SENTENCIA 96/2025, de 9 de abril (BOE núm. 117, de 15 de mayo de 2025)

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, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

---

EN NOMBRE DEL REY la siguiente SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4926-2024, interpuesto por el presidente del Gobierno contra el apartado décimo cuarto *ter* del artículo único de la Ley 18/2023, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley 3/2016, de 22 de julio, de protección integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid. Han comparecido el Congreso de los Diputados y el Senado. Han comparecido y formulado alegaciones la Comunidad de Madrid y la Asamblea de Madrid. Ha sido ponente el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel.

I. Antecedentes

1. El 26 de junio de 2024 tuvo entrada en el registro general del Tribunal Constitucional el recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno contra el apartado décimo cuarto *ter* del artículo único de la Ley de la Asamblea de Madrid 18/2023, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley 3/2016, de 22 de julio, de protección integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 18/2023), en lo que se refiere al apartado d) de la nueva redacción del art. 65 de la Ley 3/2016, de 22 de julio (en adelante, Ley 3/2016). Dicho apartado excluye que las asociaciones, entidades y organizaciones representativas de los colectivos LGTBI y aquellas que tengan por objeto la defensa y promoción de derechos humanos tengan la condición de interesadas en los procesos penales y en los procedimientos administrativos sancionadores, incluso si representan a una víctima o perjudicado con su permiso explícito.

2. El recurso denuncia la invasión de las competencias del Estado sobre legislación procesal (art. 149.1.6 CE) y sobre procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE).

a) En cuanto a lo primero, la demanda hace alusión a la doctrina constitucional acerca de (i) la amplitud de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal; (ii) el

carácter limitado de la cláusula relativa a las “necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas” y (iii) la especial intensidad de esta competencia del Estado en relación con la regulación del proceso penal (STC 142/1988, de 12 de julio, FJ 6). A la luz de esta doctrina, se argumenta que el apartado impugnado incurre en inconstitucionalidad por dos razones. Por una parte, porque infringe la prohibición de que las comunidades autónomas regulen la legitimación activa en el ámbito del proceso penal. De otro lado, porque su contenido es incompatible con el art. 109 *bis*, apartado 3, de la Ley de enjuiciamiento criminal (LECrin), calificada en la demanda como la legislación básica estatal sobre la materia.

b) En cuanto a la competencia para regular el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), el recurso invoca la doctrina constitucional sintetizada en la STC 166/2014, de 22 de octubre, FJ 5, conforme a la cual (i) corresponde al Estado el diseño del *iter* procedimental al que deben ajustarse todas las administraciones públicas en todos sus procedimientos y que aseguren un tratamiento común de todos los administrados en los aspectos más importantes de sus relaciones con las distintas administraciones públicas, respetando en todo caso las competencias asumidas por las comunidades autónomas y (ii) aunque estas pueden establecer “especialidades derivadas de su organización propia”, los procedimientos especiales por razón de la materia que regulen de acuerdo con sus competencias deben respetar el modelo general de procedimiento definido por el Estado. A continuación, la demanda sostiene que el apartado impugnado es contrario al concepto de interesado que resulta del art. 4.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPACAP), en conjunción con el art. 31.2 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (en adelante, Ley 15/2022); preceptos ambos aprobados por el legislador estatal invocando su competencia para la regulación del procedimiento administrativo común. Según el recurso, no excluyendo la legislación estatal a los procedimientos administrativos sancionadores a los efectos de atribuir la condición de interesado a asociaciones, entidades y organizaciones, debe colegirse que la legislación madrileña que sí los excluye contraviene la legislación básica estatal en materia de procedimiento administrativo común.

Mediante otrosí, en el recurso se invoca el art. 161.2 CE en relación con el art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) que establece que la interposición del recurso de inconstitucionalidad producirá la suspensión de la vigencia de los correspondientes preceptos de la ley objeto de impugnación.

3. Por providencia de 16 de julio de 2024, a propuesta de la Sección Cuarta, el Pleno acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y los documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTIC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, así como a la Asamblea de Madrid y al Gobierno de la Comunidad de Madrid, igualmente por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular alegaciones; publicar la incoación del procedimiento en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”; y tener por

invocado por el presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado, desde la fecha de interposición del recurso –26 de junio de 2024– para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros, lo que se comunicará a los presidentes de la Asamblea de Madrid y del Gobierno de la Comunidad de Madrid.

4. La letrada de la Comunidad de Madrid se personó en el proceso mediante escrito registrado el día 24 de julio de 2024, en el que solicita una prórroga del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones. La prórroga le fue concedida por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia del Pleno de 29 de julio de 2024.

5. Mediante escrito registrado el 26 de julio de 2024, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara por el que esta se persona en el proceso y ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el presidente del Senado mediante escrito que tuvo entrada en este tribunal el 5 de septiembre de 2024.

6. El letrado de la Asamblea de Madrid, en representación y defensa de esta, se personó en el proceso mediante escrito registrado el 10 de septiembre de 2024, solicitando la desestimación del recurso.

En sus alegaciones afirma que la Ley 18/2023 ha sido aprobada por la Asamblea de Madrid en el marco de su libertad de configuración normativa respecto de materias de su competencia, y sostiene que el apartado impugnado se ajusta al régimen constitucional de distribución de competencias de acuerdo con los arts. 148.1.20 CE y 26.1.23 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EAM).

Niega, por una parte, que se haya producido invasión alguna de la competencia estatal en materia de legislación procesal. A tal efecto argumenta que el apartado impugnado introduce una especialidad procesal permitida por el art. 149.1.6 CE, en tanto que ha sido dictado por la Comunidad de Madrid en ejercicio de sus competencias en materia de “[p]romoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación” (art. 26.1.23 EAM) de acuerdo con lo establecido por el art. 148.1.20 CE, que permite a las comunidades autónomas asumir competencias en materia de “asistencia social”; de modo tal que podría considerarse que el precepto impugnado guarda “conexión directa con las particularidades del derecho sustantivo autonómico”, tal y como exige el art. 149.1.6 CE.

De otro lado, niega que exista invasión de la competencia estatal en materia de procedimiento administrativo común. Reseña la doctrina constitucional acerca del alcance de esta competencia, subrayando que no incluye toda regla procedimental y que las comunidades autónomas pueden aprobar normas de procedimiento destinadas a ejecutar las previsiones que hayan aprobado en ejercicio de una competencia legislativa sectorial. El letrado de la Asamblea de Madrid

argumenta que la demanda mantiene una interpretación extensiva del concepto de “procedimiento administrativo común” que vacía de contenido las competencias autonómicas, y sostiene que el apartado impugnado se limita a establecer una especialidad procedimental ligada a la regulación sustantiva dictada por la comunidad autónoma en ejercicio de la ya citada competencia del art. 26.1.23 EAM, en el marco de lo dispuesto en el art. 148.1.20 CE. A ello añade que, en todo caso, el apartado impugnado es constitucional si se interpreta de manera conjunta con el art. 68 de la misma Ley 3/2016, también modificado por la Ley 18/2023, conforme al cual “[l]a potestad sancionadora que corresponda según la normativa vigente se ejercerá de conformidad con lo que disponen la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del régimen jurídico de las administraciones públicas”.

