos y ayudas al nacimiento.

La elaboración, contenidos y formato de esta información será determinada reglamentariamente por el Gobierno, prestando especial atención a las necesidades surgidas de las situaciones de extranjería.

3. En el supuesto de interrupción del embarazo previsto en el artículo 15.b), la mujer que así lo requiera expresamente, si bien nunca como requisito para acceder a la prestación del servicio, podrá recibir información sobre los derechos, prestaciones y ayudas públicas existentes relativas al apoyo a la autonomía de las personas con alguna discapacidad, así como la red de organizaciones sociales de asistencia social a estas personas.

4. En todos los supuestos, y con carácter previo a la prestación del consentimiento, se habrá de informar a la mujer embarazada en los términos de los artículos 4 y 10 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica y específicamente sobre la naturaleza de cada intervención, sus riesgos y sus consecuencias.

5. La información prevista en este artículo será clara, objetiva y comprensible. En el caso de las personas con discapacidad, se proporcionará en formatos y medios accesibles, adecuados a sus necesidades y las mujeres extranjeras que no hablen castellano serán asistidas por intérprete. En aquellas comunidades autónomas en las que haya lenguas oficiales, esta atención será dispensada en cualquiera de ellas, si así lo solicitare la mujer.

Se hará saber a la mujer embarazada que dicha información podrá ser ofrecida, además, verbalmente, siempre que así se solicite. Cuando la información sea ofrecida de forma verbal, se circunscribirá siempre a los contenidos desarrollados reglamentariamente por el Gobierno.”

El art. 14 bis de la LO 2/2010 se impugna por haberse suprimido dos de los requisitos que establecía en su redacción originaria, consistentes en que se hubiera informado a la mujer embarazada sobre los derechos, prestaciones y ayudas públicas de apoyo a la maternidad y que hubiera transcurrido un plazo de al menos tres días entre dicha información y la realización de la intervención. Por el mismo motivo, se impugna la nueva redacción dada al art. 145 bis.1 del Código Penal, al haberse suprimido del mismo, en lógica coherencia, tales requisitos como elementos del tipo del delito de aborto consentido. En íntima conexión con lo anterior, el recurso también se dirige contra los apartados 2, 3 y 5, segundo párrafo, del art. 17 de la LO 2/2010 que abordan la regulación relativa a la “información vinculada a la interrupción voluntaria del embarazo”.

Dada la estrecha conexión existente entre los preceptos recurridos y los motivos por los que son objeto de impugnación, este tribunal estima procedente su examen conjunto.

B) Posiciones de las partes

a) Los diputados recurrentes denuncian la vulneración de los arts. 9.3 CE (interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos), 15 CE (protección de la vida humana del *nasciturus*) y 39.2 CE (protección de las madres) en relación con la supresión por parte del legislador de dos requisitos previstos originalmente en la LO 2/2010.

Sintéticamente, alegan que: (i) la supresión de la necesidad de que la mujer emita un consentimiento informado acerca de la decisión que afecta a la eliminación de una vida humana carece de explicación racional e incurre en arbitrariedad; (ii) que sin información no solo sobre los riesgos de la intervención, sino también de las alternativas a la interrupción voluntaria del embarazo, y sin dejar que esa información pueda ser contrastada y asimilada por la mujer embarazada durante un período de tiempo posterior, no existe un verdadero consentimiento informado y no se protege la vida del *nasciturus*; (iii) que la supresión de la exigencia de informar a la mujer embarazada sobre determinadas cuestiones y del período de reflexión constituye un “activismo en favor del aborto”, contrario a lo dispuesto en el art. 39.2 CE; (iv) que la LO 1/2023 “desborda los límites establecidos y no se acomoda al marco establecido en la Constitución”, pues esta ley tiene como consecuencia la creación de un derecho de la mujer frente al derecho a la vida; (v) por último y, específicamente en relación con el art. 17.5, segundo párrafo, de la LO 2/2010 apuntan que debe considerarse inconstitucional que no se dé verbalmente la información de forma obligatoria, porque es la única posibilidad que asegura que la mujer ha podido conocerla.

b) El abogado del Estado se ha opuesto a tales alegaciones afirmando, en primer lugar, que el sistema de plazos establecido en la LO 2/2010 es conforme con el art. 15 CE, tal y como ya ha establecido la STC 44/2023.

Afirma que el recurso parte de la premisa errónea de que los preceptos impugnados determinan que la mujer que desea acceder a la interrupción voluntaria del embarazo deja de tener la información necesaria para prestar su consentimiento informado. A su juicio, los arts. 14 y 17 de la LO 2/2010 deben ser interpretados conjuntamente, lo que conduce a la conclusión de que no se ha suprimido la obligación de recabar el consentimiento informado de la mujer embarazada con carácter previo a la interrupción voluntaria del embarazo, sino que se establece la aplicación en bloque de la Ley 41/2002 a esta intervención. De este modo, se mantiene el deber de trasladar a la mujer embarazada toda la información de

relevancia médica, mientras que la información relativa a las prestaciones y ayudas públicas a la maternidad se le ofrece, pero no se le impone.

Esta decisión queda, a juicio del abogado del Estado, dentro del margen de apreciación del legislador, y es conforme a la finalidad de la norma de eliminar toda traba adicional al acceso a la interrupción voluntaria del embarazo, por lo que no cabe calificarla como arbitraria. Cuestión distinta es que los recurrentes no estén de acuerdo con que la ley no exija que se le entregue obligatoriamente información con el objetivo de que “reconsidere” su decisión, pero ello no afecta a la formación del consentimiento informado, y es una discrepancia de trascendencia meramente moral, pero no jurídico-constitucional.

La supresión de cargas adicionales, no contempladas en la Ley 41/2002, supone una opción legítima del legislador para que la mujer, debidamente informada sobre la naturaleza y consecuencias de la intervención, pueda acceder a la interrupción voluntaria del embarazo en debido tiempo, sin tener que recibir información que no se refiere estrictamente a la naturaleza y consecuencias de la intervención, sino al régimen de ayudas a la maternidad (que, en todo caso, puede solicitar) y sin tener que esperar tres días a pesar de estar ya plenamente decidida a que se le practique la interrupción voluntaria del embarazo que no desea.

En relación con la vulneración del art. 39.2 CE sostiene que carecen de razón los recurrentes cuando pretenden ver en dicho precepto constitucional un deber del Estado de “hacer un esfuerzo para que las mujeres embarazadas lleguen a dar a luz”.

En cuanto a la alternativa de que la mujer pueda optar entre que la información se le comunique por escrito o de forma verbal, se remite a la STC 44/2023, FJ 5, que desestimó una impugnación formulada en términos similares.

C) Enjuiciamiento

a) Vistos los términos en los que ha sido planteada la controversia, y con carácter previo al examen de las cuestiones constitucionales a tratar, resulta preciso exponer los elementos esenciales de la regulación objeto de impugnación en este punto.

Como ya se ha dicho, la LO 1/2023 explica en su preámbulo que tiene por objeto la revisión y adaptación de la LO 2/2010, más de doce años después de su aprobación, consolidando el sistema de plazos instaurado por la LO 2/2010, introduciendo las “modificaciones necesarias para garantizar la vigencia efectiva de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres”.

