



TESIS DOCTORAL

**La aplicación del principio de
igualdad en el control de la
constitucionalidad de las normas con
rango de ley en España**

LORENA CHANO REGAÑA

PROGRAMA DE DOCTORADO EN ECONOMÍA Y EMPRESA

2022



TESIS DOCTORAL

**La aplicación del principio de igualdad
en el control de la constitucionalidad de
las normas con rango de ley en España**

LORENA CHANO REGAÑA

PROGRAMA DE DOCTORADO EN ECONOMÍA Y EMPRESA

2022

Con la conformidad del Director:

Fdo. Dr. D. Marcos Criado de Diego

La conformidad del Director de la Tesis consta en el original en papel de esta
Tesis Doctoral.

Tesis Doctoral presentada por la doctoranda doña Lorena Chano Regaña en el Área de Derecho Constitucional, Departamento de Derecho Público, de la Universidad de Extremadura, para la obtención del título de Doctora por la Universidad de Extremadura en el Programa de Doctorado Economía y Empresa.

Finalizada en Cáceres el 10 de diciembre de 2021.

Título:

La aplicación del principio de igualdad en el control de la constitucionalidad de las normas con rango de ley en España

Doctoranda:

Lorena Chano Regaña (lorenachano@unex.es)

Área de Derecho Constitucional – Departamento de Derecho Público

Facultad de Derecho

Universidad de Extremadura

Director:

Marcos Criado de Diego (mcriado@unex.es)

Esta Tesis Doctoral ha sido realizada dentro del grupo de investigación Fiscalitas&Iuris (F&I), SEJ-027 – Junta de Extremadura/Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER, (cofinanciada con la ayuda a grupos de investigación catalogados por el Sistema Extremeño de Ciencia, Tecnología e Innovación GR-21127).

*A mi abuela,
que me enseñó a ser recta de corazón.*

AGRADECIMIENTOS

Me gustaría expresar mi más sincero agradecimiento a todas aquellas personas e instituciones que han hecho posible este trabajo de investigación.

Muy especialmente, a mi Director de Tesis, el Dr. D. Marcos Criado de Diego, por su apoyo incondicional y su confianza, así como también por su continuo cuestionamiento crítico y su acertada orientación.

A la Universidad de Extremadura y, dentro de ella, a la Facultad de Derecho, al Departamento de Derecho Público y al equipo del Área de Derecho Constitucional, por su inestimable ayuda.

Al Grupo de Investigación Fiscalitas-Iuris (F&I), SEJ-027, del Sistema Extremeño de Ciencia, Tecnología e Innovación, por haber apoyado mi labor investigadora.

A la Junta de Extremadura, por haber contribuido con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (fondos FEDER) a financiar algunos aspectos de este trabajo.

Al Dipartimento di Scienze Giuridiche «Antonio Cicu» y a la Facoltà di Giurisprudenza de la Università di Bologna (Italia), donde he realizado las estancias de investigación internacionales de mi formación pre-doctoral; y, muy particularmente, a los profesores y profesoras que allí me recibieron: al Dr. D. Andrea Morrone, al Dr. D. Tomaso Giupponi, al Dr. D. Edoardo Raffiotta y a la Dr^a. D^a Francesca Minni.

Al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y a su Servicio de Bibliotecas, por el soporte documental y bibliográfico en mis visitas de documentación.

Al Dr. D. José Carlos Sancho Núñez (Tote), por haber puesto a mi servicio todos sus conocimientos informáticos.

A mi familia, amigos, amigas y seres queridos, quienes me han acompañado incansablemente durante todo el proceso de elaboración de esta tesis, contribuyendo con su apoyo y cariño a que este texto hoy sea una realidad.

A todas aquellas personas que siempre tuvieron una palabra de ánimo.

ÍNDICE

ÍNDICE DE FIGURAS.....	VII
ÍNDICE DE GRÁFICAS.....	VIII
ÍNDICE DE TABLAS	IX
ABREVIATURAS.....	X
RESUMEN.....	XI
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y METODOLOGÍA.....	1
BLOQUE I. CONSIDERACIONES PREVIAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN MODELO DE APLICACIÓN DE LA IGUALDAD EN LOS PROCESOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD	8
CAPÍTULO I. CONSIDERACIONES PREVIAS: EL ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LA IGUALDAD POR PARTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	9
I. Introducción	9
II. Las categorías de análisis.....	17
III. La periodificación histórica.....	25
IV. Exposición sintética del modelo aplicativo de la igualdad para el control de la constitucionalidad en España y sus variantes.....	32
1. Fase inicial del modelo aplicativo del juicio de igualdad. La comparabilidad de las posiciones jurídicas	33
2. Primera fase del modelo aplicativo del juicio de igualdad: la justificación objetiva y razonable de la diferencia	40
3. Segunda fase del modelo aplicativo del juicio de igualdad: el juicio de proporcionalidad en sede constitucional	44
4. Guía esquemática del modelo aplicativo del juicio de igualdad.....	55
CAPÍTULO II. LA CONFIGURACIÓN DEL JUICIO DE IGUALDAD EN LA TEMPRANA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	58

I.	Características del tratamiento inicial de la igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional	58
II.	Aportaciones de las sentencias de amparo a la conceptualización y al marco aplicativo de la igualdad en los primeros años de funcionamiento del Tribunal Constitucional	76
1.	Aportes a la conceptualización de la igualdad	79
1.1.	El <i>tertium comparationis</i>	79
1.2.	La igualdad como derecho público subjetivo de tipo relacional	81
1.3.	La distinción entre igualdad ante la ley y la igualdad en la ley	84
2.	Aportaciones al modelo aplicativo de la igualdad	86
2.1.	Igualdad en la aplicación de la ley por órganos judiciales en sentido estricto: la vinculación al precedente judicial. El juicio triádico	88
2.2.	La aplicación judicial de la igualdad ante la ley en sentido amplio	90
3.	Consideraciones finales sobre las aportaciones de los recursos de amparo	102
III.	Influencias externas	106
1.	La introducción de la proporcionalidad por el Tribunal Constitucional	107
2.	La influencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los primeros juicios de igualdad del Tribunal Constitucional	111
IV.	Líneas de evolución	120
BLOQUE II. EL MODELO APLICATIVO DE LA IGUALDAD EN LOS PROCESOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: EL JUICIO DE IGUALDAD		129
CAPÍTULO III. LA COMPARABILIDAD DE LAS POSICIONES JURÍDICAS		130
I.	Introducción	130
II.	Definición sintética	131
III.	Evolución	132
IV.	Funcionamiento en el juicio de igualdad	147
V.	La discriminación por indiferenciación	150

1. La casuística.....	151
2. Las posturas doctrinales respecto a la discriminación por indiferenciación.....	163
3. Críticas y conjeturas sobre la inadmisibilidad de la discriminación por indiferenciación.....	166
CAPÍTULO IV. LA FINALIDAD LEGÍTIMA.....	168
I. Introducción	168
II. Definición sintética	174
III. Evolución	179
IV. Elementos que lo conforman.....	183
1. Fundamento constitucional de la racionalidad en el art. 9.2 CE. ...	192
2. Fundamento constitucional en algún principio rector de la política social y económica	192
3. La interferencia de la medida diferenciadora con otro derecho fundamental	194
V. Funcionamiento en el juicio de igualdad	195
CAPÍTULO V. LA JUSTIFICACIÓN OBJETIVA Y RAZONABLE DE LA DIFERENCIA	211
I. Introducción	211
II. Definición sintética	212
III. Evolución	216
IV. Elementos que lo conforman.....	223
V. Funcionamiento en el juicio de igualdad	227
CAPÍTULO VI. LA PROPORCIONALIDAD DE LA DIFERENCIA	232
I. Introducción	232
II. Necesidad.....	233
1. Definición sintética	233
2. Evolución	236
3. Funcionamiento	238
III. Proporcionalidad en sentido estricto.....	247
1. Definición sintética	247
2. Evolución	249

3. Elementos y funcionamiento.....	259
BLOQUE III. ESPECIFICACIONES DEL JUICIO DE IGUALDAD	266
CAPÍTULO VII. EL MODELO APLICATIVO DE LA IGUALDAD CUANDO AFECTA A CATEGORÍAS SOSPECHOSAS DEL ART. 14 CE	267
I. Introducción	267
II. Casuística relativa a la prohibición de discriminación	270
III. El modelo aplicativo del juicio de igualdad en la prohibición de discriminación.....	279
1. Premisa previa de aplicación	280
2. Primera fase: La justificación objetiva de la diferencia. El juicio de irrazonabilidad.....	282
3. Segunda fase: Proporcionalidad de la diferencia.....	289
4. Guía esquemática del modelo aplicativo en la prohibición de discriminación.....	293
CAPÍTULO VIII. MODALIDADES ESPECÍFICAS DEL JUICIO DE IGUALDAD.....	295
I. El control de los ámbitos materiales específicos de la igualdad.....	295
II. El juicio de igualdad territorial.....	298
1. La doctrina previa.....	298
2. El cambio de criterio.....	300
3. La delimitación de la casuística	305
3.1. La década de 1991 a 2000.....	307
3.2. La década de 2001 a 2010.....	316
3.3. La década de 2011 a 2019.....	323
4. El art. 9.3 CE como canon de control de la igualdad en el territorio	336
5. Igualdad territorial y unidad de mercado	338
III. El juicio de igualdad en el control de constitucionalidad de las leyes singulares.....	345
1. Aproximación al fenómeno de las leyes singulares	345
2. La casuística de las leyes singulares	346
3. El modelo aplicativo de la igualdad en el control de constitucionalidad de las leyes singulares.....	349
3.1. Leyes singulares autoaplicativas.....	351
3.2. Leyes singulares no autoaplicativas	357

IV. Otros ámbitos materiales específicos de la igualdad.....	363
1. Igualdad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos	363
2. La igualdad en los procesos judiciales	366
3. La igualdad de acceso a los cargos públicos.....	377
4. La igualdad tributaria	392
5. La igualdad y el derecho transitorio	394
CONCLUSIONES	397
CONCLUSIONI.....	413
ANEXOS	428
BIBLIOGRAFÍA	568
JURISPRUDENCIA CITADA.....	588

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura número 1.1. Relación entre razonabilidad y proporcionalidad en sentido amplio.....	46
Figura número 1.2. Relación entre razonabilidad y proporcionalidad en sentido estricto	55
Figura número 1.3. Modelo aplicativo del juicio de igualdad	56
Figura número 7.1. Modelo aplicativo del juicio de igualdad en la prohibición de discriminación.....	294

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica número 3.1. Aplicación de componentes del juicio	147
Gráfica número 3.2. Aplicación del componente del juicio “comparabilidad”	149
Gráfica número 3.3. Situaciones jurídicas no comparables	150
Gráfica número 4.1. Aplicación del componente del juicio “racionalidad”	196
Gráfica número 5.1. Aplicación y resultados del componente del juicio “razonabilidad”	226
Gráfica número 6.1. Aplicación del componente del juicio “necesidad”	239
Gráfica número 6.2. Aplicación del componente del juicio “razonabilidad” en relación con componente del juicio “proporcionalidad en sentido estricto”	256
Gráfica número 6.3. Aplicación del componente del juicio “proporcionalidad en sentido estricto” en relación con otros componentes del juicio.....	257
Gráfica número 6.4. Aplicación del componente del juicio “proporcionalidad en sentido estricto”	261

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla de detalle 1.1. Periodificación y cómputo de sentencias 1981-1990.....	26
Tabla de detalle 1.2. Periodificación y cómputo de sentencias 1991-2000.....	26
Tabla de detalle 1.3. Periodificación y cómputo de sentencias 2001-2010.....	27
Tabla de detalle 1.4. Periodificación y cómputo de sentencias 2011-2019.....	27
Tabla número 3.1. Discriminación por indiferenciación en los procesos de control de la constitucionalidad	157
Tabla número 4.1. Uso del art. 9.2 CE y de los preceptos de política social y económica como finalidad legítima	191
Tabla número 7.1. Rasgos distintivos del juicio de igualdad en categorías prohibidas del art. 14 CE	279
Tabla número 8.1. Casos de control de la igualdad en ámbitos materiales específicos	297
Tabla número 8.2. Igualdad territorial en la segunda década	311
Tabla número 8.3. Igualdad territorial tercera década.....	322
Tabla número 8.4. Igualdad territorial cuarta década.....	330
Tabla número 8.5. Control de constitucionalidad de las leyes singulares	349
Tabla número 8.6. Igualdad en el proceso: aplicación de la igualdad y la tutela judicial efectiva	376

ABREVIATURAS

ATC	Auto del Tribunal Constitucional
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC	Código Civil
CE	Constitución española
CP	Código Penal
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

RESUMEN

En el constitucionalismo contemporáneo la igualdad se ha convertido en uno de los principales parámetros de control de la constitucionalidad de las leyes y normas con rango de ley a la hora de determinar la constitucionalidad del tratamiento jurídico diferente. Por tratamiento jurídico diferente entendemos las distinciones que hace el legislador entre determinados grupos de personas para dar cumplimiento al mandato de igualdad real y efectiva contenido en el art. 9.2 de la Constitución española. Esta tesis doctoral analiza la aplicación que ha hecho el Tribunal Constitucional español de la igualdad desde sus orígenes hasta la actualidad, con el objetivo de responder a dos cuestiones. La primera, establecer si existe algún modelo de aplicación de la igualdad que haya alcanzado una sustantividad propia y, de ser así, identificar los componentes de este juicio de igualdad. Para ello, se parte de la proporcionalidad como principio estructural y metodológico, del que se suelen servir las Cortes Constitucionales para resolver los conflictos entre derechos fundamentales y las intromisiones del poder legislativo en los derechos y bienes constitucionalmente protegidos. La segunda, estudiar la concepción de la igualdad que aplica el Tribunal Constitucional y determinar si ésta ha evolucionado en el constitucionalismo democrático español, definiendo cuál es esta concepción.

SUNTO

Nel costituzionalismo contemporaneo, l'uguaglianza è diventata uno dei parametri principali per il controllo della costituzionalità delle leggi e delle norme con rango di legge nel determinare la costituzionalità del diverso trattamento giuridico. Per diverso trattamento giuridico si intendono le distinzioni che il legislatore opera tra determinati gruppi di persone per ottemperare al mandato di reale ed effettiva uguaglianza contenuto nell'art. 9.2 della Costituzione spagnola. Questa tesi di dottorato analizza l'applicazione che la Corte costituzionale spagnola ha fatto dell'uguaglianza dalle sue origini ad oggi, con l'obiettivo di rispondere a due domande. Il primo è stabilire se esiste un modello di applicazione dell'uguaglianza che abbia raggiunto una propria sostanzialità e, in caso affermativo, individuare le componenti di tale giudizio di uguaglianza. Per fare ciò, si parte dalla proporzionalità come principio strutturale e metodologico, che le Corti Costituzionali utilizzano abitualmente per risolvere i conflitti tra diritti fondamentali e l'ingerenza del potere legislativo nei diritti e nei beni costituzionalmente tutelati. Il secondo è studiare la concezione di uguaglianza applicata dalla Corte Costituzionale e determinare se si è evoluta nel costituzionalismo democratico spagnolo, definendo quale sia questa concezione

ABSTRACT:

In contemporary constitutionalism, equality has become one of the main parameters for review of constitutionality of laws and norms with the rank of law when determining the constitutionality of different legal treatment. By different legal treatment we understand the distinctions that the legislator makes between certain groups of people to comply with the mandate of real and effective equality contained in article 9.2 of the Spanish Constitution. This doctoral thesis analyzes the application that the Spanish Constitutional Court has made of equality from its origins to the present, with the aim of answering two questions. The first is to establish whether there is a model for applying equality that has achieved its own identity and, if so, to identify the components of this equality judgment. To do this, we start from proportionality as a structural and methodological principle, which the Constitutional Courts usually use to resolve conflicts between fundamental rights and interference by the legislative power in constitutionally protected rights and values. The second is to study the conception of equality applied by the Constitutional Court and determine whether it has evolved in Spanish democratic constitutionalism, defining what this conception is.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y METODOLOGÍA

En el constitucionalismo contemporáneo la igualdad se ha convertido en uno de los principales parámetros de control de la constitucionalidad de las leyes y normas con rango de ley a la hora de determinar la constitucionalidad del tratamiento jurídico diferente. Por tratamiento jurídico diferente entendemos las distinciones que hace el legislador entre determinados grupos de personas para dar cumplimiento al mandato de igualdad real y efectiva contenido en el art. 9.2 de la Constitución española (en adelante, CE)¹.

A diferencia del constitucionalismo liberal (en el que la igualdad se confundía con el principio de legalidad y de generalidad en la ley sin admitir excepciones) en la concepción de la igualdad del constitucionalismo contemporáneo se admite la diferencia legislativa justificada en motivos razonables, objetivos y proporcionados. El cambio en la concepción de la igualdad, admitiendo la diferencia legislativa justificada, ha llevado al Tribunal Constitucional (en adelante, TC) a explorar técnicas interpretativas y a incorporar mecanismos aplicativos que permitan realizar un análisis sobre la motivación de las diferencias de trato establecidas en la ley. Lo que pretende con ello el TC es determinar la legitimidad constitucional de la justificación de la diferencia y, consecuentemente, la constitucionalidad de la distinción o clasificación legislativa.

Esta tesis doctoral analiza la aplicación que ha hecho el TC de la igualdad en los procesos de control de la constitucionalidad de las normas que incorporan un tratamiento jurídico diferente desde sus inicios hasta la actualidad. En concreto, la investigación se plantea responder a dos cuestiones:

¹ Constitución española (Boletín Oficial del Estado, en adelante, BOE núm. 311 de 29 de diciembre de 1978).

Primera. ¿Cómo aplica el TC la igualdad en los procesos de control de constitucionalidad de las leyes? ¿Existe algún modelo de aplicación de la igualdad cuando opera como parámetro de control de la constitucionalidad?

Segunda. ¿Qué concepción de la igualdad aplica el TC? ¿Ha evolucionado la concepción de la igualdad en el constitucionalismo democrático español desde sus inicios hasta la actualidad?

La primera cuestión es de orden aplicativo y analiza si la utilización de la igualdad como canon de control de la constitucionalidad de las normas con rango de ley tiene (o ha adquirido con el paso del tiempo) una sustantividad propia como juicio de legitimidad constitucional de las leyes que establecen diferencias entre las personas o que, de uno u otro modo, interfieren en la igualdad. De ser así, se pretende identificar los rasgos y elementos definidores de este examen y establecer el modelo del juicio de igualdad aplicable.

La segunda cuestión es de orden material y persigue establecer si la concepción de la igualdad ha evolucionado desde las primeras sentencias del Tribunal hasta la actualidad, adquiriendo un contenido y una dimensión diferente en el constitucionalismo contemporáneo, que nos permitiera afirmar un significado material concreto del principio de igualdad en España.

Tras cuarenta años de actividad del TC es pertinente realizar un análisis de este tipo, que se centra en la perspectiva aplicativa del principio de igualdad y en la influencia que esta aplicación ha podido suponer en su concepción y contenido material. No se trata de un estudio más sobre la naturaleza y significado del principio de igualdad, sino de un análisis empírico-teórico a partir de la propia aplicación que el Alto Tribunal ha hecho de la igualdad a lo largo de los años. La relevancia de la investigación descansa precisamente en la novedad del método que se ha utilizado.

Para dar respuesta a las cuestiones planteadas se ha realizado un estudio casuístico de todas las sentencias pronunciadas por el TC en los procesos de control de constitucionalidad de las normas resueltos entre el 26 de enero de 1981 y el 31 de diciembre de 2019 que involucran a la igualdad.

En una primera fase de la investigación se recabaron a través de la base de datos del TC todas aquellas sentencias recaídas en recursos de inconstitucionalidad, recursos previos de inconstitucionalidad, cuestiones de inconstitucionalidad y cuestiones internas de inconstitucionalidad en cuyos fundamentos jurídicos se hiciera referencia a la "igualdad", a la

“discriminación”, al art. 14 CE y al art. 9.2 CE, tanto de forma individual, como de forma conjunta. Esta primera recopilación de datos rápidamente arrojó que la categoría que englobaba a todas las demás era la expresión “igualdad”. Es decir, que las alusiones del TC referentes al art. 9.2 CE, al art. 14 CE y a la “discriminación” siempre se acompañan de la referencia expresa a la “igualdad”. Algo que sucede también en todas las manifestaciones específicas: igualdad tributaria, igualdad en el acceso a los cargos públicos, igualdad de armas procesales, igualdad en el trabajo, etc.

Esta primera recogida de datos evidenció que del total de 1585 sentencias dictadas por el TC en procesos de control de constitucionalidad de las normas entre el 26 de enero de 1981 y el 31 de diciembre de 2019, 668 citaban la igualdad entre sus fundamentos jurídicos. Una lectura pormenorizada de estas 668 sentencias nos permitió acotar el objeto de la investigación exclusivamente en aquellas 289 sentencias que utilizaban la igualdad como canon de control de la constitucionalidad de las normas analizando la legitimidad constitucional de una diferencia jurídica en 350 ocasiones, dado que algunas de estas resoluciones utilizaban la igualdad para resolver más de una duda de constitucionalidad en el mismo proceso. De ellas: 105 recursos de inconstitucionalidad; 3 de los cuales se encuentran acumulados con cuestiones de inconstitucionalidad, sumando estas un total de 180; 1 recurso previo de inconstitucionalidad y 6 auto-cuestiones.

Por tanto, el objeto de estudio de este trabajo lo componen las sentencias del TC que han utilizado la igualdad como canon de control de la constitucionalidad de las normas porque las partes recurrentes o el órgano promotor de la cuestión han invocado la lesión del art. 14 CE, del art. 9.2 CE o de cualquier otra manifestación específica de igualdad que ha derivado en la aplicación del “juicio de igualdad”, esto es, entendiendo el “juicio de igualdad” como la respuesta del TC para los casos en los que la igualdad actúa como parámetro de la constitucionalidad de las normas con rango de ley por producirse algún trato jurídico diferente o alguna discriminación.