7. La representación procesal de la Comunidad de Madrid formuló sus alegaciones mediante escrito registrado el 22 de septiembre de 2024, en el que se opone únicamente a la alegada invasión de la competencia estatal sobre el procedimiento administrativo común, relativa a los procedimientos administrativos sancionadores, instando a que el recurso se desestime en dicha parte y a que se proceda a la incoación del incidente para decidir sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión del precepto impugnado, únicamente también por lo que se refiere a su alusión a los procedimientos administrativos sancionadores, sin necesidad de agotar el plazo de cinco meses al que hace referencia el art. 161.2 CE.

Alega que la Comunidad de Madrid ostenta competencia exclusiva en materia de “[p]rocedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia” (art. 26.1.3 EAM). Reconoce que, como tal, la organización propia de la Comunidad de Madrid en materia de protección de las personas LGTBI carece *a priori* de especialidades que justifiquen la introducción de un precepto como el impugnado. Ahora bien, recuerda que, según la doctrina constitucional, la competencia para la regulación del procedimiento administrativo es una competencia conexas con la competencia en la materia sustantiva correspondiente, de modo que el art. 149.1.18 CE permite que quien ostente la competencia *ratione materiae* establezca normas procedimentales especiales en función de su regulación propia, siempre y cuando se respeten las reglas del procedimiento administrativo establecidas por el Estado en el marco de sus competencias. Señala, en este sentido, que la Ley 18/2023, a través de la cual se introduce en la Ley 3/2016 el apartado impugnado, ha sido aprobada en ejercicio de las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de promoción y ayuda a grupos sociales necesitados de especial atención (art. 26.1.23 EAM), sanidad e higiene (art. 27.4 EAM), gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (art. 28.1.1 EAM), materia laboral (art. 28.1.12 EAM) y enseñanza (art. 29 EAM). Deriva de ello que la Comunidad de Madrid ostenta suficiente competencia por razón de la materia para regular especialidades de carácter procedimental, que serán únicamente aplicables, como es obvio, a los procedimientos administrativos sancionadores que se susciten dentro del ámbito subjetivo, objetivo y territorial de aplicación de la Ley 3/2016, delimitado en sus arts. 1 y 2.

Descartada así la existencia de vulneración directa del art. 149.1.18 CE, la representación

procesal de la Comunidad de Madrid niega también la existencia de inconstitucionalidad mediata o indirecta, ya que, según argumenta, el precepto impugnado respeta la regulación del procedimiento administrativo común establecida por el Estado. Aduce en este sentido, en primer lugar, que el art. 68.2 de la Ley 3/2016, asimismo introducido por la Ley 18/2023, dispone que la potestad sancionadora se ejercerá de conformidad con lo dispuesto en las leyes 39/2015 y 40/2015, de 1 de octubre. En segundo lugar, indica que no hay contradicción con lo previsto en la Ley estatal 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, a la que se remite el art. 68.1 de la Ley 3/2016, y que regula en sus arts. 76 a 82 el régimen sancionador en materia de protección de los derechos de las personas LGTBI, pues en tales preceptos no se incluye ninguna norma relativa a la condición de interesado en los procedimientos administrativos sancionadores y, por el contrario, se habilita expresamente a las comunidades autónomas para que desarrollen dicho régimen sancionador (art. 76.1). En tercer y último lugar, el letrado de la Comunidad de Madrid niega por extenso que exista contradicción con lo previsto en el art. 4.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en conjunción con el art. 31.2 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y no discriminación.

Argumenta, en este último punto, que el art. 4.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, atribuye la condición de interesado a las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales “en los términos que la Ley reconozca”; y que, por su parte, el art. 31.2 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, no dice que las entidades defensoras de los derechos humanos tendrán en todo caso la condición de interesadas en los procedimientos administrativos relativos a la materia de igualdad y no discriminación, sino que “podrán tener” dicha condición, de lo cual se infiere que la misma dependerá de las circunstancias de cada caso concreto, además de que se refiere a todos los procedimientos administrativos relativos a la igualdad y no discriminación, mientras que el precepto impugnado se refiere única y exclusivamente a los procedimientos administrativos sancionadores. En cuanto a esto último, la representación procesal de la Comunidad de Madrid sostiene que los terceros distintos de las personas inculpadas no tienen por qué tener necesariamente la condición de interesado en los procedimientos administrativos sancionadores, ni siquiera cuando son denunciante, perjudicados o víctimas de las presuntas infracciones administrativas, puesto que el ejercicio del *ius puniendi* que se opera a través de ese procedimiento no les afecta, lo que encontraría reflejo en el art. 62.5 LPACAP. Cita a este respecto jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo conforme a la cual la legitimación depende de un juicio casuístico acerca de la existencia de un interés legítimo en la pretensión ejercitada, sin que tal interés legítimo exista por el mero hecho de que el sujeto de que se trate haya actuado como denunciante.

Sostiene que, a la luz de esta jurisprudencia del Tribunal Supremo, el apartado impugnado puede interpretarse de manera conforme con el art. 4.2 de la Ley 39/2015 y con el art. 31.2 de la Ley 15/2022, entendiendo que dicho precepto autonómico se limita a aclarar que las asociaciones y organizaciones en él referidas no tienen, por el mero hecho de ser tales, la condición de interesado en los procedimientos administrativos sancionadores de manera general, automática e incondicionada por ministerio de la ley, sin perjuicio de que, de manera

casuística, se les pueda reconocer dicha condición de interesado, previa justificación ante el órgano instructor del expediente sancionador del derecho o interés cualificado que les legitima para actuar en dicho procedimiento, ya sea en defensa del interés individual (para lo cual necesitarán tener expresamente otorgada la representación por la persona afectada) o del interés colectivo.

Según la representación procesal de la Comunidad de Madrid, la matización que ha introducido la nueva letra d) del art. 65 de la Ley 3/2016, adicionada por la Ley 18/2023, no solo no es inconstitucional, sino que además es necesaria, porque, si no existiera, la interpretación extensiva que subyace en el recurso de inconstitucionalidad permitiría sobrepasar los límites actuales de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la propia legislación estatal que regula la condición de interesado en los procedimientos administrativos sancionadores, reconociendo sistemáticamente a este tipo de entidades la posibilidad de personarse como interesados en cualquier procedimiento de este tipo, con o sin autorización de la persona o personas afectadas, formular alegaciones, aportar documentos y pruebas, interponer recursos administrativos y judiciales contra la resolución que se dicte, etc., aun sin tener el interés cualificado que exige la jurisprudencia para ello. Desde este punto de vista, señala que el precepto tendría únicamente la finalidad de positivizar la jurisprudencia del Tribunal Supremo, previniendo así los posibles excesos de la actuación de dichas entidades en los procedimientos administrativos sancionadores de competencia de la Comunidad de Madrid que se puedan producir en la práctica.

