

STC 89/2024, de 5 de junio de 2024

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

S E N T E N C I A

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6706-2022, interpuesto por más de cincuenta diputados y diputadas del grupo parlamentario Vox en el Congreso, contra los arts. 4.4, 9.1, 13.2, 20.2, y 47, apartados 2, 3 d) y 4 d) de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. Han comparecido el Congreso de los Diputados, el Senado y el Gobierno. Solo este último ha formulado alegaciones. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Segoviano Astaburuaga.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro de este tribunal el 13 de octubre de 2022, el procurador de los tribunales don Antonio Ortega Fuentes, en representación de más de cincuenta diputados y diputadas del grupo parlamentario Vox en el Congreso, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (en adelante, Ley 15/2022), que se han citado en el encabezamiento. Dicha ley fue publicada en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 167, de 13 de julio de 2022.

El recurso se fundamenta, en síntesis, en las siguientes alegaciones:

a) Los recurrentes comienzan señalando que la Ley 15/2022 tiene como precedente el anteproyecto de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación que fue presentado el 7 de enero de 2011 y sobre el que el Consejo General del Poder Judicial emitió un informe el 24 de febrero de 2011, algunas de cuyas apreciaciones se siguen para la fundamentación del recurso.

Como consideración preliminar, la demanda recuerda, con cita de la STC 76/1983, de 5 de agosto, que, a pesar de que la Ley 15/2022 supone un desarrollo del derecho a la no discriminación contenido en el art. 14 CE, no se le puede exigir que tenga carácter orgánico, porque dicho precepto no figura entre los recogidos en la sección primera del capítulo II del título I de la Constitución española, que son los únicos que exigen ley orgánica, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 81.1 CE. No obstante, si algún derecho de los establecidos en los arts. 15 a 29 CE estuvieran directamente afectados por algún precepto de la Ley 15/2022, este debería tener carácter orgánico, como se argumentará en relación con el art. 13.2.

b) Entrando en el primer motivo de inconstitucionalidad, afirma que el art. 4.4 de la Ley 15/2022 vulnera los arts. 1.1, 16.1 y 103.1 CE, al imponer la perspectiva de género en las políticas públicas contra la discriminación. Con ello crea la obligación legal para todos los poderes públicos de implementar políticas públicas que incorporen la perspectiva de género en el tratamiento del fenómeno de la discriminación. Esa perspectiva puede o no ser compartida, pero no cabe discutir que es puramente ideológica, en el sentido de que parte de una determinada idea y concepción del mundo y de la sociedad discutida y discutible.

Argumenta que el Tribunal Constitucional ha declarado la neutralidad ideológica del Estado y de la administración pública, lo que impide establecer leyes que obliguen a los poderes públicos a basar su actuación en planteamientos ideológicos, en contra del pluralismo político reconocido por el art. 1.1 CE, la libertad ideológica garantizada por el art. 16.1 CE y la objetividad con la que debe actuar la administración, según el art. 103.1 CE.

Concluye afirmando que sostener la constitucionalidad del precepto supondría que el legislador podría, en el futuro, imponer por ley a todos los poderes públicos la implementación de políticas fundadas en cualquier postulado ideológico, lo que, a todas luces, vulnera la neutralidad exigida por el texto constitucional.

c) La segunda impugnación tiene por objeto el art. 9.1 de la Ley 15/2022, al que se imputa la infracción de la libertad de empresa (art. 38 CE), en cuanto no permite la libre contratación. Dicho precepto impide establecer limitaciones, segregaciones o exclusiones por razón de las causas previstas en la ley en el acceso y desarrollo de la relación laboral, tanto pública como privada. Con ello introduce una limitación absolutamente irrazonable y desproporcionada a la libertad de contratación, que es una dimensión de la libertad de empresa (cita las SSTC 119/2014, de 16 de julio, y 132/2019, de 13 de noviembre).

Admite que alguna sentencia constitucional ha establecido que la libertad de contratación puede limitarse por razón de los derechos fundamentales de los trabajadores (cita la STC 140/2014, de 11 de septiembre, referida a la no renovación de un contrato laboral por motivos ideológicos) pero en el precepto que aquí se impugna se trata del mismo hecho de la contratación, en la que debe poder excluirse a determinadas personas por circunstancias razonables atendiendo a la naturaleza y características del trabajo ofertado (por ejemplo, no dominar un idioma o no tener las condiciones físicas requeridas).

Por tanto, lo inconstitucional no es prohibir legalmente la discriminación en el acceso o en la extinción de un contrato de trabajo, sino que no se prevea alguna circunstancia que justifique la no contratación. En todo caso, si el Tribunal Constitucional entendiera que cabe salvar la constitucionalidad del precepto porque hace referencia implícita a los arts. 2.2 y 4.2 de la Ley 15/2022, debería señalarlo expresamente.

d) En cuanto al art. 13.2 de la Ley 15/2022, conforme al cual los centros educativos que excluyan a grupos o personas por razón de alguna de las causas establecidas en la ley no podrán acogerse a ninguna forma de financiación pública, afirma que infringe el art. 27.3 CE, en relación con el art. 16.1 CE, al vulnerar el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos; el art. 14 CE, por discriminar por razones ideológicas, y el art. 81.1 CE, al no tener rango orgánico. A su juicio, es una regla taxativa que no parece permitir la aplicación de lo dispuesto en los arts. 2.2 y 4.4 de la propia Ley 15/2022.

Aquellos centros educativos que permitan el ingreso solo de chicos o chicas por aplicar la denominada “educación diferenciada” estarían excluidos de la financiación pública. Apunta que esta norma sigue la línea de la vigente —e impugnada ante el Tribunal Constitucional— disposición adicional vigésima quinta de 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 (LOE). Para los recurrentes, esta medida discrimina —paradójicamente, en una ley contra la discriminación— a quien defiende un modelo pedagógico y educativo que ha sido expresamente declarado por el Tribunal conforme al texto constitucional.

La demanda recuerda que la STC 31/2018, de 10 de abril, ha declarado que la educación diferenciada no es discriminatoria, siempre que se cumplan ciertos requisitos de equiparabilidad entre los centros escolares y las enseñanzas a prestar en ellos. En dicha sentencia y otras posteriores se ha valorado que las ayudas públicas previstas en el art. 27.9 CE han de ser configuradas “en el respeto al principio de igualdad” (STC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3), sin que quepa justificar un diferente tratamiento entre ambos modelos pedagógicos (diferenciado o no).

Por otra parte, la norma impugnada, dado que afecta de forma directa al contenido esencial del derecho fundamental de los padres a elegir la educación de sus hijos, debería haberse aprobado con rango orgánico, por lo que se ha vulnerado el art. 81.1 CE.

e) El art. 20.2, al igual que se indicó para el art. 9.1, es inconstitucional por vulnerar el art. 38 CE, al infringir la libertad de contratación. El precepto dispone que los prestadores de servicios inmobiliarios y cualquier otra persona que haga una oferta disponible para el público estarán obligados a respetar en sus operaciones comerciales el derecho a la igualdad de trato y no discriminación. Por tanto, no solo se aplica a profesionales del sector, sino también a particulares que directamente o mediante portales especializados ofrezcan un inmueble en venta o alquiler.

La demanda destaca que, según la norma impugnada, al particular que haga una oferta de alquiler o venta inmobiliaria se le impediría elegir con quién contratar, negándosele la opción de rechazar una oferta por concurrir en el ofertante determinadas circunstancias que, aunque en un contexto podrían resultar discriminatorias, en otro pueden ser razonables, justificadas y proporcionadas.

Al no preverse excepciones a la regla indicada y prohibir a los particulares la libre contratación, se vulnera la libertad de empresa. Cita el ATC 1069/1987, de 30 de septiembre, que reconoció el derecho que tiene cualquier persona a reclamar una prestación a una persona,

y no a otra, por más que ambas estén en la misma situación deudora o infractora, sin que ello vulnere el art. 14 CE, aunque suponga una diferencia de trato. Lo mismo debe predicarse de la posibilidad de establecer condiciones contractuales diferentes en función de las circunstancias concurrentes, algo que no permite el precepto que se impugna.

Al igual que se señalaba en relación con el art. 9.1, el recurso interesa que, si el Tribunal Constitucional interpretara que cabe salvar la constitucionalidad del art. 20.2 porque se entiende implícita la referencia a los arts. 2.2 y 4.2 de la Ley, debería señalarlo expresamente.

f) Por último, el recurso denuncia que son inconstitucionales los apartados 2, 3 d) y 4 d) del art. 47 de la Ley 15/2022, por infringir los arts. 9.3 y 25.1 CE, en cuanto a los principios de seguridad jurídica y tipicidad, debido a que se establecen como infracciones conductas que no se determinan con la suficiente precisión. El art. 47.2 dispone que serán infracciones leves “las conductas que incurran en irregularidades formales por la inobservancia de lo establecido en la presente ley y en su normativa de desarrollo, siempre que no generen o contengan un efecto discriminatorio, ni estén motivadas en una razón discriminatoria en los términos previstos en esta ley”. Así pues, no especifica qué se entiende por “irregularidades formales”, condiciona la posible infracción a lo que se diga a nivel reglamentario, que tampoco se identifica, y hace depender la infracción de un hecho negativo, como es que no haya efectiva discriminación ni intención discriminatoria.