En la delimitación del objeto de estudio, se han despreciado las sentencias que citando la igualdad no la aplicaban como parámetro (379 resoluciones). Así, se incluyen en este conjunto los casos notoriamente infundados sobre los que el TC no ha entrado a resolver y las menciones incidentales o secundarias a la igualdad en aquellas sentencias cuya controversia constitucional no interfería para nada con el principio.

A este grupo hay que añadir las que han usado a la igualdad como finalidad legítima o propósito perseguible, justificando la racionalidad de la ley objeto de control de constitucionalidad, sin implicar trato jurídico diferente o afectación a la igualdad. Esto sucede en una minoría de casos que no encajan de forma directa en el objeto de estudio, pero que, constituyen una funcionalidad más de la igualdad en el control de constitucionalidad de las normas, sirviendo de apoyo documental y evidencia sobre las afirmaciones vertidas en este trabajo.

De igual forma también se han analizado un número considerable de recursos de amparo que resolvían sobre la posible conculcación del art. 14 CE, sobre todo durante los años 1981-1988, período en el que se produce una jurisprudencia en sede de control concreto de la igualdad que es reiterativamente citada en las sentencias recaídas en los procesos de control de constitucionalidad del principio. Estos recursos también vienen a engrosar la evidencia empírica de la investigación. La pertinencia de analizar estos recursos se justifica en el hecho de que muchas de las novedades aplicativas de la igualdad se introdujeron por la vía del control concreto de la igualdad y luego fueron incorporadas y asimiladas por el TC en su función de control abstracto. En total, entre el 26 de enero de 1980 y el 31 de diciembre de 2019, el TC ha dictado 6475 recursos de amparo, de los cuales 2158 (o, lo que es lo mismo, una tercera parte, el 33,33%) involucran la igualdad, es decir, que de alguna forma la tratan o referencian en su fundamentación jurídica.

El cómputo y sistematización de sentencias se ha realizado a partir de las resoluciones publicadas en la base de datos del TC y en el Boletín Oficial del Estado (en adelante, BOE), sin que se hayan tomado en consideración las estadísticas publicadas por el propio TC, ni las etiquetas de descripción analítica y síntesis descriptiva de su base de datos, ni la clasificación del tesoro de voces ni ontología semántica de la web del TC, pues la metodología de la clasificación, las etiquetas descriptivas y los períodos temporales utilizados en las comparativas de las estadísticas y en la base de datos del TC no se adecuaban a las categorías de análisis y a las pretensiones de este trabajo.

Asimismo, se descartó el uso de aplicaciones informáticas de tratamiento cualitativo de datos por dos motivos: Primero, porque el tiempo necesario para configurar adecuadamente este tipo de software en vez de agilizar, ralentizaba el trabajo de investigación. Segundo, porque las herramientas informáticas eran incapaces de detectar la evolución en la aplicación de la igualdad, de depurar las confusiones terminológicas y criterios cambiantes del TC y de captar las sutilezas

de los fundamentos jurídicos. Así las cosas, se optó por una lectura y análisis individual y pormenorizado de cada una de las 289 sentencias que resolvían sobre la constitucionalidad de algún tratamiento jurídico diferente.

El estudio individual y pormenorizado de cada sentencia se ha realizado de forma cronológica, en el orden en el que fueron dictadas por el TC, marcando como hitos temporales de revisión, períodos de diez años. Este orden cronológico favorece el estudio de los casos desde una perspectiva evolutiva y permite tener una visión de conjunto de los cambios que se han ido produciendo a lo largo del tiempo.

Las sentencias objeto de estudio han sido sistematizadas por años y décadas y catalogadas básicamente en torno a dos criterios, uno material y otro aplicativo. El criterio material las clasifica según la manifestación concreta de igualdad ante la que nos encontremos: igualdad en general, prohibición de discriminación por algunas de las causas establecidas en el art. 14 CE y ámbitos materiales concretos especificados en la CE o por el propio TC. El criterio aplicativo identifica en cada sentencia la actuación concreta del TC al aplicar la igualdad, descomponiendo su juicio en acciones específicas que el TC aplica, identificando los elementos definidores y el contenido de estas acciones (que denominaremos, componentes del modelo aplicativo del juicio de igualdad) y concretando la pauta aplicativa de las mismas, tanto de forma individual como en relación con otras acciones en el enjuiciamiento de la igualdad por parte del Tribunal.

La metodología que se ha empleado es la propia de la investigación multimodal, que combina la metodología empírica con la teórica.

En primer lugar, la metodología que se ha seguido es empírica porque la base de la investigación son datos empíricos (sentencias del TC) y la tesis se dirige a establecer qué características tienen estas sentencias a partir de las dos preguntas de investigación planteadas (cuál es el modelo aplicativo de la igualdad y cuál es la concepción de la igualdad que se desprende de su aplicación en las sentencias del TC). La investigación empírica que se ha utilizado es, a su vez, tanto de carácter cuantitativo como cualitativo. El aspecto cuantitativo viene dado por la cuantificación y sistematización de las sentencias conforme a los criterios de ordenación previamente establecidos; y, por la comparación del contenido de las resoluciones en base a los elementos de relación fijados también con carácter previo. El aspecto cualitativo de la investigación se explica en el hecho de que la investigación se dirige a caracterizar el objeto de estudio de modo

que pueda ser interpretado por la doctrina, por los agentes jurídicos y por los juristas prácticos. Este modo lo que busca es caracterizar las sentencias cuantificadas y sistematizadas para responder a las dos preguntas de partida: cuál es el modelo aplicativo de la igualdad y cuál es la concepción de la igualdad que aplica el TC.

En segundo lugar, la metodología empleada es teórica pues, para realizar esta investigación cualitativa se combinan dos métodos: un método teórico de investigación como es el analítico, por cuanto las sentencias objeto de estudio se descomponen en elementos más sencillos (actuaciones específicas del TC al aplicar la igualdad) y estos elementos se recomponen posteriormente en un proceso de síntesis para establecer los modelos aplicativos del juicio de igualdad; y, un método de investigación empírica de carácter jurídico-hermenéutico, que pretende hacer inteligible la concepción de la igualdad que está detrás de los juicios de constitucionalidad del TC y cómo esta concepción ha podido ir mutando al tiempo que variaba el modelo aplicativo de la igualdad.

Por último, conviene señalar que la información se ordena para su exposición en ocho capítulos que se organizan en torno tres grandes bloques. La estructura es la siguiente:

El Bloque I, bajo el título de *Consideraciones previas para el establecimiento de un modelo de aplicación de la igualdad en los procesos de control de la constitucionalidad*, aglutina dos capítulos: el Capítulo Primero, dedicado definir las categorías de análisis de la investigación y la periodificación histórica de la actuación del TC, así como a realizar una aproximación al modelo aplicativo del juicio de igualdad. Y, el Capítulo Segundo, que analiza la aplicación de la igualdad en los primeros años de actividad del TC, haciendo referencia a los aportes de los recursos de amparo, a las influencias externas y a las principales líneas de evolución del juicio de igualdad.

El Bloque II, dedicado a *El modelo aplicativo de la igualdad en los procesos de control de la constitucionalidad por el TC: el juicio de igualdad*, expone cada uno de los componentes del juicio que se han identificado en la investigación, estableciendo su definición, evolución, elementos que los conforman y funcionamiento dentro del juicio de igualdad. Cada uno de estos componentes da título a un capítulo dentro de este segundo bloque, así: Capítulo Tercero, titulado “La comparabilidad de las posiciones jurídicas”; Capítulo Cuarto, dedicado a “La finalidad legítima”; Capítulo Quinto, sobre “La justificación

objetiva y razonable de la diferencia”; y, por último, el Capítulo Sexto, bajo la rúbrica de “La proporcionalidad de la diferencia”.

El Bloque III, finalmente, analiza las *Especificaciones del juicio de igualdad*, a través de dos capítulos, el Capítulo Séptimo sobre “El modelo aplicativo de la igualdad cuando afecta a las categorías sospechosas del art. 14 CE”, es decir estableciendo las particularidades del juicio de igualdad cuando el ámbito material de la igualdad es una diferencia por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión, edad, parentesco o discapacidad; y, Capítulo Octavo y último dedicado a las “Modalidades específicas del juicio de igualdad”, cuando el juicio de igualdad involucra además de al art. 14 CE, a algunas manifestaciones concretas de igualdad recogidas en el texto de la Constitución, como es la igualdad en el territorio, la igualdad tributaria, la igualdad en el acceso a los cargos a públicos o la igualdad procesal, entre otras especificidades.

**BLOQUE I. CONSIDERACIONES PREVIAS
PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN
MODELO DE APLICACIÓN DE LA
IGUALDAD EN LOS PROCESOS DE
CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD**

CAPÍTULO I. CONSIDERACIONES PREVIAS: EL ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LA IGUALDAD POR PARTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. INTRODUCCIÓN

La igualdad es una figura jurídica que sustenta e inspira el Estado social y democrático de derecho. Junto a la libertad es uno de los postulados de los que parte el constitucionalismo liberal, define el constitucionalismo contemporáneo y limita la organización del poder político y la actuación del poder legislativo. Precisar el contenido de la igualdad no es tarea fácil. El debate sobre sus contornos y sobre las implicaciones de su naturaleza y de su sustrato material ha generado una abundante bibliografía jurídica, filosófica, política y económica².

La igualdad aparece en la Constitución española de 1978 (en adelante, CE)³ en tres preceptos diferentes que, a su vez, presentan distinta operatividad y eficacia: el art. 1.1 CE que proclama la igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico, propio de un Estado social y democrático de derecho; el art. 9.2 CE que configura el principio de igualdad real como mandato a los poderes públicos; y, el art. 14 CE que recoge de un lado, la cláusula general de igualdad, como derecho y como principio, y de otro lado, el principio de no discriminación.

Además, el texto constitucional también contempla la igualdad en la regulación de derechos concretos, como sucede en los artículos: 23.2 CE (acceso a las funciones y cargos públicos); 31 CE, en su primer apartado (que enuncia los principios que rigen el sistema de sostenimiento del gasto público) y en el segundo (donde estipula la asignación del gasto público de manera equitativa); 35.1 CE (derecho al trabajo); 39.2 CE (protección de los hijos e hijas en condiciones

² LAPORTA, F. *Problemas de la igualdad*. Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 1994, p. 68.

³ Constitución española (Boletín Oficial del Estado, en adelante, BOE núm. 311 de 29 de diciembre de 1978).

de igualdad con independencia de su filiación y del estado civil de sus madres); 40.2 CE (relativo a la igualdad en las condiciones en el trabajo): 68.1 CE y 69.2 CE (referentes ambos al derecho de sufragio), 130.1 CE (principio rector encaminado al desarrollo de todos los sectores económicos y, en especial, al sector agrícola); 138 CE y 139.1 CE (en relación con la organización territorial del Estado); y, 149.1.1 CE (atribución de competencias exclusivas del Estado en condiciones de igualdad para toda la ciudadanía).

La igualdad jurídica o formal consagrada en el artículo 14 CE presenta la doble significación de “igualdad en la aplicación de la ley” (o “ante la ley”) e “igualdad en el contenido de la ley” (o, lo que es lo mismo, “igualdad en la ley” o “en el trato dispensado por la ley”). Esta diferenciación es una creación jurisprudencial aceptada unánimemente por la doctrina⁴. Aparece recogida por primera vez en la temprana STC 49/1982, de 14 de julio⁵ y ha sido reproducida reiteradamente con posterioridad por el TC y por la bibliografía jurídico-constitucional de la igualdad.

La igualdad en la aplicación de la ley se identifica con el principio de legalidad y con la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (i). *La igualdad en el contenido de la ley* admite la diferenciación en el tratamiento jurídico y proscribela discriminación (ii).

i) En lo que respecta a la primera dimensión de la igualdad, *la igualdad en la aplicación de la ley*, los poderes públicos vinculados a su propio precedente y objeto de control constitucional son los órganos administrativos y judiciales. Estos tienen que aplicar la ley por igual a toda la ciudadanía y sólo pueden desviarse de sus propias resoluciones de forma justificada. En función de la naturaleza del órgano encargado de aplicar la ley, habría que distinguir entre la

⁴ SECO MARTÍNEZ, J. M., “De la igualdad formal a la igualdad material. Cuestiones previas y problemas a revisar”, *Derechos y Libertades*, núm. 36, Época II, 2017, pp. 55-89; PÉREZ LUÑO, A. E., *Dimensiones de la igualdad*, Dykinson, Madrid, 2007, pp. 15-37; DÍEZ PICAZO, L. M., “Sobre la igualdad ante la ley”, *Democracia Constitucional. Estudios en Homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*, Volumen I, Congreso de los Diputados, Tribunal Constitucional, Universidad Complutense de Madrid, Fundación Ortega y Gasset, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (editores), Madrid, 2003, pp. 469-486; GARRIDO GÓMEZ, M. I., *La igualdad en el contenido y en la aplicación de la ley*, Dykinson, Madrid, 2009; y, MARTÍNEZ TAPIA, R., *Igualdad y razonabilidad en la justicia constitucional*, Universidad de Almería, Madrid, 2000, pp. 11 y 91-156.

⁵ STC 49/1982, de 14 de julio (recurso de amparo núm. 21/1982), FJ 2.

igualdad en la aplicación judicial de la ley y la igualdad en la aplicación administrativa de la ley⁶.

La igualdad en la aplicación administrativa de la ley implica que los órganos administrativos están vinculados a la interpretación previa que han hecho ellos mismos sobre asuntos sustancialmente iguales, dentro de la discrecionalidad de sus facultades regladas y con pleno respeto al principio de legalidad. Para que exista un precedente administrativo vinculante se requiere que éste haya sido judicialmente confirmado, pues la opción contraria supondría un grado de incertidumbre contrario a la seguridad jurídica (art. 9.3 CE)⁷.

La igualdad en la aplicación judicial de la ley también se configura a partir de la vinculación al precedente judicial, pero presenta mayores problemas, debido al principio de independencia judicial (art. 117.1 CE). Precisamente por el respeto a la independencia judicial, la actuación del TC se caracteriza por la autocontención en la resolución de los recursos de amparo que por violación de la igualdad en la aplicación judicial de la ley llegan hasta él⁸.

Desde esta perspectiva, el control del TC a la hora de examinar la vulneración del artículo 14 CE suele ser bastante restrictivo, exigiendo un “término de comparación” alegado por la parte demandante sobre el que elaborar su juicio comparativo. El término de comparación deben ser otras resoluciones anteriores del mismo órgano jurisdiccional (o administrativo) que dictó la resolución que se impugna y que han sentado una doctrina jurisprudencial general y firme. Los supuestos que se comparan tienen que ser sustancialmente iguales y presentar una semejanza en los supuestos fácticos y una desviación en las consecuencias jurídicas debido a un cambio de criterio de los órganos jurisdiccionales (o administrativos, en la vinculación al precedente administrativo). El juicio de igualdad en estos casos se circunscribe a determinar

⁶ RUBIO LLORENTE, F., “La igualdad en la aplicación de la ley”, *El principio de igualdad*, Dykinson, Madrid, 2000, pp. 47-58.

⁷ XIOL RÍOS, J. A., “El principio de igualdad en la aplicación de la ley”, *El principio de igualdad en la Constitución Española*, Volumen I, Ministerio de Justicia, Madrid, 1991, pp. 258-264; y, DURÁN MARTÍNEZ, A., “El precedente administrativo”, *Revista de Derecho*, núm. 5, 2010, pp. 51-78.

⁸ ROCA TRÍAS, E., “Jurisprudencia, precedentes y principio de igualdad”, *Revista jurídica de Cataluña*, núm. 4, Barcelona, 1986, pp. 855-876; OLLERO TASSARA, A., *Igualdad en la aplicación de la ley y precedente judicial*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989; GASCÓN AVELLÁN, M., “Igualdad y respeto al precedente”, *Derechos y Libertades*, núm. 2, Universidad Carlos III, Madrid, 1993.

si existe una fundamentación lo suficientemente motivada del cambio de criterio (arts. 9.3 y 120.3 CE)⁹.

ii) La igualdad en la segunda concepción citada, la *igualdad en el contenido de la ley* conecta con el aspecto *material o sustantivo* del principio. Se define, como su propio nombre indica, por el contenido del derecho fundamental, incorporando razones de justicia material y distributiva, que implican tener en cuenta la diferencia en base a la fórmula aristotélica de “tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”¹⁰. La igualdad en el contenido de la ley exige la igualdad de tratamiento jurídico de las personas y de los grupos en que se integran, admitiendo la posibilidad de un trato legislativo diferente siempre que haya razones objetivas y justificadas que motiven tal distinción¹¹. La admisión del trato jurídico diferenciado aparece en nuestro ordenamiento jurídico en una temprana jurisprudencia del TC¹², aunque trae causa de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en adelante, TEDH (Sentencia de 27 de octubre de 1975, *caso del Sindicato Nacional de la Policía Belga versus Bélgica* y Sentencia de 6 de febrero de 1976, *caso del Sindicato Sueco de Conductores de Locomotoras versus Suecia*).

A diferencia del constitucionalismo liberal (en el que la igualdad se confundía con el principio de legalidad y de generalidad en la ley sin admitir excepciones) en la concepción de la igualdad del constitucionalismo contemporáneo se admite la diferencia legislativa justificada en motivos razonables, objetivos y proporcionados¹³. El cambio en la concepción formal de la igualdad, admitiendo la diferencia legislativa justificada, ha llevado al TC a explorar técnicas interpretativas y mecanismos de aplicación de la igualdad que permitan realizar un análisis sobre la motivación de las diferencias de trato establecidas en la ley. Lo que pretende con ello el TC es determinar la legitimidad constitucional de la justificación de la diferencia y, consecuentemente, la

⁹ STC 49/1985 de 28 de marzo (recurso de amparo 278/1984), FJ 2, 5º párrafo; STC 63/1984 de 21 de mayo (recurso de amparo 397/1983), FJ 5; y, STC 193/2001 de 1 de octubre (recurso de amparo 4273/1999), FJ 2.

¹⁰ ARISTÓTELES, *Ética a Nicómano*, Alianza, Madrid, 2005, Libro V: “La Virtud”, pp. 152-180. Y, ENGLARD, I., *Corrective and distributive justice: From Aristoteles to modern times*, Oxford University Press, Oxford (United Kingdom), 2009, pp. 1-11 y 177-208.

¹¹ STC 76/1990 de 26 de abril (recurso de inconstitucionalidad 695/1985), FJ 9, A).

¹² STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1980), FJ 3.

¹³ CRIADO DE DIEGO, M., “La igualdad en el constitucionalismo de la diferencia”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 26, 2011, pp. 7-49.

constitucionalidad de la distinción o clasificación legislativa. Entre estas técnicas destaca por su funcionalidad y por el impacto y trascendencia que tiene en el derecho comparado, el principio de la proporcionalidad.

La proporcionalidad se ha definido por la doctrina como un principio estructural de creación jurisprudencial alemana¹⁴ que, sin perjuicio de las disquisiciones doctrinales sobre su naturaleza jurídica¹⁵, ha adquirido la dimensión de auténtico principio constitucional¹⁶. Se utiliza por los Tribunales y Cortes Constitucionales de todo el mundo de un modo más o menos formal¹⁷, como:

¹⁴ BVerfGE 23, 127, según cita de KLUTH, W. "Prohibición de exceso y principio de proporcionalidad en Derecho alemán", *Revista Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998, pp. 219-220. También: JELLINEK, G., *Teoría general del Estado*, Comares, Granada, 2000, p. 205; CURRIE, D., *The Constitution of the Federal Republic of Germany*, University of Chicago Press, Chicago (USA), 1994, p. 307; STONE SWEET, A. y MATHEWS, J., "Proportionality, Balancing and Global Constitutionalism", *Columbia Journal of Transnational Law*, num. 72, 2009, pp. 72-164.

¹⁵ Un sector doctrinal entiende que no es un principio constitucional, al no encontrarse consagrado en el texto de la Constitución española ni en otros textos constitucionales de nuestro entorno: BARAK, A., *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*, Palestra Editores, Lima (Perú), 2017, pp. 205-241. Otro sector intenta encontrar su fundamento constitucional. De un lado, están quienes defienden que se trata de una idea inherente a todo estado social y democrático de derecho (art. 1.1 CE), vinculada al ideal de justicia y consecuentemente operable como un principio inspirador en la aplicación de cualquier norma del ordenamiento jurídico: Vid. FERNÁNDEZ NIETO, J., *Principio de proporcionalidad y derechos fundamentales: una perspectiva desde el derecho común europeo*, Dykinson, Madrid, 2008, 277-280; y, SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D., *El control de proporcionalidad en la actividad administrativa*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2004, 119. En esta línea está la tesis que sostiene que la proporcionalidad se basa en el valor superior de la justicia, pero en conexión con otros institutos jurídicos, como son la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) o la igualdad (arts. 1.1, 9.2 y 14 CE): Vid. BERNAL PULIDO, C., *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 601-602. Esta última postura también vincula a la proporcionalidad con la protección que el artículo 53.1 CE dispensa al contenido esencial de los derechos fundamentales. Se entiende que toda injerencia en los derechos fundamentales que afecte a su contenido esencial es una medida desproporcionada; a sensu contrario, toda medida proporcionada respetará siempre el contenido esencial de un derecho fundamental, vid. BERNAL PULIDO, C., *ob. cit.*, pp. 597-600. Cfr. ALEXY, R., *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, 111-115; y, 135-138.

¹⁶ GONZÁLEZ CUÉLLAR-SERRANO, N., *Proporcionalidad y derechos fundamentales en el derecho penal*, Colex, Madrid, 1990, pp. 52 y ss; y, BARNES, J., "El principio de proporcionalidad. Estudio preliminar", *Revista Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998, pp. 19-24; STC 148/2021 de 14 de julio de 2021 (recurso de inconstitucionalidad 2054/2020), FJ 3, iii), 2º párrafo.