Descendiendo de lo general a lo particular y centrándonos específicamente en los requisitos para la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo, el art. 13 de la LO 2/2010 -que también ha recibido una nueva redacción por la LO 1/2023 y que no ha sido objeto de impugnación- regula los requisitos comunes a todos los supuestos de interrupción previstos en la ley. Dentro de estos, en lo que aquí interesa, el art. 13.c) exige “[q]ue se realice con el consentimiento expreso informado y por escrito de la mujer embarazada o, en su caso, del representante legal, de conformidad con lo establecido en la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica”. Frente a lo que afirman los recurrentes, la ley no “suprime la necesidad de que la mujer emita un consentimiento informado”, sino que mantiene dicha exigencia en los mismos términos en que está establecida para el resto de intervenciones médicas con carácter general. Por lo tanto, la cuestión a analizar no es ni puede ser, si se exige que la interrupción del embarazo sea consentida, que en todo caso ha de serlo, sino la información no médica que ha de facilitarse a la mujer embarazada con carácter previo a la intervención. Es aquí donde se encuentra el núcleo de la controversia constitucional.

Como declara el preámbulo de la LO 1/2023, en el art. 14, sobre la interrupción del embarazo durante las primeras catorce semanas de gestación, “se eliminan los requisitos de que se haya informado a la mujer embarazada sobre los derechos, prestaciones y ayudas públicas de apoyo a la maternidad y de que haya transcurrido un plazo de reflexión de tres días”. Y, en ese mismo sentido, “se modifica el artículo 17, sobre información vinculada a la interrupción voluntaria del embarazo, para que, más allá de la información de carácter sanitario vinculada a la interrupción del embarazo, las mujeres solo reciban información adicional, como la derivada sobre ayudas a la maternidad, si así lo requieren, y nunca como requisito para acceder a la prestación del servicio”. Por último, en coherencia con estas modificaciones, se modifica el art. 145 bis CP para “eliminar la tipificación como delito del hecho de practicar un aborto sin remisión de la información previa relativa a los derechos, prestaciones y ayudas

públicas de apoyo a la maternidad o sin haber transcurrido el período de espera, dado que estos requisitos se eliminan de la norma especial”.

En consecuencia, tras la reforma operada por la LO 1/2023, la regulación de la “información vinculada a la interrupción voluntaria del embarazo” distingue dos grandes categorías: (i) de un lado, la información médica que constituye requisito necesario para que la intervención pueda llevarse a cabo; y (ii) de otro lado, la información adicional que se pone a disposición de las mujeres que así lo soliciten y cuya entrega no constituye en ningún caso un requisito para acceder a la prestación del servicio.

Dentro del primer grupo, se incluye la información de carácter estrictamente médico, que comprende: (i) la información sobre “los distintos métodos de interrupción del embarazo, quirúrgico y farmacológico, las condiciones para la interrupción previstas en esta ley orgánica, los centros públicos y acreditados a los que se podrán dirigir y los trámites para acceder a la prestación, así como las condiciones para su cobertura por el servicio público de salud correspondiente” y, en los casos de interrupción del embarazo después de las primeras catorce semanas de gestación, también la información sobre “los distintos procedimientos posibles para permitir que la mujer escoja la opción más adecuada para su caso” (art. 17.1); y (ii) la información sobre “la naturaleza de la intervención, sus riesgos y consecuencias”, en los términos establecidos en los arts. 4 y 10 de la Ley 41/2002 (art. 17.4). Se desprende de lo expuesto que la información obligatoria establecida como requisito para la interrupción voluntaria del embarazo va más allá de la que comprende, con carácter general, el régimen de consentimiento informado de las intervenciones médicas, incorporando cuestiones específicas que tienen en consideración las particularidades de la prestación de la interrupción voluntaria del embarazo.

Por su parte, dentro de la información adicional no obligatoria que queda a disposición de las mujeres que lo soliciten se incluyen: (i) los datos sobre los centros disponibles para recibir información adecuada sobre anticoncepción y sexo seguro [art. 17.2 a)]; (ii) los datos sobre los centros que ofrecen asesoramiento antes y después de la interrupción del embarazo [art. 17.2 b)]; (iii) las ayudas públicas disponibles para las mujeres embarazadas y la cobertura sanitaria durante el embarazo y el parto [art. 17.2 c)]; (iv) los derechos laborales vinculados al embarazo y a la maternidad, las prestaciones y ayudas públicas para el cuidado y atención de los hijos, los beneficios fiscales y demás información relevante sobre incentivos y

ayudas al nacimiento [art. 17.2 d)]; y (v) en los supuestos de interrupción del embarazo dentro de las veintidós primeras semanas de gestación en los que se acredite la existencia de riesgo de graves anomalías en el feto, además la información “sobre los derechos, prestaciones y ayudas públicas existentes relativas al apoyo a la autonomía de las personas con alguna discapacidad, así como la red de organizaciones sociales de asistencia social a estas personas” (art. 17.3).

Expuesta en términos generales la normativa recurrida, puede ya abordarse el examen de los concretos motivos de inconstitucionalidad alegados.

b) En primer lugar, debe rechazarse que la regulación incurra en arbitrariedad, proscrita por el art. 9.3 CE. Partiendo de que, como ya se ha dicho, la calificación de arbitraria cuando se refiere a una ley exige cierta prudencia (STC 112/2021, de 13 de mayo, FJ 5, con cita de las SSTC 149/2020, de 22 de octubre, FJ 6, y 98/2018, de 19 de septiembre, FJ 5), no puede considerarse que la normativa recurrida sea plenamente irrazonable o carezca de toda justificación racional.

Como ya se ha expuesto, el espíritu que preside la regulación de la interrupción voluntaria del embarazo, en la reforma operada por la LO 1/2023, está marcado por la finalidad de remover las trabas innecesarias que pueden afectar a la libre toma de decisiones de las mujeres en este ámbito. Dentro de los requisitos establecidos en la normativa original, tal y como explica la memoria de análisis de impacto normativo, se ha considerado que tanto la entrega, mediante sobre cerrado, de la información sobre los derechos, prestaciones y ayudas para la maternidad como el período de reflexión de tres días desde dicha entrega constituirían obstáculos innecesarios que era necesario eliminar para lograr “el respeto de los derechos de las mujeres y la no infantilización de las mismas”. La supresión se justifica, como explica el abogado del Estado, por la necesidad de abandonar el enfoque según el cual la mujer que manifiesta su voluntad de interrumpir su embarazo no ha reflexionado lo suficiente o no es consciente de la decisión que ha tomado.