La demanda aduce que el citado informe del Consejo General del Poder Judicial, referido a una redacción análoga, ya alertó de esa inconcreción y de su posible inconstitucionalidad. E invoca la STC 13/2021, de 28 de enero, en la que se recopila la doctrina en torno al principio de tipicidad, según la cual son contrarios al art. 25.1 CE los tipos formulados en forma tan abierta que su aplicación o inaplicación dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria. Según dicha doctrina, aunque en el Derecho administrativo sancionador cabe la colaboración reglamentaria, en este caso, la remisión a un conjunto indeterminado de reglamentos dificulta el conocimiento de lo prohibido.

El recurso añade que la inconstitucionalidad del apartado 2 del art. 47 de la Ley 15/2022 alcanza a la letra d) del apartado 3, según la cual la comisión de tres o más

infracciones leves constituye una infracción grave, y a la letra d) del apartado 4, conforme a la cual la comisión de tres o más infracciones graves constituye una muy grave.

La demanda concluye solicitando la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos impugnados.

2. Por providencia de 16 de noviembre de 2022, el Pleno del Tribunal acordó la admisión a trámite del recurso, dando traslado al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, para que pudieran personarse y formular las alegaciones que estimaran convenientes, así como publicar la incoación del proceso en el “Boletín Oficial del Estado” (lo que tuvo lugar en el núm. 282, de 24 de noviembre de 2022).

3. A través de un escrito registrado el 1 de diciembre de 2022 la presidenta del Congreso de los Diputados puso en conocimiento de este tribunal el acuerdo adoptado por la mesa dando por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. En la misma fecha tuvo entrada en el registro una comunicación del presidente del Senado de igual contenido.

4. El 14 de diciembre de 2022 se registró un escrito del abogado del Estado por el que se personaba en el proceso y solicitaba la prórroga del plazo concedido para formular alegaciones por el máximo legal. Por diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno del mismo día, se le tuvo por personado y se le prorrogó en ocho días más el plazo concedido.

5. El 27 de diciembre de 2022 presentó sus alegaciones el abogado del Estado, en las que expone lo siguiente:

a) Comienza subrayando la posición preferente que ocupa el principio de igualdad en la Constitución. Recuerda que el Tribunal ha venido declarando (por todas, STC 200/2001, de 4 de octubre, FJ 4) la ilegitimidad constitucional de los tratamientos diferenciados basados en los motivos o razones de discriminación del art. 14 CE. Asimismo, tiene declarado que, a diferencia del principio genérico de igualdad, que no postula ni como fin ni como medio la paridad y solo exige la razonabilidad de la diferencia normativa de trato, las prohibiciones de discriminación contenidas en el art. 14 CE implican un juicio de irrazonabilidad de la

diferenciación establecida *ex constitutione*, que imponen como fin y como medio la parificación, de manera que solo pueden ser utilizadas excepcionalmente por el legislador como criterio de diferenciación jurídica, lo que implica la necesidad de usar en el juicio de legitimidad constitucional un canon mucho más estricto, así como un mayor rigor respecto a las exigencias materiales de proporcionalidad (por todas, STC 126/1997, de 3 de julio, FJ 8).

El abogado del Estado señala que la Ley 15/2022 aspira a convertirse en el mínimo común normativo del Derecho antidiscriminatorio español, no solo de sus definiciones, sino también de sus garantías básicas, ya que en su estado actual, la dificultad de la lucha contra la discriminación no se halla tanto en el reconocimiento del problema como en la protección real y efectiva de las víctimas.

Por lo que se refiere al contenido del recurso, resalta lo dispuesto en los arts. 2.2 y 4.2 de la ley, que prevén las diferencias de trato por criterios razonables y objetivos cuando se persiga un propósito legítimo respecto del que la diferenciación sea un medio adecuado, necesario y proporcionado. Subraya que dichos preceptos se encuadran en el título preliminar y en las disposiciones generales del título I de la ley, respectivamente, por lo que son aplicables a toda ella.

b) Analizando el primer motivo de inconstitucionalidad, afirma que los conceptos de género y perspectiva de género están formulados jurídicamente desde hace más de dos décadas en varios acuerdos internacionales ratificados por España y no pueden considerarse novedosos ni “ideológicos”. Recuerda que la perspectiva de género se concibe como un instrumento orientado a lograr la igualdad entre mujeres y hombres, reconocida, entre otros, en la Declaración universal de los derechos humanos; en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; en el Pacto internacional de derechos civiles y políticos y en el Convenio europeo de derechos humanos. A nivel comunitario, este derecho se encuentra reconocido, entre otros, en el Tratado de funcionamiento y en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, así como en varias directivas, como la 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, y la 2004/113/CE, del Consejo, de 13 de diciembre de 2004.

Por tanto, la incorporación de la perspectiva de género debe interpretarse como un mandato a los poderes públicos para aprobar medidas que garanticen el derecho a la igualdad

y a la no discriminación por razón de sexo en cumplimiento de obligaciones asumidas internacionalmente y de los arts. 1.1, 9.2 y 14 CE. En suma, la mención a la perspectiva de género es una herramienta necesaria para alcanzar la igualdad efectiva entre mujeres y hombres reconocida en la Carta Magna, sin que pueda considerarse como una imposición ideológica.

c) A continuación, el abogado del Estado examina la tacha formulada al art. 9.1, por vulneración del art. 38 CE, al no permitir razones justificadas que amparen la libre contratación de trabajadores. Comienza precisando que del objeto del recurso debe eliminarse la dimensión referida al empleo público, respecto del que nada se alega.

Así centrada la impugnación, el art. 9.1 debe interpretarse a la luz de los arts. 2.2 y 4.2 que, como se ha indicado, tienen un carácter transversal, sin que para ello sea necesario forzar la interpretación del precepto impugnado ni hacer una interpretación “salvadora” de este. El representante del Gobierno invoca la doctrina constitucional según la cual la negativa a contratar o renovar a un trabajador es jurídicamente relevante desde el momento en que se prueba que se ha debido a un motivo discriminatorio (STC 173/1994, de 7 de junio, FJ 3). Asimismo, el Tribunal ha establecido que en el terreno de la aptitud profesional lo decisivo es la naturaleza y características del trabajo efectivamente prestado y la consiguiente exigencia de aquellas cualificaciones estrictamente necesarias para desarrollar con eficacia la prestación convenida (SSTC 58/1994, de 28 de febrero, FJ 6, y 147/1995, de 16 de octubre, FJ 6).

Argumenta que el art. 9.1 de la Ley busca evitar no solo la discriminación patente, sino también la encubierta (directa e indirecta) que podría darse mediante decisiones aparentemente neutras adoptadas bajo el paraguas de la libertad de empresa o de la autonomía de la voluntad, en apoyo de lo cual cita la STC 13/2001, de 29 de enero, FJ 8.

A la vista de las normas y jurisprudencia aplicables, concluye que es constitucional la prohibición de la introducción de limitaciones, segregaciones o exclusiones en el ámbito de las relaciones laborales, por razón de las causas previstas en la Ley.

d) En cuanto al art. 13.2, referido al acceso a la financiación pública de los centros educativos que excluyan a los alumnos por alguna de las causas establecidas en la Ley, el

abogado del Estado comienza precisando que la demanda solo aborda el caso específico de la educación diferenciada por sexos.

Al respecto, afirma que el legislador puede elegir, siempre sin contravenir la Constitución, hacia dónde orientar los fondos públicos para cumplir con el mandato del art. 9.2 CE. El precepto impugnado no prohíbe el modelo educativo diferenciado por sexo, por lo que no afecta a los arts. 14 y 27.3 CE. Solamente excluye de financiación pública a dichos centros y a todos aquellos que impidan el acceso a individuos o grupos de personas por los supuestos discriminatorios establecidos en el art. 2.1 de la Ley 15/2022. Tanto esta como la Ley Orgánica de educación incorporan un criterio de acceso a la financiación que es plenamente razonable desde una perspectiva constitucional, ya que el derecho a la subvención no nace para los centros educativos de la Constitución, sino de la ley, y el legislador puede, sin infringir el art. 14 CE, diferenciar entre supuestos y hasta debe hacerlo, en obediencia a otros preceptos constitucionales, cuando su acción se orienta a la adjudicación de prestaciones a particulares (con cita de la STC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3).