¹⁷ KREMNITZER, M., STEINER, T. y LANG, A., *Proportionality in Action. Comparative and Empirical Perspectives on the Judicial Practice*, Cambridge University Press, Cambridge (United Kingdom), 2020.

- 1) Instrumento de medida en las limitaciones de todo tipo que puedan sufrir los derechos fundamentales y las libertades públicas reconocidas constitucionalmente, para determinar si la injerencia del poder público es admisible o no desde un punto de vista constitucional.
- 2) Método interpretativo estructurado para resolver los conflictos entre derechos fundamentales, es decir, cuando se produce un choque entre derechos fundamentales y hay que dar una respuesta que va a beneficiar a un derecho en perjuicio de otro.

La técnica de la proporcionalidad supera la teoría del contenido esencial de los derechos y la cuestiona, sobre todo cuando se enfrenta a lo que se han denominado “derechos absolutos” por un sector doctrinal¹⁸ y en aquellos “casos difíciles”¹⁹ en los que es imposible acomodar dos derechos ajustando la zona periférica de los derechos y respetando su contenido esencial, de modo que se sacrifica justificadamente el núcleo duro de un derecho en beneficio de otro.

El principio de la proporcionalidad se caracteriza por ser un método estructurado que sigue un determinado orden lógico a la hora de dar una solución de constitucionalidad a las dudas que se plantean ante un Órgano de control. El orden o estructura del examen de proporcionalidad²⁰ es el siguiente:

1º) Idoneidad o juicio de adecuación: Se requiere, en primer lugar, que la medida restrictiva de un derecho o, en nuestro caso, limitativa de la igualdad sea adecuada e idónea, es decir, apta para lograr la finalidad legítima prevista por la norma que establece la diferencia jurídica o la restricción. Este paso, a su vez, se desdobra en dos fases:

- Determinación de la existencia de un fin constitucional legítimo.
- Evaluación de que la medida adoptada es adecuada para la consecución del fin constitucional y legítimo que se pretende con la diferencia jurídica.

¹⁸ BOROWSKI, M., “Derechos absolutos y proporcionalidad”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 48, 2020, 297–339.

¹⁹ ALEXY, R., *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, p. 69.

²⁰ Un análisis pormenorizado de la estructura del principio encontramos en: BERNAL PULIDO, C., *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005; y, BARAK, A., *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*, Palestra Editores, Lima (Perú), 2017.

2º) Necesidad o juicio de indispensabilidad: Si la finalidad es legítima y la norma adecuada para su logro, se procede a analizar si la medida es la más moderada para la consecución del fin, es decir, constatar que no exista otra medida menos gravosa, que ocasione menos perjuicios y que sea igualmente óptima para el logro del fin.

3º) Proporcionalidad en sentido estricto o ponderación: Superados los anteriores juicios hay que valorar los intereses en juego y buscar un equilibrio que suponga la menor restricción. Se trata de una ponderación equitativa saldada en la consecución de mayores ventajas y beneficios que perjuicios.

Si se superan los tres pasos sucesivos de la proporcionalidad se concluye que la medida restrictiva del derecho, que en nuestro caso sería la que interfiere o afecta a la igualdad al establecer alguna clasificación legislativa, va a ser proporcionada y, por ende, constitucional. Si no supera alguno de estos estadios, la norma sería inconstitucional.

La técnica funciona como instrumento de medida en la lesión del derecho, pues sirve para fijar hasta dónde puede llegar el legislador en la regulación de éste sin comprometer su constitucionalidad. En otras palabras, el mecanismo es útil para fijar el límite del que puede disponer el legislador²¹. También porque dota de cierta certeza o previsibilidad jurídica al método de análisis de la constitucionalidad, al partir de un orden lógico y estructurado²². Sin embargo, a pesar de lo dicho, la proporcionalidad no está exenta de críticas. Particularmente se ha cuestionado el exceso de discrecionalidad que conlleva el análisis, sobre todo en el estadio de la ponderación o equilibrio entre bienes constitucionales²³; y, la inconmensurabilidad de algunas magnitudes en el derecho²⁴.

²¹ BERNAL PULIDO, C., *ob. cit.*, pp. 531-532.

²² *Ibid.*, pp. 616-618.

²³ BÖCKENFÖRDE, E. W., "Los métodos de la interpretación constitucional. Inventario y crítica", *Escritos sobre Derechos Fundamentales*, Nomos, Baden-Baden, 1993, pp. 13 y ss; DE OTTO Y PARDO, I., "La regulación del ejercicio de los derechos y libertades. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución", *Derechos Fundamentales y Constitución*, Civitas, Madrid, 1988, pp. 115-119; JIMÉNEZ CAMPOS, J., *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Trotta, Madrid, 1999, p. 78.

²⁴ JIMÉNEZ CAMPOS, J., *ob. cit.*, p. 80. En doctrina más reciente: D'AGOSTINDO, F., *Incommensurability and Commensuration: The Common Denominator* (English Edition), Routledge CRC Press, London (United Kingdom), 2018.

Siendo este el estado de la cuestión cabe preguntarse cuál ha sido el uso de la proporcionalidad que ha hecho el TC para admitir la diferenciación legislativa. ¿Ha sido la técnica utilizada para determinar la constitucionalidad de las medidas que introducen diferencias jurídicas? Aunque una primera aproximación a la jurisprudencia del TC hace pensar que ha sido así por el uso reiterado de la expresión “proporcionalidad”²⁵, una respuesta fundada exige un análisis pormenorizado sobre la utilización del principio y de cada una de sus fases. Es más, habría que analizar si además de la proporcionalidad y de sus componentes se utilizan otras técnicas y depurar cada una de estas técnicas aplicativas descomponiendo en su más mínima expresión cada parte o paso de la aplicación de la igualdad por parte del TC. Sólo así se podrá establecer que componentes de la proporcionalidad se utilizan para controlar la igualdad constitucional y qué otras piezas componen el juicio de igualdad.

El acoplamiento de los componentes del juicio en una determinada secuencia lógica puede llegar a constituir un modelo del juicio aplicativo para determinados supuestos de hecho o circunstancias, siempre que se repita siguiendo una misma pauta a lo largo del tiempo. Esto es, puede llegar a constituir un arquetipo reproducible en la aplicación de la igualdad como canon de control de la constitucionalidad. No obstante, para poder afirmar la existencia de un determinado encaje u orden de los componentes del juicio, primero hay que acotar el significado y contenido de los componentes del juicio que se hayan identificado. Y, en segundo lugar, hay que demostrar que ese contenido material del elemento del juicio ha permanecido inalterable con el transcurso del tiempo, o que se ha ido conformando y definiendo evolutivamente hasta tener una identidad propia. Es decir, que han de tenerse en cuenta dos criterios para definir un componente del juicio de igualdad y para que éste pueda llegar a conformar un modelo aplicativo:

Criterio del contenido: Hay que constatar cuál es el contenido de ese componente, es decir, en qué consiste, cuáles son los rasgos o características generales que lo distinguen del resto de componentes y que lo identifican sustancialmente como un avance o fase autónoma dentro de la secuencia lógica y racional del juicio.

²⁵ Las expresiones “proporcionalidad”, “proporcional” y “proporcionada” o “proporcionado” en relación con la medida diferenciadora introducida por una norma aparecen citadas en el 90% de los casos objeto de la investigación. Cfr. la Tabla número 1 “Sobre la finalidad legítima y descripción de otros componentes del juicio”.

Criterio cronológico: Hay que comprobar la evolución del significado, contenido y alcance del componente a lo largo del tiempo para poder afirmar su funcionamiento dentro del modelo aplicativo del juicio de igualdad.

II. LAS CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

La investigación analiza la aplicación de la igualdad por parte del TC en los procesos de control de constitucionalidad de las normas con rango de ley en España que establecen un trato jurídico diferente. Por tanto, la primera categoría de análisis de la que partimos y que conviene precisar es la de tratamiento jurídico diferente o diferencia.

Por *tratamiento jurídico diferente* se entiende la regulación contenida en una norma que establece consecuencias jurídicas distintas y diferenciadas para supuestos de hecho semejantes u homologables. Es decir, un tratamiento jurídico diferente es el contenido de una disposición legislativa que distingue entre colectivos, grupos de personas o supuestos de hecho que, en principio, son homologables, para anudar consecuencias jurídicas distintas a cada grupo. Tal nomenclatura está plenamente admitida y utilizada tanto por el TC como por la doctrina²⁶. El fenómeno se conoce también con el nombre de *clasificación legislativa*²⁷, pues la ley clasifica categorías de sujetos según determinadas circunstancias fácticas a la hora de adjudicar consecuencias jurídicas distintas a cada una de las categorías clasificadas. El tratamiento jurídico diferente o la clasificación legislativa forma parte del contenido de la igualdad en el constitucionalismo contemporáneo y es admitida constitucionalmente siempre y cuando tenga una justificación objetiva, razonable y proporcionada que responda

²⁶ La STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1980), FJ. 3, recoge por primera vez la admisibilidad de trato jurídico diferente. En la doctrina, destacan: SUAY RINCÓN, J., "El principio de igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Estudios sobre la Constitución española (Homenaje al Profesor García de Enterría)*, Tomo II, Civitas, Madrid, 1991, pp. 857-863; JIMÉNEZ CAMPOS, J., "La igualdad jurídica como límite frente al legislador", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, 1983, pp. 71-116; RUIZ MIGUEL, A., "La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 19, 1996, pp. 39-86; MARTÍNEZ TAPIA, R., *Igualdad y razonabilidad en la justicia constitucional española*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Almería, Almería, 2000, pp. 92-135.

²⁷ Utiliza esta terminología de forma reiterativa: GIMÉNEZ GLÜCK, D., *Juicio de Igualdad y Tribunal Constitucional*, Bosch, Barcelona, 2004, pp. 57-90.

a criterios de justicia distributiva, esto es tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.

La *diferencia jurídica* o, simplemente, *diferencia* es el resultado del tratamiento jurídico diferente admitido constitucionalmente (salvo que se resuelva lo contrario en un proceso de control de la constitucionalidad de la citada diferencia, en cuyo caso estaríamos ante una “desigualdad” y no ante una “diferencia”). Es decir, la diferencia es el efecto que se produce al diferenciar a través de la clasificación que realiza el poder legislativo y que se conecta con el mandato de promoción de la igualdad real y efectiva reconocido en el art. 9.2 CE.

La *desigualdad*, en cambio, la entenderemos como un tratamiento jurídico distintivo no justificado y lesivo del principio de igualdad; o, lo que es lo mismo, como una diferencia ilegítima o no justificada. La desigualdad conlleva una connotación negativa, mientras que la diferencia, al estar justificada y admitida constitucionalmente, no. La diferencia legítima y constitucionalmente admitida formaría parte del contenido de la igualdad; la desigualdad, en cambio, estaría proscrita y tildada de inconstitucionalidad.

Una vez definida la diferencia y el tratamiento jurídico diferente, corresponde precisar terminológicamente otras categorías de análisis con el objetivo de fijar los criterios de ordenación y relación de la información y de sentar las bases conceptuales sobre las que construir el examen analítico de la jurisprudencia del TC.

En el estudio de la doctrina y en el propio uso del TC es habitual encontrar referencias a la racionalidad, razonabilidad, ponderación y proporcionalidad. Sin perjuicio de que estas expresiones, a partir del estudio de la jurisprudencia, puedan alcanzar otro significado en las conclusiones de este trabajo, parece necesario sentar apriorísticamente el significado de estos significantes de cara a una adecuada comprensión del análisis jurisprudencial que se efectúa.

La *racionalidad* de las normas es la finalidad perseguida por el legislador al legislar en un determinado sentido²⁸. Así, cuando se alude a la racionalidad de la diferencia o de la clasificación legislativa, nos estamos refiriendo a la finalidad legítima que persiguió el legislador al establecer la diferencia. Esa finalidad tiene que ser necesariamente legítima, es decir, debe ser una finalidad coherente y

²⁸ En la línea apuntada por MORRONE, A., *Il custode della regionevolezza*, Giuffrè Editore, Milano, 2005, pp. 145-160.

adecuada con el ordenamiento jurídico constitucional, que sea reconducible a algún bien constitucionalmente protegido por el texto constitucional. Por tanto, la referencia a la racionalidad incluye:

1. La finalidad perseguida por el legislador con la medida o, en términos latinos, la *mens legislatoris*.
2. El fundamento constitucional de la diferencia.

La *razonabilidad* es un significante mucho más complejo, porque acoge un gran número de valoraciones jurídicas y argumentativas y porque, aunque no se utiliza por el TC exclusivamente para el principio de igualdad, guarda una relación estrechísima con éste, que puede llegar a alterar su significado y comprensión. Es más, en sentido amplio, algunos autores han entendido la razonabilidad como toda justificación de la diferencia que superase el análisis de racionalidad (finalidad legítima) y que no entrase en la ponderación de bienes constitucionales²⁹, es decir, que no acometiese la labor de sopesar los bienes constitucionales involucrados en el caso con el objeto de justificar el sacrificio de uno de ellos en pro del otro. En otras palabras, toda justificación de la diferencia que no implique aplicar criterios de proporcionalidad. Otros la han equiparado a la racionalidad, sin distinguirla de este instituto y dándole un significado valorativo, fruto del dinamismo histórico, así como complejo, sólo identificable desde la contraposición a la “arbitrariedad”³⁰. En este sentido, la razonabilidad podría definirse como la “exigencia de no arbitrariedad” en la actuación de los poderes públicos³¹. La complejidad estriba en determinar el contenido de la “no arbitrariedad” o “razonabilidad”. Para ello habría que estar a juicios valorativos en el caso concreto conforme a la realidad social existente en el momento y

²⁹ GIMÉNEZ GLÜCK, D., *Juicio de Igualdad y Tribunal Constitucional*, Bosch, Barcelona, 2004, pp. 55-120.

³⁰ Es el caso de RAMÓN MARTÍNEZ TAPIA, quien la configura como un concepto esencialmente controvertido, que aglutina “la constatación de la existencia de la desigualdad normativa, análisis del término de comparación, y examen de la finalidad, congruencia y proporcionalidad de la desigualdad.” Vid. MARTÍNEZ TAPIA, R., *Igualdad y razonabilidad en la justicia constitucional española*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Almería, Almería, 2000, pp. 98-110. La cita concreta está en pp. 162-163 de la misma monografía. Sobre el carácter valorativo y completo de la “razonabilidad”, véase también: CARRASCO PERERA, A., “El juicio de razonabilidad en la justicia constitucional”, *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 11, 1984, p. 54; RUIZ MIGUEL, A., “La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 19, 1996, p. 49, nota a pie página 16.

³¹ BAÑOS LEÓN, J.M., “La igualdad como derecho público subjetivo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 114, 1987, p. 188.

conforme a criterios de interpretación teleológica. Por ello, este sector doctrinal configura a la razonabilidad como un “concepto esencialmente controvertido”. Entendemos por “concepto esencialmente controvertido” aquel concepto complejo y que produce una controversia de carácter argumentativo sobre su contenido y alcance sustantivo, en relación con un determinado contexto histórico y social y referente a una determinada práctica humana, pudiendo ser definido semánticamente de diferente forma³². Por último, no falta quien equipara la “razonabilidad” a la “justificación de la causa objetiva y razonable” y a la “relación de razonable proporcionalidad entre los medios y los fines”³³.

En este entendimiento extenso del instrumento interpretativo, la razonabilidad sería un concepto demasiado omnicomprensivo y poco depurado para el análisis que se pretende en este trabajo. Por ello, partimos de una concepción de la razonabilidad acotada en la razón de ser de la norma, en la *ratio legis* que subyace a la medida que introduce la diferencia. Esta razón de ser de la norma equivale a la congruencia o adecuación entre los medios empleados y los fines que se quieren conseguir por el legislador³⁴. Implica necesariamente y con carácter previo al examen de adecuación entre la medida diferenciadora y el fin, la determinación de la racionalidad o finalidad legítima perseguida por el legislador. La búsqueda de una justificación objetiva y razonable será “razonabilidad” si basa la búsqueda de la justificación en la relación de congruencia entre los medios y los fines. De no ser así, de basar esa justificación en otros elementos valorativos extrajurídicos o discrecionales (como políticas sociales o adaptación de la norma a la realidad social en la que se vive, etc.), no estaríamos ante la aplicación de la razonabilidad, sino ante otros criterios

³² GALLIE, W. B., “Essentially Contested Concepts”, *Meeting of the Aristotelian Society on March 12th, 1956*, London, pp. 171-172 y 180.

³³ ALONSO GARCÍA, E., “El principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución española”, *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, 1983, p. 37; GARCÍA AMADO, J. A., “Problemas metodológicos del principio constitucional de igualdad”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 4, 1987, pp. 123 y 124; y, VILLACORTA MANCEBO, L., “Principio de igualdad y legislador: arbitrariedad y proporcionalidad como límites (probablemente insuficientes)”, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, núm. 130, 2005, pp. 74-75.

³⁴ En esta línea SUAY RINCÓN, J., “El principio de igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Estudios sobre la Constitución española (Homenaje al Profesor García de Enterría)*, Tomo II, Civitas, Madrid, 1991, pp. 857-863. También, GARRORENA MORALES, A., “Igualdad jurídica e igualdad real y efectiva en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Anales del Derecho*, núm. 6, 1984, p. 42.

aplicativos o hermenéuticos, igualmente válidos, pero que no constituirían aplicación de la “razonabilidad”.

La *ponderación o proporcionalidad en sentido estricto* consiste únicamente en ponderar o equilibrar los bienes constitucionales contrapuestos en un conflicto entre principios³⁵, o, en nuestro caso, en el cuestionamiento de una norma que pueda vulnerar el principio constitucional de la igualdad. La ponderación, a diferencia del acomodamiento razonable, implica el sacrificio o merma de un bien jurídico en pro de otro, al que se le otorga mayor valor o mayor “peso” en el caso concreto que se enjuicie. En el *acomodamiento razonable*³⁶, en cambio, los bienes constitucionalmente protegidos se concilian o armonizan en el caso concreto, de modo que ninguno de ellos sufra detrimento.

La *proporcionalidad en sentido amplio o principio de proporcionalidad* será la expresión utilizada para referirnos al test alemán de proporcionalidad³⁷, técnica estructurada de resolución de conflictos entre derechos fundamentales y de control de las injerencias o limitaciones de los poderes públicos en los derechos fundamentales, libertades públicas y principio constitucionales, definida desde la perspectiva de la adecuación o idoneidad de la medida legislativa a los fines contemplados por el legislador; de la menor onerosidad de la medida frente a otras que hubieran podido aplicarse; y, de la ponderación o sacrificio de un bien constitucional a favor de otro contrapuesto.

En este orden de ideas, la razonabilidad incluiría la racionalidad (determinación de la finalidad legítima) como primera fase para poder determinar la adecuación de la medida al fin. Y, el principio de proporcionalidad incluiría la razonabilidad y la ponderación (añadiendo entre la razonabilidad y la ponderación el estadio de la “necesidad o menor onerosidad de la medida”). Por tanto, la racionalidad sería un componente de la razonabilidad; y, la

³⁵ Para una aproximación al concepto de ponderación: BERNAL PULIDO, C., “Estructura y límites de la ponderación”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 26, 2003, pp. 6-17. Para un análisis más detenido y profundo sobre el concepto y la estructura de la ponderación o proporcionalidad en sentido estricto, *vid.* BERNAL PULIDO, C., *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 759-800; y, ALEXY, R., *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 89-98.

³⁶ ELÓSEGUI ITXASO, M., *El concepto jurisprudencial de acomodamiento razonable*, Thomson Reuters Arazadi, Pamplona, 2013, pp. 55-66

³⁷ BERNAL PULIDO, C., *El principio...*, *ob.cit.*

razonabilidad, a su vez, sería un componente de la proporcionalidad en sentido amplio.

Componentes del juicio de igualdad (o del juicio a secas) será la expresión empleada para aludir con carácter general a cada una de estas fórmulas aplicativas individualmente consideradas; así, la racionalidad, razonabilidad, necesidad, ponderación o proporcionalidad en sentido estricto, acomodamiento y cualesquiera otras fórmulas aplicativas que podamos descubrir en la investigación, son componentes del juicio que el TC combina configurando actuaciones específicas para enjuiciar la vulneración de la igualdad.

Otra precisión terminológica que procede realizar, ya al margen de los componentes del juicio de igualdad, es la relativa a las expresiones utilizadas para referirnos al objeto de análisis: las Sentencias del Tribunal Constitucional (en abreviaturas, STC). Citaremos la *jurisprudencia del Tribunal Constitucional* entendiéndola como el conjunto de sentencias de este Tribunal y la doctrina que contienen, salvando la acepción de jurisprudencia del art. 1.6 del Código Civil (en adelante, CC)³⁸ en cuanto a complemento de las fuentes del derecho.

En la búsqueda de un *modelo jurisprudencial aplicativo* al juicio de igualdad, entendido éste como arquetipo reproducible en resoluciones posteriores del propio TC, emplearemos la expresión norteamericana *leading case*³⁹ o *caso líder* para referirnos a aquellos referentes jurisprudenciales que han iniciado una tendencia aplicativa o que han contribuido por su claridad expositiva y completa fundamentación a implementar una pauta de actuación.

En el análisis de los modelos jurisprudenciales aplicativos utilizados por el TC al aplicar la igualdad como parámetro de constitucionalidad, para ver si tales aplicaciones han influido en el cambio de la concepción de la igualdad, se

³⁸ Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil (Gaceta de Madrid núm. 206 de 25 de julio de 1889).