8. Mediante diligencia de ordenación de la Secretaría del Pleno de 23 de septiembre de 2024 se acordó que, próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión del precepto impugnado, se oyese a las partes personadas – abogado del Estado, letrado de la Comunidad de Madrid y letrada de la Asamblea de Madrid– para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

Las representaciones procesales de la Comunidad de Madrid y de la Asamblea de Madrid interesaron el levantamiento de la suspensión mediante sendos escritos registrados el 1 de octubre de 2024. El abogado del Estado interesó el mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada por escrito registrado el día 3 de octubre de 2024.

9. Por ATC [127/2024](#), de 19 de noviembre, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó mantener la suspensión del apartado d) del art. 65 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, en la redacción dada por el apartado décimo cuarto *ter* del artículo único de la Ley de la Asamblea de Madrid 18/2023, de 27 de diciembre.

10. Mediante providencia de 8 de abril de 2025 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 9 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes

El presidente del Gobierno de la Nación ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra el apartado décimo cuarto *ter* del artículo único de la Ley de la Asamblea de Madrid 18/2023, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley 3/2016, de 22 de julio, de protección integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid. En concreto, el recurso impugna el apartado d) de la nueva redacción del art. 65 de la Ley 3/2016, que establece lo siguiente (se reproduce en su contexto para facilitar su comprensión):

“Art. 65. Concepto de interesado

Tendrán la condición de interesados en el procedimiento administrativo:

- a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
- b) Las asociaciones, entidades y organizaciones representativas de los colectivos LGTBI y aquellas que tengan por objeto la defensa y promoción de derechos humanos serán titulares de intereses legítimos colectivos. Estas últimas en caso de representar a una víctima o perjudicado en particular deberán contar con su permiso explícito.
- c) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
- d) Lo previsto en el apartado b) de este artículo no será de aplicación a los procesos penales ni a los procedimientos administrativos sancionadores”.

Como con mayor detalle se ha expuesto en los antecedentes, el planteamiento del recurso de inconstitucionalidad es de naturaleza estrictamente competencial. La demanda reprocha al apartado impugnado la invasión de las competencias exclusivas del Estado para dictar legislación procesal (art. 149.1.6 CE) y para regular el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE).

La Asamblea de Madrid y la Comunidad de Madrid niegan la infracción del art. 149.1.18 CE argumentando, de una parte, que la comunidad autónoma goza de competencias *ratione materiae* que dan cobertura a la especialidad procedimental impugnada y, de otro lado, que no incurre en contradicción insalvable con la legislación estatal sobre procedimiento administrativo común. Además, la representación procesal de la Asamblea de Madrid se opone a la alegada infracción del art. 149.1.6 CE, argumentando que el precepto impugnado ha sido dictado en ejercicio de las competencias autonómicas en materia de promoción y ayuda de grupos sociales necesitados de especial protección (art. 26.1.23 EAM) y que, por lo tanto, ha de considerarse que

guarda conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo de la Comunidad de Madrid, tal y como exige el art. 149.1.6 CE.

2. *Delimitación del alcance y sentido del apartado impugnado*

Antes de entrar a examinar las tachas de inconstitucionalidad denunciadas en el recurso es necesario, a los efectos de clarificar nuestra respuesta, delimitar el alcance y sentido del precepto impugnado, especialmente a la vista de que este último aspecto ha suscitado divergentes interpretaciones entre las partes.

a) La Ley de la Asamblea de Madrid 3/2016, de 22 de julio, aprobada con invocación de las competencias previstas en los arts. 26.1.23, 27.4, 28.1, apartados 1 y 12, y 29 EAM, tiene por finalidad, a tenor de su preámbulo, “establecer un marco normativo adecuado para garantizar el derecho de toda persona en la Comunidad de Madrid a no ser discriminada por razón de su identidad o expresión de género”, así como garantizar “una protección efectiva por parte de la Administración de la Comunidad de Madrid a personas que sean víctimas de discriminación y delitos de odio, o sufran trato discriminatorio, vejatorio o degradante por razón de su orientación sexual e identidad y/o expresión de género”.

Con tal propósito, la ley establece en su título II una serie de “[m]edidas contra las agresiones y delitos de odio por orientación sexual e identidad o expresión de género”, dentro de las que incluye medidas de apoyo (capítulo I), de prevención (capítulo II), de formación y sensibilización (capítulo III) y de tutela administrativa (capítulo IV). En este último bloque es en el que se ubica el art. 65, referido al concepto de interesado, cuyo último apartado se encuentra ante nosotros impugnado.

El art. 65 d) no existía en la versión original de la Ley 3/2016, sino que fue introducido –como única modificación sustantiva del art. 65– en virtud de la modificación operada por la Ley de la Asamblea de Madrid 18/2023, de 27 de diciembre, dictada con invocación de los mismos títulos competenciales que aquella. Según el preámbulo de la Ley 18/2023, la modificación legislativa acometida pretende corregir ciertos “excesos” de la redacción original de la ley para “evitar que la causa de la igualdad ante la ley y la no discriminación se convierta en un instrumento de ‘ingeniería social’, que confunda ciertas doctrinas de parte con los derechos fundamentales, en cuya defensa están comprometidos todos los españoles”.

b) Sentado lo anterior, hemos de dilucidar cuál es el sentido del apartado d) impugnado. Este indica que “no será de aplicación a los procesos penales ni a los procedimientos administrativos sancionadores” lo previsto en el apartado b) del mismo art. 65. Dicho apartado b) establece que las asociaciones, entidades y organizaciones a las que alude “serán titulares de intereses legítimos colectivos” (aclarando además que, en caso de representar a una víctima o perjudicado en particular, deberán contar con su permiso explícito), resultando indiscutible, dada la rúbrica general del art. 65 (“Concepto de interesado”), que tal reconocimiento se hace precisamente a los efectos de atribuir a esos sujetos la condición de interesados en el procedimiento

administrativo. Al mismo tiempo, ambos apartados coexisten con los apartados a) y c) del mismo art. 65, conforme a los cuales tendrán la condición de interesados en el procedimiento administrativo, respectivamente, “[q]uienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos” y “[l]os que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte”.

A la vista de lo anterior, resulta claro que la regla impugnada afecta a la determinación de si las asociaciones, entidades y organizaciones en cuestión son titulares de intereses legítimos colectivos a los efectos de ostentar la condición de interesadas en los procedimientos administrativos sancionadores y de parte en los procesos penales. Sin embargo, no lo hace, como sostiene la demanda, excluyendo radicalmente dicha posibilidad, sino –como postula el letrado de la Comunidad de Madrid– eliminando el reconocimiento *ex lege* de intereses legítimos colectivos que realiza el apartado b) en su favor para el resto de los procedimientos, con la finalidad de que la decisión acerca de su legitimación se remita, en los términos de los apartados a) y c), a un juicio casuístico acerca de la existencia de derechos subjetivos o intereses legítimos (individuales o colectivos) en cada proceso penal o procedimiento administrativo sancionador concreto que se suscite dentro del ámbito subjetivo, objetivo y territorial de aplicación de la Ley 3/2016.