Por último, respecto del rango del art. 13.2, alega, con base en la STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 7, que este no tiene por objeto el desarrollo de un derecho fundamental ni de sus aspectos esenciales, por lo que no requiere carácter orgánico.

e) En lo referente al art. 20.2, en materia de acceso a la vivienda, el abogado del Estado aduce que, al igual que el art. 9.1, en relación con la contratación de trabajadores, es una manifestación de la eficacia horizontal de los derechos fundamentales, recogida en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Argumenta que también aquí la propia demanda reconoce la falta de fundamento de la impugnación. En efecto, los arts. 2.2 y 4.2 tienen una eficacia transversal y no necesitan ser reiterados en cada precepto. No es preciso salvar la constitucionalidad del precepto —como piden los recurrentes— para llegar a este resultado, que es indudablemente el querido por la Ley.

f) Por último, en cuanto a la alegada inconstitucionalidad de los apartados 2, 3 d) y 4 d) del art. 47 de la Ley 15/2022, el representante del Gobierno manifiesta que la conducta tipificada en ellos está suficientemente delimitada. Debe tratarse de una irregularidad formal que no genere efecto discriminatorio ni esté motivada en una razón discriminatoria, en cuyo caso sería grave.

Sostiene que el precepto impugnado cumple con todas las exigencias constitucionales: el potencial infractor puede conocer con certeza las consecuencias que puede tener su acción o inacción. La remisión a la “normativa de desarrollo” no se refiere a que el desarrollo reglamentario de la ley pueda configurar nuevos tipos de infracciones leves, sino a que pueda concretar cuáles han de ser las obligaciones formales, especificando las previsiones legales.

Como ejemplo de obligación formal, cuyo incumplimiento constituye una infracción leve, cita lo previsto en el art. 44.3 de la Ley sobre la obligación de colaborar con la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación; o la previsión de que, por vía reglamentaria, se pueda imponer a las empresas de más de 250 trabajadores la obligación de publicar la información salarial necesaria para analizar los factores de las diferencias salariales (art. 9.6 de la ley). Por tanto, el desarrollo reglamentario de esta previsión concretaría las condiciones de desarrollo de la obligación formal prevista en la ley.

El abogado del Estado termina solicitando la desestimación íntegra del recurso.

6. Mediante providencia de 4 de junio de 2024 se señaló para deliberación y fallo de la presente sentencia el día 5 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso de inconstitucionalidad

Más de cincuenta diputados y diputadas del grupo parlamentario Vox en el Congreso promueven recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 4.4, 9.1, 13.2, 20.2, y 47, apartados 2, 3 d) y 4 d), de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (en adelante, Ley 15/2022), imputándoles diversas vulneraciones sustantivas y, además, respecto del art. 13.2, la infracción de la reserva de ley orgánica. En el apartado de los antecedentes han quedado detallados los argumentos de los recurrentes y los esgrimidos por el abogado del Estado. Sobre ambos se volverá al examinar cada impugnación.

Corresponde a este tribunal, en función de las circunstancias concurrentes, determinar el orden del examen de las quejas planteadas [por todas, STC 183/2021, de 27 de octubre, FJ

2 C)]. En este caso, seguiremos el orden de la demanda, salvo en lo que respecta al art. 20.2, que analizaremos junto con el art. 9.1, ya que su fundamento impugnatorio es coincidente.

2. La perspectiva de género en las políticas contra la discriminación (art. 4.4)

a) La demanda aduce que el art. 4.4 de la Ley 15/2022, al imponer la perspectiva de género en las políticas públicas contra la discriminación, incorpora un planteamiento puramente ideológico, en contra del pluralismo político reconocido por el art. 1.1 CE, la libertad ideológica garantizada por el art. 16.1 CE y la objetividad con la que debe actuar la administración, según el art. 103.1 CE.

b) El abogado del Estado, por el contrario, argumenta que los conceptos de género y perspectiva de género están reconocidos desde hace décadas en diversos acuerdos e instrumentos internacionales ratificados por España, en el Derecho de la Unión Europea e interno y en la doctrina constitucional. No son conceptos ideológicos, sino reflejo del mandato a los poderes públicos para adoptar medidas que garanticen el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo, en cumplimiento de los arts. 1.1, 9.2 y 14 CE.

c) El precepto impugnado dispone lo siguiente:

“Artículo 4. El derecho a la igualdad de trato y no discriminación

[...]

4. En las políticas contra la discriminación se tendrá en cuenta la perspectiva de género y se prestará especial atención a su impacto en las mujeres y las 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”.

d) Como observa el abogado del Estado, la importancia de la perspectiva de género se viene reconociendo desde hace décadas tanto en el ámbito internacional, como en el entorno de la Unión Europea y en nuestra normativa interna, a través de la legislación dictada en desarrollo del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres (art. 14 CE).

Así, en el ámbito de las Naciones Unidas, la Declaración y plataforma de acción de Beijing de 1995 defendió la incorporación de la perspectiva de género —gender mainstreaming— como enfoque metodológico para alcanzar los compromisos en materia de igualdad de género (anexo I, Declaración de Beijing, punto 38). En su sesión de 18 de julio de 1997, el Comité Económico y Social de Naciones Unidas definió la perspectiva de género como “una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad [sustantiva] entre los géneros” [UN Economic and Social Council (ECOSOC), UN Economic and Social Council Resolution 1997/2: Agreed Conclusions, 18 July].

En el entorno de la Unión Europea, con la entrada en vigor el día 1 de mayo de 1999 del Tratado de Amsterdam, se inició una nueva etapa en el proceso de construcción europea y, especialmente, en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. En este contexto, la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en todas las políticas y la eliminación de las desigualdades constituye una de las prioridades a tener en cuenta en el diseño de las políticas de la Unión. Como complemento a los objetivos de la acción comunitaria se aprobó la Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 2000, por la que se establece un programa de acción comunitaria sobre la estrategia a seguir en materia de igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005), destacando que en la misma se articula la evaluación del impacto en función del sexo en distintos ámbitos de intervención de la estrategia marco comunitaria (vida económica, social, vida civil, roles, etc.), como una de las acciones a emprender para el logro de los objetivos mencionados en el referido programa.

Asimismo, la Comisión Europea, ante la constatación de que hay decisiones políticas que, en principio, parecen no sexistas, pero pueden tener un diferente impacto en las mujeres y en los hombres, a pesar de que dicha consecuencia ni estuviera prevista ni se deseara, aprobó la Comunicación sobre la transversalidad mainstreaming COM (96) 67 final, de 21 de febrero de 1996, “Integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias”, como un primer paso hacia la realización del compromiso de la Unión Europea de integrar la perspectiva de género en el conjunto de las políticas comunitarias, y elaboró una Guía para la evaluación del impacto en función del

género diseñada para proyectarse en el seno de la Comisión con objeto de evitar consecuencias negativas no intencionales que favorezcan situaciones de discriminación y para mejorar la calidad y la eficacia de las políticas comunitarias.

e) Con base en dichos precedentes, la perspectiva de género se ha venido integrando progresivamente en el ordenamiento interno. Cabe citar, en primer lugar, la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno. Poco después, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, introdujo “la perspectiva de las relaciones de género” en la elaboración del Plan estatal de sensibilización y prevención de la violencia de género [art. 3.1 a)].

Un hito especialmente relevante fue la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, cuya pauta quiere culminar la Ley 15/2022 (vid. preámbulo, apartado II). Dicha ley orgánica se refiere a la perspectiva de género cuando afirma que “[I]a ordenación general de las políticas públicas, bajo la óptica del principio de igualdad y la perspectiva de género, se plasma en el establecimiento de criterios de actuación de todos los poderes públicos en los que se integra activamente, de un modo expreso y operativo, dicho principio” añadiendo que ese enfoque se proyecta también en las políticas sectoriales “como la educativa, la sanitaria, la artística y cultural, de la sociedad de la información, de desarrollo rural o de vivienda, deporte, cultura, ordenación del territorio o de cooperación internacional para el desarrollo” (preámbulo, apartado III).

Entre otras normas nacionales que han consolidado la perspectiva de género como categoría de análisis de la realidad cabe citar, sin ánimo exhaustivo, las siguientes: (i) la Ley Orgánica 5/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, sobre medidas urgentes en aplicación del Pacto de Estado en materia de violencia de género, que incluye un mandato de refuerzo de la capacitación judicial en “Derecho antidiscriminatorio, incluyendo la perspectiva de género y la transversalidad” (medida núm. 160 del Pacto en materia de violencia de género en relación con las pruebas de especialización y la formación continua); (ii) la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica de educación, que ha añadido la perspectiva de género a los principios pedagógicos (arts. 22.3 y 35.1); (iii) la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, que introduce la perspectiva de género en aspectos

tales como la organización de los espacios públicos (art. 16) y la formación de colectivos como los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los jueces y fiscales, el personal al servicio de la administración de Justicia, los abogados y el personal penitenciario, etc. (arts. 26-30); y (iv) 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, que recoge este enfoque en ámbitos como la investigación científica en materia de salud [arts. 5.2 f) y 11 bis], la atención psicológica [arts. 7 bis k)] y la educación y formación sanitarias [arts. 5.1 f) y 8].