³⁹ "An important judicial decision that is frequently regarded as having settled or determined the law upon all points involved in such controversies and thereby serves as a guide for subsequent decisions. *Brown v. Board of Education of Topeka, Kansas*, 347 U.S. 483, 74 S. Ct. 686, 98 L. Ed. 873 (1954), which declared racial Segregation in public schools to be in violation of the EQUAL PROTECTION CLAUSE of the Fourteenth Amendment to the U.S. Constitution, is an example of a leading case.", AA.VV., *West's Encyclopedia of American Law*, Edition 2, West Pub Co, Detroit (U.S.A.), 2008. Recurso electrónico disponible en línea: <https://legal-dictionary.thefreedictionary.com/leading+case> (consultado el 9 de julio de 2021).

podrá observar si existe un “modelo aplicativo” del principio de igualdad que configure un enjuiciamiento autónomo para la igualdad constitucional.

Si se demuestra que existe un juicio de igualdad con sustantividad propia, que ha adquirido una autonomía e independencia propia respecto otros métodos aplicativos al servicio de la interpretación y argumentación del TC, la igualdad se convertiría en canon de control autónomo con carácter constructivo del ordenamiento jurídico. Es decir, la igualdad contribuiría a la construcción o formación del ordenamiento jurídico perfilando las relaciones jurídicas entre las normas y concretando materialmente su contenido a través del tratamiento jurídico diferente y de las clasificaciones legislativas consideradas legítimas constitucionalmente. El carácter constructivo viene dado, por tanto, por la propia funcionalidad de la igualdad en este juicio sustantivo, pues a través de ella se podría concretar materialmente el contenido de la igualdad en una determinada relación jurídica. En este sentido, la igualdad en el control de constitucionalidad de las normas operaría como constructora del ordenamiento jurídico: primero, al establecer los límites y el alcance de las normas en la regulación legislativa de la diferencia; y, segundo, al concretar materialmente su propio contenido y configurar el significado o concepción jurídica contemporánea de “igualdad”.

Con la asunción del juicio de igualdad como modelo aplicativo propio para los casos en los que se involucre el mencionado principio, la igualdad se convertiría en un *criterio de valoración de las clasificaciones legislativas diferentes y de las razones adoptadas para sostenerlas*. Esto es así porque la igualdad se utilizaría como criterio de medida para valorar la constitucionalidad de otros derechos o situaciones jurídicas. Su operatividad como criterio de valoración viene dada por su propia esencia como valor superior del ordenamiento jurídico⁴⁰. Los valores superiores del ordenamiento jurídico son directrices o guías que orientan la hermenéutica teleológica de la Constitución. Un valor jurídico fundamental es un continente que en el campo del derecho es susceptible de una valoración favorable como criterio de medida en relación con otros derechos o situaciones jurídicas. El TC ha utilizado la expresión “valor jurídico fundamental” como

⁴⁰ STC 8/1983 de 18 de febrero (recurso de amparo 240/1982), FJ 3: “(...) se estaría desconociendo el superior valor que en el régimen democrático tiene el principio de la igualdad básica de todos los ciudadanos y de lo que esto supone en orden a la supresión de toda desigualdad de trato. La igualdad se configura como un valor superior que, en lo que ahora importa, se proyecta con una eficacia trascendente de modo que toda situación de desigualdad persistente a la entrada en vigor de la norma constitucional deviene incompatible con el orden de valores que la Constitución, como norma suprema, proclama”.

sinónima de la de “valor superior del ordenamiento jurídico” que recoge el art. 1.1 CE. Así, en la STC 151/2017 de 21 de diciembre se habla de “la inclusión del pluralismo como valor jurídico fundamental (art. 1.1 CE)”⁴¹. No obstante, conviene precisar que, aunque el TC equipara las expresiones “valor jurídico fundamental” y “valor superior del ordenamiento jurídico” en todas las sentencias reseñadas, a la igualdad se refiere siempre en su acepción de valor como “valor superior del ordenamiento”⁴². En esta acepción, la igualdad es un valor superior del ordenamiento jurídico o un valor jurídico fundamental, esto es, un “significante”, cuyo “significado” está colmado de estimaciones positivas que lo configuran como parámetro de control de concretas situaciones jurídicas, elevándose a canon general de control de la constitucionalidad de las normas y convirtiéndose en un valor constitucional integrativo de otros valores constitucionales.

⁴¹ STC 151/2017 de 21 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 5210/2014), FJ 6.a). En la misma línea y *sobre el mismo valor del pluralismo político*: SSTC 32/1985 de 6 de marzo (recurso de amparo 573/1984), FJ 2; 141/1990 de 20 de septiembre (recurso de inconstitucionalidad 828/1985), FJ 6; 163/1991 de 18 de julio (recurso de amparo 2043/1988), FJ 2, último párrafo; 31/1993 de 26 de enero (recurso de amparo electoral 3208/1992), FJ 3, párrafo 4º; 93/1998 de 4 de mayo (recurso de amparo 3022/1994), FJ 3, 2º párrafo; 9/2012 de 18 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 1990/2010), FJ 4; y, 246/2012 de 20 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 1992/2010), FJ 5, 4º párrafo. *Sobre la dignidad como valor jurídico fundamental*: SSTC 53/1985 de 11 de abril (recurso de inconstitucionalidad 800/1983), FJ 8, en relación con la no discriminación por orientación sexual; 119/1990 de 21 de junio (recurso de amparo 507/1990), FJ 4, 10º párrafo; 57/1994 de 28 de febrero (recursos de amparo acumulados núm. 2302/1990 y 1445/1991), FJ 4; 196/2006 de 3 de julio (recurso de amparo 943/2001), FJ 4, 5º párrafo, y 198/2012 de 6 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 6864/2005), FJ 11, 4º párrafo, también en relación con la discriminación por orientación sexual en el derecho a contraer matrimonio. No debemos confundir “valor jurídico” adjetivado como “fundamental” en la acepción de valor superior del ordenamiento jurídico con la eficacia normativa jurídicamente vinculante de las normas y otros actos jurídicos. En este sentido, *sobre el valor jurídico de las resoluciones judiciales*: SSTC 119/1988 de 20 de junio (recurso de amparo 566/1987), FJ 2; 11/1991 de 17 de enero (recurso de amparo 1881/1990), FJ 2; 16/1991 de 18 de enero (recurso de amparo 1421/1988), FJ 1; 67/1991 de 22 de marzo (recurso de amparo 1896/1990), FJ 2, párrafo final; y, 69/1992 de 11 de mayo (recurso de amparo 1471/1989), FJ 2, párrafo 1º. *Sobre el valor jurídico de los Tratados Internacionales*, *vid.* STC 37/2011 de 28 de marzo (recurso de amparo 3574/2008), FJ 4, 4º párrafo. Y, *sobre el valor jurídico del Preámbulo de las leyes*, la controvertida sentencia sobre la Ley Orgánica 6/2006 de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm. 172 de 20 de julio de 2006), STC 31/2010 de 28 de junio (recurso de inconstitucionalidad 8045/2006), FJ 7.

⁴² *Vid.*, por todas, la STC 63/1983 de 20 de julio (recurso de amparo 500/1982), FJ 2: “(...) es algo que se asienta firmemente en el valor de la igualdad y en la sujeción de todos los poderes públicos -también del legislativo- a este valor superior de nuestro ordenamiento (art. 1.1 de la C.E.)”.

III. LA PERIODIFICACIÓN HISTÓRICA

Dado que uno de los objetivos planteados en esta investigación es determinar cómo ha evolucionado la concepción de la igualdad a partir de la aplicación que ha hecho el TC de este principio, las sentencias objeto de estudio han sido analizadas también desde una perspectiva evolutiva y diacrónica.

Para ello el estudio analítico se ha realizado siguiendo un orden cronológico desde la primera sentencia recaída en un proceso de control de la constitucionalidad en base a la igualdad, en enero de 1981, hasta la última en diciembre de 2019. Además de este orden cronológico, se ha establecido una periodificación en etapas de diez años que marcan el hito temporal de revisión a efectos de sistematización de la información para evaluar los cambios en la actuación del TC.

¿Por qué se ha escogido una periodificación por décadas para organizar la información y revisar los cambios en la actuación del TC? La respuesta es simple. Se trata de un mero criterio de método que parte de períodos claramente identificables a efectos expositivos y que simplifica el trabajo de comparación a la hora de establecer nexos entre las distintas resoluciones, tanto desde la perspectiva del modelo aplicativo y de sus componentes, como desde la perspectiva de la concepción material de la igualdad. A esto hay que sumar que diez años es un período lo suficientemente amplio como para ver la evolución de los componentes del juicio y de su influencia en la concepción de la igualdad y, a la vez, lo bastante aprehensible como para poder tratar en detalle todas las particularidades detectadas en uno y otro sentido. Este orden cronológico y esta periodificación favorecen el estudio de los casos desde una perspectiva evolutiva, facilitando una visión de conjunto de los cambios que se han ido produciendo a lo largo del tiempo.

Así las cosas, se han distinguido cuatro etapas que coinciden con las cuatro décadas de actividad del TC. La primera de ellas se extiende desde el 26 de enero de 1981 (que es cuando recae la primera sentencia de control de constitucionalidad sobre la materia) hasta el 31 de diciembre de 1990; la segunda etapa transcurre entre el 1 de enero de 1991 y el 31 de diciembre del año 2000; la tercera, entre el 1 de enero de 2001 y el 31 de diciembre de 2010; y, la última y cuarta etapa, comprende un período de nueve años, del 1 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2019. En las siguientes tablas de detalle, puede observarse la

periodificación y el cómputo global de resoluciones que han recaído en cada una de las etapas.

TABLAS DE DETALLE

Comparativa entre el número de resoluciones totales del TC recaídas en procesos de control de la constitucionalidad y resoluciones que resuelven sobre la constitucionalidad del tratamiento jurídico diferente ordenado cronológicamente por etapas:

Primera década (26/01/1981 – 31/12/1990)	<i>Sentencias totales del TC sobre control de constitucionalidad de las normas**</i>		<i>Sentencias del TC sobre tratamiento jurídico diferente (juicio de igualdad) en el control de constitucionalidad</i>	
	Recurso de inconstitucionalidad	103	Recurso de inconstitucionalidad	20
	Recurso previo de inconstitucionalidad	5	Recurso previo de inconstitucionalidad	1
	Cuestión de inconstitucionalidad	81	Cuestión de inconstitucionalidad	23
	Cuestión previa de inconstitucionalidad	2	Cuestión previa de inconstitucionalidad	0
	Total de resoluciones	191	Total de resoluciones	44

SENTENCIAS QUE ALUDEN A LA IGUALDAD CON CARÁCTER GENERAL: 92				
- 44 sobre juicio de igualdad por tratamiento jurídico diferente (23,04 % del total)				
- 48 notoriamente infundadas, menciones incidentales o secundarias a la igualdad o cuyo objeto no es el tratamiento jurídico diferente/no aplican juicio de igualdad				

Tabla de detalle 1.1. Periodificación y cómputo de sentencias 1981-1990

Elaboración propia

Segunda década (01/01/1991 – 31/12/2000)	<i>Sentencias totales del TC sobre control de constitucionalidad de las normas**</i>		<i>Sentencias del TC sobre tratamiento jurídico diferente (juicio de igualdad) en el control de constitucionalidad</i>	
	Recurso de inconstitucionalidad	133*	Recurso de inconstitucionalidad	19*
	Recurso previo de inconstitucionalidad	0	Recurso previo de inconstitucionalidad	0
	Cuestión de inconstitucionalidad	129*	Cuestión de inconstitucionalidad	47*
	Cuestión previa de inconstitucionalidad	2	Cuestión previa de inconstitucionalidad	0
	Total de resoluciones	262	Total de resoluciones	64

SENTENCIAS QUE ALUDEN A LA IGUALDAD CON CARÁCTER GENERAL: 121				
- 64 sobre juicio de igualdad por tratamiento jurídico diferente (24,43 % del total)				
- 57 notoriamente infundadas, menciones incidentales o secundarias a la igualdad o cuyo objeto no es el tratamiento jurídico diferente/no aplican juicio de igualdad				

Tabla de detalle 1.2. Periodificación y cómputo de sentencias 1991-2000

Elaboración propia

Tercera década (01/01/2001 – 31/12/2010)	<i>Sentencias totales del TC sobre control de constitucionalidad de las normas**</i>		<i>Sentencias del TC sobre tratamiento jurídico diferente (juicio de igualdad) en el control de constitucionalidad</i>	
	Recurso de inconstitucionalidad	97*	Recurso de inconstitucionalidad	13*
	Recurso previo de inconstitucionalidad	0	Recurso previo de inconstitucionalidad	0
	Cuestión de inconstitucionalidad	213*	Cuestión de inconstitucionalidad	66*
	Cuestión previa de inconstitucionalidad	4	Cuestión previa de inconstitucionalidad	3
	Total de resoluciones	312	Total de resoluciones	81

SENTENCIAS QUE ALUDEN A LA IGUALDAD CON CARÁCTER GENERAL: 121				
- 81 sobre juicio de igualdad por tratamiento jurídico diferente (25,96 % del total)				
- 40 notoriamente infundadas, menciones incidentales o secundarias a la igualdad o cuyo objeto no es el tratamiento jurídico diferente/no aplican juicio de igualdad				

Tabla de detalle 1.3. Periodificación y cómputo de sentencias 2001-2010
Elaboración propia

Cuarta década (01/01/2011 – 31/12/2019)	<i>Sentencias totales del TC sobre control de constitucionalidad de las normas**</i>		<i>Sentencias del TC sobre tratamiento jurídico diferente (juicio de igualdad) en el control de constitucionalidad</i>	
	Recurso de inconstitucionalidad	504	Recurso de inconstitucionalidad	53
	Recurso previo de inconstitucionalidad	0	Recurso previo de inconstitucionalidad	0
	Cuestión de inconstitucionalidad	306	Cuestión de inconstitucionalidad	44
	Cuestión previa de inconstitucionalidad	10	Cuestión previa de inconstitucionalidad	3
	Total de resoluciones	820	Total de resoluciones	100

SENTENCIAS QUE ALUDEN A LA IGUALDAD CON CARÁCTER GENERAL: 334				
- 100 sobre juicio de igualdad por tratamiento jurídico diferente (12,20 % del total)				
- 234 notoriamente infundadas, menciones incidentales o secundarias a la igualdad o cuyo objeto no es el tratamiento jurídico diferente/no aplican juicio de igualdad				

Tabla de detalle 1.4. Periodificación y cómputo de sentencias 2011-2019
Elaboración propia

* Sentencia que acumula recurso/s o cuestión/es de inconstitucionalidad y por tanto computa en la columna de cada uno de los dos tipos de procedimiento, aunque no altera el cómputo total de las resoluciones recaídas.

** Las tablas de detalle son de elaboración propia a partir de la base de datos jurisprudencial del TC. En el cómputo total de las resoluciones del Órgano por procedimiento no se han tomado en consideración las estadísticas publicadas por el propio TC, pues la metodología de la clasificación y los períodos temporales utilizados en las comparativas de las estadísticas no se adecuaban a las pretensiones de este trabajo.

En este orden de ideas, cuando a lo largo del texto se aluda a la primera, segunda, tercera o cuarta etapa nos estaremos refiriendo a cada uno de estos cuatro períodos cronológicos en los que se ha sistematizado la información. El objetivo de esta periodificación es poder ubicar temporalmente las distintas líneas de evolución del modelo aplicativo de la igualdad y de sus componentes, de modo tal que se puedan ver claramente a través del tiempo los cambios que se han producido.

Junto a esta periodificación de orden sistemático, se ha identificado otra periodificación histórica fruto de los hallazgos de la propia investigación. En el estudio de los casos han surgido otras etapas cronológicas a partir de cambios significativos, tanto de orden material relativos a la concepción de la igualdad como en lo referente al modelo aplicativo.

Desde el punto de vista del *modelo aplicativo*, encontramos los siguientes hitos temporales:

- Desde 1981 hasta 1987, se produce una etapa de recepción de técnicas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y del derecho comparado, a través de las cuales el TC explora las vías de aplicación de la igualdad, sin seguir una pauta de actuación concreta ni identificar claramente el contenido y alcance de las acciones que componen su modo de actuar en aplicación de la igualdad como canon de constitucionalidad. Es una etapa de confusión terminológica entre las distintas técnicas aplicativas, donde resulta imposible discernir una pauta de actuación concreta o unos criterios de aplicabilidad específicos de determinados componentes del juicio. A partir del año 1987, con la ruptura de la prohibición absoluta de discriminación por las causas establecidas en el art. 14 CE y la admisión del tratamiento jurídico diferente por razón de estas casusas⁴³, se abre un período en el que empiezan a conformarse con cierta regularidad determinados criterios de actuación que van a ir componiendo una suerte de modelo aplicativo, todavía en ciernes y simplemente distinguible a partir de las particularidades concretas exigidas por el Alto Tribunal para el caso de que nos encontrásemos ante

⁴³ Será a partir de la STC 128/1987 de 16 de julio (recurso de amparo 1123/1985), FJ 7, cuando se inicie una segunda etapa en la que la diferenciación normativa por los motivos específicos recogidos en el art. 14 CE, y, en especial, por el sexo (elemento de diferenciación más prolífico de la disposición), sea admitida como posiblemente constitucional, siempre que supere el examen de control de la constitucionalidad basado en la igualdad.

una discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión y opinión; pero, mayoritariamente por razón de sexo, nacimiento y edad, que son los casos más frecuentes que se producen durante esta etapa.

- Desde mediados de la década de 1990, coincidiendo con la canonización del principio alemán de la proporcionalidad⁴⁴, nos encontramos ante una fase importante en la transformación de la igualdad. La volubilidad en el uso de los componentes de enjuiciamiento está prácticamente superada. El TC comienza a ser constante en el método y en los presupuestos de aplicación, e incluso asistimos a una irradiación del juicio de igualdad a otras manifestaciones concretas del principio reconocidas constitucionalmente, como tendremos ocasión de precisar en el último capítulo de este trabajo.
- En el año 2001, el TC reordena según su doctrina previa las fases del juicio de igualdad, estableciendo los pasos a seguir en el control constitucional de la igualdad y el contenido que debe tener el principio del art. 14 CE⁴⁵. Se produce lo que hemos denominado la *estandarización* del juicio de igualdad en el control de constitucionalidad de las normas. Por *estandarización* entendemos el proceso en virtud del cual el TC ajusta la aplicación de la igualdad como parámetro de constitucionalidad a un modelo o tipo común, dotando al juicio constitucional de la igualdad de sustantividad propia respecto a otros preceptos constitucionales que también operan como límite a las normas dentro del bloque de la

⁴⁴ STC 66/1995 de 8 de mayo (recurso de amparo 1693/1992), FJ 5, párrafo 1º; y, STC 55/1990 de 28 de marzo (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 487/1986, 158, 495 y 510/1987), FJ 6

⁴⁵ Por todas, STC 200/2001 de 4 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2992/1999), FJ 4. Asimismo, STC 39/2002 de 14 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 1724/1995), FJ 3; STC 96/2002 de 25 de abril (recurso de inconstitucionalidad 1135/1995), FJ 7; STC 152/2003 de 17 de julio (recurso de inconstitucionalidad núm. 3537/1999), FJ 5.c); STC 125/2003 de 19 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 5105/1997), FJ 4; STC 197/2003 de 30 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 1836/1997), FJ 3; STC 53/2004 de 15 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 2192/1995), FJ 2; STC 179/2004 de 21 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2885/2001), FJ 5; STC 213/2005 de 21 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 4441/1998), FJ 3; STC 273/2005 de 27 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 1687/1998), FJ 3; STC 38/2007 de 15 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 4831/2002), FJ 8; y, STC 59/2008 de 14 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 5939/2005), FJ 5, y, consecuentemente, todas las SSTC que la reproducen. También: la STC 41/2013 de 14 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 8970/2008), FJ 6; la STC 156/2014 de 25 de septiembre (cuestión de inconstitucionalidad 3361/2012), FJ 4; la STC 71/2016 de 14 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 389/2014), FJ 3; la STC 85/2019 de 19 de junio (cuestión interna de inconstitucionalidad 4314/2018), FJ 6; y, la STC 91/2019 de 3 de julio (cuestión interna de inconstitucionalidad 688/2019), FFJJ 4 y 10; entre otras.

constitucionalidad y respecto de otras técnicas interpretativas y resolutorias que con carácter general aplica el TC para controlar la legitimidad constitucional de las leyes. Esta técnica autónoma y estandarizada sólo opera con carácter exclusivo y propio en aquellos casos en los que se enjuicia el respeto constitucional de una clasificación jurídica operada por el legislador que pudiera ser contraria a la igualdad en cualquiera de sus manifestaciones. La estandarización no es fruto de una única resolución del TC, sino que es el producto de un largo proceso de transformación evolutiva, dinámica y versátil de los elementos del juicio, cuyo cambio se ha ido conformando a través de la actividad continua del TC en los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad y que, probablemente, todavía no haya terminado. La transformación se puede sintetizar en la acotación de los presupuestos fácticos de aplicación. Todo ello ha contribuido a normalizar una pauta de actuación que denominaremos “juicio de igualdad”, en el que se aplican de forma ordenada y sucesiva los componentes del juicio que se han ido configurando como idóneos para determinar la admisibilidad constitucional de las diferencias legislativas. A partir de este año, además se intensifica la expansión del juicio de igualdad a otras manifestaciones concretas de la igualdad, proceso que tuvo ya comienzo en la década de los noventa.

Desde el punto de vista de la *concepción de la igualdad* podemos distinguir las siguientes etapas cronológicas:

- Desde 1981 hasta 1987, la concepción de la igualdad que impera es una concepción muy próxima a la liberal⁴⁶, en la cual existe una prohibición absoluta de tratamiento jurídico diferente a partir de cualesquiera de las cláusulas de discriminación previstas en el art. 14 CE. Es un tipo de igualdad que, aunque admite la diferencia justificada, proscribiera cualquier tipo de discriminación como excepción. En esta etapa la realización de la

⁴⁶ COMANDUCCI, P., “Igualdad liberal”, en *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, núm. 2, 1998, p. 84; DÍEZ PICAZO, L.M. “Sobre la igualdad ante la ley”, en *Democracia constitucional, Estudios en Homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente, Volumen I*, Congreso de los Diputados, Tribunal Constitucional, Universidad Complutense de Madrid, Fundación Ortega y Gasset, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales., Madrid, 2003, pp. 469 a 486; CRIADO DE DIEGO, M. “La igualdad en el constitucionalismo de la diferencia”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 26, 2011, pp. 18-20.

igualdad material del art. 9.2 CE no se produce de una forma tan intensa como a partir del año 1987, pues no sirve para excepcionar ni romper la presunción de inconstitucionalidad que implica diferenciar en base a alguna de las categorías sospechosas.