3. Sobre la alegada invasión de la competencia estatal en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE)

a) Síntesis de la controversia

Mediante el primer motivo del recurso, el abogado del Estado sostiene que el apartado impugnado está viciado de inconstitucionalidad, en lo que hace a su referencia a los “procesos penales”, porque invade las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE). Argumenta que el precepto viene a regular la legitimación activa en tales procesos y que, por lo tanto, contiene una regla de carácter procesal, cuya aprobación corresponde exclusivamente al Estado al no existir peculiaridad de Derecho sustantivo autonómico que la justifique. Adicionalmente, sostiene la demanda que el mismo motivo de inconstitucionalidad concurre porque el contenido del apartado impugnado es incompatible con el apartado 3 del art. 109 *bis* LECrim.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, la Comunidad de Madrid no se opone en sus alegaciones a este motivo de impugnación. Sí lo hace la Asamblea de Madrid, argumentando que el apartado impugnado regula una especialidad procesal en términos permitidos por el art. 149.1.6 CE, en tanto que ha sido dictado en ejercicio de las competencias autonómicas en materia de promoción y ayuda de grupos sociales necesitados de especial protección (art. 26.1.23 EAM) y que, por lo tanto, ha de considerarse que guarda conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo de la Comunidad de Madrid.

b) Doctrina constitucional sobre el reparto competencial en materia de legislación procesal

Como acaba de indicarse, existe acuerdo entre las partes acerca del carácter procesal del apartado impugnado. No alberga dudas al respecto este tribunal, teniendo en cuenta que, como hemos indicado en el fundamento jurídico 2, tal apartado contiene una regla atinente, por lo que ahora interesa, al reconocimiento (en realidad, al no reconocimiento) *ex lege* de la titularidad de intereses legítimos colectivos a determinadas agrupaciones a los explícitos efectos de atribuirles la condición de parte (“interesado”, en la dicción del precepto) en determinados procesos penales. Estamos ante una norma llamada a surtir efectos en el proceso, como este tribunal ha indicado en otros supuestos –cercanos al presente– en los que las normas autonómicas impugnadas regulaban supuestos de legitimación procesal (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20, y 83/1986, de 28 de abril, FJ 2). Por lo tanto, para resolver la impugnación deviene relevante la muy reiterada doctrina constitucional sobre la distribución de competencias en materia procesal, doctrina que parte de las SSTC 71/1982 y 83/1986 citadas, y que se ha mantenido esencialmente inalterada desde entonces.

De acuerdo con el artículo 149.1.6 CE, la legislación procesal es una “competencia general” del Estado [SSTC 80/2018, de 5 de julio, FJ 5 a), y 13/2019, de 31 de enero, FJ 2 b)], lo que responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales (SSTC 71/1982, FJ 20; 83/1986, FJ 2; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4, y, entre las más recientes, 72/2021, de 18 de marzo, FJ 5). Al mismo tiempo, la legislación procesal puede ser asumida como competencia autonómica, si bien que “de orden limitado”, pues está “circunscrita a ‘las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas’” [SSTC 80/2018, FJ 5 a), y 13/2019, FJ 2 b)].

Este tribunal ha reiterado que dicha salvedad competencial en favor de las comunidades autónomas no puede ser interpretada de modo tal que quede vacía de contenido la competencia general del Estado sobre la legislación procesal. Así, “la competencia asumida por las comunidades autónomas al amparo de la salvedad recogida en el artículo 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el artículo 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión ‘necesarias especialidades’ del citado precepto constitucional, tan solo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia comunidad autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las comunidades autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengán requeridas por estas” [SSTC 47/2004, FJ 4; 2/2018, de 11 de enero, FJ 4; 80/2018, FJ 5 a), y 13/2019, FJ 2 b)].

Corresponde “al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables, cuando menos siempre que del propio examen de la ley no se puedan desprender o inferir esas ‘necesarias especialidades’” [SSTC 127/1999, de 1 de julio, FJ 5; 47/2004, FJ 4; 21/2012, de 16 de febrero, FJ 7, y 80/2018, FJ 5 a)]. Para realizar tal justificación han de completarse tres operaciones. Primero, “ha de determinarse cuál es el Derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades”; segundo, “hay que señalar respecto de qué legislación procesal estatal y, por tanto, general o común, se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico”; y, finalmente, “ha de indagarse si, entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales incorporadas por el legislador autonómico en la norma impugnada, existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales” [STC 80/2018, FJ 5 a), citando las SSTC 47/2004, FJ 5, y 2/2018, FJ 4].

c) Enjuiciamiento

De acuerdo con la doctrina transcrita, hemos de determinar si la norma procesal recogida en el apartado impugnado constituye o no una especialidad derivada de las “particularidades del Derecho sustantivo” de la Comunidad de Madrid, teniendo en cuenta que la justificación de este extremo corresponde a quienes asuman la defensa de la ley impugnada, salvo que del propio examen de esta se puedan desprender o inferir esas necesarias especialidades.

La Asamblea de Madrid se ha limitado en este punto a defender que el apartado impugnado ha sido aprobado con suficiente cobertura en las competencias autonómicas en materia de “[p]romoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación” (art. 26.1.23 EAM) de acuerdo con lo establecido por el art. 148.1.20 CE, y argumenta que ello permitiría considerar que estamos ante una especialidad que guarda conexión directa con las “particularidades del Derecho sustantivo” autonómico, tal y como exige el art. 149.1.6 CE. Sin embargo, nada en absoluto ha indicado la Asamblea de Madrid acerca de la concreta particularidad de Derecho sustantivo propio que justificaría la aprobación de la regla que ahora enjuiciamos. Tampoco aprecia este tribunal que exista una particularidad sustantiva tal en la citada Ley 3/2016 ni en ninguna otra previsión del Derecho propio de la Comunidad de Madrid –que, si bien se mira, difícilmente podría contener particularidades sustantivas de relevancia a estos efectos, por corresponder la legislación penal al Estado sin excepción alguna ex art. 149.1.6 CE–. Por esta razón hemos de concluir que, por lo que hace a su referencia a los procesos penales, el apartado impugnado incurre en incompetencia, pues está vedado al legislador autonómico decidir qué previsiones resultan o no de aplicación al proceso penal, lo que nos lleva a estimar el recurso en este punto.