Por lo demás, la norma persigue aproximar los requisitos de la interrupción voluntaria del embarazo a los que, con carácter general se exigen, para prestar el consentimiento informado respecto del resto de intervenciones médicas con arreglo a la Ley 41/2002, lo que tampoco puede merecer el calificativo de arbitrario.

c) Debe también desestimarse, por reiterativa, la alegación que postula que el sistema de plazos previsto en la LO 2/2010, y que la LO 1/2023 ha venido a consolidar, implica la desprotección del *nasciturus* en abierta contradicción con el art. 15 CE. Como se ha hecho constar en el FJ 2 de esta sentencia, al que cabe ahora hacer remisión, en la STC 44/2023, FJ 4, este tribunal ya afirmó que “esta opción regulatoria es conforme con nuestro texto constitucional y con la doctrina de este tribunal, ya que satisface el deber estatal de protección de la vida prenatal -con medidas preventivas y sancionadoras, cuyo peso varía conforme avanza el proceso de gestación- y lo hace sin vulnerar los derechos de la mujer”.

d) Continuando con la denuncia de vulneración del art. 15 CE, debe ahora examinarse si la regulación contenida en los arts. 14 y 17.2 y 17.3 de la Ley 2/2010, en la redacción objeto de impugnación, garantiza el consentimiento informado de la mujer a la interrupción voluntaria del embarazo.

i) Es doctrina de este tribunal que “los derechos a la integridad física y moral del art. 15 CE incluyen un derecho de autodeterminación de la persona pues, además de “proteger la ‘incolumidad corporal’ (STC 207/1996, de 16 de diciembre, FJ 2), ‘han adquirido también una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad’, orientada a su plena efectividad” (por todas, STC 37/2011, FJ 3). Por ello ha declarado este tribunal que el derecho a la integridad personal ampara, sin perjuicio de precisiones ahora irrelevantes, a quien de manera libre, informada y responsable rechaza someterse a unos u otros tratamientos médicos o sanitarios [SSTC 120/1990, FJ 8; 137/1990, FJ 6; 154/2002, FJ 9 b), y 37/2011, FFJJ 3 a 7], aun cuando esa decisión, tomada en uso de su autonomía de la voluntad, pudiera conducir a un resultado fatal (STC 37/2011, FJ 5)” [STC 19/2023, de 22 de marzo, FJ 6 C) d) i)].

Como expusimos en la STC 37/2011, de 28 de marzo, “[e]l art. 15 CE no contiene una referencia expresa al consentimiento informado, lo que no implica que este instituto quede al margen de la previsión constitucional de protección de la integridad física y moral [...]. Evidentemente, las actuaciones médicas llevan implícita una posibilidad de afección a la integridad personal protegida por el art. 15 CE, en la medida en que éste tutela la inviolabilidad de la persona contra toda intervención en su cuerpo, de manera que es preciso arbitrar los mecanismos necesarios para garantizar la efectividad del derecho dentro de ese ámbito, coherenciándolo con la función y finalidad propias de la actividad médica. [...] En lo que aquí interesa, esa garantía de la efectividad del derecho en el ámbito médico implica que

cualquier actuación que afecte a la integridad personal, para resultar acorde con dicho derecho [...] se ha de encontrar consentida por el sujeto titular del derecho o debe encontrarse constitucionalmente justificada. De ahí que el legislador deba establecer [...] los mecanismos adecuados para la prestación del consentimiento del sujeto que se ha de ver sometido a una intervención médica” (FJ 4).

Continuamos diciendo que “el consentimiento del paciente a cualquier intervención sobre su persona es algo inherente, entre otros, a su derecho fundamental a la integridad física, a la facultad que éste supone de impedir toda intervención no consentida sobre el propio cuerpo” y que “para que esa facultad de consentir, de decidir sobre los actos médicos que afectan al sujeto pueda ejercerse con plena libertad, es imprescindible que el paciente cuente con la información médica adecuada sobre las medidas terapéuticas, pues sólo si dispone de dicha información podrá prestar libremente su consentimiento, eligiendo entre las opciones que se le presenten, o decidir, también con plena libertad, no autorizar los tratamientos o las intervenciones que se le propongan por los facultativos”, de modo que “la información previa, que ha dado lugar a lo que se ha venido en llamar consentimiento informado, puede ser considerada, pues, como un procedimiento o mecanismo de garantía para la efectividad del principio de autonomía de la voluntad del paciente y, por tanto, de los preceptos constitucionales que reconocen derechos fundamentales que pueden resultar concernidos por las actuaciones médicas, y, señaladamente, una consecuencia implícita y obligada de la garantía del derecho a la integridad física y moral” (FJ 5).

Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido que el derecho de autodeterminación respecto de los tratamientos médicos forma parte del derecho al respeto de la vida privada enunciado en el art. 8.1 CEDH (por todas, SSTEDH de 29 de abril de 2002, *Pretty c. Reino Unido*, § 63 y 65, y de 5 de junio de 2015, *Lambert y otros c. Francia*, § 142 y 180). En particular, por lo que aquí interesa, también ha afirmado que “un acceso efectivo a una información veraz sobre las condiciones para la disponibilidad de un aborto legal y los procedimientos a seguir es directamente relevante para el ejercicio de la autonomía personal” (STEDH de 30 de octubre de 2012, *P. y S. contra Polonia*, § 111).

ii) De la doctrina expuesta se desprende que el consentimiento respecto de injerencias corporales constituye una garantía inherente al derecho a la integridad física (art. 15 CE) y que para que dicho consentimiento pueda considerarse verdaderamente prestado de

forma voluntaria, libre e informada, es preciso que el paciente cuente con información médica suficiente sobre la intervención a la que va a someterse.

El examen de los arts. 14 y 17 de la LO 2/2010, en la redacción impugnada dada por la LO 1/2023, evidencia que los mismos garantizan, como requisito indispensable para la válida práctica de la interrupción voluntaria del embarazo, que la mujer embarazada conozca toda la información de carácter médico relevante. Debe recalarse que el legislador no solo se ha limitado a sujetar la interrupción voluntaria del embarazo a los requisitos de información previstos con carácter general en la Ley 41/2002, a que remite el art. 17.4, sino que ha contemplado requisitos de información más exhaustivos (art. 17.1), sin duda atendiendo a la extraordinaria trascendencia de esta decisión en particular. De esta manera, el sistema diseñado por los arts. 14 y 17 de la LO 2/2010 asegura que la mujer embarazada pueda adoptar su decisión con pleno conocimiento de causa y contando con toda la información relevante para comprender las implicaciones médicas que conlleva la intervención corporal que supone la interrupción voluntaria del embarazo.

Una vez cubiertas las garantías imprescindibles para que el consentimiento sobre una intervención corporal, como en este caso la interrupción del embarazo, se preste con información médica suficiente, el establecimiento o no de requisitos adicionales de información, como sería en este caso la relativa a las prestaciones y ayudas públicas de apoyo a la maternidad, constituye una opción constitucionalmente legítima que queda dentro del margen de decisión del legislador. En todo caso, conviene precisar que el margen de apreciación del legislador debe desenvolverse dentro del respeto de los derechos constitucionalmente reconocidos, sin que el mismo admita la introducción de requisitos adicionales de información previa que no resulten acordes a las exigencias del principio de proporcionalidad o que constituyan injerencias dirigidas a modificar el sentido de la libre decisión sobre la interrupción o la continuación de la gestación que pertenece a la mujer embarazada.

Como ya dijo este tribunal en la STC 44/2023, FJ 5 iii), respecto de los arts. 14 y 17 en su redacción originaria (en que la información controvertida se entregaba por escrito y en sobre cerrado), no se trata de presionar o persuadir a la mujer para que decida en un sentido determinado, sino de poner a su alcance la información que pueda necesitar para adoptar su decisión, sin incurrir en intromisiones excesivas o ilegítimas en el ámbito de su autonomía personal. Y esto es, precisamente, lo que aseguran los preceptos recurridos, en tanto que exigen

que la mujer cuente obligatoriamente con la información médica relevante -única imprescindible en este contexto como garantía del derecho fundamental recogido en el art. 15 CE-, al tiempo que facultan para que, además, conociendo que tiene a su disposición otra información adicional que puede ser de su interés, la pueda solicitar en cualquier momento si, en el ejercicio de su libertad personal, así lo considera necesario o conveniente.