- A partir del año 1987, la STC 128/1987, ya citada, inaugura la “prohibición relativa” de discriminación, que implica la admisión de la constitucionalidad de la diferencia por alguna de las causas establecidas en el art. 14 CE con carácter excepcional, siempre que se rompa la presunción de no razonabilidad y no constitucionalidad de la medida discriminatoria. Este hito marca un antes y un después en la concepción de la igualdad, pues amplía su contenido al excepcionar determinadas discriminaciones y dar cabida a un contenido material en la concepción de la igualdad que antes estaba proscrito del contenido del art. 14 CE.
- Desde los inicios de los noventa, en concreto a partir del año 1993⁴⁷ se produce otro hito significativo para la concepción de la igualdad, que amplía aún más el contenido de ésta respecto a la diferencia, afectando directamente a su concepción. A partir de esta fecha se admiten las acciones y las discriminaciones positivas, como parte del contenido de la igualdad; se incluye, la noción de discriminación indirecta y, se establecen determinadas exigencias propias del examen de constitucionalidad como desvirtuar la presunción de inconstitucionalidad y alegar como fin legítimo perseguido con la medida, el logro de la igualdad real y material del art. 9.2 CE.
- A partir del año 2001, se asienta la distinción entre la cláusula general de igualdad y la prohibición de discriminación, dimensiones ambas de la igualdad que, hasta la fecha, no se habían distinguido por el Alto Tribunal. La distinción entre la cláusula general de igualdad del art. 14 CE y el derecho de las personas a no ser discriminadas del segundo inciso del mismo precepto aparece recogida por primera vez en una resolución del TC de 1997, en concreto en la STC 126/1997 de 3 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 661/1996) al afirmar sin mayor explicación que “(...) no nos encontramos ante la cláusula general de igualdad del art. 14 C.E. sino ante uno de los concretos motivos de discriminación que dicho

⁴⁷ STC 109/1993 de 25 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 1348/1988), *vid.* FJ 6.

precepto prohíbe (...)”⁴⁸. En la siguiente ocasión en la que el TC refiere esta distinción, ahondando con detalle en la misma y en sus consecuencias e implicaciones a la hora de ejercer el control de la constitucionalidad, es en la STC 200/2001 de 4 de octubre⁴⁹, ya citada. A partir de ahí, aparece en abundante jurisprudencia⁵⁰, sobre todo en cita y referencia a la STC 200/2001. Por tanto, al inicio de la década del 2001 se produce un cambio muy relevante en la concepción de la igualdad al distinguir formalmente entre la cláusula general de la igualdad y la prohibición de discriminación y establecer un modelo aplicativo y unos criterios de legitimidad constitucional muy diferentes en uno y otro caso.

Todos estos cambios en el modelo aplicativo y en la concepción de la igualdad han supuesto el comienzo de distintas etapas en la actividad del Tribunal y han marcado, de una u otra forma, un cambio de paradigma en la forma de aplicar y entender la igualdad, afectando a su contenido material.

IV. EXPOSICIÓN SINTÉTICA DEL MODELO APLICATIVO DE LA IGUALDAD PARA EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN ESPAÑA Y SUS VARIANTES

Para formular el juicio de igualdad es necesario distinguir entre la cláusula general de igualdad y la prohibición de discriminación. El modelo aplicativo de la igualdad con carácter general es el que se produce en la cláusula general de la igualdad, contenida en el art. 14 CE. En los supuestos de prohibición de discriminación se aplica el mismo modelo aplicativo, pero con particularidades específicas que se evidencian a partir del año 1987, fecha en la que, como se ha

⁴⁸ STC 126/1997 de 3 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 661/1996), FJ 8, párrafo 2º.

⁴⁹ STC 200/2001 de 4 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2992/1999), FJ 4, a) sobre la cláusula genérica de igualdad admitiendo el trato jurídico diferente; y, FJ 4.b), sobre el principio de no discriminación.

⁵⁰ STC 39/2002 de 14 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 1724/1995), FJ 4 y STC 59/2008 de 14 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 5939/2005), FJ 5, así como todas las sentencias que reproducen a esta última. En la década siguiente: STC 63/2011 de 16 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 6191/2001), FJ 3, b); STC 79/2011 de 6 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 12/2005), FJ 3, b); STC 117/2011 de 4 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 6725/2009), FFJJ 4, b) y 5, b); STC 171/2012 de 4 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 311/2003), FJ 4; y, STC 41/2015 de 2 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 2285/2013), FJ 4.

dicho, se admite el trato jurídico basado en alguna de las cláusulas de discriminación del art. 14 CE. Asimismo, en el caso de otros ámbitos materiales de la igualdad en relación con otros derechos y prerrogativas, también existen variaciones concretas del juicio de igualdad. Tanto el primer caso como el segundo serán abordados en el último bloque de este trabajo. Procede ahora ofrecer de forma sintética y clara el modelo aplicativo identificado y aplicado por el TC para resolver sobre la constitucionalidad de las normas con rango de ley.

1. FASE INICIAL DEL MODELO APLICATIVO DEL JUICIO DE IGUALDAD. LA COMPARABILIDAD DE LAS POSICIONES JURÍDICAS

El primer componente del juicio de igualdad que aparece siempre en las resoluciones del TC es la comparabilidad de las posiciones jurídicas enfrentadas. La conformación de esta pieza del juicio inicial será tratada extensamente en el Capítulo Tercero⁵¹. La dinámica del TC en este sentido no ha mutado, sino que ha permanecido inalterable en el transcurso de los años, salvo algún tema comprometido en el que, en respuesta a las presiones sociales por la evolución de los tiempos, ha decidido alterar su criterio respecto a la cualidad de comparables de determinadas situaciones concretas. Por ejemplo, en el caso de los matrimonios frente a las uniones de hecho⁵², y a la filiación adoptiva frente a la biológica⁵³. En cualquier caso, esto es un cambio que afecta al contenido de la admisibilidad de la diferencia, no a la estructura del juicio.

⁵¹ Vid. *infra* el apartado II relativo a las *Aportaciones de las sentencias de amparo a la conceptualización y al marco aplicativo de la igualdad en los primeros años de funcionamiento del TC*, en el Capítulo II; y el Capítulo III sobre *La comparabilidad de las situaciones jurídicas enfrentadas*.

⁵² Es el caso de la STC 222/1992, de 11 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 1797/1990), FJ 2, equiparando las uniones matrimoniales a las uniones de hecho a efectos de la subrogación en el contrato de arrendamiento de vivienda por el supérstite de una unión de hecho frente al viudo o viuda y cambiando el criterio previo sobre la no comparabilidad de las uniones de hecho y los matrimonios, que podemos ver recogido como máximo exponente de la doctrina previa en estos temas en la STC 184/1990 de 15 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 1419/1988), FJ 3, relativa a la Seguridad Social. En la misma línea que la STC 222/1992 encontramos la STC 125/2003 de 19 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 5105/1997) respecto a la pérdida de la pensión de viudedad por convivencia marital con otra persona en el caso de que el cónyuge supérstite esté divorciado, separado legalmente o con matrimonio anulado; no así en el caso de que el cónyuge supérstite que viva con otra persona y no hubiera formalizado su separación o divorcio, en cuyo caso no pierde su derecho de pensión a pesar de convivir maritalmente con otra persona. En idéntico sentido y con un objeto similar: STC 22/2010 de 27 de abril (cuestión de inconstitucionalidad núm. 176/2006), FJ 4.

⁵³ La STC 200/2001 de 4 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2992/1999), FFJJ 2, 6 y 7 considera el elemento diferenciador el origen de la filiación, considerando que es una de las

La introducción de una diferencia legislativa, o la clasificación normativa de determinados colectivos por parte del legislador, implicará siempre, por la propia naturaleza relacional de la igualdad, la contraposición de dos situaciones jurídicas diferentes. La comparabilidad de las posiciones jurídicas contrapuestas en el examen de igualdad es un efecto directo del carácter relacional del art. 14 CE⁵⁴.

Recordemos que el aludido carácter relacional de la igualdad implica que ésta no actúa con carácter autónomo e independiente, sino que, a pesar de su naturaleza subjetiva y de la posibilidad de ser invocada ante el TC, necesariamente se tiene que dar siempre en relación con otros derechos y libertades o en el seno de una relación jurídica concreta que involucre a otros derechos subjetivos. Así se ha declarado reiterativamente por el TC en sucesivas sentencias⁵⁵.

En consecuencia, la igualdad no opera nunca de forma aislada, sino que siempre tiene que existir un “término” y un “parámetro de comparación” que permitan reclamar el posible quebranto de la igualdad o la existencia de una discriminación en el disfrute de un derecho o consecuencia jurídica y, en base a éste, orquestar el juicio.

El parámetro de comparación es el elemento en base al cual se establece la diferencia, o si se prefiere, el elemento o factor diferenciador. El *término de*

casusas de discriminación del art. 14 CE (“nacimiento”) y que la filiación adoptiva y biológica no sólo son comparables por homogéneas, sino que, además, deben equipararse. En cambio, considera que no son situaciones asimilables por tener una regulación previa distinta: la descendencia matrimonial y la no matrimonial para determinar la filiación a partir de acciones legales (a pesar de que aquí también estamos ante el elemento diferenciador “origen de la filiación”); *cfr.* STC 138/2005 de 26 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 929/1996), FJ 3, párrafos 5º y 6º; STC 273/2005 de 27 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 1687/1998), FJ 4; y, STC 52/2006 de 16 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad núm. 3180/2004), FJ 2, que remite a la anterior.

⁵⁴ Así se infiere de la STC 200/2001 de 4 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2992/1999), FJ 5.

⁵⁵ La primera de ellas: la STC 76/1983 de 3 de agosto (recursos de amparo acumulados 311, 313, 314, 315 y 316/1982), FJ 2.a). Asimismo, la STC 161/1989 de 16 de octubre (recurso de amparo 1402/1987), FJ 4, citando a la primera; en sede de control abstracto de la constitucionalidad se afirma por primera vez en la STC 181/2000 de 21 de junio (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núm. 3536/1996, 47/1997, 1115/1997, 2823/1997, 3249/1997, 3297/1997, 3556/1997, 3949/1997, 5175/1997 y 402/1998), FJ 10. Entre 2000 y 2017, la alusión a este carácter del principio aparece en una cincuentena de resoluciones sobre control de la constitucionalidad de las normas. Como muestra, una de las últimas: la STC 71/2016 de 14 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 389/2014), FJ 3, párrafo 3º.

comparación es la situación jurídica homogénea o equiparable con la se contrasta aquella que se reclama. Por *situaciones jurídicas* entenderemos la posición en el ordenamiento jurídico de aquella persona o grupo de personas en las que, concurriendo determinadas circunstancias fácticas, se le otorgan por parte del ordenamiento jurídico determinadas consecuencias jurídicas. El *supuesto de hecho* es la premisa fáctica que lleva aparejada una consecuencia jurídica como resultado de la aplicación de una norma.

Las situaciones jurídicas que se cotejan en el juicio de igualdad están recogidas en una norma con rango de ley. La medida que se cuestiona y que introduce la diferencia estará contemplada en un precepto que describirá un supuesto de hecho al que se ligarán unas determinadas consecuencias jurídicas. Ese precepto usará como término de comparación otra situación jurídica que llevará aparejada otras consecuencias jurídicas o presupuestos fácticos que determinen un resultado jurídico diferente. La cuestión es que entre la medida cuestionada y la de contraste existan unos factores comunes que permitan calificarla como “homogénea” o “equiparable” para poder ser comparables⁵⁶.

La contrariedad reside en que el TC no describe ni especifica cuáles son las directrices para determinar cuándo dos supuestos son comparables, sino que se concede un amplio margen de discrecionalidad en el caso concreto. La diferencia de actuación en esta tercera época que inicia el año 2000 respecto de las primeras experiencias del TC con el tratamiento diferente reside en la mayor fundamentación de los criterios de comparabilidad. En la primera década encontramos algunos supuestos en los que da por comparables las posiciones jurídicas sin ahondar en mayores explicaciones, bien sea porque la

⁵⁶ Las expresiones que se utilizarán en la exposición son “equiparables” y “homologables”, por considerar que son las más adecuadas, semántica y jurídicamente. Además de ser las más frecuentemente utilizadas por el TC al estar recogidas en sus *leadings cases*. No obstante, otra circunstancia que no ha cambiado desde los primeros años de actividad del TC es la diversidad de nomenclatura utilizada para referirse a la comparabilidad de las situaciones. Como muestra: “identidad de supuestos”, por ejemplo, en la STC 125/2003 de 19 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 5105/1997), FJ 6 y en la más reciente STC 128/2010 de 29 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 933/2008), FJ 3; “semejanza”, en la STC 32/2000 de 3 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad acumuladas 1989/1994 y 2955/1998), FJ 3; “equivalencia”, en STC 136/1991 de 20 de junio (recurso de inconstitucionalidad 986/1985), FJ 1, párrafo 5º; “equiparables” y “situaciones homogéneas” en la STC 112/2006 de 5 de abril (recurso de inconstitucionalidad 3967/1997), FJ 6, párrafo 1º, etc. *Vid. infra* el apartado II relativo a las *Aportaciones de las sentencias de amparo a la conceptualización y al marco aplicativo de la igualdad en los primeros años de funcionamiento del TC*, en el Capítulo II.

homogeneidad es evidente⁵⁷, bien sea porque quiera entrar a enjuiciar la igualdad⁵⁸.

Esto no es frecuente en la actuación posterior del TC. La pauta habitual del Órgano detectada desde mediados de los ochenta y que aparece en la totalidad de las resoluciones, salvo contadas excepciones⁵⁹, es analizar las instituciones jurídicas en las que se inserta la medida diferenciadora y su posición jurídica contrapuesta con la máxima exhaustividad, aludiendo al origen histórico y a la evolución de las figuras jurídicas así como a la realidad social en las que han de surtir efecto, poniendo especial énfasis en el contraste de la base común que les otorga la semejanza y en la diferencia que las separa. También es típico mencionar la libertad de configuración del legislador y referenciar la exposición de motivos de las leyes y el contexto jurídico aplicable.

Es práctica usual dedicar alguno de los primeros fundamentos jurídicos de las resoluciones a determinar todas estas cuestiones para depurar el objeto de la cuestión o recurso de inconstitucionalidad y las dos realidades jurídicas comparables⁶⁰. Sigue siendo criterio discrecional del TC determinar si las situaciones son comparables o no, pudiendo cambiar de criterio⁶¹, pero al menos hay una motivación de tipo histórico, teleológico y adaptable a la realidad social

⁵⁷ STC 54/1983 de 21 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 482/1982), FJ 4, comparando a las esposas de los funcionarios militares con las esposas de los funcionarios civiles.

⁵⁸ STC 75/1983 de 3 de agosto (cuestión de inconstitucionalidad 44/1982), FJ 3, sobre el límite de edad para acceder a determinadas plazas de Interventoría en los Ayuntamientos de Barcelona y Madrid, respecto a los del resto de España.

⁵⁹ La STC 12/2008 de 29 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 4069/2007 acumulada al recurso de inconstitucionalidad 5653/2007) sobre paridad electoral no se detiene a analizar la comparabilidad de las situaciones y aborda directamente el núcleo de la cuestión, probablemente por lo evidente de los términos de comparación (hombres y mujeres en los procesos electorales) y por la relevancia constitucional de su decisión. Asimismo, su trasunta, la STC 13/2009 de 19 de enero (recurso de inconstitucionalidad núm. 4057/2005).

⁶⁰ Por todas, la STC 213/2005 de 21 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 4441/1998), relativa al percibo de prestaciones de desempleo por la conversión a una situación de empleo parcial, según el origen de la conversión, *vid.* FFJJ 3 y 6 a 8 para determinar que son realidades objetivas diferentes. Afirmando la comparación de las situaciones jurídicas y aplicando en toda su extensión el juicio de igualdad, *vid.* el FJ 3 de la STC 255/2004 de 22 de diciembre (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 6/1995 y 4476/1997) sobre posible tratamiento jurídico diferenciado al autorizar la deducción variable en los supuestos de tributación conjunta.

⁶¹ Como ha quedado demostrado en el caso de los matrimonios y uniones de hecho: STC 222/1992, de 11 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 1797/1990), FJ 2 *versus* STC 184/1990 de 15 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 1419/1988), FJ 3.

del momento, en la interpretación del elemento diferenciador de las posiciones jurídicas enfrentadas para determinar si son comparables o no.

Otro dato importante sobre el que conviene dejar constancia es el hecho contrastado de que el TC admite los tratamientos legislativos neutros que generan consecuencias jurídicas diferentes como discriminaciones susceptibles de ser enjuiciadas conforme al canon de la igualdad. La aplicación del juicio de igualdad a las discriminaciones indirectas es algo que ha venido haciendo el TC desde sus orígenes⁶², ya que el término de comparación no engloba sólo al supuesto de hecho, sino también a la consecuencia jurídica que produce. Como se ha comentado en multitud de ocasiones el término de comparación es la situación jurídica, no los supuestos de hecho comparados en base a una norma como se hacía en el clásico juicio triádico de igualdad que opera en el control concreto de los recursos de amparo basadas en el art. 14 CE⁶³. No obstante, con la entrada del nuevo milenio se detecta una mayor sensibilidad del TC respecto a las discriminaciones indirectas, generando su propia doctrina al respecto en el seno del juicio de igualdad⁶⁴.

De otro lado, se rechazan como no comparables aquellas situaciones jurídicas que son objetivamente diferentes por no presentar rasgos comunes en sus componentes fácticos, por partir de realidades absolutamente distintas⁶⁵ o

⁶² Aunque la distinción expresa entre discriminaciones directas e indirectas no aparece en una resolución hasta la STC 3/1993 de 14 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 231/1987), FJ 4, párrafo 1º; antes encontramos otras manifestaciones no catalogadas como tales, pero donde sin duda se enjuician normas neutras que provocan clasificaciones jurídicas indirectas que podrían ser discriminatorias. Así, en la STC 19/1987 de 17 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 665/1984), FJ 3, sobre la libertad de fijación de los tipos impositivos por las Haciendas Locales.

⁶³ Vid. *infra* el apartado II relativo a las *Aportaciones de las sentencias de amparo a la conceptualización y al marco aplicativo de la igualdad en los primeros años de funcionamiento del TC*, en el Capítulo II. Este modelo aplicativo puede verse con cierto rigor formal y ejemplarizante en la STC 25/1987 de 26 de febrero (recurso de amparo 1070/1985), FFJJ 1 y 2; y, en la STC 48/1987 de 22 de abril (recurso de amparo 54/1986), caso sobre delito de desacato, FFJJ 3 a 5.

⁶⁴ Como máximo exponente, la STC 253/2004 de 22 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 2045/1998), FJ 7. La sentencia versa sobre la discriminación indirecta que se produce con la regulación del trabajo a tiempo parcial, que recae, mayoritariamente sobre mujeres. La sentencia cita la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y se hace eco de la Directiva del año 2000: Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (Diario Oficial de las Comunidades Europeas núm. C-303, de 2 de diciembre de 2000), cuyo art. 2 define las discriminaciones indirectas.

⁶⁵ STC 164/2001 de 11 de julio (recurso de inconstitucionalidad 3004 y 3182/1998), FJ 18; STC 202/2003 de 17 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad núm. 4783/1999), FJ 3; STC 254/2005 de 11 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad núm. 1702/1999), FJ 2; STC 255/2005

por tratarse de institutos jurídicos que han tenido una normación jurídica preexistente de carácter diferente⁶⁶. Así las cosas, el TC exige que el término de comparación sea válido, “no arbitrario, ni caprichoso”⁶⁷.

Cuando el TC determina que las situaciones jurídicas no son comparables, no prosigue el juicio de igualdad, por entender que la igualdad no aplica como canon de control de la constitucionalidad, ya que “no se puede exigir una igualdad de trato al legislador cuando trata de extraer consecuencias jurídicas diversas de situaciones que estaban originariamente en una situación jurídica distinta”⁶⁸. Sólo cabe el cuestionamiento de la igualdad cuando existe una confrontación de situaciones jurídicas homogéneas o comparables que *a priori* demanden una misma consecuencia jurídica por la semejanza de los presupuestos fácticos que las definen. Sin embargo, en algunas ocasiones, que han ido reduciéndose con el paso de los años⁶⁹, el TC entra a analizar la constitucionalidad de las normas aplicando el juicio de igualdad más allá de la racionalidad⁷⁰ para enfatizar la constitucionalidad de la medida (aunque las situaciones jurídicas no sean comparables). El motivo descansa en razones de justicia, relevancia constitucional o de política social.

Así sucede en un único caso de esta tercera década, en la STC 202/2003 de 17 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 4783/1999), respecto a la mayor retribución económica del complemento de destino del funcionariado que

de 11 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad núm. 3206/1999), FJ 2; y, STC 256/2005 de 11 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad núm. 4085/1999), FJ 2.

⁶⁶ STC 138/2005 de 26 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 929/1996), FJ 3, párrafos 5º y 6º; STC 273/2005 de 27 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 1687/1998), FJ 4; y STC 52/2006 de 16 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad núm. 3180/2004), FJ 2.

⁶⁷ Exigencia reproducida en multitud de resoluciones del TC, por todas, la STC 200/2001 de 4 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2992/1999), FJ 5 y STC 71/2016 de 14 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 389/2014), FJ 3, párrafo 3º, ambas reproduciendo doctrina previa.