4. *Sobre la alegada invasión de la competencia estatal en materia de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE)*

A) Síntesis de la controversia

La demanda sostiene que el apartado impugnado es contrario al concepto de interesado que resulta de la lectura conjunta del art. 4.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y del art. 31.2 de la Ley 15/2022, de 12 de julio; preceptos ambos aprobados por el legislador estatal invocando su competencia para regular el procedimiento administrativo común y que, a diferencia del precepto impugnado, no excluyen a los procedimientos administrativos sancionadores cuando atribuyen la condición de interesado a asociaciones, entidades y organizaciones. Esa contradicción entre legislación autonómica y estatal determinaría, según el recurso, la inconstitucionalidad mediata de la primera por infracción de la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE).

Se oponen a este motivo de impugnación tanto la Asamblea de Madrid como la Comunidad de Madrid. La primera sostiene que el apartado impugnado (i) se limita a establecer una especialidad procedimental ligada a la regulación sustantiva aprobada por la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias sobre asistencia social y (ii) que, en todo caso, resulta compatible con la legislación estatal si se interpreta de manera conjunta con el art. 68 de la misma Ley 3/2016, también modificado por la Ley 18/2023. Por su parte, la Comunidad de Madrid refuta el vicio competencial denunciado argumentando, como por extenso se ha indicado en los antecedentes, que (i) la comunidad autónoma goza de competencias *ratione materiae* que dan cobertura a la especialidad procedimental impugnada y (ii) que no incurre en contradicción insalvable con el art. 31.2 de la Ley 15/2022 (leído en conjunción con el art. 4.2 de la Ley 39/2015), cuyo sentido y alcance discute.

B) Doctrina constitucional sobre la inconstitucionalidad mediata por infracción de la regulación del procedimiento administrativo común

Según acaba de recordarse, este segundo motivo de impugnación se formula en términos de inconstitucionalidad mediata o indirecta, en la medida en que la posible infracción constitucional no derivaría de la incompatibilidad directa del precepto autonómico impugnado con la Constitución, sino de su eventual contradicción con la normativa estatal sobre procedimiento administrativo común. Como se deriva de nuestra doctrina, el examen de este tipo de supuestos –de los que son paradigma, pero no expresión única, los que afectan a títulos competenciales básicos del Estado– exige determinar, en primer lugar, si la norma estatal que se reputa infringida por el precepto autonómico cuestionado ha sido legítimamente dictada por el Estado al amparo de sus competencias y, si así fuere, habrá entonces que determinar su concreto significado o alcance, con la finalidad de verificar si el precepto autonómico la contradice de modo efectivo e insalvable por vía interpretativa (por todas, STC 76/2022, de 15 de junio).

El análisis de estos extremos debe abordarse a la luz de la doctrina constitucional sobre el reparto de competencias para la regulación del procedimiento administrativo, por ser esta la materia que regulan tanto la norma autonómica impugnada como los preceptos estatales invocados como parámetro de contraste. Nuestra doctrina al respecto ha sido sintetizada en la

STC 55/2018, de 24 de mayo, FJ 4, en los términos siguientes:

«La competencia estatal relativa al “procedimiento administrativo común” (art. 149.1.18 CE) habilita la aprobación de “normas establecidas con carácter general y abstracto, para toda suerte de procedimientos” [STC 45/2015, FJ 6 c)]. En particular, los principios y reglas que “definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la administración” (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32), esto es, “la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto”: “iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos” (STC 50/1999, FJ 3). También abarca normas no estrictamente procedimentales, como las que “prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento” (STC 227/1988, FJ 32). En cualquier caso, no “toda previsión normativa que incide en la forma de elaboración de los actos administrativos, en su validez y en su eficacia o en las garantías de los administrados, debe ser considerada parte del procedimiento administrativo común, pues en tal caso se incluiría en este título competencial la mayor parte del Derecho Administrativo”; de la doctrina constitucional “no puede deducirse que forme parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto” (STC 50/1999, FJ 3).

La competencia en materia de procedimiento administrativo común incluye asimismo la aprobación de principios y reglas sobre cualquiera de aquellas cuestiones, pero establecidas con un grado intermedio de abstracción para alguna modalidad de actividad administrativa. Se trata de principios y “reglas de ‘procedimiento administrativo común singular’, entendido como el establecido también en la órbita del artículo 149.1.18 CE y de manera abstracta, pero para una forma específica de potestad o actividad de la administración (STC 45/2015, FJ 6 c), citando la STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 8, en relación con las normas de procedimiento de la Ley 38/2003, de 4 de junio, general de subvenciones)”.

De acuerdo con la STC 227/1988, FJ 32, la competencia para establecer el régimen de los “procedimientos administrativos especiales” aplicable a las diversas formas de la actividad administrativa *ratione materiae* “es conexa a las que, respectivamente, el Estado o las comunidades autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la administración”. En términos de la reciente STC 33/2018, de 12 de abril, “la regulación de estos procedimientos administrativos especiales no está, en nuestra Constitución, reservada al Estado... Por ello, en principio, ‘cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una comunidad autónoma, a esta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias’” [STC 33/2018, FJ 5 b), con cita de la STC 227/1988, FJ 32]. Lo mismo ocurre cuando las comunidades autónomas cuentan solo con atribuciones de desarrollo legislativo y ejecución; serán competentes también, como regla general, para regular los

correspondientes procedimientos administrativos especiales en el marco de las normas de procedimiento común (general o singular) que haya establecido el Estado ex art. 149.1.18 CE [STC 45/2015, FJ 6 b)].

No obstante, las bases de una materia “pueden alcanzar algún aspecto de estos procedimientos especiales si imponen criterios directamente vinculados a los objetivos sustantivos” de esa legislación básica, “sin descender a la previsión de trámites de pura gestión; las normas ordinarias de tramitación no pueden considerarse básicas” [STC 54/2017, FJ 7 b), refiriéndose a la legislación básica, en general, y las SSTC 45/2015, FJ 6 c); 53/2017, de 17 de mayo, FFJJ 3 y 5 b), y 143/2017, FJ 23, refiriéndose a las “bases medioambientales”, en particular].

Se sitúan extramuros del título “procedimiento administrativo común” (art. 149.1.18 CE) las regulaciones que, aun aplicables a clases enteras de procedimientos, se han adoptado en ejercicio de una competencia estatal más específica. Es el caso, por ejemplo, de los procedimientos de preparación y adjudicación de contratos públicos o de expropiación forzosa; respecto de estos el Estado cuenta con competencias normativas de diverso alcance en materia de contratación administrativa (art. 149.1.18 CE; STC 237/2015, de 19 de noviembre, FJ 7) y expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE; STC 251/2006, de 25 de julio, FJ 5), respectivamente».

C) Enjuiciamiento

La demanda invoca como parámetro de contraste el art. 4.2 de la Ley 39/2015 y el art. 31.2 de la Ley 15/2022, cuya interpretación conjunta propugna y cuyo tenor literal es el siguiente (se reproducen en su contexto para facilitar su comprensión):

Art. 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (“Concepto de interesado”):

“1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.

b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la ley reconozca.

3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derechohabiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento”.