La Ley 15/2022 se enmarca en este contexto legislativo. Según su preámbulo “tiene la vocación de convertirse en el mínimo común normativo que contenga las definiciones fundamentales del derecho antidiscriminatorio español y, al mismo tiempo, albergue sus garantías básicas [...] siguiendo la pauta normativa de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, culminando así un proceso de iniciativas legislativas a favor de la igualdad de trato y la no discriminación que se han venido desarrollando y que han situado a España en la vanguardia de los países más avanzados en políticas de igualdad” (apartado II). Se concibe como “una ley general, frente a las leyes sectoriales, que opera a modo de legislación general de protección ante cualquier discriminación”, que pretende continuar con los “grandes avances en esta materia durante los últimos años, especialmente en género”, entre los que menciona las leyes orgánicas 1/2004 y 3/2007, así como la firma del Pacto de Estado contra la violencia de género en diciembre de 2017 (apartado III).

f) A la vista de lo anterior, cabe concluir que la introducción en el art. 4.4 de la perspectiva de género en las políticas contra la discriminación se integra con naturalidad en la evolución normativa expuesta y en el propósito y finalidad de la Ley 15/2022. En la STC 34/2023, de 18 de abril, FJ 7 e), razonábamos que la incorporación de la perspectiva de género en los principios pedagógicos de la Ley Orgánica de educación (por la citada Ley Orgánica 3/2020) no impone ninguna adhesión ideológica y lo conectábamos precisamente con el aquí impugnado art. 4.4 de la Ley 15/2022, en concreto, en la vertiente de la discriminación de las mujeres y las niñas en el acceso a la educación. Como resulta de dicho pronunciamiento, la perspectiva de género, lejos de comprometer la neutralidad ideológica del Estado, supone un avance en el respeto a los valores constitucionales, especialmente, los recogidos en los arts. 1.1, 9.2 y 14 CE.

En el mismo sentido, en la STC 44/2023, de 9 de mayo, FJ 10, al enjuiciar los preceptos de la citada Ley Orgánica 2/2010, concernientes a la educación sanitaria y a la formación de profesionales de la salud con perspectiva de género, hemos constatado que con esta expresión se alude a una “categoría de análisis de la realidad desigualitaria entre mujeres y hombres dirigida a alcanzar la igualdad material y efectiva” y a 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 hemos confirmado que está desprovista de orientación ideológica alguna, más allá del respeto a los valores constitucionales.

Por consiguiente, se desestima la impugnación.

3. Limitaciones a la libertad de contratación en el empleo por cuenta ajena (art. 9.1) y en el acceso a la vivienda (art. 20.2)

a) Los recurrentes denuncian que los arts. 9.1 y 20.2 de la Ley 15/2022 vulneran el art. 38 CE, al limitar de forma irrazonable y desproporcionada la libertad de contratación en el empleo por cuenta ajena y en el acceso a la vivienda, respectivamente. Aunque admiten que, según la doctrina constitucional, los derechos fundamentales constituyen un límite a la libertad de contratación, consideran que los preceptos impugnados deberían prever excepciones para los casos en que concurran circunstancias razonables que justifiquen la no contratación, incorporando explícitamente lo dispuesto en este sentido en los arts. 2.2 y 4.2 de la ley. Solicitan que, si el Tribunal entendiera que los preceptos impugnados son constitucionales, señale expresamente que deben interpretarse en tal sentido.

b) El abogado del Estado indica, en primer lugar, que la demanda solo argumenta la inconstitucionalidad del art. 9.1 en relación con el empleo privado, no con público, por lo que este último debe excluirse del objeto del proceso. Así centrada la impugnación, aduce que tanto el art. 9.1 como el art. 20.2 de la Ley 15/2022 deben interpretarse a la luz de los arts. 2.2 y 4.2 de la Ley.

c) Los preceptos impugnados disponen lo siguiente:

“Artículo 9. Derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el empleo por cuenta ajena

1. No podrán establecerse limitaciones, segregaciones o exclusiones por razón de las causas previstas en esta ley para el acceso al empleo por cuenta ajena, público o privado, incluidos los criterios de selección, en la formación para el empleo, en la promoción profesional, en la retribución, en la jornada y demás condiciones de trabajo, así como en la suspensión, el despido u otras causas de extinción del contrato de trabajo”.

“Artículo 20. Derecho a la igualdad de trato y no discriminación en el acceso a la vivienda

[...]

2. Los prestadores de servicios de venta, arrendamiento, intermediación inmobiliaria, portales de anuncios, o cualquier otra persona física o jurídica que haga una oferta disponible para el público, estarán igualmente obligados a respetar en sus operaciones comerciales el derecho a la igualdad de trato y no discriminación.

En particular, queda prohibido:

a) Rehusar una oferta de compra o arrendamiento, o rehusar el inicio de las negociaciones o de cualquier otra manera de impedir o denegar la compra o arrendamiento de una vivienda, por razón de alguna de las causas de discriminación previstas en la presente ley, cuando se hubiere realizado una oferta pública de venta o arrendamiento.

b) Discriminar a una persona en cuanto a los términos o condiciones de la venta o arrendamiento de una vivienda con fundamento en las referidas causas.

La obligación de no discriminación se mantendrá durante todo el periodo posterior de uso de la vivienda, en el caso de los arrendamientos u otras situaciones asimilables”.

Los arts. 2.2 y 4.2 de la ley, a los que se refieren tanto los recurrentes como el abogado del Estado, tienen el siguiente tenor:

“Artículo 2. Ámbito subjetivo de aplicación

[...]

2. No obstante lo previsto en el apartado anterior, y de acuerdo con lo establecido en el apartado 2 del artículo 4 de esta ley, podrán establecerse diferencias de trato cuando los criterios para tal diferenciación sean razonables y objetivos y lo que se persiga es lograr un propósito legítimo o así venga autorizado por norma con rango de ley, o cuando resulten de disposiciones normativas o decisiones generales de las administraciones públicas destinadas a proteger a las personas, o a grupos de población necesitados de acciones específicas para mejorar sus condiciones de vida o favorecer su incorporación al trabajo o a distintos bienes y servicios esenciales y garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades en condiciones de igualdad”.

“Artículo 4. El derecho a la igualdad de trato y no discriminación

[...]

2. No se considera discriminación la diferencia de trato basada en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo 2 de esta ley derivada de una disposición, conducta, acto, criterio o práctica que pueda justificarse objetivamente por una finalidad legítima y como medio adecuado, necesario y proporcionado para alcanzarla”.

El sentido de los anteriores preceptos está vinculado al mandato general del art. 2.1, que prohíbe cualquier tipo de discriminación “por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, expresión de género, enfermedad o condición de salud, estado serológico y/o predisposición genética a sufrir patologías y trastornos, lengua, situación socioeconómica, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

d) Debemos comenzar precisando, tal y como apunta el abogado del Estado, que la impugnación del art. 9.1 se circunscribe al ámbito del empleo privado, pues la demanda solo se refiere a este, sin mencionar el empleo público. En cuando al fondo, la queja no puede

prosperar. Los preceptos impugnados no hacen sino proyectar el derecho a la igualdad de trato y no discriminación sobre dos ámbitos esenciales para la vida de los ciudadanos, como son el empleo y la vivienda, prohibiendo que en ellos puedan producirse limitaciones, segregaciones o exclusiones por razón de las causas previstas en el art. 2.1 de la Ley.

Al respecto, debe recordarse que los derechos fundamentales no solo vinculan a los poderes públicos, sino también a los particulares, como señaló tempranamente la STC 18/1984, de 7 de febrero, FJ 6. Este tribunal ha reconocido que los actos privados también pueden lesionar los derechos fundamentales, en concreto, el derecho a la igualdad. Así, lo confirmó, entre otras, la STC 177/1988, de 10 de octubre, FJ 4, según la cual “[l]as relaciones entre particulares, si bien con ciertas matizaciones, no quedan, pues, excluidas del ámbito de aplicación del principio de igualdad, y la autonomía de las partes ha de respetar tanto el principio constitucional de no discriminación como aquellas reglas, de rango constitucional u ordinario, de las que se derive la necesidad de igualdad de trato. No cabe olvidar que el art. 1.1 CE propugna entre los valores superiores del ordenamiento jurídico la igualdad, y que el 9.2 encomienda a todos los poderes públicos promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas”. Ahora bien, como aclara dicha sentencia, el principio reconocido en el art. 14 CE no puede tener en las relaciones entre particulares el mismo alcance que en otros contextos: “[n]o es ya que el principio de igualdad no se oponga a toda diferencia de trato, como en general ocurre. Ha de tenerse en cuenta también [...] que en el ámbito de las relaciones privadas [...] los derechos fundamentales y, entre ellos, el principio de igualdad, han de aplicarse matizadamente, pues han de hacerse compatibles con otros valores o parámetros que tienen su último origen en el principio de la autonomía de la voluntad, y que se manifiestan a través de los derechos y deberes que nacen de la relación contractual creada por las partes o de la correspondiente situación jurídica”.