⁶⁸ STC 109/1988 de 8 de junio (recurso de amparo 453/1987), FJ 1; y, STC 148/1986 de 25 de noviembre (recurso de amparo 57/1986), FJ 6.

⁶⁹ Encontramos tres casos en la segunda década: STC 90/1994 de 17 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 1516/1991); STC 32/2000 de 3 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad acumuladas 1989/1994 y 2955/1998) y STC 181/2000 de 29 de junio (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 3536/1996, 47/1997, 1115/1997, 2823/1997, 3249/1997, 3297/1997, 3556/1997, 3949/1997, 5175/1997 y 402/1998). Y sólo uno en este tercer período: STC 202/2003 de 17 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 4783/1999).

⁷⁰ La racionalidad está presente en un 70% de los casos de no comparabilidad, *vid.* Gráfica número 3.3 sobre situaciones jurídicas no comparables.

acredita la condición de alto cargo, frente a quienes no pueden acreditarlo. La argumentación se centra en la objetividad del elemento diferenciador (condición de alto cargo, fácilmente acreditable), afirmando que son dos realidades jurídicas diferentes que, además, han tenido tradicionalmente una regulación distinta. Después el TC prosigue el enjuiciamiento de la igualdad, afirmando el fundamento racional y la razonabilidad de la medida y, consecuentemente, declarando la constitucionalidad de la diferencia⁷¹.

Procede ya resumir de forma ordenada y esquemática los pasos que el TC aplica apriorísticamente al empleo del juicio de igualdad.

La primera fase del juicio de igualdad como preludeo ineludible y necesario para iniciar el examen de la constitucionalidad de las normas conforme a la igualdad se desglosa en los siguientes pasos sucesivos:

1. La comprobación de que la norma cuestionada introduzca directa o indirectamente una diferencia entre personas o grupos de personas.
2. La determinación del elemento diferenciador o parámetro de comparación.
3. La constatación de que las situaciones jurídicas objetivas que se comparan sean homogéneas o equiparables. La idoneidad del término de comparación se determina discrecionalmente por el TC teniendo en cuenta la regulación preexistente y la naturaleza de los institutos jurídicos que se comparan, así como el contexto normativo y la realidad social del momento en que las normas han de ser aplicadas.

Una vez constatada la existencia de una relación de comparabilidad entre dos posiciones jurídicas, comienza el juicio de igualdad en sentido estricto por parte del TC. El juicio de igualdad del TC se estructura en dos fases sucesivas que aparecen en todas las resoluciones del TC del período: la justificación objetiva y razonable de la diferencia (i) y la aplicación de la proporcionalidad en sede constitucional (ii).

⁷¹ STC 202/2003 de 17 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 4783/1999), FJ 2, reproduciendo parte de la argumentación de un caso similar enjuiciado en la STC 32/2000 de 3 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad acumuladas 1989/1994 y 2955/1998), en concreto, FJ 3.

2. PRIMERA FASE DEL MODELO APLICATIVO DEL JUICIO DE IGUALDAD: LA JUSTIFICACIÓN OBJETIVA Y RAZONABLE DE LA DIFERENCIA

El TC exige que la medida diferenciadora esté objetivamente justificada. La justificación implica una causa de diferenciación no subjetiva ni arbitraria, sino basada en argumentos ecuanimes y acordes a la lógica de un fin. Lo que se traduce en la práctica en verificar la objetividad y razonabilidad de la medida, sin perjuicio de que la terminología utilizada por el TC sea la de “razonabilidad”, “justificación objetiva y razonable” o, simplemente, “razonable”. En la aplicación del juicio, el contenido material del esquema es el mismo. Así se constató a partir de la segunda etapa cronológica de la investigación, al demostrar que, con el paso de los años, la ambigua expresión de “lo razonable” se ha dotado del contenido de la razonabilidad y se ha solapado con ésta en cuanto a elemento del juicio, siendo tanto así, que la exigencia de la cualidad de “razonable” es la exigencia de “razonabilidad” que lleva ínsita la lógica de la consecución del fin legítimo⁷².

Partiendo de esta premisa, para que la justificación sea objetiva y razonable se requiere que el elemento diferenciador:

1º) Sea *objetivo*.

2º) Sea *relevante* desde una perspectiva jurídica.

3º) Sea *razonable*.

El elemento que introduce la diferencia es el dato que se utiliza para distinguir unas situaciones jurídicas de otras y anadarles diferentes consecuencias jurídicas. Así, por ejemplo, la edad para percibir una determinada indemnización⁷³, el sexo biológico en la imposición de las penas⁷⁴, la existencia de vínculo conyugal para determinar la filiación⁷⁵, la residencia a efectos de

⁷² Vid. el apartado sobre *La evolución de la doctrina de la justificación objetiva y razonable*, en el Capítulo V de este trabajo. Asimismo, la Tabla número 1 “Sobre la finalidad legítima y descripción de otros componentes del juicio” da cuenta en líneas generales de la existencia o no de una justificación objetiva y razonable y de aplicación de la razonabilidad. Como muestra, un buen ejemplo del solapamiento del contenido de “lo razonable” con la razonabilidad” podrían ser estas palabras del TC: “Procede en este punto analizar si el distinto régimen jurídico que en relación con la extinción de la pensión de viudedad (...), se funda en una diferencia real que justifique la razonabilidad y objetividad del distinto tratamiento jurídico.” (STC 125/2003 de 19 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 5105/1997), FJ 6, párrafo 3º).

⁷³ STC 190/2005 de 7 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 4904/1998), FJ 4, 2º párrafo.

⁷⁴ STC 59/2008 de 14 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 5939/2005), FJ 7.

⁷⁵ STC 125/2003 de 19 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 5105/1997), FJ 6, párrafo 3º.

beneficios fiscales⁷⁶, la condición de alto cargo para determinar las retribuciones⁷⁷, el origen de la filiación para determinar los requisitos de una pensión de orfandad⁷⁸, la situación del vínculo contractual para participar en determinadas actividades de representación⁷⁹, etc.

En cuanto a las exigencias que ha de reunir para superar el juicio de igualdad, conviene hacer algunas precisiones:

Primero. La objetividad del elemento diferenciador

La objetividad viene determinada por la existencia de una causa justificativa al margen de las apreciaciones subjetivas de las partes involucradas en el proceso. El parámetro o nota distintiva debe basarse en criterios objetivos, esto es, ecuanímenes, neutros e imparciales. No puede basarse en caracteres subjetivos ni en cualidades individuales de las personas⁸⁰.

Segundo. La relevancia jurídica del elemento diferenciador

La relevancia es la trascendencia que desde una perspectiva jurídica tiene la aplicación del elemento diferenciador. En otras palabras, la importancia que los rasgos objetivos diferenciados tienen para producir consecuencias jurídicas. La comprobación de la relevancia jurídica del elemento diferenciador consiste en determinar si al comparar dos posiciones jurídicas se evidencian atributos distintivos y con entidad suficiente como para sustentar y justificar un tratamiento jurídico diferente; o, si, por el contrario, al comparar las dos posiciones jurídicas, los rasgos singulares fuesen intrascendentes o no

⁷⁶ STC 96/2002 de 25 de abril (recurso de inconstitucionalidad 1135/1995), FJ 8.

⁷⁷ STC 202/2003 de 17 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad núm. 4783/1999), FJ 3.

⁷⁸ STC 200/2001 de 4 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2992/1999), FJ 7.

⁷⁹ STC 128/2010 de 29 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 933/2008), FJ 6, 1º.

⁸⁰ Como muestra, *vid.* STC 11/2002 de 17 de enero (recursos de inconstitucionalidad acumulados 3584 y 3592/1994), FJ 11; STC 197/2003 de 30 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 1836/1997), FJ 2; y, STC 190/2005 de 7 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 4904/1998), FJ 4, 2º párrafo.

presentasen la suficiente importancia o singularidad como para justificar un trato jurídico distinto⁸¹.

La diferencia introducida en la norma tiene que ser relevante jurídicamente para que pueda admitirse como constitucional. Ello no significa que el TC realice el juicio de relevancia de manera explícita y detallada. No abunda la jurisprudencia sobre el juicio de relevancia en la doctrina del TC. Se trata de un juicio que se acomete con cierta regularidad en el primer lustro del TC, que luego aparece de forma aislada hasta el año 2000 y que repunta a partir de la tercera década de actividad del TC⁸². En cualquier caso, se trata de un examen que aparece con mayor asiduidad en los recursos de amparo que en el control de constitucionalidad de las normas, por la propia naturaleza de estos procedimientos⁸³. En resumen, con posterioridad a la primera década, lo encontramos aplicado y motivado en sentido estricto en pocas ocasiones, aunque no faltan alusiones al “elemento diferenciador de la relevancia jurídica”, en particular en los *leading cases* que aglutinan la doctrina sobre el uso de la igualdad en el control de constitucionalidad de las normas y en las resoluciones que los reproducen.

Así las cosas, en nuestra formulación del modelo aplicativo del juicio de igualdad calificaremos al juicio de relevancia del elemento diferenciador como un componente del juicio de igualdad de carácter necesario, pero contingente. *Necesario* porque la relevancia jurídica de la diferencia debe existir para sustentar

⁸¹ STC 125/2003 de 19 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 5105/1997), FJ 6, inciso final del párrafo: “(...). Se trata de este modo de constatar la relevancia constitucional de la distinta incidencia que el legislador asigna (...)”. También en STC 200/2001 de 4 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2992/1999), FJ 4, a): “(...) el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica (...)”; y en todas las resoluciones la reproducen.

⁸² Aparece de manera explícita en una docena de sentencias de la tercera década. Por todas, la STC 200/2001 de 4 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2992/1999), FJ 4, a). Y en una veintena de sentencias de la cuarta y última década, por todas, STC 85/2019 de 19 de junio (cuestión interna de inconstitucionalidad 4314/2018), FJ 6. En total, la “relevancia jurídica del elemento diferenciador” aparece referenciado en el 15% de las sentencias; siendo tales citas ubicadas mayoritariamente en los últimos veinte años (aproximadamente el 13% del total) y por remisión a jurisprudencia anterior (básicamente el *leading case* STC 200/2001). *Cfr.* la columna relativa a los componentes del juicio en la Tabla número 1 “Sobre la finalidad legítima y descripción de otros componentes del juicio”.

⁸³ Un buen ejemplo tenemos en la STC 122/2008 de 21 de noviembre (recurso de amparo núm. 3772/2003), relativo a la igualdad ante la ley en el caso de tramitación de los salarios. En particular, *vid.* FJ 6.

un enjuiciamiento de constitucionalidad; es obvio que la diferencia que introduce el elemento diferenciador debe tener relevancia jurídica para poder ser admitida como objetiva y razonable, con independencia de que se realice o no el examen de relevancia jurídica de la diferencia. *Contingente* porque la aplicación de este análisis de forma detallada y motivada es aleatoria y porque su referencia expresa parece ser circunstancial en la mayoría de los casos.

Tercero. La razonabilidad del elemento diferenciador

El elemento diferenciador debe perseguir un fin y la diferencia que introduce debe ser congruente o adecuada a ese fin. El control de adecuación o congruencia consiste en verificar que la medida que introduce la diferencia es adecuada a la finalidad para la cual se estableció la clasificación legislativa.

Este juicio es el propio de la razonabilidad e incluye como preludeo necesario un control de tipo finalista, concretado en la determinación del objetivo que se persigue. Dicho objetivo debe ser necesariamente legítimo, es decir, debe ser un propósito coherente y adecuado con el ordenamiento jurídico constitucional, que sea reconducible a algún bien constitucionalmente protegido por la norma fundamental⁸⁴.

Sólo si se supera el examen de adecuación se puede afirmar que existe una justificación razonable. La mera determinación de la existencia de una finalidad legítima no implica la suficiencia del examen de constitucionalidad. Si bien las oscilaciones del TC en la década de los ochenta produjeron alguna jurisprudencia en este sentido, hoy en día al juicio de igualdad no le basta con constatar la racionalidad (o “razonabilidad intrínseca de la norma”), esto es, la mera existencia de una finalidad legítima. Se debe constatar la correlación de congruencia entre la medida y el fin para poder superar este primer paso del

⁸⁴ La cualidad de “legítimo” del fin viene otorgada por su fundamento constitucional, esto es, por estar conectado con un bien constitucionalmente protegido. Así se ha constatado y sostenido en este trabajo. *Vid.* las columnas relativas a la *finalidad legítima* de la Tabla número 1 “Sobre la finalidad legítima y otros componentes del juicio” y la Tabla número 2 “Sobre la aplicación de los componentes del juicio”, recogidas en los *Anexos* de este trabajo. En sentido contrario *cfr.* GIMÉNEZ GLÜCK, quien sostiene que no es preciso que la finalidad esté conectada directamente con la protección de un bien constitucional, sino que basta con que la finalidad tenga un “objetivo no contrario al sistema de valores constitucional”, en GIMÉNEZ GLÜCK, D., *ob. cit.*, pp. 123-124. Asimismo, JIMÉNEZ CAMPOS, J., “La igualdad jurídica como límite frente al legislador”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, 1983, pp. 102-105; y RUIZ MIGUEL, A., *ob. cit.*, p. 50, considerando superflua la exigencia de no contradicción de la finalidad con la Constitución.

examen de constitucionalidad. Sin perjuicio de que la constatación sea apoyada en una extensa argumentación o afirmada categóricamente, la equiparación del juicio de razonabilidad con la justificación razonable aparece en todas las resoluciones del TC entre el período 1991-2019⁸⁵.

3. SEGUNDA FASE DEL MODELO APLICATIVO DEL JUICIO DE IGUALDAD: EL JUICIO DE PROPORCIONALIDAD EN SEDE CONSTITUCIONAL

En sentido amplio la proporcionalidad de la medida diferenciadora acoge los siguientes estadios de actuación:

3.1. El examen de racionalidad como premisa

Como premisa, la determinación de la finalidad legítima identificada de forma explícita o implícita con un bien constitucionalmente protegido. La importancia y centralidad de esta parte del juicio ha sido tratada vastamente en otros epígrafes de este trabajo⁸⁶. Baste aquí simplemente reiterar su importancia como parte del silogismo de la razonabilidad. Y recordar que el objetivo constitucional perseguido necesariamente debe descansar en un precepto constitucional.

El examen de racionalidad de la medida diferenciadora incluye por tanto dos actividades sucesivas:

- 1) La determinación de la finalidad perseguida por el legislador con la medida.
- 2) La determinación del fundamento constitucional en que se apoya el objetivo de la diferenciación.

⁸⁵ Vid. la Tabla número 1 “Sobre la finalidad legítima y descripción de otros componentes del juicio”, en particular la columna relativa a la cualidad de razonable y la columna relativa a la concurrencia de una finalidad legítima. Ya no aparecen casos en los que la mera finalidad legítima justifica la diferencia como razonable, necesariamente se tiene que producir un examen de adecuación positivo. Esto demuestra que la racionalidad o razonabilidad intrínseca por sí sola no opera en el control de igualdad sobre la constitucionalidad de las normas, a diferencia de lo que acontece en Italia con su “*giudizio di razionalità*”, cfr. MORRONE, A., *Il custode della regionevochezza*, Giuffrè Editore, Milano, 2005, pp. 145-274.

⁸⁶ Vid. *infra* el Capítulo IV relativo a *La finalidad legítima como el elemento central del juicio de igualdad*.

La suma de ambos requisitos fija la existencia de una “finalidad legítima”. Afirmar la concurrencia de una finalidad legítima es afirmar la racionalidad de la norma e implica sentar la base para la siguiente fase del juicio.

3.2. El examen de razonabilidad

La razonabilidad, adecuación, idoneidad o congruencia es el examen en virtud del cual se comprueba que la diferenciación operada por el legislador responde a la finalidad legítima determinada previamente. Es uno de los dos ejes centrales del examen de la constitucionalidad. Su proceso de depuración conceptual también se ha extendido a lo largo de los años y la literatura jurídica ha sido prolija en la determinación de su contenido⁸⁷.

La razonabilidad ha adquirido entidad como elemento del juicio propio erigido junto a la proporcionalidad en pilar básico del juicio autónomo de igualdad del TC.

La razonabilidad definida como la adecuación de la medida diferenciadora al fin legítimo es la primera fase del principio de proporcionalidad en sentido amplio, pero vemos como en el caso de aplicación de este principio por parte del TC, la razonabilidad se desglosa de la proporcionalidad y adquiere una identidad propia y preponderante en una primera fase de justificación de la diferencia.

La razonabilidad de la fase de justificación de la diferencia se solapa y superpone con la razonabilidad del examen de proporcionalidad, entendido éste en sentido amplio y en su concepción más próxima a la formulación alemana del test de proporcionalidad. Es decir, que la razonabilidad estaría en una zona común entre la primera fase de justificación objetiva de la diferencia y la segunda fase de la proporcionalidad en sede constitucional. Gráficamente:

⁸⁷ RECASÉNS SICHES, L., *Nueva filosofía de la interpretación del derecho*, Fondo de Cultura Económica, México, 1956; ALONSO GARCÍA, E., “El principio...”, *ob.cit.*, p. 37; CARRASCO PERERA, A., “El juicio de razonabilidad en la justicia constitucional”, *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 11, 1984, pp. 39-106; ATIENZA RODRÍGUEZ, M., “Para una razonable definición de «razonable»”, *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 4, 1987, pp. 189-200; SUAY RINCÓN, J., “El principio de igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Estudios sobre la Constitución española (Homenaje al Profesor García de Enterría)*, Tomo II, Civitas, Madrid, 1991, pp. 857-863; MARTÍNEZ TAPIA, R., *ob. cit.*, pp. 98-110; GIMÉNEZ GLÜCK, D., *ob. cit.*, pp. 55-120; ALEXY, R., “Proportionality and Rationality”, en JACKSON, V.C. y TUSHNET, M., *Proportionality: New Frontiers, New Challenges*, Cambridge University Press, Cambridge (Reino Unido), 2017, pp. 13-29.

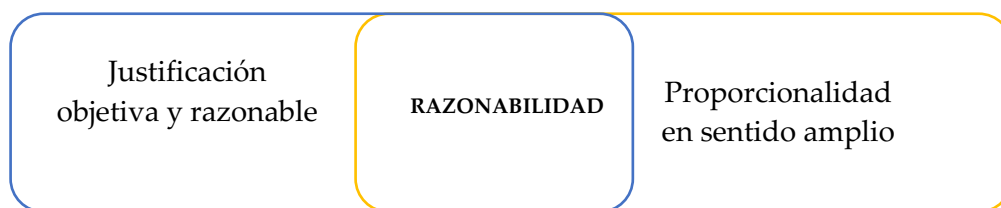


Figura número 1.1. Relación entre razonabilidad y proporcionalidad en sentido amplio
Elaboración propia

El elemento central *a nivel aplicativo* de la justificación objetiva y razonable es la razonabilidad, pues todos los elementos previos del examen de la primera fase conducen a determinar si la medida adoptada es congruente al fin legítimo. Esto no significa que restemos importancia a la determinación de la finalidad legítima, pues como ya se dijo la fijación del objetivo constitucional es una pieza clave y decisiva *a nivel material* en la resolución de la constitucionalidad de la medida, ya que determina gran parte del juicio posterior y decanta la decisión de admisibilidad de la diferencia, contribuyendo a la construcción material de la igualdad⁸⁸. No obstante, en el nivel aplicativo del modelo jurisprudencial, es innegable que los elementos previos del juicio (constatación de dos situaciones jurídicas objetivamente comparables, diferenciadas por una norma que provoca consecuencias distintas y relevantes desde una perspectiva jurídica en la búsqueda de un objetivo legítimo) tienden todos a dar respuesta a la adecuación de la diferencia al fin legítimo.

Sin embargo, el elemento central *a nivel aplicativo* del principio de proporcionalidad en sentido amplio será la comprobación de la proporcionalidad de los efectos que acarrea la diferencia y la ponderación de bienes constitucionalmente protegidos en los supuestos en los que tales efectos conllevan el sacrificio uno de ellos, hecho que se produce cuando entra en juego otro derecho fundamental. La proporcionalidad en sentido estricto, por tanto, se circunscribe en el juicio de igualdad del TC a la proporcionalidad de los efectos de la medida diferenciadora y a la ponderación de bienes cuando entran en juego otros derechos fundamentales.

⁸⁸ Vid. *infra* el Capítulo IV relativo a *La finalidad legítima como el elemento central del juicio de igualdad*.

Procede ahora hacer algunas reflexiones sobre estos elementos del juicio centrales de la proporcionalidad antes de dar una visión global del examen de constitucionalidad y de sus presupuestos de aplicación.

3.3. La proporcionalidad en sentido estricto: los efectos de la diferencia y la ponderación

En el examen de constitucionalidad de la diferencia los elementos nucleares del test de proporcionalidad se resumen en los dos presupuestos siguientes:

Primero. Las consecuencias jurídicas de la diferencia no deben ser desmedidas, provocando resultados excesivamente gravosos que generen mayores perjuicios que beneficios.

Las consecuencias deben ser las estrictamente necesarias e imprescindibles para el logro del fin, sin que en ningún caso puedan provocar efectos excluyentes en el disfrute de los derechos de las personas. Los efectos excluyentes son aquellos que se producen cuando la diferencia introducida por el legislador tiene como consecuencia jurídica la privación del disfrute del derecho regulado en la norma para un colectivo o grupo de personas. En estos casos, la exclusión del disfrute del derecho para una de las posiciones jurídicas enfrentadas acarrearía la declaración de inconstitucionalidad⁸⁹.