Art. 31 de la Ley 15/2022, de 12 de julio (“Actuación administrativa contra la discriminación”):

“1. Cuando una autoridad pública, con ocasión del ejercicio de sus competencias, tenga conocimiento de un supuesto de discriminación de los previstos en esta ley, deberá, si es competente, incoar el correspondiente procedimiento administrativo, en el que se podrán acordar las medidas necesarias para investigar las circunstancias del caso y adoptar las medidas oportunas y proporcionadas para su eliminación o, en caso de no serlo, comunicar estos hechos de forma inmediata a la administración competente, de acuerdo con lo establecido en las leyes administrativas.

2. A los efectos de lo establecido en el artículo 4.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, los sindicatos, las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos, las organizaciones de personas consumidoras y usuarias y las asociaciones y organizaciones legalmente constituidas que tengan entre sus fines la defensa y promoción de los derechos humanos y cumplan los requisitos fijados en el artículo 29 de la presente ley, podrán tener la consideración de interesado en los procedimientos administrativos en los que la administración tenga que pronunciarse en relación con una situación de discriminación prevista en esta ley, siempre que cuenten con la autorización de la persona o personas afectadas. No será necesaria esta autorización cuando las personas afectadas sean una pluralidad indeterminada o de difícil determinación, sin perjuicio de que quienes se consideren afectados puedan también participar en el procedimiento”.

a) Legitimidad competencial de las normas estatales invocadas como parámetro de contraste

La cobertura competencial propuesta por las partes o enunciada por la ley puede ser, desde luego, indicativa, pero, naturalmente, no vincula al Tribunal Constitucional (STC 45/2015, de 5 de marzo, FJ 3). De ahí que, aunque no haya sido discutido en este proceso, debamos comenzar el enjuiciamiento constatando que los arts. 4.2 de la Ley 39/2015 y 31.2 de la Ley 15/2022 han sido aprobados por el Estado con cobertura competencial suficiente en el art. 149.1.18 CE.

Así sucede, en primer lugar, con el art. 4.2 de la Ley 39/2015, precepto que con toda evidencia contiene una regla de procedimiento administrativo común. Dicha cobertura competencial resulta no tanto de que el legislador estatal haya invocado, al aprobar esta previsión, el art. 149.1.18 (disposición final primera de la Ley 39/2015), como del hecho de que la regulación de la condición de interesado en el procedimiento forma parte del núcleo del régimen del procedimiento administrativo común cuya regulación corresponde al Estado. Y ello porque ninguna cuestión más decisiva puede haber, en punto a establecer “las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento” (SSTC 227/1988, 50/1999, y 130/2013, por todas), que la relativa a la definición del concepto de interesado, esto es, de sujeto habilitado para ser parte en las relaciones jurídicas de carácter procedimental entabladas con la administración.

Por su parte, el art. 31.2 de la Ley 15/2022 contiene una norma de procedimiento administrativo especial por razón de la materia que encuentra también cobertura competencial en el art. 149.1.18 CE, pues en virtud de este título el Estado puede establecer normas comunes de procedimiento específicas para procedimientos administrativos *ratione materiae*, si impone criterios directamente vinculados a los objetivos sustantivos de esa legislación estatal, sin desarrollar o regular trámites de pura gestión o normas ordinarias de tramitación [STC 55/2018, FJ 4 b)]. En este sentido cabe señalar que el art. 31 de la Ley 15/2022, intitulado “Actuación administrativa contra la discriminación”, establece, invocando el art. 149.1.18 CE (disposición final octava, apartado décimo) normas de procedimiento administrativo concebidas por el legislador como “garantías del derecho a la igualdad de trato y no discriminación” (pues tal es la nomenclatura del capítulo I del título II de dicha Ley, en el que se encuadra el citado art. 31). A su vez, la Ley 15/2022 fue aprobada por el legislador estatal invocando, por lo que hace al grueso de su contenido, la competencia del Estado para regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), sin que en este proceso se haya suscitado controversia respecto de esta cobertura competencial ni aprecie tampoco este tribunal razones para dudar de ella a los efectos de efectuar el juicio de inconstitucionalidad mediata que ahora nos incumbe. El art. 31.2 de la Ley 15/2022 ha de considerarse, en definitiva, una norma de procedimiento administrativo especial que es instrumental o conexas al régimen sustantivo de lucha contra la discriminación establecido por la Ley 15/2022.

b) Contenido de las normas estatales invocadas como parámetro de contraste

Confirmada así la cobertura competencial de los preceptos estatales invocados en la demanda como parámetro de contraste, a continuación hemos de dilucidar cuál es su sentido y alcance. Según se ha detallado en los antecedentes de esta sentencia, el abogado del Estado considera que mediante el art. 31.2 de la Ley 15/2022, en conexión con el art. 4.2 de la Ley 39/2015, el legislador estatal ha pretendido atribuir la condición de interesado a las asociaciones, entidades y organizaciones que tengan entre sus fines la promoción de los derechos humanos en todos los procedimientos administrativos relativos a situaciones de discriminación previstas en la Ley 15/2022. Se opone a tal lectura el letrado de la Comunidad de Madrid, que afirma que el citado art. 31.2 no realiza dicha atribución de la condición de interesado en todo caso, sino que se limita a establecer que las asociaciones, entidades y organizaciones en cuestión “podrán tener” dicha condición, debiendo entenderse que ello dependerá de si, en las circunstancias del caso concreto, las agrupaciones de que se trate ostentan un derecho subjetivo o un interés legítimo (individual o colectivo), cosa que deberá apreciar el órgano administrativo tramitador del procedimiento.

La interpretación propuesta por la representación procesal de la Comunidad de Madrid no puede ser acogida, pues la misma, además de vaciar de contenido lo previsto en el art. 31.2 de la Ley 15/2022 (que devendría una mera reiteración de lo ya previsto en el art. 4.2 de la Ley 39/2015), resulta claramente contraria a su espíritu y finalidad. La Ley 15/2022 ha pretendido, en garantía del derecho a la igualdad de trato y no discriminación, remover los obstáculos que pudiesen

existir para la participación de determinadas asociaciones y organizaciones en los procedimientos administrativos relativos a situaciones de discriminación previstas en la propia ley. En este sentido debe leerse el preámbulo cuando afirma que “[e]l título II fija en su capítulo I las garantías del derecho a la igualdad de trato y no discriminación, definiendo qué medidas de protección comprende [...] así como disposiciones relativas a la tutela judicial y actuación administrativa contra la discriminación, reconociendo en ambos ámbitos respectivamente, una legitimación colectiva a una serie de entidades y organizaciones que tengan entre sus fines la defensa y protección de los derechos humanos”. Resulta evidente, por lo demás, que la condición de interesado atribuida a estos colectivos se hace para cualesquiera procedimientos administrativos (incluidos los sancionadores), pues el art. 31.2 no se refiere a ellos para excluirlos, a diferencia de lo que hace, precisamente, el art. 30.3 de la misma Ley 15/2022 al establecer reglas relativas a la carga de la prueba; encontrándose estos dos preceptos dentro del capítulo I (“Garantías del derecho a la igualdad de trato y no discriminación”) del título II (“Defensa y promoción del derecho a la igualdad de trato y no discriminación”) de la Ley 15/2022.