En conclusión, el hecho de que no se entregue obligatoriamente esta información adicional no afecta ni perjudica a la correcta formación del consentimiento informado. Por lo tanto, se desestima la impugnación de los preceptos recurridos basada en la vulneración del art. 15 CE.

e) Las consideraciones precedentes conducen igualmente a desestimar la impugnación relativa a la vulneración del art. 15 CE en lo que se refiere a la supresión del período de reflexión de tres días, originalmente previsto en la LO 2/2010.

Una vez asegurado el derecho de la mujer a decidir acerca de continuar con la gestación con pleno conocimiento de toda la información de trascendencia sanitaria a su alcance, no puede sino señalarse que la previsión de un plazo de espera entre la entrega a la mujer embarazada de la información no obligatoria sobre derechos, prestaciones y ayudas públicas de apoyo a la maternidad y la práctica de la intervención conducente a la interrupción voluntaria del embarazo no puede considerarse como una obligación positiva de regulación derivada del art. 15 CE. El recurso no justifica ni aporta razones que conduzcan a concluir que el período de reflexión resulte imprescindible para la debida formación del consentimiento informado por parte de la mujer embarazada.

En este sentido, debe señalarse que el establecimiento de plazos de esta naturaleza es una decisión que puede adoptar el legislador democrático, dentro del margen de apreciación que le corresponde, atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso, siempre teniendo en cuenta que los plazos de reflexión o de espera constituyen una carga, una limitación o una injerencia para el ejercicio de la libertad de la persona para consentir la práctica de intervenciones corporales (art. 15 CE), por lo que solo resultan admisibles en cuanto que operen como garantía del derecho a la integridad física de la persona concernida y siempre que el plazo establecido se traduzca en una espera previa razonable, proporcionada y no excesiva.

En fin, prueba de ello es que este requisito no se exige con carácter general en el régimen de consentimiento informado, previsto para el resto de las intervenciones médicas en la Ley 41/2002, que no contempla una antelación específica mínima entre la entrega de la información previa y la prestación del consentimiento por parte del paciente.

f) Seguidamente, habiendo descartado que la supresión de los requisitos consistentes en que se hubiera informado a la mujer embarazada sobre los derechos, prestaciones y ayudas públicas de apoyo a la maternidad y que hubiera transcurrido un plazo de al menos tres días entre dicha información y la realización de la intervención, incurra en la vulneración del art. 15 CE, no puede sino decaer la queja relativa a la nueva redacción dada al art. 145 bis.1 del Código Penal, toda vez que el mismo no ha sido impugnado de forma autónoma sino únicamente por su conexión directa con los arts. 14 y 17.2 y 17.3 de la LO 2/2010.

g) Por otro lado, la queja relativa al art. 17.5, segundo párrafo, de la LO 2/2010 debe ser igualmente desestimada. El hecho de que la información vinculada a la interrupción voluntaria del embarazo solo se ofrezca en formato verbal si la mujer así lo solicita no merma en modo alguno las garantías de información legalmente previstas ni constituye una vulneración del art. 15 CE. Lo que la ley debe asegurar, desde la perspectiva constitucional, es que el consentimiento se preste de manera informada, con conocimiento de causa, cosa que la ley ya garantiza de manera suficiente, permitiendo a la mujer embarazada elegir, en el ejercicio de su autonomía personal, el formato en que desea recibir la información legalmente prevista.

Por lo demás, una impugnación idéntica a ésta, basada en la supuesta ineficacia de la información puesta a disposición de la mujer embarazada por escrito, fue ya desestimada en la STC 44/2023, FJ 5 iii), a la que hemos de hacer remisión.

h) Por último, debe igualmente rechazarse la impugnación de estos preceptos basada en la pretendida vulneración del art. 39.2 CE, en relación con la protección integral de las madres. La tesis de los recurrentes en virtud de la cual del art. 39.2 CE se deriva para los poderes públicos un deber de “hacer un esfuerzo para que las mujeres embarazadas lleguen a dar a luz” no puede ser acogida.

En este punto bastaría con reiterar lo afirmado acerca de la improcedencia de presionar o persuadir a la mujer para que decida en un sentido determinado, como el de continuar adelante

con el embarazo [STC 44/2023, FJ 5 iii)]. Aunque no está de más poner de manifiesto que el argumento del que parte el recurso de inconstitucionalidad se encuentra en radical oposición a la doctrina constitucional, que ha reconocido el derecho de la mujer a la autodeterminación respecto de la interrupción voluntaria del embarazo, considerando que la decisión de la mujer acerca de continuar adelante con el embarazo “enlaza de forma directa con su dignidad y el libre desarrollo de la personalidad, en cuanto a afecta a la libertad de procreación de la mujer y condiciona indisolublemente su proyecto de vida” y que “la interrupción voluntaria del embarazo, como manifestación del derecho a la mujer a adoptar decisiones y hacer elecciones libres y responsables, sin violencia, coacción ni discriminación, con respeto a su propio cuerpo y proyecto de vida, forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la integridad física y moral (art. 15 CE) en conexión con la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad como principios rectores del orden político y la paz social (art. 10.1 CE)” (STC 44/2023, FJ 3).

i) Por todo cuanto antecede, se desestiman los motivos de impugnación relativos a los arts. 14 y 17, apartados 2, 3 y 5, de la LO 2/2010 y el art. 145 bis.1 CP, en la redacción dada a los mismos respectivamente por los apartados doce y catorce del artículo único y la disposición final segunda de la LO 1/2023.

8. Motivos de inconstitucionalidad dirigidos contra el apartado trece del artículo único de la Ley Orgánica 1/2023: la composición del comité clínico.

A) Precepto impugnado

El sexto motivo del recurso de inconstitucionalidad se dirige contra el apartado trece del artículo único de la LO 1/2023, que en relación con la nueva redacción que se da al art. 16.1 de la LO 2/2010, que dispone que:

“1. El Comité clínico al que se refiere el artículo anterior estará formado por un equipo pluridisciplinar integrado por dos integrantes del personal médico especialistas en ginecología y obstetricia o expertos en diagnóstico prenatal y un pediatra. La mujer podrá elegir uno de estos especialistas. *Ninguno de los miembros del Comité podrá formar parte del Registro de objetores de la interrupción voluntaria del embarazo ni haber formado parte en los últimos tres años*”.

La impugnación no tiene por objeto la totalidad del apartado, sino únicamente el inciso final, en virtud del cual se excluye de la composición del comité clínico a los profesionales sanitarios inscritos en alguno de los registros de personas objetoras de conciencia o que lo hubieran estado en los últimos tres años.

B) Posiciones de las partes

a) Los recurrentes denuncian que el inciso recurrido es arbitrario (art. 9.3 CE) y constituye una discriminación carente de justificación objetiva y razonable (art. 14 CE), pues la negativa a practicar abortos es perfectamente compatible con las funciones que tiene atribuidas el comité clínico. Además, consideran que incurre en vulneración del derecho a la libertad ideológica y religiosa (art. 16.1 CE), pues la prohibición de formar parte del comité a los médicos objetores y a los que ya no lo son, pero lo fueron en los últimos tres años, responde únicamente a prejuicios ideológicos y es una suerte de “castigo”, que se les impone para “purgar sus pecados”, en lo que califican como una “reeducación forzosa”.

b) Por su parte, el abogado del Estado, una vez examinadas las funciones del comité clínico, sostiene que el inciso impugnado persigue conjugar de manera proporcionada los dos intereses en juego. Así, de un lado, se asegura el pleno respeto de las creencias de los profesionales sanitarios objetores de conciencia, eximiéndoles no sólo de practicar la interrupción voluntaria del embarazo, sino también de participar en otro trámite esencial del sistema; y, de otro lado, permite a las autoridades sanitarias la adecuada organización del sistema en lo que se refiere a la formación y funcionamiento de los comités clínicos, a la vez que asegura a las mujeres que el examen de su situación se llevará a cabo por personal médico no afectado por conflictos por motivos de conciencia respecto de la interrupción voluntaria del embarazo.