El TC justifica la modulación de las consecuencias jurídicas en las normas siempre que el resultado final conforme al logro pretendido sea más beneficioso que perjudicial, admitiendo la minoración de la consecuencia o el disfrute del

⁸⁹ Como sucede, por ejemplo, en STC 120/2010 de 24 de noviembre (cuestión interna de inconstitucionalidad 5085/2009), donde los preceptos cuestionados y declarados inconstitucionales excluyen al personal del Cuerpo Nacional de Policía no integrado en escalas funcionariales del proceso de elección de representantes en el Consejo Nacional de Policía; y, donde, además, el TC señala que existen otras alternativas menos gravosas a la privación de un derecho para todo un grupo. *Vid.* la fundamentación en el FJ 5. En concreto, en su párrafo 9º se concluye: “ La atribución del sufragio activo y pasivo en función de un criterio formal (pertenencia o no a una determinada estructura funcional) cuyo establecimiento obedece a otro tipo de finalidades (racionalización de la organización policial y promoción interna) deviene artificioso por no adecuado a dicho fin y, en cualquier caso, resulta demasiado gravoso o desproporcionado pues se podría haber optado por soluciones menos gravosas que no excluyesen de raíz la representación de este colectivo de funcionarios”.

derecho con límites o bajo presupuestos específicos, pero nunca ha admitido como consecuencia proporcionada la exclusión absoluta de derechos para un colectivo⁹⁰.

La exigencia de proporcionalidad en los efectos se mezcla con el requisito de la necesidad de la medida para el logro del fin. La necesidad de la medida es el segundo paso del test alemán de la proporcionalidad en su formulación más dogmática, pero en el caso del juicio de igualdad que efectúa el TC español, este segundo escalón del canon de proporcionalidad es el más olvidado. No se le otorga una preeminencia reseñable y aparece diluido en el examen de la proporcionalidad de los efectos. Como ha quedado establecido en el capítulo anterior, el elemento del juicio necesidad en su aplicación por el TC se configura conforme a tres fórmulas: 1) la cualidad de “imprescindible” de la medida diferenciadora; 2) su “menor onerosidad” en relación con otras medidas con las cuales comparar los costos; y, 3) la “proporción y el no exceso de los efectos”, es decir, la comprobación de que los efectos sean más beneficiosos que perjudiciales, lo que conllevaría de suyo la necesidad de la diferencia, coincidiendo con el examen de la proporcionalidad en sentido estricto. La medida devendría tácitamente imprescindible y necesaria por producir efectos mínimos, proporcionados y soportables a juicio del TC para lograr el fin legítimo propuesto por el legislador. De estas tres dinámicas, la pauta más usual y frecuente es la de constatar el menor perjuicio de los efectos⁹¹. Cuando se habla de la menor

⁹⁰ Ejemplo de modulación y límites de derechos con carácter no excluyente encontramos en la STC 12/2008 de 29 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 4069/2007 acumulada al recurso de inconstitucionalidad 5653/2007), donde se limita la libertad de los partidos políticos y agrupaciones de electores en aras de lograr la igualdad material entre hombre y mujeres en la participación política. Así, en el FJ 5, párrafo 7º, primer inciso: “(...), esa restricción de la libertad del partido resulta perfectamente constitucional por legítima, por razonablemente instrumentada y por no lesiva para el ejercicio de derechos fundamentales. En otras palabras, por satisfacer las exigencias constitucionales para limitar la libertad de los partidos y agrupaciones de electores para confeccionar y presentar candidaturas, que en sentido propio ni siquiera es un derecho fundamental, sino una atribución, implícita en la Constitución (art. 6 CE), que les confiere el legislador (...)” La libertad de partido se limita al establecer un porcentaje mínimo de participación para ambos sexos con carácter bidireccional; no hay exclusión. *Vid.*, FFJJ 2 a 5 que recogen toda la argumentación al respecto, y su homónima, la STC 13/2009 de 19 de enero (recurso de inconstitucionalidad núm. 4057/2005), FFJJ 4 y 8.

⁹¹ Esta circunstancia no ha cambiado a la largo de los años. Así puede constatarse en la Tabla número 2 “Sobre aplicación de los componentes del juicio”. *Vid.* también la Gráfica número 6.1. Aplicación del elemento del juicio “necesidad”. Como ejemplo: STC 120/2010 de 24 de noviembre (cuestión interna de inconstitucionalidad 5085/2009), FJ 5; y, STC 128/2010 de 29 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 933/2008), FJ 6, donde el párrafo 4º, último inciso afirma: “(...) Existen alternativas menos restrictivas que no pondrían en entredicho la vinculación a la

onerosidad o gravosidad del trato jurídico diferente es para conectar este examen con el de los efectos desproporcionados de la medida; sin embargo, en la mayoría de las resoluciones se da por sentada la cualidad de necesarios de los efectos si se constata que son proporcionados. Y ello, sin haber establecido una comparativa con otra medida idónea alternativa para determinar si es más o menos gravosa que la recurrida en constitucionalidad⁹².

Así que se puede afirmar que en el proceso de estandarización del juicio de igualdad del TC la necesidad no se ha configurado como un elemento del juicio propio, sino que mayoritariamente aparece mixtificado con la proporcionalidad de los efectos, siendo otro criterio más para determinar lo proporcionado de la medida.

Por tanto, la horquilla en la que situar la proporcionalidad de los efectos se rige por dos criterios interpretativos que delimitan el baremo del examen de constitucionalidad de la medida. De un lado, la cualidad de imprescindible de los efectos (i); y, de otro, la cualidad de excluyentes (ii).

- i. *El criterio de los efectos imprescindibles.* En este caso los efectos que produce la adopción de la medida son absolutamente necesarios e indispensables para el logro del fin legítimo. No es posible ocasionar otras consecuencias jurídicas ni más ni menos gravosas en la consecución del propósito. Las consecuencias son incontestables. Siempre que estas consecuencias incontestables no excluyan en términos absolutos el disfrute de un derecho, el resultado de esta afirmación será la máxima certeza en la superación del examen de necesidad y proporcionalidad de los efectos y, por ende, de la constitucionalidad de la medida.
- ii. *El criterio de los efectos excluyentes.* El impacto jurídico de la adopción de la medida conlleva la exclusión del disfrute de un derecho o libertad para todo un colectivo. Se produce el sacrificio de un derecho subjetivo para

negociación colectiva de estos planes." Sin embargo, el TC no señala cuáles son esas alternativas menos gravosas.

⁹² STC 112/2006 de 5 de abril (recurso de inconstitucionalidad 3967/1997), FJ 6, afirmando que la medida que permite que sólo las televisiones de libre acceso (y no las privadas) puedan llevar a cabo la explotación audiovisual de los derechos sobre acontecimientos y competiciones deportivas, es necesaria por no producir efectos desproporcionados. En cambio, en la STC 130/2009 de 1 de junio (cuestiones de inconstitucionalidad 7514/2005, 7515/2005, 7885/2005 y 7557/2006), FFJJ 4 y 5, se resuelve que la medida de restricción en ciertas pruebas de acceso a cargos públicos no son las más necesarias porque producen efectos desproporcionados.

un grupo de personas. En esta situación no hay modulación de los efectos ni acomodación de consecuencias equilibradas para el logro del fin propuesto, sino que la medida conlleva literalmente la restricción de un derecho para un colectivo. Este otro extremo se resuelve con la máxima certeza de no superación del examen de necesidad ni de proporcionalidad en sentido estricto. El resultado es la declaración de efectos desproporcionados y, consecuentemente, de inconstitucionalidad.

Entre ambos dos extremos se sitúa el impacto jurídico que acarrea: 1) consecuencias prescindibles y comparables con las ocasionadas por otras medidas tendentes al mismo fin (en sentido estricto, al cumplimiento del fin en idéntico grado de consecución e intensidad); y, 2) las consecuencias que generan limitaciones o modulaciones de derechos, sin restringir absolutamente el disfrute de un derecho para un colectivo. En estas situaciones, el grado del impacto y la modulación y acomodo de los beneficios y perjuicios de la medida cuestionada debe evaluarse discrecionalmente por el TC según su prudente arbitrio. De su examen deben resultar más beneficios que perjuicios para poder justificar la diferencia.

Segundo. La ponderación de los bienes constitucionalmente protegidos.

La proporcionalidad en sentido estricto es una ponderación o equilibrio entre las posiciones jurídicas enfrentadas consistente en un examen sobre la gravedad o el impacto jurídico de la adopción de la medida. La proporcionalidad en sentido estricto engloba la ponderación o el equilibrio entre la igualdad jurídica o formal que se sacrifica y la igualdad real que se persigue en el ejercicio de los derechos, con la lesión de otros bienes jurídicos que podrían resultar excesivamente gravosos para salvar la constitucionalidad de la norma. Siempre que entren en juego otros bienes constitucionalmente protegidos, además del perseguido con la medida legislativa clasificatoria, nos encontraremos ante un juicio ponderativo. Los bienes constitucionalmente protegidos pueden estar reconocidos como derechos fundamentales o no estarlo. La ponderación es más evidente en los casos que hemos calificado de *deseables* (finalidad legítima con fundamento en el art. 9.2 CE) y *conflictivos* (enfrentando a la igualdad con un derecho fundamental), pero subyace en todo juicio de igualdad.

El TC efectúa un juicio valorativo que pondera los beneficios y perjuicios que supondría salvar la igualdad real y mantener la diferencia legislativa que quiebra otro bien constitucional (generalmente otro derecho fundamental o derecho subjetivo de configuración legal). Si el saldo es favorable se salvaría la constitucionalidad de la norma. Si no lo es, se declararía la inconstitucionalidad de ésta⁹³. La medición de la gravedad de los efectos no deseados y la ponderación de las consecuencias jurídicas perseguibles están indisolublemente unidas en la valoración del TC.

Se trata de un juicio axiológico que depende de multitud de variables y de factores externos a tener en cuenta por el TC (entre ellos, la realidad social del tiempo en que las normas han de ser aplicadas), por lo que no existe un criterio o parámetro concreto de actuación que nos permita acotar esta acción evaluativa del órgano más allá de la previsible certeza que da el criterio de la imprescindibilidad de la medida y de los efectos no excluyentes.

3.4. Las particularidades de la proporcionalidad en el juicio de igualdad

De todo lo dicho se colige que la proporcionalidad en sentido estricto se singulariza respecto al canon dogmático de la proporcionalidad. Aunque el presupuesto de la idoneidad se mantiene inalterable, los requisitos de necesidad y proporcionalidad en sentido estricto se dotan de un contenido y esquema aplicativo diferente.

De una parte, la *necesidad* carece de un desarrollo doctrinal por parte del TC que permita identificarla expresamente para poder calificarla como un

⁹³ Al margen de los que involucran las cláusulas específicas de discriminación –que hemos catalogado de “deseables”–, el único caso “conflictivo” del período 2001-2010 en el que hubiera correspondido ponderar la igualdad con un derecho fundamental es la STC 112/2006 de 5 de abril (recurso de inconstitucionalidad 3967/1997), relativo a los derechos de explotación de espectáculos deportivos por televisiones pública y privadas. En este caso estaba en juego la igualdad material y el derecho de comunicación libre del art. 20.1.d) CE. En contra de lo que es habitual en este tipo de supuestos en las épocas previas, el TC afirma categóricamente la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida sin ponderar los bienes, aceptando la limitación del ejercicio del derecho por las televisiones privadas en *pro* del derecho de la ciudadanía a acceder a los acontecimientos deportivos de especial relevancia y de proteger los diversos intereses deportivos y mercantiles afectados (art. 46 CE). Sí encontramos ponderación en la STC 59/2008 de 14 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 5939/2005), FFJJ 10 y 11, al modular la libertad del art. 17 CE del varón frente a la mujer en la pena privativa de libertad por el maltrato ocasional. *Ídem* en las sentencias posteriores que la reproducen.

elemento del juicio de igualdad independiente de la ponderación. Queda absorbida y adulterada por el control de la proporcionalidad de los efectos de la diferencia en la fase de la proporcionalidad en sentido estricto. La absorción y adulteración se produce al identificar el subprincipio de necesidad con la valoración del Órgano sobre el impacto jurídico de los efectos y el carácter imprescindible de la medida, que en el mejor de los casos queda reducido a una mera afirmación. Conformarse con esta postura sería demasiado simplista. Además de ser conclusión errónea al no responder con fidelidad al canon alemán.

El análisis de la necesidad de la diferencia conforme a la dogmática del test de proporcionalidad demanda una comparación con otra medida (que persiguiendo el mismo fin y siendo adecuada) se proponga alternativamente por cualesquiera de las partes y se valore como opción por el TC⁹⁴. Teóricamente, superar el examen de la necesidad implica que deben examinarse todas las posibles medidas legislativas que estaban al alcance del legislador para determinar si la restricción utilizada es la necesaria, es decir, la más benigna para el ejercicio del derecho fundamental. La comparación de medidas igualmente adecuadas no puede realizarse en abstracto. El Órgano juzgador debería analizar los medios alternativos en consideración al caso concreto, estableciendo su criterio de preferencia basado en la menor perturbación del derecho afectado⁹⁵.

⁹⁴ BARAK, A., *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*, Palestra Editores, Lima (Perú), 2017, pp. 357-365. El autor desglosa el subprincipio de necesidad en dos elementos: “la existencia de un medio hipotético alternativo que pueda promover el fin de la medida restrictiva; (...) que el medio hipotético alternativo restrinja el derecho fundamental en una magnitud menor que el medio usado por la ley restrictiva. Si estos dos requisitos son satisfechos, podemos concluir que la medida restrictiva no es necesaria” (p. 357). BERNAL PULIDO propone que las medidas comparadas deban ser equivalentes desde la perspectiva de eficacia, temporalidad, realización del fin y probabilidad. Añade que deben descartarse las medidas imposibles de llevar a la práctica y no excluirse ninguna alternativa sin haber enjuiciado su onerosidad. BERNAL PULIDO, C. *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 739- 754.

⁹⁵ Respecto a estas consideraciones existen posturas contradictorias en la doctrina: BERNAL PULIDO sostiene que la comparación debe realizarse desde una perspectiva abstracta si se trata de un control de constitucionalidad de normas; y, concreta, si se trata de derechos particulares que afectan a un individuo; la afectación de la sociedad es secundaria. *Ibíd.*, p. 754, regla 45. En contra: GAVARA DE CARA, J.C., “El principio de proporcionalidad como elemento de control de la constitucionalidad de las restricciones de los derechos fundamentales”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 3, 2003, pp. 1803-1830, donde señala que la determinación del medio menos gravoso no puede realizarse comparando las consecuencias para la generalidad de forma abstracta, puesto que esto supondría una falta de homogeneidad del término de comparación e implicaría una mayor carga para los supuestos específicos. Sostiene que el juicio comparativo debe realizarse siempre en el caso concreto, independientemente del proceso constitucional del que se trate.

Para decidir cuál es la restricción alternativa más benigna se puede recurrir a criterios externos como la menor afección temporal de la restricción, la menor injerencia en los elementos integrantes del derecho fundamental (titularidad, contenido esencial, bien constitucionalmente protegido) o lo que hipotéticamente afecte al derecho fundamental en menor medida (efectos menos gravosos). Esto no se produce prácticamente en ningún supuesto del juicio de igualdad en el control de la constitucionalidad, al no contraponerse medidas alternativas en la argumentación, o confrontarse de forma tan sutil que pasan desapercibidas⁹⁶. Y ello, a pesar de que el TC define el estadio de la necesidad “en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad)”⁹⁷. La consecuencia es que si no se alegan medidas alternativas es que no existen; y si no existen, se confirma la necesidad de la medida restrictiva⁹⁸.

Lo cierto es que las partes implicadas no suelen ofrecer medidas alternativas menos gravosas para ejecutar el juicio; y que, si lo hacen, es de una forma tan abstracta y ambigua, que se rechazan por el TC sin entrar en mayores consideraciones. Algo similar ocurre en otros supuestos de aplicación del principio de proporcionalidad que no involucran a la igualdad, sino a otros derechos fundamentales que colisionan con otras normas o entre sí mismos. En estos casos es más frecuente encontrar la aplicación del test en toda su extensión, incluyendo el subprincipio de necesidad con el análisis de las medidas alternativas, aunque sea el menos sobresaliente de los pasos y el más vacío de

⁹⁶ A lo sumo se afirma que “existen alternativas menos restrictivas” (STC 120/2010 de 24 de noviembre, *cit. supra*, FJ 5), pero no se indican cuales son. En estos treinta años la alusión a otra medida alternativa para comparar la onerosidad sólo se ha detectado de forma sutil en la STC 3/1983 de 25 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 222/1982), FJ 4, respecto a otros medios menos gravosos para poder prestar caución en la interposición de recursos (hay varias sentencias homónimas en este sentido que fueron tratadas en la década de los noventa, entre ellas, la STC 84/1992 de 28 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 187/1992), FJ 4). También en la STC 46/2000 de 14 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 2876/1994), FJ 6, 2º párrafo, que se refería a otras “economías de opción alternativas” que pudieran lograr el mismo fin de minorar el graven en el respeto al principio de igualdad tributaria; y, en la STC 59/2008 de 14 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 5939/2005), FJ 10, al referirse a las alternativas punitivas del maltrato ocasional que permiten justificar la modulación de penas entre hombres y mujeres.

⁹⁷ STC 207/1996 de 16 de diciembre (recurso de amparo núm. 1789/1996), FJ 4, E), 2º párrafo. En iguales términos en STC 66/1995 de 8 de mayo (recurso de amparo núm. 1693/1992), FJ 5, párrafo 1º.

⁹⁸ *Vid.* BARAK, A., *ob. cit.*, p. 358.

contenido a partir de la doctrina del TC⁹⁹. Y es que, cuando de otros derechos fundamentales se trata, el TC aplica sin remilgos el principio de proporcionalidad de un modo más o menos formal según la época, pero fiel a la ordenación germana¹⁰⁰.

Por otra parte, en el caso del presupuesto de la *proporcionalidad en sentido estricto* del test alemán¹⁰¹, la incorporación del mismo que hace el TC a la igualdad goza de su propia esencia, al presentar singularidades propias que difieren del canon formal germano. Estas singularidades se pueden resumir en los siguientes enunciados:

- El elemento nuclear es la verificación del impacto jurídico que provoca la diferencia, no la ponderación de bienes constitucionales en sí misma.
- La ponderación no siempre se aplica de una forma evidente y explícita; sino sólo si otro bien constitucionalmente protegido y amparado en un derecho fundamental se confronta con la dimensión real de la igualdad que introduce una diferencia (casos *conflictivos*).
- En el resto de los casos, la ponderación subyace en la confrontación entre la igualdad real y la igualdad formal y la afcción de los derechos subjetivos involucrados, pero no es tan evidente al centrarse el examen de la proporcionalidad en sentido estricto en las consecuencias jurídicas de la diferencia y en su grado de admisibilidad.

En definitiva, la proporcionalidad en sentido estricto opera específicamente en la valoración axiológica de la contraposición entre la igualdad formal y la igualdad material, saldada en la admisibilidad o no de la diferencia. Lo mismo, pero en el terreno teleológico, fáctico y axiológico podemos afirmar de la proporcionalidad en sentido amplio.

⁹⁹ GONZÁLEZ BEILFUSS, M., *El principio de proporcionalidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2015, pp. 103-108.

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp. 61-74.

¹⁰¹ Sobre la estructura metodológica del test alemán de proporcionalidad, Cfr. ALEXY, R. *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 92-98; BERNAL PULIDO, C., "Estructura y límites de la ponderación", *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 26, 2003, pp. 230-237; y, MEDINA GUERRERO, M. "El principio de proporcionalidad y el legislador de los derechos fundamentales", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998, pp. 119-141.

Así las cosas, se constata la especificación de la proporcionalidad cuando lo que se evalúa es la constitucionalidad de una norma en base a la igualdad. El canon formal de la proporcionalidad, aplicado para medir la injerencia del poder legislativo en el principio de igualdad (o, usando la igualdad como parámetro de constitucionalidad y límite a los poderes públicos) presenta singularidades propias que lo individualizan y distinguen de la aplicación genérica del principio de proporcionalidad. En conclusión, existe un modelo aplicativo del juicio de igualdad con criterios interpretativos propios y singularizados a la naturaleza y problemática del principio de igualdad.

En el nivel aplicativo del modelo jurisprudencial, si focalizamos la proporcionalidad en su dimensión más estricta con las particularidades advertidas, siendo válido el dato de que la razonabilidad forma parte también de la primera fase del juicio que exige la justificación objetiva de la diferencia y del que es su elemento central, podríamos ofrecer el siguiente esquema:



Figura número 1.2. Relación entre razonabilidad y proporcionalidad en sentido estricto
Elaboración propia

Es decir, la primera fase del juicio tendría como elemento central la razonabilidad y la segunda fase, la proporcionalidad. Ahora bien, cada uno de estos elementos son fruto del juego concatenado y sucesivo de otros elementos del juicio.

4. GUÍA ESQUEMÁTICA DEL MODELO APLICATIVO DEL JUICIO DE IGUALDAD

Dada la complejidad del conjunto de elementos que intervienen en el juicio de igualdad y lo confuso que puede resultar encajar todas las piezas en el modelo aplicativo, parece conveniente ordenar la información en un cuadro-resumen que visualice de forma sencilla los elementos operativos y sus postulados de aplicación.

FASE INICIAL: PREMISA PREVIA DE APLICACIÓN

Comprobación:
¿la norma cuestionada introduce directa o indirectamente una diferencia?