En definitiva, el art. 31.2 de la Ley 15/2022, en conexión con el art. 4.2 de la Ley 39/2015, reconoce *ex lege* la condición de interesados de las asociaciones y agrupaciones a los que se refiere para todos los procedimientos administrativos, incluidos los sancionadores, relativos a situaciones de discriminación previstas en la propia ley.

c) Contradicción efectiva e insalvable entre la norma impugnada y la legislación estatal

Para que exista inconstitucionalidad mediata o indirecta es preciso que exista contradicción entre la norma autonómica impugnada y la estatal invocada como parámetro de contraste, contradicción que ha de ser efectiva e insalvable por vía interpretativa. La doctrina constitucional ha reiterado, en cuanto a esto último, que si existiese una interpretación que eliminase la contradicción entre ambas normas “el principio de conservación de la ley (SSTC 63/1982, de 20 de octubre y 16/1998, de 26 de enero) habilita a este tribunal para concluir que, de esa manera interpretada, la norma impugnada no sería contraria al orden constitucional de competencias” (por todas, STC 113/2010, de 24 de noviembre, FJ 2).

Según hemos indicado en el fundamento jurídico 2, el art. 65 d) de la Ley 3/2016, en la redacción dada por la Ley 18/2023, niega que en los procedimientos administrativos sancionadores relativos a situaciones de discriminación las asociaciones y agrupaciones a los que alude sean titulares *ex lege* de intereses legítimos colectivos a los efectos de su consideración como interesados. Esta previsión contradice abiertamente lo establecido en el art. 31.2 de la Ley 15/2022, que, como acabamos de señalar, reconoce *ex lege* la condición de interesados a tales asociaciones y agrupaciones en todos los procedimientos, incluidos los sancionadores, relativos a las situaciones de discriminación previstas en la propia ley.

Se trata de una contradicción real y efectiva que, a diferencia de lo que postulan la Asamblea de Madrid y el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, no puede ser salvada a través de

los instrumentos que proporciona la hermenéutica jurídica. En efecto, no elimina la contradicción el hecho de que el art. 68 de la Ley 3/2016, también modificado por la Ley 18/2023, establezca que “la potestad sancionadora que corresponda según la normativa vigente se ejercerá de conformidad con lo que disponen la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del régimen jurídico de las administraciones públicas”. El art. 68 coexiste con la regla del art. 65 d) de la Ley 3/2016, sin que sea plausible entender que esta haya pretendido ser desactivada por el legislador autonómico a través de la citada remisión a la legislación estatal. Tampoco desaparece la contradicción detectada por el hecho, alegado por la representación procesal de la Comunidad de Madrid, de que el apartado impugnado no entre en contradicción con los arts. 76 a 82 de la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, preceptos que nada dicen sobre la condición de interesado en los procedimientos administrativos sancionadores. Más aún, ha de señalarse que dicha cuestión sí se regula específicamente en el art. 63.2 de la citada ley estatal, en unos términos además muy similares a los del art. 31.1 de la Ley 15/2022. Por último, tampoco es relevante que, con carácter general, la jurisdicción ordinaria venga entendiendo –en aplicación, debemos puntualizar, del régimen general de legitimación del art. 4 de la Ley 39/2015– que los terceros distintos de las personas inculpadas solo ostentan la condición de interesadas en los procedimientos administrativos sancionadores cuando, en el caso concreto, estos ostenten un interés legítimo en la pretensión ejercitada. Que ello sea así en general en nada obsta a la existencia de una regla especial –la del art. 31.2 de la Ley 15/2022– que, aprobada por el Estado en el ámbito de sus competencias, establece una regla de legitimación más generosa que las comunidades autónomas han de respetar cuando establezcan sus propias normas de procedimiento administrativo *ratione materiae*.

Por los motivos expuestos, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad del apartado impugnado en cuanto se refiere a los procedimientos administrativos sancionadores, y con ello del precepto en su totalidad.

Fallo

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar el recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del apartado d) del art. 65 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de protección integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid, en la redacción dada por el apartado décimo cuarto *ter* del artículo único de la Ley 18/2023, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley 3/2016, de 22 de julio.

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

Dada en Madrid, a nueve de abril de dos mil veinticinco.

Votos particulares

1. Voto particular que formula el magistrado don José María Macías Castaño a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4926-2024

De conformidad con lo dispuesto en el art. 90.2 LOTC, y con el máximo respeto al criterio asumido por la mayoría del Pleno, me veo en la obligación de mostrar mi disconformidad con el sentido de la sentencia aprobada, por las razones que seguidamente expongo, que debieron determinar la desestimación de este recurso.

I

1. Los términos de la controversia planteada en el recurso pueden expresarse de manera sintética.

2. Tras la reforma llevada a cabo por la Ley 18/2023, de 27 de diciembre, el art. 65 d) de la Ley 3/2016 de 22 de julio, de protección integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid, establece que: “d) Lo dispuesto en el apartado b) de este artículo no será de aplicación a los procesos penales ni a los procedimientos administrativos sancionadores”. Por su parte, el apartado b) de este precepto, que regula la condición de “interesados en el procedimiento administrativo”, dice expresamente lo siguiente: “b) Las asociaciones, entidades y organizaciones representativas de los colectivos LGTBI y aquellas que tengan por objeto la defensa y promoción de derechos humanos serán titulares de intereses legítimos colectivos. Estas últimas en caso de representar a una víctima o perjudicado deberán contar con su permiso explícito”.

3. El Gobierno de España ha interpuesto este recurso por entender que la nueva redacción del art. 65 d) de la Ley 3/2016 invade competencias exclusivas del Estado en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE) y de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE). En cuanto al ámbito procesal, considera que se trata de una norma que regula la legitimación activa en el proceso penal, es decir, que contiene una regla procesal cuya competencia exclusiva corresponde al Estado, además de ser contraria a lo dispuesto en el art. 109 *bis*.3 LECrim. En cuanto al ámbito administrativo, considera que el precepto impugnado contraviene lo dispuesto en el art. 4.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y en el art. 31.2 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, que regulan el concepto de interesado en determinados procedimientos administrativos, pero que, en ningún caso, establecen excepción alguna sobre el concepto de interesado en el procedimiento administrativo sancionador, como sí hace la norma madrileña.

4. La ponencia asume el criterio de la demanda, por los motivos expuestos en los fundamentos jurídicos 3 y 4, que damos por reproducidos.

II

5. El fundamento de mi discrepancia se centra, sintéticamente, en que el precepto impugnado es manifiestamente inocho para invadir competencias estatales ni entra en contradicción con la normativa del Estado. Subsidiariamente, y en todo caso, el precepto admite una interpretación conforme con la Constitución (SSTC 76/1996, de 30 de abril, FJ 5, y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 18, entre otras muchas) que, como es conocido, conllevaría igualmente la desestimación del recurso.