C) Enjuiciamiento

a) Antes de examinar las quejas constitucionales alegadas, resulta necesario contextualizar el inciso objeto de impugnación en relación con el sistema de plazos vigente para la interrupción voluntaria del embarazo y la función que, dentro de dicho sistema, corresponde desempeñar al comité clínico.

Como señalamos en la STC 44/2023, FJ 4, el modelo de plazos previsto en la LO 2/2010, y consolidado en la LO 1/2023, “constituye un sistema de “tutela gradual” de la vida del *nasciturus* o, más propiamente, de limitación gradual de los derechos constitucionales de la mujer en aras de proteger la vida prenatal”. Continuaba la STC 44/2023, FJ 4, diciendo que “[c]onforme a este modelo, el legislador ha optado por no restringir la autonomía de la mujer embarazada para decidir libremente si continúa o no adelante con la gestación durante un plazo de catorce semanas. [...] Transcurrido ese plazo “razonable” y hasta el momento de la viabilidad fetal, para que la interrupción del embarazo pueda considerarse legal se exige la concurrencia de circunstancias adicionales a la voluntad de la mujer, que implican un compromiso adicional y relevante, bien de su derecho a la vida o integridad física (indicación terapéutica), bien de su libertad y libre desarrollo de su personalidad ante la fuerte sobrecarga personal que supone ser madre de un hijo o hija con graves anomalías físicas o psíquicas (indicación embriopática), estableciéndose salvaguardas específicas para garantizar la concurrencia de tales indicaciones. A partir del momento de la viabilidad fetal, se otorga una clara prioridad a la tutela de la vida prenatal sobre los derechos constitucionales de la mujer, que se entiende han quedado suficientemente garantizados a través de las opciones concedidas a la gestante con anterioridad a ese momento, y tan solo se permite la interrupción del embarazo en supuestos absolutamente excepcionales en los que, o bien no cabe hablar de “vida” prenatal en sentido propio, dada la falta de viabilidad del feto, o existe un gravísimo compromiso no solo de los derechos de la mujer gestante sino también de integridad física y moral del propio feto”.

Así continúa ocurriendo tras la reforma operada por la LO 1/2023. Durante las primeras catorce semanas, el art. 14 de la LO 2/2010, en su nueva redacción, sigue respetando la autonomía de la mujer embarazada para decidir libremente si continúa o no adelante con la gestación. Entre la decimocuarta y la vigesimosegunda semana de gestación, solamente cabe la interrupción del embarazo por causas médicas, en los casos previstos en los apartados a) y b) del art. 15, que mantiene intacta su redacción originaria. El primero de los supuestos es aquél en el que exista un grave riesgo para la vida o la salud de la embarazada y así conste en un dictamen emitido antes de la intervención por médico especialista, pudiendo prescindirse de dicho dictamen en caso de urgencia por riesgo vital para la gestante. El segundo supuesto se refiere a que exista riesgo de graves anomalías en el feto y así conste en un dictamen emitido antes de la intervención por dos médicos especialistas. En ambos supuestos los médicos

especialistas que emitan el dictamen deben ser distintos de los que practiquen o dirijan la intervención conducente a la interrupción voluntaria del embarazo. Por último, a partir de la semana veintidós, momento en el que el legislador sitúa el umbral de la viabilidad fetal, la interrupción del embarazo por causas médicas solo resulta posible cuando se detecten anomalías fetales incompatibles con la vida y así conste en un dictamen emitido con anterioridad por un médico especialista, distinto del que practique la intervención, o cuando se detecte en el feto una enfermedad extremadamente grave e incurable en el momento del diagnóstico y así lo confirme un comité clínico.

Así las cosas, dentro del modelo de plazos instaurado para la interrupción voluntaria del embarazo, la misión de estos comités clínicos (de los que al menos ha de haber uno en cada Comunidad Autónoma, como indica el art 16.3 LO 2/2010) es la de confirmar si concurre o no en el feto “una enfermedad extremadamente grave e incurable”, como presupuesto para la práctica de la interrupción del embarazo por causas médicas una vez transcurridas las primeras veintidós semanas de gestación. Como aclara el art. 16.2 de la LO 2/2010, si se confirma el diagnóstico por el comité clínico correspondiente, será la mujer embarazada la que decida sobre la práctica o no de la intervención.

Para llevar a cabo esta labor en aras de la tutela de la vida prenatal, el comité clínico estará formado por un equipo multidisciplinar integrado por dos médicos especialistas en ginecología y obstetricia o expertos en diagnóstico prenatal y por un pediatra, permitiéndose que la mujer embarazada pueda elegir a uno de los especialistas integrantes del comité. La intervención del comité clínico constituye una rigurosa garantía procedimental, prevista en relación con un supuesto excepcionalísimo de interrupción del embarazo [STC 44/2023, FJ 7 B) b)]

b) Efectuadas estas aclaraciones, estamos ya en disposición de abordar los motivos de inconstitucionalidad esgrimidos por los recurrentes.

i) A pesar del silencio del preámbulo y de la memoria de análisis de impacto normativo acerca de esta modificación legislativa, lo cual se debe sin duda a su introducción por vía de enmienda durante la tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados, no puede afirmarse, como hacen los recurrentes, que el inciso final del art. 16.1 de la LO 2/2010 resulte arbitrario o carezca de toda explicación racional o de justificación objetiva y razonable.

La no integración en los comités clínicos de profesionales sanitarios objetores de conciencia o que lo hubieran sido en los últimos tres años constituye, como sostiene el abogado del Estado, una doble garantía tanto para el derecho de objeción de conciencia de los profesionales sanitarios como del derecho de las mujeres a la interrupción del embarazo.

En relación con los profesionales sanitarios objetores de conciencia, el inciso cuestionado excluye su integración en el comité clínico asegurando que los mismos queden apartados, no solamente de la intervención de interrupción del embarazo en sentido estricto (lo que ya resulta del art. 19 bis 1 de la LO 2/2010), sino también de un trámite procedimental esencial que opera como garantía del supuesto más excepcional de interrupción del embarazo permitido por causas médicas, en el que, una vez transcurridas veintidós semanas de gestación, se autoriza la interrupción del embarazo al detectarse en él una enfermedad extremadamente grave e incurable. Como dijimos en la STC 44/2023, se trata de “casos límite”, en los que no se puede ignorar “la extraordinaria afectación que para el libre desarrollo de su personalidad (art. 10.1 CE) supone obligar a una mujer a llevar a término su embarazo en tales circunstancias”, razón por la cual consideramos entonces que “en estas circunstancias absolutamente excepcionales, imponer bajo amenaza penal la continuación del embarazo o un parto pretérmino constituye un sacrificio desproporcionado de los derechos constitucionales de la mujer” [FJ 7 B) b)]. Siendo éste el contexto en el que el legislador requiere la intervención del comité clínico como garantía del sistema, dada la excepcionalidad del supuesto de hecho a que dicho comité debe enfrentarse, se trata de evitar colocar a los profesionales sanitarios en la difícil tesitura de tener que intervenir en una decisión que, aún regida por criterios estrictamente médicos, podría llegar a entrar en pugna con sus más profundas convicciones.