De acuerdo con lo anterior, los arts. 2.2 y 4.2 de la Ley 15/2002 son fiel reflejo de las “matizaciones” con las que, conforme a la citada doctrina constitucional, se aplica el principio de igualdad y no discriminación a las relaciones privadas. Así, prevén que pueda haber diferencias de trato siempre que obedezcan a criterios razonables y objetivos y se persiga un propósito legítimo respecto del que la diferenciación sea un medio adecuado, necesario y proporcionado. Naturalmente, no bastará que la diferencia de trato tenga formalmente y en abstracto una justificación objetiva y razonable, sino que habrá de verificarse que, en

concreto, no encubra o permita encubrir una discriminación contraria al art. 14 CE — discriminación indirecta— (entre muchas otras, SSTC 145/1991, de 1 de julio, FJ 2; 91/2019, de 3 de julio, FJ 4; 71/2020, de 29 de junio, FJ 3, y 153/2021, de 13 de septiembre, FJ 3).

En suma, como reconoce la demanda, la tacha formulada contra los arts. 9.1 y 20.2 pierde todo sustento cuando se ponen en relación con los arts. 2.2 y 4.2, los cuales, ubicados en el título preliminar y en las disposiciones generales del título I de la Ley, respectivamente, se aplican a toda ella, sin necesidad de reiterarse en cada precepto.

Por consiguiente, la impugnación se desestima.

4. Financiación pública de los centros educativos que excluyan a personas o grupos por alguna de las causas establecidas en el art. 2.1 (art. 13.2)

a) La demanda sostiene que el art. 13.2 de la Ley 15/2022, al impedir que los centros educativos que aplican la educación diferenciada por razón de sexo puedan acogerse a la financiación pública, infringe el art. 27.3 CE, que prevé el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones; el art. 16.1 CE, que garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto; el art. 14 CE, al discriminar por razones ideológicas, y el art. 81.1 CE, por no tener rango orgánico.

b) El abogado del Estado precisa que, aunque el precepto impugnado se aplica a cualquier centro que diferencie por alguno de los motivos del art. 2.1 de la ley, no solo por razón de sexo, la demanda solo se refiere a ese supuesto, al que, por tanto, debe acotarse la impugnación. En cuanto al fondo, aduce que la decisión de excluir de la financiación pública a los centros que apliquen la educación diferenciada por sexos es una opción legítima del legislador encaminada a promover un modelo pedagógico que persiga una igualdad efectiva entre hombres y mujeres. Asimismo, niega que el precepto impugnado desarrolle un derecho fundamental, por lo que no ha de tener rango orgánico.

c) El precepto impugnado dispone lo siguiente:

“Artículo 13. Derecho a la igualdad de trato y no discriminación en la educación

[...]

2. En ningún caso, los centros educativos que excluyan del ingreso en los mismos, discriminándolos, a grupos o personas individuales por razón de alguna de las causas establecidas en esta ley, podrán acogerse a cualquier forma de financiación pública”.

d) Como afirma el abogado del Estado, pese al ámbito más amplio de la norma recurrida, la impugnación debe ceñirse a la exclusión del acceso a la financiación pública de los centros educativos que apliquen la educación diferenciada por sexos, único caso al que se refieren los recurrentes. Hecha esta precisión, para nuestro enjuiciamiento basta remitirnos a lo que expusimos en la STC 34/2023, de 18 de abril, FJ 5 i), al hilo de la disposición adicional vigesimoquinta LOE sobre “fomento de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres”. En ella descartamos que el mandato de que los centros sostenidos parcial o totalmente con fondos públicos desarrollen el principio de coeducación y no separen al alumnado por su género vulnere el art. 27.3 CE o algún otro apartado del mismo art. 27 CE. Apoyándonos en la doctrina constitucional sobre la configuración del régimen de ayudas públicas del art. 27.9 CE, razonamos que la diferencia de trato entre los centros educativos que separen al alumnado por razón de su género, a efectos de poder ser financiados total o parcialmente con fondos públicos, responde a una concepción del sistema educativo que, no solo no es arbitraria, sino que está inspirada en valores constitucionales, en concreto, la promoción por parte de los poderes públicos de las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas (arts. 1 y 9.2 CE).

Por tanto, debemos rechazar que el precepto impugnado vulnere el art. 27.3 CE. Tampoco cabe estimar la alegada vulneración de los arts. 14 y 16.1 CE. En cuanto al art. 14, porque el principio de igualdad solo exige la razonabilidad de la diferencia normativa de trato [entre otras muchas, STC 71/2020, de 29 de junio, FJ 3 a)]. En este caso, la diferencia entre centros en el acceso a los fondos públicos tiene una justificación razonable, como es incentivar un modelo educativo que fomente la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. Y respecto del art. 16.1 CE, hemos de recalcar que, si bien la Constitución acoge un modelo educativo pluralista, que no prohíbe la educación diferenciada por sexos, esto no implica que todos los modelos educativos deban recibir ayudas públicas, según indica la citada STC 34/2023, FJ 5 i).

Finalmente, por lo que se refiere al rango del precepto impugnado, conforme a una reiterada doctrina constitucional, la ley orgánica se requiere “únicamente para la regulación de un derecho fundamental o de una libertad pública que ‘desarrolle’ la Constitución de manera directa y en elementos esenciales para la definición del derecho fundamental, ya sea en una regulación directa, general y global del mismo o en una parcial o sectorial, pero, igualmente, relativa a aspectos esenciales del derecho, y no, por parcial, menos directa o encaminada a contribuir a la delimitación y definición legal del derecho” (por todas, STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 7). La demanda anuda la exigencia de ley orgánica al argumento de que el art. 13.2 de la ley incide en el art. 27.3 CE, lo que —según hemos concluido— no sucede. Toda vez que el precepto recurrido ni desarrolla ni incide en el art. 27.3 CE, no se vulnera el art. 81.1 CE.

Por tanto, queda desestimada su impugnación.

5. Tipificación como infracción de las irregularidades formales por la inobservancia de lo establecido en la ley y en su normativa de desarrollo [arts. 47.2, 3 d) y 4 d)]

a) Los recurrentes argumentan que el apartado 2 del art. 47 de la Ley 15/2022 y, en relación con él, los apartados 3 d) y 4 d) de dicho artículo, vulneran los arts. 9.3 y 25.1 CE, por ser demasiado abierta e inconcreta la tipificación como infracción leve de las conductas que incurran en irregularidades formales por la inobservancia de lo establecido en la ley y en su normativa de desarrollo, siempre que no generen o contengan un efecto discriminatorio, ni estén motivadas en una razón discriminatoria.

b) El abogado del Estado aduce de contrario que la conducta tipificada está suficientemente delimitada, ya que debe ser una irregularidad formal que no genere un efecto discriminatorio ni esté motivada por una razón discriminatoria, caso en el que la infracción se califica como grave. Añade que la remisión a la normativa de desarrollo no significa que esta pueda configurar nuevos tipos de infracciones leves, sino solo concretar cuáles son las obligaciones formales, especificando lo previsto en la ley.

c) El precepto recurrido tiene el siguiente tenor:

“Artículo 47. Infracciones

[...]

2. En todo caso, y sin perjuicio de lo que se establezca en la legislación autonómica, en el ámbito de sus competencias, tendrán la consideración de infracciones leves las conductas que incurran en irregularidades formales por la inobservancia de lo establecido en la presente ley y en su normativa de desarrollo, siempre que no generen o contengan un efecto discriminatorio, ni estén motivadas en una razón discriminatoria en los términos previstos en esta ley”.