6. Antes de desarrollar las razones concretas de mi discrepancia, debo señalar mi conformidad con lo expuesto en el último párrafo del fundamento jurídico 2 de la sentencia mayoritaria, que hubiera permitido alcanzar la conclusión que sostengo en este voto particular. Me refiero a que la norma impugnada no excluye de forma radical la consideración de interesado a las asociaciones y entidades a que se refiere el art. 65 b), sino que remite a un juicio casuístico acerca de la existencia de derechos subjetivos o intereses legítimos en cada proceso que se suscite en el ámbito de aplicación de la ya citada Ley 3/2016. Lo cual tiene una especial relevancia en el plano administrativo, como luego expondré.

7. En cuanto a la competencia sobre la legislación procesal (art. 149.1.6 CE), hay que destacar que el art. 65 de la Ley 3/2016 no regula ninguna cuestión relativa al proceso penal. Como se expone en su encabezamiento, este precepto describe el concepto de interesado “en el procedimiento administrativo”. Por lo tanto, que el apartado d) excluya la aplicación de este precepto a los procesos penales puede resultar –sin duda lo es– superfluo o redundante, pero no es, ni mucho menos, contrario a la norma estatal, sencillamente porque la exclusión permite afirmar, sin lugar a dudas, que en esta materia debe regir la normativa procesal penal, es decir, el art. 109 *bis*.3 LECrim. Como es conocido, el juicio de constitucionalidad que corresponde a este tribunal “no lo es de técnica legislativa” [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c), y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4], ni de “perfección técnica de las leyes” (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4), pues nuestro control “nada tiene que ver con su depuración técnica” (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5, y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4). Además, la mera referencia a que el precepto no resulta de aplicación en materia de proceso penal no se puede interpretar como una norma reguladora de una cuestión procesal, cuando nada regula al respecto y, precisamente por ello, puede ser perfectamente interpretada en sentido contrario, es decir, como una norma que respeta la competencia estatal en la materia, lo que permitiría una interpretación conforme con la Constitución que descartaría su inconstitucionalidad.

8. En cuanto a la competencia sobre procedimiento administrativo (art. 149.1.18 CE), no se observa la invasión competencial apreciada por la ponencia. Creo que nos encontramos ante un supuesto de normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutar una competencia legislativa sobre una materia atribuida a la comunidad autónoma (en relación con la promoción y ayuda a grupos sociales necesitados de especial atención, *ex art.* 26.1.23 EAM), desarrollada a través de la propia Ley 3/2016. Se trata, por tanto, de uno de los supuestos admitidos por este tribunal, según se expone en el FJ 4 B) de la ponencia, con cita y reseña de la STC 33/2018, de 12 de abril, FJ 5 b). Pero, además, no se observa tampoco una contradicción insalvable con la normativa estatal, como se afirma en la posición mayoritaria.

9. Así, el art. 4.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, considera interesados en el procedimiento administrativo a las “asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la ley reconozca”. Por lo tanto, habrá que estar a lo dispuesto en cada norma para el reconocimiento de un interés legítimo. Por su parte, el art. 31.2 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, cuando aborda la actuación administrativa contra la discriminación establece –en lo que ahora interesa– que estas asociaciones y entidades “podrán tener la consideración de interesado en los procedimientos administrativos en los que la administración tenga que pronunciarse en relación con una situación de discriminación prevista en esta ley, siempre que cuenten con la autorización de la persona o personas afectadas”. Por lo tanto, no existe una legitimación automática, *ex lege* o imperativa, sino potestativa, y siempre que se cuente con la autorización de la persona o personas afectadas.

10. Partiendo de lo anterior, se considera que el art. 65 b) no es contrario a los preceptos que se acaban de transcribir. No puede serlo respecto del art. 4.2 de la Ley 39/2015, que se remite a un desarrollo legal, al que habrá que estar en cada caso. Pero tampoco respecto del art. 31.2 de la Ley 15/2022. La ponencia aprobada afirma que este precepto “reconoce *ex lege* la condición de interesados de las asociaciones y agrupaciones a los que se refiere para todos los procedimientos administrativos, incluidos los sancionadores, relativos a situaciones de discriminación previstas en la propia ley”. No puedo estar más en desacuerdo. Como se ha expuesto, no puede haber una legitimación *ex lege* desde el mismo momento en que la norma emplea una fórmula claramente potestativa (“podrán”). Por lo tanto, habrá que estar al caso concreto para valorar si existe o no un interés legítimo que justifique la condición de interesado en el procedimiento administrativo correspondiente (que es la regla general descrita en el art. 4.1 de la Ley 39/2015). Desde este punto de vista, una vez más, el precepto impugnado resulta perfectamente inocuo. La exclusión del procedimiento administrativo sancionador no confiere ni elimina legitimación alguna, porque esta legitimación habrá de ser apreciada o no en el caso concreto. Por lo demás, la interpretación de la ponencia sobre el concepto de interesado no solo aborda una cuestión de legalidad ordinaria para fundamentar la inconstitucionalidad del precepto, sino que pudiera entenderse como contraria a la línea expuesta reiteradamente por el Tribunal Supremo.

11. En efecto, como se señala, entre otras muchas, en las SSTS 572/2020, de 28 de mayo, FJ 6, y 68/2019, de 17 de enero, FJ 2, con cita de otras anteriores, la condición de interesado está íntimamente ligada a la existencia de un interés legítimo, es decir, cuando la resolución que se dicte produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro, pero objetivable, para lo que habrá que acudir a cada supuesto concreto. En el ámbito del derecho administrativo sancionador, y como regla general, se ha negado la legitimación para la imposición de una sanción. Es decir, no existe un derecho subjetivo a obtener una sanción ni puede reconocerse un interés legítimo a que prospere una denuncia, sino, en su caso, a que el órgano administrativo desarrolle una actividad de investigación y comprobación suficiente a fin de constatar si se ha producido una conducta irregular que deba ser objeto de sanción. También

se ha reconocido legitimación cuando existe un concreto interés o incidencia de carácter patrimonial (por ejemplo, para el reconocimiento de daños o indemnizaciones, o para la obtención de medidas correctoras en defensa de la competencia), pero no cuando se invoca un mero interés o satisfacción moral. Por lo tanto, no existe, con carácter general, una legitimación automática para el procedimiento administrativo sancionador, ni siquiera cuando se tiene la condición de denunciante, sino un eventual interés legítimo a valorar en cada caso concreto. En consecuencia, la exclusión contenida en el art. 65 d) de la Ley 3/2016 resulta de nuevo, como ya se señaló, perfectamente inocua, porque esa exclusión permite afirmar que, en esta materia, rigen las reglas generales ya expuestas.

Madrid, a nueve de abril de dos mil veinticinco.