Desde la perspectiva del derecho de las mujeres a la interrupción del embarazo, el inciso controvertido se enmarca en la finalidad de la reforma, declarada en el preámbulo, de remover todos los posibles obstáculos que pudieran existir en la práctica. De esta forma, la norma aquí cuestionada pretende proporcionar a las mujeres embarazadas, destinatarias de la prestación, la tranquilidad y la certidumbre de que el juicio clínico, en una situación tan excepcional como la descrita, se va a emitir con objetividad e imparcialidad y con arreglo a criterios médicos por profesionales sanitarios libres de cualquier posible conflicto interno motivado por razones de conciencia.

Así las cosas, el inciso controvertido cuenta con una justificación objetiva y razonable, razón por la cual debe desestimarse la impugnación fundada en la pretendida vulneración del art. 9.3 CE.

ii) Seguidamente, ha de analizarse si, como denuncian los recurrentes, el inciso recurrido incurre en una discriminación por motivos ideológicos o de opinión, en contradicción con el art. 14 CE en relación con el art. 16.1 CE.

Como acaba de señalarse, el precepto cuestionado no constituye un “castigo” impuesto a los objetores de conciencia por prejuicios ideológicos, sino que se configura como una garantía del correcto funcionamiento del sistema de plazos establecido para la interrupción voluntaria del embarazo, que persigue cohonestar de manera equilibrada todos los intereses en juego, tanto los de los profesionales sanitarios objetores de conciencia como los de las mujeres embarazadas, y todo ello en relación con un supuesto que ya ha sido calificado como excepcional.

Debe tenerse en cuenta que este tribunal ha avalado que “el legislador pueda o, incluso en algunos casos deba, reconocer el carácter moralmente controvertido de ciertas decisiones normativas sobre asuntos vitales y permitir entonces, con las debidas garantías para el interés general, que el individuo inicialmente obligado llegue a quedar exento de cumplir con un mandato no conciliable con sus más arraigadas convicciones” [STC 19/2023, FJ 10 C) a)]. Tratándose de un “derecho constitucional autónomo de configuración legal” [STC 94/2023, de 12 de septiembre, FJ 4 B) b) i)], es al legislador a quien corresponde definir las situaciones en las que puede producirse este conflicto anímico motivado por razones ideológicas, religiosas o morales, así como el contenido, la extensión y los límites de la objeción de conciencia, con las debidas garantías para el interés general, ponderando las circunstancias concurrentes en tales situaciones.

Como resultado de esta operación, el legislador ha considerado que la objeción de conciencia de los profesionales sanitarios, regulada en la LO 2/2010, comprenda no solo la práctica de la intervención conducente a la interrupción voluntaria del embarazo, como hasta ahora, sino que también se extienda a la participación en los comités clínicos llamados a emitir su dictamen en el supuesto excepcional de interrupción del embarazo por causas médicas, previsto en el art. 15.c) de la LO 2/2010.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Expuesto lo anterior, este tribunal no encuentra razones para considerar que la exclusión de los profesionales sanitarios objetores de conciencia de la composición de los comités clínicos implique una diferencia de trato no justificada. Antes bien, como se ha expuesto, se trata de tutelar de manera completa a los profesionales sanitarios en el ejercicio de su derecho de objeción de conciencia, evitándoles posibles situaciones de conflictos internos que pudieran surgir en el caso de verse obligados a participar en cualquiera de los supuestos de interrupción voluntaria del embarazo legalmente previstos. Y, en todo caso, esta regla se aplica por igual a todos los objetores de conciencia, sin distinción alguna.

Mayores consideraciones exige la queja relativa al mantenimiento de la incompatibilidad para formar parte de los comités clínicos durante los tres años siguientes a la revocación de la declaración de objeción de conciencia. En este caso, el mantenimiento parcial de uno de los efectos de la objeción de conciencia, una vez revocada ésta, sí implica una diferencia de trato entre profesionales sanitarios que se encuentran en una situación comparable, a saber, los no objetores de conciencia y aquellos que no lo son pero lo fueron en los últimos tres años, en la medida en que en todos ellos concurre la nota común de no constar inscritos en los registros de personas objetoras de conciencia.

Con arreglo a la doctrina constitucional ya expuesta [*supra*, FJ 4 C) b)], procede examinar si esta diferencia de trato normativa cuenta con una justificación objetiva y supera un juicio de razonabilidad.

Como ya se ha expuesto al resolver el motivo de impugnación anterior [*supra*, FJ 8 C) b) i)], este tribunal estima que la medida enjuiciada se justifica como garantía del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo, que cuenta con protección constitucional ex arts. 10 y 15 CE, y tiene por objeto asegurar que quienes tienen que valorar una situación médica excepcional puedan hacerlo en condiciones de absoluta objetividad y libres de posibles conflictos sobrevenidos derivados de sus convicciones ideológicas, morales o religiosas. Por otro lado, la objeción de conciencia, ejercida previamente por el profesional, conlleva la exoneración del cumplimiento de las obligaciones legales impuestas con la finalidad de asegurar el ejercicio de un derecho fundamental como es la interrupción voluntaria del embarazo, como consecuencia de la imposibilidad insuperable de conciliar esta obligación legal con la conciencia propia, por lo que debe reputarse justificado que la revocación de la dicha

objección quede sujeta a ciertas cautelas con la finalidad de asegurar el adecuado ejercicio del derecho fundamental.

Por lo demás, los efectos de la aplicación de la norma son razonables y no conducen a un resultado excesivamente gravoso para los profesionales sanitarios afectados por la misma. En este punto, no puede dejar de tenerse en cuenta que los efectos temporales de la objeción de conciencia, una vez revocada, solo se refieren a una función -la participación en los comités clínicos previstos en los arts. 15.c y 16 de la LO 2/2010- que bien puede calificarse como excepcional o residual y que está perfectamente delimitada respecto al resto de facultades del personal médico, que no se ven afectadas por la medida impugnada. A su vez, el plazo de tres años se ha de considerar también como razonable, en atención a la trascendencia -por su significación y sus efectos- que tienen las decisiones dirigidas primero a ejercer la objeción de conciencia y posteriormente a revocar dicha declaración de voluntad, así como la excepcionalidad que caracteriza la situación descrita en el art. 15.c) de la LO 2/2010.

En atención a lo expuesto, se desestima la impugnación del apartado trece del artículo único de la LO 1/2023, por el que se da nueva redacción al art. 16.1 de la LO 2/2010.

9. Motivos de impugnación dirigidos contra el apartado diecinueve del artículo único de la Ley Orgánica 1/2023 en relación con los registros de personas profesionales sanitarias objetoras de conciencia.

A) Precepto impugnado

El recurso de inconstitucionalidad se dirige contra el apartado diecinueve de la LO 1/2023 que añade un nuevo art. 19 ter a la LO 2/2010. En concreto, la impugnación se refiere a los apartados 1 y 3 del citado precepto, que tienen el siguiente tenor literal:

“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.

(...)

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.

(...)”.