Por otra parte, la comisión de tres o más infracciones leves en el plazo de un año se tipifica como infracción grave [art. 47.3 d)] y la comisión de tres o más infracciones graves en dicho plazo constituye una muy grave [art. 47.4 d)]. De esta forma, la alegada indefinición del tipo infractor del apartado 2 del art. 47 repercute en los apartados 3 d) y 4 d) de dicho artículo.

d) Para enjuiciar la impugnación, debemos partir de nuestra consolidada doctrina sobre el derecho a la legalidad sancionadora reconocido en el art. 25.1 CE, según la cual comprende una doble garantía, material y formal: (i) la vertiente formal hace referencia al rango necesario de las normas sancionadoras e implica que el término “legislación vigente” contenido en el art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora. Esta reserva, en relación con las infracciones administrativas, tiene una eficacia relativa más limitada que respecto de los tipos penales, ya que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones, siempre que tales remisiones no posibiliten una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Esto exige que la ley deba contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento solo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley; (ii) por su parte, la garantía material se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas, que hace recaer sobre la norma sancionadora (la ley complementada, en su caso, por el reglamento, en los términos exigidos por la garantía formal) el deber de configurarlas con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones. Esto exige que la norma sancionadora permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción. No cabe, por ello, admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que su

efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador (entre otras, SSTC 13/2013, de 28 de enero, FJ 2; 145/2013, de 11 de julio, FJ 4; 199/2014, de 15 de diciembre, FJ 3; 160/2019, de 12 de diciembre, FJ 2, y 14/2021, de 28 de enero, FJ 2).

e) Aplicando la doctrina expuesta al presente caso, la tacha no puede prosperar. Desde el punto de vista de la primera de las garantías del art. 25.1 CE que hemos indicado, debe considerarse suficiente la delimitación de la conducta típica como las “irregularidades formales por la inobservancia de lo establecido en la presente ley y en su normativa de desarrollo, siempre que no generen o contengan un efecto discriminatorio, ni estén motivadas en una razón discriminatoria en los términos previstos en esta ley”. El término “formales” alude a incumplimientos no conectados directamente con la obligación sustantiva o material de garantizar la igualdad de trato y la no discriminación (como aclara el precepto, en tal caso la vulneración se tipifica como infracción grave o muy grave, salvo que sea constitutiva de ilícito penal ex art. 46.3 de la Ley). Así pues, la conducta típica se enmarca en las obligaciones informativas y de colaboración que sirven de instrumento para que la ley cumpla con su objetivo de luchar contra toda discriminación que pueda sufrir cualquier persona y en cualquier ámbito.

Como apunta el abogado del Estado, tal sería el caso del incumplimiento de la obligación prevista en el art. 9.6 de la Ley, de acuerdo con el cual “[p]or vía reglamentaria, se podrá exigir a los empleadores cuyas empresas tengan más de 250 trabajadores, que publiquen la información salarial necesaria para analizar los factores de las diferencias salariales, teniendo en cuenta las condiciones o circunstancias del artículo 2.1”; o la conducta consistente en desatender el deber de colaboración que establece el art. 44.3 de la Ley, cuando dispone que “[l]as administraciones públicas y los particulares deberán prestar la colaboración necesaria a la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación [...] [y] proporcionar, a su requerimiento y en plazo, toda clase de información y datos de que dispongan y que puedan resultar necesarios”.

De esta forma, el bien jurídico protegido es contar con la información y colaboración necesarias para hacer efectivo el contenido sustantivo de la Ley. Por ello, la “normativa de desarrollo” a que se refiere el precepto impugnado solo puede ser la que concrete dichas obligaciones formales previstas legalmente, como, por ejemplo, la referida publicación de la información salarial por determinadas empresas. No se habilita al reglamento la posibilidad de

introducir nuevas obligaciones cuya inobservancia sea constitutiva de infracción (como sucedía, por ejemplo, en el caso examinado en la STC 162/2008, de 15 de diciembre, FJ 2), sino tan solo “desarrollar” las ya previstas en la Ley, en los términos expuestos. En suma, no estamos ante una tipificación de infracciones “sin acotación material alguna ni referencia a bienes jurídicos cuya protección pudiera justificar la sanción” (en el mismo sentido, vid. STC 13/2013, de 28 de enero, FJ 4).

Por consiguiente, desde el punto de vista de la garantía formal del art. 25.1 CE, la remisión a la normativa de desarrollo acota suficientemente el ámbito de lo sancionado, que es la inobservancia de las obligaciones formales (informar, colaborar, etc.) previstas en la Ley, siempre que no tengan el efecto ni la intención de discriminar.

En segundo lugar, el art. 47.2 también cumple adecuadamente con las exigencias derivadas de la garantía material. Al referirse a la inobservancia de lo establecido “en la presente ley”, no nos encontramos ante un supuesto de remisión a una norma distinta del ordenamiento. Se trata de una remisión interna al contenido de la propia norma donde se establecen las infracciones y circunscrita, en concreto, a los preceptos que establezcan obligaciones informativas, de colaboración, etc., no causantes directamente de discriminación. Las citadas obligaciones, además de ser localizables mediante un examen del articulado de la Ley 15/2022, tienen un contenido suficientemente predeterminado, por lo que cabe descartar que su aplicación sea imprevisible para los destinatarios. Estamos ante un caso análogo al enjuiciado en la STC 14/2021, de 28 de enero, FJ 3, que negó que vulnerase el art. 25.1 CE la descripción de la conducta típica como “toda infracción de las normas obligatorias establecidas en la presente ley que no constituya delito” recogida en el art. 153.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG).

Una vez desestimada la impugnación del apartado 2 del art. 47, procede idéntica decisión en cuanto a la letra d) del apartado 3 y a la letra d) del apartado 4, ya que la impugnación de estos preceptos deriva de la de aquel.

En conclusión, queda desestimada la vulneración del art. 25.1 CE, así como la del art. 9.3 CE, que los diputados recurrentes anudan a la de aquel. Y con ello, la totalidad del recurso.

FALLO

Ha decidido

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar íntegramente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados y diputadas del grupo parlamentario Vox, contra los arts. 4.4, 9.1, 13.2, 20.2, y 47, apartados 2, 3 d) y 4 d) de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

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

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

Votos

1. Voto particular que formulan los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho y don César Tolosa Tribiño, a la sentencia del Pleno del Tribunal que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 6706-2022

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con respeto a la opinión de los magistrados y las magistradas que han conformado la mayoría del Pleno, formulamos el presente voto particular para expresar nuestra discrepancia con el fundamento jurídico cuarto y con el consiguiente fallo de la sentencia, que confirma la constitucionalidad del apartado 2 del art. 13 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, que impide que los centros educativos que apliquen la educación diferenciada por razón de sexo puedan acogerse a la financiación pública, avalando además ahora la sentencia de la mayoría que esta regulación pueda hacerse mediante una mera ley ordinaria, en contra de la reserva de ley orgánica que se impone en este supuesto.

1. La sentencia desestima este recurso con una primera remisión a la reciente STC 34/2023, de 18 de abril, que confirmó la constitucionalidad del apartado 1 de la disposición adicional vigesimoquinta de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, de educación, en la que se exigía que los centros sostenidos parcial o totalmente con fondos públicos desarrollarán el principio de coeducación en todas las etapas educativas, y no separarán al alumnado por su género.

Como ya expusimos en el voto particular que hicimos a la citada STC 34/2023, a cuya fundamentación nos remitimos, la decisión del legislador de no ayudar a un modelo educativo perfectamente constitucional, como es la educación diferenciada, vacía de contenido el art. 27.9 CE. Así, “uno puede estar de acuerdo o en desacuerdo con este artículo 27.9, o pensar que la sociedad española ha evolucionado y es muy diferente a la de entonces de modo que aquel precepto ya no tiene sentido. Pero esa valoración no corresponde al Tribunal Constitucional, ni nos habilita para negar fuerza normativa a un precepto constitucional invocado ante nosotros por un sujeto legitimado”.

Estas razones adquieren si cabe un mayor peso en el presente recurso de inconstitucionalidad en la medida en que el precepto impugnado no se limita, como hacía el apartado 1 de la disposición adicional vigesimoquinta de la Ley Orgánica 3/2020, a exigir que los centros “sostenidos” con fondos públicos desarrollen el principio de coeducación, sino que amplía su ámbito a “cualquier forma de financiación pública” de la que se excluye ahora expresamente a los centros que separen al alumnado por su género, dándole así un “ámbito más amplio” tal y como viene a reconocer la propia sentencia.

