



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Voto particular que formula el magistrado José María Macías Castaño a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4926-2924.

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 expícito”*.
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. 149.1-6ª CE) y de procedimiento administrativo común (art. 149.1-18ª 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 FFJJ 3 y 4, que damos por reproducidos.

II

5. El fundamento de mi discrepancia se centra, sintéticamente, en que el precepto impugnado es manifiestamente inocuo 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 FJ 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. 149.1-6ª 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, apartado 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. 149.1-18ª 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. 26.1-23ª 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



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

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, 9 de abril de 2025

José María Macías Castaño