B) Posiciones de las partes

a) Dentro del motivo octavo del recurso se pueden distinguir claramente las tachas de inconstitucionalidad que se esgrimen frente a cada uno de los apartados impugnados del nuevo art. 19 ter de la LO 2/2010.

i) Respecto del apartado 1 del art. 19 ter de la LO 2/2010, introducido por la LO 1/2023, los recurrentes denuncian la vulneración del derecho a la igualdad de trato y no discriminación. No cuestionan los recurrentes que exista un registro de personas profesionales sanitarias objetoras de conciencia, por ser una cuestión sobre la que ya se ha pronunciado la STC 151/2014, de 25 de septiembre, sino que consideran que constituye una discriminación injustificada que el citado registro se limite a los profesionales sanitarios objetores y no a todos. A juicio de los demandantes lo proporcional sería que esa información se pidiera a todos los profesionales sanitarios y que, en vez de elaborar un censo de profesionales objetores, se elaborara un registro único en el que cada facultativo indicara su disponibilidad para participar o no en la práctica de abortos.

ii) En relación con el apartado 3 del art. 19 ter de la LO 2/2010, denuncian una infracción del art. 18.4 CE, en relación con el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. Entienden que se opera una deslegalización del control de la protección de los datos incorporados al registro, al hacerlo depender de un “protocolo”, lo que puede suponer en un mal uso de dichos datos.

b) El abogado del Estado, por su parte, afirma que la regulación de la objeción de conciencia que hace la LO 1/2023 es esencialmente la misma que ya tenía en cuenta la LO 2/2010 y que ha sido declarada constitucional por la STC 44/2023, FJ 9. Partiendo de estas consideraciones niega el carácter discriminatorio de la creación de registros de objetores de

conciencia porque, aunque solo tengan por objeto recoger la objeción de conciencia de los profesionales sanitarios que decidan objetar por motivos de conciencia, hay que tener en cuenta que: a) objetivamente, la situación de quien ejercita la objeción de conciencia para eximirse de una obligación legal no es la misma que la de quien no ejercita tal derecho; y b) en todo caso, se persigue la finalidad legítima, consistente en lograr el equilibrio entre el respeto del derecho de los objetores y la correcta organización de los servicios sanitarios de modo que los derechos de las mujeres no se vean comprometidos.

En segundo lugar, niega que el nuevo art. 19 ter de la LO 2/2010 haya procedido a la “deslegalización” del régimen de protección de los datos personales contenidos en los registros de personas objetoras de conciencia, pues el precepto remite expresamente a la disposición adicional cuarta de la LO 2/2010, modificada al efecto por la LO 1/2023, que regula esta manera expresa y pormenorizadamente.

C) Enjuiciamiento

a) Procede, en primer lugar, abordar la impugnación relativa al apartado 1 del art. 19 ter de la Ley Orgánica 2/2010.

Como han apuntado tanto los diputados recurrentes como el abogado del Estado, no constituyen el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad ni la regulación de la objeción de conciencia de los profesionales sanitarios en relación con la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo (nuevo art. 19 bis LO 2/2010, no impugnado) ni tampoco la creación de los registros de personas objetoras de conciencia (art. 19 ter 1 LO 2/2010), cuestiones ambas sobre las que ya ha tenido ocasión de pronunciarse este tribunal en las SSTC 151/2014, FFJJ 5 y 6, y 44/2023, FJ 9, en el sentido de afirmar su compatibilidad con los derechos a la libertad ideológica y religiosa (art. 16.1 CE) y a la intimidad (art. 18.1 CE). La cuestión controvertida sobre la que ha de pronunciarse este tribunal se refiere a un aspecto específico relativo al modo en que se ha definido el contenido de estos registros. El recurso sostiene que el art. 19 ter, apartado 1, de la LO 2/2010, en la redacción dada por la LO 1/2023, incurre en discriminación porque solo exige la inscripción en los registros de personas objetoras de conciencia a los profesionales sanitarios objetores a la práctica de interrupción voluntario del embarazo, frente al modelo que postulan como más adecuado y que consistiría en la elaboración de un único

registro en el que todo el personal sanitario indicara su disponibilidad para participar o no en dicha práctica.

Así delimitado el objeto de nuestro enjuiciamiento, se puede avanzar ya la desestimación del motivo de impugnación, porque la existencia de un registro en el que se han de inscribir las personas objetoras de conciencia, y no todos los profesionales sanitarios, no puede tildarse de discriminatorio.

De acuerdo con doctrina constitucional reiterada, el principio de igualdad en la ley o en la aplicación de la ley se vulnera cuando se produce un trato desigual carente de justificación objetiva y razonable por parte del poder público, pero “la sola enunciación del contenido de este principio pone de manifiesto la necesidad de que, quien alegue la infracción del artículo 14 CE, en cuanto consagra el derecho a la igualdad, aporte para fundar su alegación un término de comparación válido, del que se desprenda con claridad la desigualdad denunciada, porque la infracción del derecho a la igualdad no puede valorarse aisladamente. Como derecho relacional, su infracción requiere inexcusablemente como presupuesto la existencia de una diferencia de trato entre situaciones sustancialmente iguales, cuya razonabilidad o no deberá valorarse con posterioridad. Y esta diferencia de trato es, por lo tanto, un extremo que debe ser adecuadamente puesto de manifiesto por el interesado” (STC 103/2018, de 4 de octubre, FJ 5, con cita de la STC 106/1994, de 11 de abril, FJ 2).

En el caso que nos ocupa, el recurso de inconstitucionalidad pretende confrontar la situación de los profesionales sanitarios objetores de conciencia a la del resto de profesionales sanitarios. Sin embargo, la situación jurídica en que se 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.

En el fondo, lo que subyace en el recurso de inconstitucionalidad no es tanto la denuncia de una situación de discriminación -que ya se ha demostrado inexistente- sino más bien que 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”.

Por todo ello, procede la desestimación de este motivo de impugnación.

b) Debe ahora examinarse la impugnación relativa al apartado 3 del art. 19 ter de la Ley Orgánica 2/2010.

i) El art. 19 ter de la LO 2/2010, apartado 3, en la redacción impugnada dada por la LO 1/2023, establece que en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud se acordará un protocolo específico que incluirá las condiciones mínimas para el cumplimiento de los objetivos perseguidos con la creación de los registros de personas objetoras de conciencia, junto con la salvaguarda de la protección de datos de carácter personal, remitiendo en cuanto a esto último a lo dispuesto en la disposición adicional cuarta de la LO 2/2010. Esta disposición adicional cuarta de la LO 2/2010 se introduce como novedad por el apartado veinticinco de la LO 1/2023 y lleva por rúbrica “Protección de datos de carácter personal en los Registros de personas objetoras de conciencia”.

La tesis de los recurrentes es que, en la medida en que el apartado 3 del art. 19 ter de la LO 2/2010 remite al protocolo que apruebe el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, se deslegaliza el régimen de protección de los datos de carácter personal incorporados a los citados registros, lo que constituiría una vulneración del art. 18.4 CE.

ii) Antes de examinar el fondo de la queja planteada por los recurrentes, resulta preciso recordar las líneas generales de la doctrina de este tribunal en relación con las injerencias en el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, fijadas en las SSTC 76/2019, de 22 de mayo y 292/2000, de 30 de noviembre, con carácter general, así como en la STC 151/2014, FJ 7, dictada precisamente en relación con la creación por ley autonómica de un registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia en el ámbito de la interrupción voluntaria del embarazo.