2. Pero la sentencia aborda ahora una cuestión novedosa que no fue objeto de examen en la STC 34/2023, y que es el rango normativo con el que el legislador puede establecer una prohibición, respecto de los centros educativos que separen al alumnado por su género, de acceder a cualquier forma de financiación pública, y que se ha llevado a cabo mediante una ley ordinaria y no mediante una ley orgánica, que por todos es conocido comporta unas mayores garantías al exigir una mayoría reforzada para su aprobación.

a) En primer lugar, no podemos compartir la fundamentación de la sentencia que se limita a indicar que como el precepto recurrido “ni desarrolla ni incide en el art. 27.3 CE, no

se vulnera el art. 81.1 CE”. El hecho de que se declare que el art. 13.2 de la Ley 15/2022 no vulnera el art. 27.3 CE desde el punto de vista “material” no exime a este tribunal de comprobar si se ha respetado la exigencia “formal” de que se haya aprobado mediante ley orgánica. De lo contrario, la mera declaración de que una norma legal respeta el contenido de un derecho fundamental vaciaría de contenido la función de garantía adicional que cumple el art. 81.1 CE en materia de derechos fundamentales que lo que exige precisamente es que se aprueben por ley orgánica las normas que desarrollen directamente derechos fundamentales en cuanto regulen aspectos consustanciales de los mismos (STC 101/1991, de 13 de mayo, FJ 2 entre otras). El instrumento de la ley orgánica, como ya dijimos al interpretar el art. 81.1 CE, “convierte a las Cortes en ‘constituyente permanente’” (SSTC 6/1982, de 22 de febrero, FJ 6; 127/1994, de 5 de mayo, FJ 3, y 173/1998, de 23 de julio, FJ 7).

b) Pero más allá del equivocado razonamiento en que incurre dicha argumentación, la sentencia de la mayoría ha soslayado la evidente relación que existe entre el derecho fundamental a la educación y la financiación de los centros educativos, y cómo la determinación de este último aspecto sí incide de forma directa en el contenido y límites del ejercicio del derecho fundamental consagrado en el art. 27.3 CE que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones, y del art. 27.6 CE del derecho a la creación de centros docentes, en necesaria relación con el art. 27.9 CE que de forma imperativa determina que los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.

El poder constituyente acordó, y el art. 27 así lo impone, una obligación de financiación a los centros docentes, para hacer efectivo el derecho a la educación. Nos encontramos ante un elemento nuclear del sistema educativo en la medida en que va dirigido a hacer efectivo el derecho a la educación que “incorpora así, sin duda, junto a su contenido primario de derecho de libertad, una dimensión prestacional, en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de tal derecho”, y “[a]l servicio de tal acción prestacional de los poderes públicos se hallan los instrumentos de planificación y promoción mencionados en el núm. 5 del mismo precepto, así como el mandato, en su apartado 9 de las correspondientes ayudas públicas a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca” (STC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3, y 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 8).

Por lo tanto, la decisión del legislador de limitar la financiación pública a determinados centros es una opción que en todo caso debe adoptarse por medio de ley orgánica porque, como hemos dicho de forma insistente en nuestra doctrina, deben revestir la forma de ley orgánica las normas que “establezcan restricciones de esos derechos y libertades” o los desarrollen de modo directo “en cuanto regulen aspectos consustanciales de los mismos” (STC 127/1994, de 5 de mayo, FJ 3, y jurisprudencia que cita).

c) Finalmente, cualquier duda que pudiera haber sobre la necesidad de que el rango normativo de tal prohibición legal sea el de ley orgánica queda disipada con el entendimiento que el legislador ha hecho de esta materia desde la aprobación del texto constitucional, y de su art. 27, el cual, como ya explicamos en el voto particular a la STC 34/2023, es de “de protección ultrarreforzada”.

Así, la primera Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación contempló los conciertos educativos en su art. 47, norma toda ella orgánica que como dejó reflejado en su exposición de motivos constituía “una ley de regulación de los centros escolares y de sostenimiento de los concertados”; la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación reguló los centros concertados en su art. 75, precepto que se declaró expresamente de carácter orgánico en su disposición final décima; y también en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, los conciertos, regulados en los arts. 116 y 177 (capítulo IV del título IV) tienen rango orgánico según su disposición final séptima.

Por lo tanto, estamos ante una regulación que el legislador siempre ha entendido sin atisbo alguno de duda que debía tener rango de ley orgánica, y ello porque determina el contenido y límites del derecho a la educación consagrado en el art. 27 CE. Esta realidad normativa exigía como mínimo una reflexión que no ha acometido la sentencia de la mayoría, que ha validado sin más una rebaja de rango materializada por el legislador y que conlleva inevitablemente una disminución de las garantías que la regulación de los derechos fundamentales exige por imperativo del art. 81 CE, en este caso, del derecho fundamental a la educación.

Por todas estas razones entendemos que el apartado 2 del art. 13 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, debió declararse inconstitucional.

Y en tal sentido, emitimos nuestro voto particular.

Madrid, a cinco de junio de dos mil veinticuatro.

2. Voto particular concurrente que formula la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6706-2022

Con el mayor respeto al criterio reflejado en la sentencia a que se refiere el encabezamiento y que comparto plenamente, formulo este voto, en ejercicio de la facultad prevista en el art. 90.2 LOTC, para dejar constancia de algunas reflexiones que expuse en la deliberación en el Pleno y que no han encontrado reflejo en el texto final de la sentencia.

La demanda que interpone el recurso de inconstitucionalidad parte del presupuesto de que, a pesar de que la Ley 15/2022 desarrolla el principio antidiscriminatorio, contenido en el art. 14 CE, no se le puede exigir que tenga carácter orgánico, porque dicho precepto no figura entre los recogidos en la sección primera del capítulo II del título I de la Constitución española, que son los únicos que exigen ley orgánica, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 81.1 CE. Sobre la base de esta consideración, la demanda se limita a cuestionar la suficiencia de la regulación como ley ordinaria cuando los preceptos recurridos se refieren al ejercicio de otros derechos fundamentales de los comprendidos en la sección primera del capítulo II del título I de la Constitución. Concretamente se hace referencia a la reserva de ley orgánica en el fundamento jurídico 4, al resolver la impugnación del art. 13.2 de la Ley 15/2022, referido a la financiación pública de los centros educativos que aplican la educación diferenciada por razón de sexo, y en la medida en que tal disposición está conectada con el art. 27.3 CE.

Sin embargo, la sentencia aprobada por el Pleno no formula ninguna consideración general sobre la doctrina relativa a la exclusión del art. 14 CE de la garantía normativa de la reserva de ley orgánica, y asume la suficiencia de la ley ordinaria para desarrollar el principio antidiscriminatorio y el derecho a la igualdad, sin plantearse una reflexión, a mi juicio imprescindible, sobre la necesidad de revisar o no la jurisprudencia contenida en la STC 76/1983, de 5 de agosto, que resolvía el recurso previo de inconstitucionalidad frente al proyecto de Ley Orgánica de armonización del proceso autonómico (LOAPA).

Sin avanzar sobre cual hubiera debido ser el resultado de esa reflexión porque, efectivamente, el Pleno no la aborda, considero que la misma debería haberse producido y que estábamos en el contexto procesal adecuado para hacerlo. Si bien es cierto que el Tribunal no puede alterar los términos del debate procesal establecido en la demanda, en cambio sí tiene la obligación de definir adecuadamente el parámetro de control aplicable a la solución de la controversia sometida a su juicio. Y esa obligación incluye, cuando sea preciso, cuestionar y revisar la jurisprudencia previa en que se basa el marco argumental planteado en la demanda, porque si los argumentos de inconstitucionalidad se basan en la interpretación dada por el Tribunal a un determinado precepto de la Constitución, en este caso al alcance de la reserva de ley orgánica contenida en el art. 81.1 CE, y tal interpretación ha perdido validez, como es aquí el caso, las bases sobre las que se construye el juicio de constitucionalidad son inapropiadas. En el supuesto que ahora nos ocupa la base jurisprudencial revisable es la que se contenía en la STC 76/1983.

La sentencia que resolvió el recurso previo de inconstitucionalidad contra el proyecto de Ley Orgánica de armonización del proceso autonómico (LOAPA) formulaba en el fundamento jurídico 2 un conjunto de consideraciones sobre el carácter orgánico del proyecto, negando la equiparación de alcance material entre la garantía jurisdiccional del recurso de amparo, que incluye expresamente el art. 14 CE por vía de la redacción del art. 53.2 CE, y la garantía normativa de la reserva de ley orgánica que contempla el art. 81.1 CE. Dice literalmente la sentencia del año 1983 que: “el art. 81.1, al definir las materias propias de ley orgánica, se refiere al ‘desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas’, que es precisamente la rúbrica utilizada para designar el conjunto de los artículos comprendidos en la sección primera del capítulo II [...]. Existe, pues, una exclusión expresa del art. 14 en el art. 81.1 de la Constitución. Tal exclusión, por otra parte, está justificada porque la igualdad reconocida en el art. 14 no constituye un derecho subjetivo autónomo, existente por sí mismo, pues su contenido viene establecido siempre respecto de relaciones jurídicas concretas. De aquí que pueda ser objeto de amparo en la medida en que se cuestione si tal derecho ha sido vulnerado en una concreta relación jurídica y, en cambio, no pueda ser objeto de una regulación o desarrollo normativo con carácter general”.

Esta interpretación de la reserva de ley orgánica, esencialmente formalista, y basada además en la lectura de los trabajos constituyentes, hubiera debido ser revisada por el Tribunal en esta sentencia, a la luz del alcance e interpretación actual del principio

antidiscriminatorio y del derecho a la igualdad de trato. Es necesario modificar el paradigma interpretativo del art. 14 CE, así como debemos ir flexibilizando poco a poco la jurisprudencia constitucional en materia de igualdad de trato para huir del parámetro rígido marcado por la dimensión relacional del derecho a la igualdad.

Simplificando el argumento, la tesis sostenida en la sentencia asume que el art. 14 CE no se incluye entre los derechos fundamentales al encontrarse fuera de la sección primera del capítulo II del título I, rubricado “de los derechos fundamentales y de las libertades públicas”, y por eso mismo, no se proyecta a la igualdad la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE, que se refiere al desarrollo “de los derechos fundamentales y las libertades públicas”. Esta interpretación sistemática de la reserva de ley orgánica, y esencialmente nominalista, obvia tanto la finalidad de la ley orgánica como la naturaleza actual del derecho fundamental a la igualdad de trato que es, exactamente, el tema que desarrolla y regula la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

Las leyes orgánicas, novedad normativa que introduce la Constitución española de 1978, se incorporan a nuestro sistema de fuentes para prolongar el consenso constitucional en algunas materias cuya regulación se había deferido en el tiempo a un momento post-constituyente, para permitir el avance en la redacción del texto de la Constitución. De ahí la excepcional exigencia de mayoría absoluta para la aprobación de la ley orgánica y de ahí que el desarrollo normativo de los derechos fundamentales quede deferido a un conjunto de posteriores leyes orgánicas que ni siquiera se han aprobado en relación con todos y cada uno de los derechos fundamentales comprendidos entre los arts. 15 y 29 CE. Tampoco el principio de igualdad fue objeto de desarrollo normativo inmediato sino que hubo que esperar hasta el año 2007, a la aprobación de la Ley (en este caso claramente Orgánica) 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Y ese desarrollo normativo pone de manifiesto que, más allá de que la igualdad se defina como principio o se le negase en el año 1983 la naturaleza de derecho subjetivo autónomo para relegarlo a la condición de mero principio relacional, inactivo salvo que se conecte con el ejercicio de un derecho subjetivo en sentido propio, actualmente la configuración jurídica más reconocible de la igualdad es la de derecho fundamental. Un derecho fundamental a que seamos tratados por las normas, actos y decisiones de quienes ejercen poder público y de quienes se relacionan con nosotros de cualquier modo, de forma igual o equivalente a quienes ocupan una posición o estatuto jurídico idéntico al nuestro. Un derecho fundamental a que eventuales diferencias de trato

tengan una justificación objetiva y razonable, que encuentre sustento en la protección de otros bienes o principios constitucionales. Un derecho fundamental a que los sesgos discriminatorios sean erradicados del “comportamiento jurídico” y del comportamiento social en sentido amplio.

Después de cuarenta y cinco años de vigencia de la Constitución no podemos seguir manteniendo, como se dijo en 1983, que la igualdad no constituye un derecho subjetivo autónomo. Constituye un derecho fundamental que, además, se ha desarrollado principalmente en la jurisprudencia constitucional. Y por eso mismo la jurisprudencia constitucional debe ser revisada para asumir una posición coherente y sistemática respecto de la aproximación al derecho fundamental a la igualdad de trato.

Madrid, a cinco de junio de dos mil veinticuatro.

3. Voto particular que formulan el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla y la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6706-2022

1. Remisión al voto particular conjunto de los magistrados Enríquez Sancho y Tolosa Tribiño (prohibición, contenida en una ley ordinaria, de financiación pública de centros educativos que separen al alumnado por su género)

Las razones principales de nuestra discrepancia con la sentencia que resuelve este recurso de inconstitucionalidad son las expresadas en el voto particular suscrito por los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho y don César Tolosa Tribiño, al que nos adherimos.

Bastará por ello con remitirnos a lo expuesto en dicho voto particular en cuanto a las cuestiones allí tratadas, y en concreto a nuestra discrepancia con el parecer de la mayoría del Tribunal, que ha desestimado la impugnación del art. 13 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. A nuestro entender, el contenido de este precepto, relativo a la educación diferenciada, debía ser regulado por ley orgánica y no por ley ordinaria, por lo que el art. 13 de la Ley 15/2022 infringe el art. 81.1 CE. Además, este precepto infringe lo dispuesto en el art. 27.9 CE, por las razones que expresamos en el voto particular a la STC 34/2023, de 18 de abril, sobre la Ley Orgánica 3/2020, por la que se

modificó la Ley Orgánica 2/2006, de educación, en lo referido a la prohibición de concertar educación diferenciada por sexos.

2. Infracción del derecho a la legalidad sancionadora

Además de la adhesión al voto particular conjunto por las razones indicadas, debemos añadir que nuestra discrepancia con el parecer mayoritario del Tribunal se extiende al enjuiciamiento que en la sentencia se lleva a cabo de la impugnación que los diputados recurrentes dirigen contra el art. 47.2 de la Ley 15/2022.

La sentencia entiende que el art. 47.2 de la Ley 15/2022, que considera como infracciones leves “las conductas que incurran en irregularidades formales por la inobservancia de lo establecido en la presente ley y en su normativa de desarrollo, siempre que no generen o contengan un efecto discriminatorio, ni estén motivadas en una razón discriminatoria en los términos previstos en esta ley”, no solo cumple adecuadamente la vertiente o garantía formal del derecho a la legalidad sancionadora reconocido en el art. 25.1 CE, sino también las exigencias derivadas de la garantía material de ese derecho fundamental, conforme a la doctrina constitucional sentada al respecto.

Discrepamos de esta apreciación. El enunciado del art. 47.2 de la Ley 15/2022 contiene una tipificación tan residual y tan excesivamente abierta de las infracciones leves que no resulta compatible con el derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), en su vertiente formal, por la indefinición resultante del tipo infractor, que es prácticamente inencontrable, como implícitamente reconoce la propia sentencia que hace el esfuerzo de intentar identificar algún supuesto que podría hipotéticamente integrarse en el mismo.

La conclusión sobre la inconstitucionalidad del art. 47.2 de la Ley 15/2022 resulta reforzada cuando el precepto se examina desde la perspectiva de la predeterminación normativa de las conductas que pueden ser sancionadas, vertiente o garantía material del derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) que se imbrica en el presente caso con la garantía formal de ese derecho fundamental.

La remisión a la normativa reglamentaria de desarrollo, sin más acotaciones que la implícita atinente a la simple acotación de la materia (por lo demás particularmente extensa y

genérica en el presente caso: la igualdad de trato y la no discriminación) o el carácter residual de un tipo de infracción (respecto de otros tipos definidos con precisión en la misma ley, en este caso las infracciones muy graves y graves por referencia interna a conductas discriminatorias), dificulta de tal modo el conocimiento de lo prohibido —al exigir la búsqueda de los reglamentos aplicables y de las normas que en ellos establecen obligaciones— que permite afirmar que en el precepto legal impugnado no permite predecir, con suficiente grado de certeza, qué conductas serán sancionables como infracciones leves, a través de la regulación reglamentaria y de la integración que posibilita el art. 47.2 de la Ley 15/2022.

Cabe añadir que, en relación con la garantía material de la legalidad sancionadora, la sentencia parece confundir el plano de la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones administrativas (técnica admisible con determinadas limitaciones, que la jurisprudencia constitucional ha precisado), con el plano de la remisión interna por el legislador al contenido de la propia ley, sin desarrollo reglamentario de la tipificación (como sucedía en el caso enjuiciado en la STC 14/2021, de 28 de enero, en relación con el art. 153.1 LOREG) que son planos obviamente diferentes, por lo que no es correcto afirmar —como hace la sentencia indebidamente— que estemos en el presente asunto “ante un caso análogo al enjuiciado en la STC 14/2021, de 28 de enero”.

Debió, en consecuencia, estimarse la queja de los diputados recurrentes en este punto y declararse la inconstitucionalidad y nulidad del art. 47.2 de la Ley 15/2022, y por consiguiente de los asimismo impugnados apartados 3 d) y 4 d) del art. 47 de la misma ley, que tipifican, respectivamente, como infracción grave la comisión de tres o más infracciones leves en el plazo de un año, y como muy grave la comisión de tres o más infracciones graves en dicho plazo, pues la indefinición del tipo infractor del apartado 2 del art. 47, lesiva del derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), repercute inevitablemente en dichos preceptos.

Madrid, a cinco de junio de dos mil veinticuatro.