Partiendo del carácter no absoluto del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, la STC 76/2019 reconoció que el mismo podía ser restringido “por medio de la ley, siempre que ello responda a un fin de interés general, y los requisitos y el alcance de la restricción estén suficientemente precisados en la ley y respeten el principio de proporcionalidad” [FJ 5 d)].

Del mismo modo, señaló la STC 76/2019, FJ 5 d), que la reserva de ley en esta materia se traduce en una doble exigencia: de un lado, “la necesaria intervención de la ley para habilitar la injerencia” en el derecho a la protección de datos de carácter personal; y, de otro lado, que la ley “ha de reunir todas aquellas características indispensables como garantía de la seguridad jurídica”. Dijimos entonces, con cita de la STC 292/2000, FJ 5, que “aun teniendo un fundamento constitucional, las limitaciones del derecho fundamental establecidas por una ley “pueden vulnerar la Constitución si adolecen de falta de certeza y previsibilidad en los propios límites que imponen y su modo de aplicación”, pues “la falta de precisión de la ley en los presupuestos materiales de la limitación de un derecho fundamental es susceptible de generar una indeterminación sobre los casos a los que se aplica tal restricción”.

Además, la doctrina constitucional ha venido exigiendo al legislador que “también establezca garantías adecuadas de tipo técnico, organizativo y procedimental, que prevengan los riesgos de distinta probabilidad y gravedad y mitiguen sus efectos, pues solo así se puede procurar el respeto del contenido esencial del propio derecho fundamental” (STC 76/2019, FJ 6). Y ha hecho hincapié especialmente en la importancia de disponer de dichas garantías adecuadas cuando el tratamiento afecta a categorías especiales de datos personales o datos sensibles [STC 76/2019, FJ 6 c)], como podrían ser algunos de los recopilados en los registros de personas objetoras de conciencia, en tanto que los mismos pudieran revelar las opiniones políticas o las convicciones filosóficas o religiosas de los profesionales sanitarios afectados [art. 9.1 del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (Reglamento general de protección de datos, RGPD)].

En cuanto a estas garantías adecuadas, la STC 76/2019, FJ 8, aclaró la cuestión de si las garantías adecuadas frente al uso de la informática deben contenerse en la propia ley que autoriza y regula ese uso o pueden encontrarse también en otras fuentes normativas, en el sentido de que “la previsión de las garantías adecuadas no puede deferirse a un momento posterior a la regulación legal del tratamiento de datos personales de que se trate. Las garantías adecuadas deben estar incorporadas a la propia regulación legal del tratamiento, ya sea directamente o por remisión expresa y perfectamente delimitada a fuentes externas que posean el rango normativo adecuado”.

iii) Una vez expuesta la doctrina constitucional aplicable, estamos ya en disposición de examinar si, como afirman los recurrentes, el art. 19 ter 3 de la LO 2/2010, en la redacción dada por la LO 1/2023, ha operado una deslegalización del régimen de protección de datos de carácter personal incluidos en los registros de personas objetoras de conciencia, lesiva del art. 18.4 CE.

El motivo ha de ser desestimado por diversas razones.

De entrada, el recurso parte de una comprensión incorrecta del precepto impugnado. El apartado 3 del art. 19 ter de la LO 2/2010 no deslegaliza el régimen de protección de datos personales incorporados a los registros de personas objetoras de conciencia remitiendo dicho régimen a lo que establezca el protocolo aprobado por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Por el contrario, el precepto impugnado establece que la salvaguarda de la protección de datos de carácter personal se llevará a cabo “conforme a lo previsto en la disposición adicional cuarta”.

El apartado veinticinco del artículo único de la LO 1/2023 ha introducido una nueva disposición adicional cuarta en la LO 2/2010 que tiene por objeto la “[p]rotección de datos de carácter personal en los Registros de personas objetoras de conciencia”. Esta disposición adicional cuarta regula de manera expresa y pormenorizada el tratamiento de estos datos personales, en unos términos que cabe considerar ajustados a la doctrina constitucional antes expuesta.

Así, en primer lugar, la habilitación para el tratamiento de estos datos de carácter personal incorporados a los registros de personas objetoras de conciencia se recoge en una norma con rango de Ley.

La norma legal permite identificar sin dificultades la necesidad de interés general a que responde, toda vez que en su apartado 4 se identifica como finalidad del tratamiento “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 embarazo”. Esta finalidad ha de ser calificada como legítima, en tanto que el tratamiento de estos datos se prevé como un medio para asegurar la plena efectividad del derecho a la interrupción voluntaria del

embarazo de las mujeres regulado en la LO 2/2010. Además, se prohíbe que estos datos puedan ser utilizados “con fines distintos a los establecidos en este precepto”.

Por otro lado, esta disposición adicional cuarta regula con suficiente precisión los requisitos y el alcance del tratamiento de estos datos. De esta forma, además de la finalidad perseguida, ya mencionada, se identifica el fundamento jurídico que legitima el tratamiento de estos datos (apartado 2); se establece que los datos recogidos de las personas objetoras serán los estrictamente necesarios para identificar al personal de los centros sanitarios cuyas funciones conlleven la participación directa en la interrupción voluntaria del embarazo y que, en todo caso, deberán ser adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son recogidos, no debiendo incluirse, en ningún caso, el motivo de la objeción (apartado 3); se identifican los responsables del tratamiento (apartado 4), así como se detallan las personas que tienen la condición de destinatarias de los datos recogidos (apartado 5); y se limita la conservación de los datos al tiempo necesario para el cumplimiento del fin para el cual fueron recogidos, imponiendo la supresión definitiva de los mismos una vez haya transcurrido dicho período de conservación (apartado 9).

Además, en lo que hace a las garantías adecuadas, el apartado 10 de la disposición adicional cuarta impone a las administraciones públicas responsables del tratamiento el deber de implementar la protección de datos, conforme a lo previsto en el art. 25 del RGPD, realizando desde el momento de la concepción del tratamiento el completo análisis de riesgos y la evaluación de impactos para determinar las medidas técnicas y organizativas. Tales medidas, continúa diciendo el apartado 10, garantizarán los derechos y libertades de la persona interesada, así como la confidencialidad, integridad, disponibilidad, autenticidad y trazabilidad de los accesos a los datos, teniendo en cuenta, en todo momento, lo previsto en el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad.

Por lo tanto, en modo alguno puede afirmarse que el precepto cuestionado haya llevado a cabo la deslegalización del control de la protección de datos de carácter personal recopilados en los registros de personas objetoras de conciencia, sino precisamente todo lo contrario. La disposición adicional cuarta de la LO 2/2010, a cuyas determinaciones habrá de sujetarse el protocolo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud previsto en el nuevo art. 19 ter 3 de la LO 2/2010, colma la exigencia de predeterminación legal con un suficiente nivel de precisión, previsibilidad y certeza.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Por último, el argumento de los recurrentes que apunta a que el protocolo podría dar lugar a un mal uso de los datos no puede prosperar, por tratarse de un motivo de impugnación de carácter preventivo. Como ha declarado este tribunal “la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca motivo bastante para declarar su inconstitucionalidad” [STC 183/2021, de 27 de octubre, FJ 7 B) c) ii) *in fine*, y las sentencias allí citadas].

En conclusión, debe desestimarse este motivo de impugnación y, con él, la totalidad del recurso de inconstitucionalidad.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a dieciocho de junio de dos mil veinticuatro.