Determinación del elemento diferenciador

Comprobación:
Concurrencia de situaciones jurídicas comparables (homologables)

FASE 1: JUSTIFICACIÓN OBJETIVA Y RAZONABLE DE LA DIFERENCIA

ELEMENTO DIFERENCIADOR:

- **Objetivo** → No arbitrario, no basado en cualidades personales, no preexistente normativamente
- **Relevante jurídicamente** → Provoca diferencias jurídicas
- **Razonable** → Congruente a un fin (necesita la determinación del fin)

RACIONALIDAD:

- **Determinación de un fin legítimo**
 - Fijación del objetivo perseguido
 - Constatación del fundamento constitucional implícito o explícito del objetivo

RAZONABILIDAD:

- **Comprobación de la adecuación, idoneidad o congruencia de la diferencia al fin legítimo**

FASE 2: PROPORCIONALIDAD DE LA DIFERENCIA

PROPORCIONALIDAD:

- **Evaluación de los efectos de la diferencia (ponderación del impacto):**
 - Deben ser proporcionados al fin legítimo y generar más beneficios que perjuicios, no deben ser desmedidos, gravosos, excluyentes
 - Deben ser necesarios o imprescindibles al logro del fin legítimo
- **Ponderación de los bienes constitucionalmente protegidos** → En el caso de que entren en juego otros derechos fundamentales (*casos conflictivos*)

Figura número 1.3. Modelo aplicativo del juicio de igualdad
Elaboración propia

Los componentes son sucesivos y están entrelazados de modo que incluso se solapan entre sí, lo que resulta complejo en la fundamentación de las sentencias y hace difícil el deslinde de las operaciones de enjuiciamiento. No obstante, éste es el juicio que ha estandarizado el TC como propio en el uso de la igualdad como parámetro en el control de constitucionalidad de las normas. Así puede constatarse en las citas jurisprudenciales y en las gráficas, tablas y documentación anexa a este trabajo¹⁰².

¹⁰² Asimismo, tanto la STC 200/2001 de 4 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2992/1999), FJ 4, como la STC 179/2004 de 21 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2885/2001), FJ 5, (reproducidas ambas en doctrina posterior) recogen esta estructura del juicio de igualdad en dos fases, teniendo en cuenta la premisa previa de la comparabilidad de las posiciones jurídicas enfrentadas.

CAPÍTULO II. LA CONFIGURACIÓN DEL JUICIO DE IGUALDAD EN LA TEMPRANA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. CARACTERÍSTICAS DEL TRATAMIENTO INICIAL DE LA IGUALDAD EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La aplicación de la igualdad como canon de control de constitucionalidad de las normas aparece en una temprana jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional. Esto no es de extrañar si tenemos en cuenta el carácter relacional que presenta el principio de igualdad¹⁰³, al no actuar nunca de forma

¹⁰³ El carácter relacional de la igualdad nunca se ha discutido por la doctrina, siendo admitido sin reservas: *vid.* BAÑOS LEÓN, J.M., “La igualdad como derecho público subjetivo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 114, 1987, pp. 182-183 y 186-187; RUBIO LLORENTE, F., “La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Introducción”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 11, núm. 31, 1991, pp. 12-14 y 34; FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, E. *Igualdad y derechos humanos*, Tecnos, Madrid, 2003, p. 75; RUIZ MIGUEL, A., “Sobre el concepto de igualdad”, en CARBONELL, M. (coord.), *El principio constitucional de igualdad*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2003, pp. 31-68; y, CARBONELL, M., “Igualdad y Constitución”, en AA.VV., *Discriminación, igualdad y diferencia política*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y Consejo Nacional para prevenir la Discriminación (coed.), México, 2007, pp. 22-23; entre otros; pero no aparece recogido en la argumentación jurídica de una cuestión o recurso de inconstitucionalidad del TC hasta una Sentencia del año 2000 (STC 181/2000 de 21 de junio, cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núm. 3536/96, 47/97, 1115/1997, 2823/97, 3249/97, 3297/97, 3556/97, 3949/97, 5175/97 y 402/98). Previamente, las alegaciones del Fiscal General del Estado recogidas en el Antecedente de Hecho (AH, en lo sucesivo) 10.b) de la STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1980) ponen de manifiesto el carácter relacional de la igualdad. Entre 2000 y 2017, cincuenta STC de control abstracto de la igualdad recogen este carácter del principio. Como muestra, la STC 71/2016 de 14 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 389/2014), FJ 3, párrafo 3º: “Lo propio del juicio de igualdad, ha dicho el Tribunal, “es ‘su carácter relacional conforme al cual se requiere como presupuestos obligados, de un lado, que, como consecuencia de la medida normativa cuestionada, se haya introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas’ (STC 181/2000, de 29 de junio, FJ 10) y, de otro, que ‘las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, homogéneas o equiparables, es decir, que el término de comparación no resulte arbitrario o caprichoso (SSTC 148/1986, de 25 de noviembre, FJ 6; 29/1987, de 6 de marzo, FJ 5; 1/2001, de 15 de enero, FJ 3). Solo una vez verificado uno y otro presupuesto resulta procedente entrar a determinar la licitud constitucional o no de la diferencia contenida en la norma’ (STC 200/2001, de 4 de octubre, FJ 5)” (STC 156/2014, de 25 de septiembre). La regla o

independiente o autónoma, sino siempre en relación con otros derechos y libertades, lo que hace que esté presente desde el inicio en abundante casuística. A este respecto, conviene señalar que la igualdad juega un papel cuantitativamente preponderante respecto al resto de principios y valores consagrados en la Constitución española a la hora de controlar la constitucionalidad de las disposiciones con rango de ley, pues el 42,15 % de los procesos de control de constitucionalidad de las normas involucran la igualdad al incluirla en su fundamentación jurídica o tener entre su objeto la posible conculcación de la igualdad¹⁰⁴.

Lo reseñable de la utilización inicial del principio como canon de constitucionalidad de las normas es que en sus orígenes no aparece configurado como un juicio específico. Esto es, en las primeras resoluciones del Tribunal Constitucional, ubicadas en el marco temporal del primer lustro de la década de las ochenta, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no configura de forma uniforme la aplicabilidad del principio en el examen de la legitimidad constitucional de las leyes. Por tanto, no se puede afirmar que exista una pauta concreta de actuación. No hay “modelo aplicativo” porque la aplicación que hace el Alto Tribunal de la igualdad en este espacio de tiempo es heterogénea y diversa, como habrá ocasión de demostrar en las líneas siguientes.

Las primeras manifestaciones del juicio de igualdad se aprecian ya en el primer año de vida del Tribunal Constitucional, donde encontramos dos resoluciones muy exhaustivas en sus argumentaciones sobre el enjuiciamiento de la igualdad, que reproducen la actuación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en supuestos similares¹⁰⁵. Sin embargo, no puede afirmarse que estas

criterio igualatorio “puede ser sancionado directamente por la Constitución ... arrancar de la Ley o de una norma escrita de inferior rango, de la costumbre o de los principios generales del Derecho ... Cualquier excepción o limitación temporal del criterio de igualación ha de tener una justificación razonable, que corresponde al Tribunal Constitucional examinar”. (STC 59/1982, de 28 de julio, FJ 3)”. En el control concreto de la igualdad este carácter ha sido afirmado mucho antes, desde la STC 76/1983 de 3 de agosto (recursos de amparo acumulados 311, 313, 314, 315 y 316/1982), FJ 2.a), párrafo 3º: “(...) 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*”. Asimismo, STC 161/1989 de 16 de octubre (recurso de amparo 1402/1987), FJ 4, citando a la primera.

¹⁰⁴ Vid. *supra* las Tablas de detalle 1.1, 1.2, 1.3 y 1.4, en particular lo relativo a los porcentajes de aplicación de la igualdad como parámetro de constitucionalidad sobre el total de sentencias del TC en los procesos de control de la constitucionalidad.

¹⁰⁵ STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1980), FFJJ 3 a 10; y, STC 34/1981 de 10 de noviembre (cuestión interna de inconstitucionalidad 48/1981), FFJJ 3 a 6.

primeras aportaciones de la doctrina del TC constituyesen un modelo aplicativo definido, pues no se reproducen con fidelidad en resoluciones posteriores. El fundamento de esta afirmación se basa en la fluctuante argumentación jurídica de esta primera época y en las repetitivas confusiones en torno a la naturaleza y a la configuración de la igualdad. Por confusiones se entienden la falta de rigor doctrinal a la hora de configurar el tratamiento jurídico diferente como “diferencia” o como “desigualdad”; la aplicación de la igualdad como principio, valor o derecho sin seguir pautas concretas ni acotar su ámbito de aplicación y extensión; el uso indiscriminado de técnicas interpretativas utilizadas por otros Tribunales, que aplica sin criterio direccional alguno; y, el enmarañado y vacilante juicio de igualdad, perfilado en ocasiones en torno a la búsqueda de un término de comparación, de una diferencia relevante o de una ponderación de intereses no siempre justificada desde el punto de vista de la racionalidad. A esto habría que añadir, que no utiliza una terminología clara ni sienta unas categorías conceptuales básicas de las que partir.

A continuación, alguna casuística ejemplificadora de estas afirmaciones como indicadores o caracteres generales de aplicabilidad de la igualdad por el TC en sus primeras resoluciones.

1. La equiparación en la configuración del tratamiento jurídico como “diferencia” o como “desigualdad”

La equiparación a la hora de configurar el tratamiento jurídico diferente como “diferencia” o como “desigualdad”, entendida ésta sin la connotación negativa que puede tener hoy en día en cuanto a tratamiento jurídico distinto no justificado, es una característica básica de esta primera época, donde ambas expresiones se utilizan indistintamente.

Así, es fácil encontrar esta característica en los primeros recursos de amparo, precisamente por la naturaleza concreta que esta aplicación de la igualdad presenta en este tipo de enjuiciamientos: en la STC 8/1981 de 30 de marzo (recurso de amparo 220/1980)¹⁰⁶, utilizando con carácter sinónimo ambas

¹⁰⁶ STC 8/1981 de 30 de marzo (recurso de amparo 220/1980), FJ. 6, párrafo 5º: “Por otra parte, la simple desigualdad en los fallos de diversos casos aparentemente iguales en sus supuestos de hecho no da derecho tampoco sin más a entender vulnerado el principio de igualdad en la aplicación de la Ley, pues tales diferencias entre los fallos pueden tener su justa razón de ser o

expresiones. En la misma línea se comporta la STC 7/1982 de 26 de febrero (recurso de amparo 88/1981¹⁰⁷; y, en la STC 19/1982 de 5 de mayo (recurso de amparo 398/1981), donde se utilizan también indistintamente “desigualdad” y “diferencia”, predominando “desigualdad” en toda la fundamentación jurídica¹⁰⁸. Por su parte, la STC 62/1983 (recurso de amparo 218/1982), relativa a la aplicación judicial de la igualdad por el poder judicial, utiliza en toda su argumentación la palabra “desigualdad”¹⁰⁹.

En la parcela del control abstracto, tampoco faltan evidencias: En la STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1980), recaída en resolución de una cuestión de inconstitucionalidad interpuesta en el seno de un proceso laboral por despido sobre la edad de jubilación, también se utilizan indistintamente los términos “desigualdad” y “diferencia”¹¹⁰. Asimismo, en la STC 42/1981 de 22 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 221/1981), que también utiliza indiscriminadamente los vocablos “desigualdad” y “diferencia”¹¹¹.

La depuración terminológica se producirá a partir de 1983, cuando el TC distinga expresamente en la STC 3/1983 de 25 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 222/1982)¹¹², entre desigualdades subjetivas existentes entre

bien en la no identidad de los hechos probados o bien en un margen de apreciación del juzgador, indisociable de su función y en la que este Tribunal no podría entrar”.

¹⁰⁷ STC 7/1982 de 26 de febrero (recurso de amparo 88/1981), FJ 2, 2º párrafo.

¹⁰⁸ STC 19/1982 de 5 de mayo (recurso de amparo 398/1981), FFJJ 3 a 8.

¹⁰⁹ STC 62/1983 de 11 de julio (recurso de amparo 218/1982), FJ 4, párrafo 3.

¹¹⁰ STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1980), FJ. 3, 2º párrafo.

¹¹¹ STC 42/1981 de 22 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 221/1981), FJ 4 y Voto Particular del Magistrado don Manuel Díez de Velasco Vallejo, al que se adhiere el Magistrado don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, párrafo 2º, apartado A).

¹¹² La STC 3/1983 de 25 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 222/1982), introduce una clara distinción entre las connotaciones de los términos “desigualdad” y “diferencia”. Esta sentencia cuestiona la posible inconstitucionalidad del art. 170 de la Ley del Procedimiento Laboral (Real Decreto Legislativo 1568/1980 de 13 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Procedimiento Laboral - BOE núm. 182 de 30 de julio de 1980, disposición derogada-), por exigir para recurrir en casación a la parte trabajadora y no a la empresa, la consignación del importe de la condena, lo que puede ocasionar que la insuficiencia de medios económicos impida la interposición del recurso, dando lugar a la posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y del principio de igualdad (art. 14 CE). Según el FJ 3 de la Sentencia: “(...) la disparidad normativa se asienta sobre una desigualdad originaria entre trabajador y empresario que tiene su fundamento no sólo en la distinta condición económica de ambos sujetos, sino en su respectiva posición en la propia y especial relación jurídica que los vincula, que es de dependencia o subordinación de uno respecto del otro, y que posee una tradición que es

colectivos y las medidas diferenciadoras o diferencias que introduce el legislador para poder corregir la desigualdad de partida. El razonamiento del Tribunal que sustenta la diferente connotación de los términos será considerar la distinción normativa como una diferencia admisible constitucionalmente si pretende corregir una desigualdad o lograr algún fin constitucional que justifique la medida, mientras que la distinción o disparidad legislativa no justificada será una desigualdad por conculcar el principio de igualdad.

2. La utilización indiferenciada de la igualdad como principio, valor o derecho

El TC aplica la igualdad como principio, valor o derecho sin seguir pautas concretas ni acotar su ámbito de aplicación y extensión. Durante la década de los ochenta y en particular, en el primer lustro de vida del TC, se observa una absoluta indiferencia por parte del órgano de control constitucional sobre dicha clasificación y sus implicaciones. En esta época temprana, la jurisprudencia es básicamente casuística, utilizando de forma indistinta las expresiones “valores”¹¹³, “principios” y “derechos”, sin establecer consideraciones ni efectos diferentes de unos respecto a los otros. A pesar de la dispersión normativa de la igualdad en el articulado, el Tribunal Constitucional no cuenta con una dogmática previa ni con una experiencia similar en las constituciones del derecho

innecesario concretar, en todo el amplio conjunto de consecuencias derivadas de dicha relación. Se trata, pues, de una desigualdad subjetiva a la que atiende el ordenamiento jurídico mediante un tratamiento diferenciado, y que no se quiebra por la contemplación aislada de supuestos excepcionales realmente existentes en que la elevada cualificación del trabajador, su remuneración o su relativa autonomía en la prestación del trabajo, reduzcan o maten las respectivas posiciones de las partes. El legislador, al regular las relaciones de trabajo, contempla necesariamente categorías y no individuos concretos y, constatando la desigualdad socio-económica del trabajador respecto al empresario, pretende reducirla mediante el adecuado establecimiento de medidas igualatorias.”

¹¹³ SSTC 8/1983 de 18 de febrero (recurso de amparo 240/1982); 75/1983 de 3 de agosto (cuestión de inconstitucionalidad 44/1982); y, 86/1985 de 10 de julio (recurso de amparo 193/1985), ponen de manifiesto la magnificencia de la igualdad como valor superior en un Estado democrático. En particular, en esta última, STC 86/1985, donde a pesar de que los recurrentes en amparo invocan el art. 14 de la CE, el TC basa su argumentación en la igualdad como valor superior, concretada en los arts. 9.2 y 31.2 del texto constitucional, dejando al margen el art. 14 (*vid.* FJ 3).

comparado, por lo que no parece tener en cuenta ningún tipo de clasificación ni desde la perspectiva lingüística ni desde la funcional o material.¹¹⁴

Será a partir de la STC 166/1988 de 26 de septiembre (recurso de amparo 988/1987)¹¹⁵, cuando comience a apreciarse una tímida y no siempre clara diferenciación entre el valor del art. 1.1, el principio “constitucional” o “general” de igualdad y el derecho fundamental subjetivo del art. 14 CE. Más expresiva de esta clasificación, es la STC 216/1991, donde se aprecia ya una clasificación de orden funcional, señalándose la instrumentalización del valor igualdad a través de sus dos dimensiones, igualdad formal y material¹¹⁶.

La indiferenciación inicial de la naturaleza de la igualdad como valor, principio o derecho fundamental carece de consecuencias prácticas en la aplicación del juicio de igualdad. Por este motivo, en el análisis jurisprudencial realizado se utiliza preferentemente la expresión “igualdad”, sin mayores precisiones, aunque en puridad técnica es el principio el que opera en el control abstracto de la constitucionalidad de las normas y el derecho el que se involucra en el control concreto de la igualdad a través de los recursos de amparo. Para hacer estas aseveraciones, partimos apriorísticamente y sin mayores precisiones en esta fase inicial de aproximación a la jurisprudencia del TC, de la distinción entre valores, principios y normas en base a criterios de abstracción y generalidad en el sentido apuntado por ROBERT ALEXY¹¹⁷. El autor entiende que las normas son las concreciones de los principios, que a su vez son concreciones de los valores. Los valores juegan en el terreno de lo axiológico, mientras que los principios operan en el campo deontológico, concretando materialmente el valor, que es definitivamente acotado por la norma. En el caso de la igualdad, el ideal proclamado en el artículo 1.1 de la Constitución se concreta en su doble

¹¹⁴ Por todas, *vid.* STC 103/1986 de 16 de julio (recurso de amparo 601/1985), FJ 1, donde se habla indistintamente del principio de igualdad, del derecho subjetivo a la igualdad, y del valor igualdad, sin establecer diferenciación alguna.

¹¹⁵ *Vid.* el FJ 2 de la STC 166/1988 de 26 de septiembre (recurso de amparo 988/1987).

¹¹⁶ STC 216/1991 de 14 de noviembre (recurso de amparo 1844/1988), FJ 5: “Al respecto, cabe observar que la igualdad que el art. 1.1 de la Constitución proclama como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico (...) no sólo se traduce en la de carácter formal contemplada en el art. 14 y que, en principio parece implicar únicamente un deber de abstención en la generación de diferenciaciones arbitrarias, sino asimismo en la de índole sustancial recogida en el art. 9.2, que obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que la de los individuos y de los grupos sea real y efectiva”.

¹¹⁷ ALEXY, R. *Teoría...*, *ob. cit.*, p. 138-156.

dimensión de principio y derecho, y en su vertiente de igualdad formal y jurídica. La igualdad como valor sería el ideal preferido histórica y socialmente para sustentar la construcción del Estado y para dirigir las actuaciones de los poderes públicos; sería el fin y el objetivo perseguido por las normas, la directriz interpretativa y el marco ético que, concretado a través del principio de igualdad, sustenta el juicio de igualdad que realiza el Tribunal Constitucional.

En la sistematización y análisis jurisprudencial que se sigue, la catalogación de valor, principio o derecho fundamental no condiciona el enjuiciamiento de la diferencia legislativa, dado que el TC la analiza sin distinguir ni aplicar consecuencias a la naturaleza de la igualdad. Como ejemplo, podemos citar la STC 75/1983 de 3 de agosto (cuestión de inconstitucionalidad 44/1982), que señala que el art. 14 CE configura “el principio de igualdad ante la ley como un derecho subjetivo de los ciudadanos” y ahonda en el “valor de la igualdad” como valor superior del ordenamiento jurídico¹¹⁸. La aplicación del juicio de igualdad en la citada Sentencia, sigue los mismos cánones que la STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1981)¹¹⁹, que en su argumentación sólo alude al principio de igualdad, con independencia de que el Fiscal General del Estado en sus alegaciones refiera a “tal valor o principio de igualdad”¹²⁰.

El enjuiciamiento se realiza mayoritariamente aludiendo al art. 14 CE, que consagra el principio de igualdad, pero no faltan referencias como las ya citadas a su dimensión de valor o a su configuración como derecho. La referencia a esta característica se hace con el objetivo de ahondar en la falta de rigor formal y de uniformidad en estos primeros años de vida del TC, como un elemento más configurador de esa doctrina errática.

3. La integración del art. 9.2 CE en el art. 14 CE

El TC opta por la interacción y/o integración del art. 9.2 CE (mandato a los poderes públicos de promoción de una igualdad real y efectiva) con el art. 14 CE (proclamación de la igualdad formal), superando la dimensión formal de igualdad ante la ley del art. 14 CE.

¹¹⁸ STC 75/1983 de 3 de agosto (cuestión de inconstitucionalidad 44/1982), FFJJ 2 y 3.

¹¹⁹ STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1981), FJ 3.

¹²⁰ STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1981), AH 10.b).

Por “interacción” entendemos la posibilidad de que ambos preceptos actúen de forma recíproca en la aplicación de la igualdad por el TC. La “integración”, en cambio implica que uno de ellos sea incluido como parte del otro en la interpretación de la igualdad. Si bien, lo más acertado sería hablar de la integración del art. 9.2 en el art. 14 CE, hay algunos casos aislados en los que se aprecia una interacción de ambos preceptos en el examen de igualdad del TC, contribuyendo conjunta y recíprocamente a configurar la igualdad como derecho subjetivo y como límite al legislador. Por esta razón, parece más adecuado que el subtítulo de este epígrafe sea la “interacción y/o integración” del art. 9.2 en el art. 14 CE, aunque en la mayoría de los supuestos sea una integración de un precepto en otro lo que se produce, tal y como se constatará a continuación.

Así, otra de las características que se observan en estos primeros años de rodadura del TC es su opción por integrar el art. 9.2, en cuanto a precepto que constitucionaliza la igualdad material bajo la fórmula de mandato a los poderes públicos: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que (...) la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, (...)”, dentro de la fórmula abierta del art. 14 CE, frente a la posibilidad de haber hecho un uso más amplio e independiente del precepto.

El TC opta por interpretar de forma amplia e inclusiva el art. 14 CE, superando esa dimensión de igualdad ante ley equiparable al principio de legalidad o universalidad de la ley y admitiendo el tratamiento jurídico diferente, esto es, igualdad en el contenido de la ley, de modo que el art. 14 CE incluye la dimensión formal de la igualdad, pero, también la dimensión material. Esto implica que las posibilidades que pudiera ofrecer el art. 9.2 CE a las desigualdades sociales y reales, como criterio modulador de la constitucionalidad de las normas y como correctivo de la igualdad formal, quedan eclipsadas por la integración de este precepto en la proclamación de la igualdad del art. 14 CE. Que el art. 14 CE en la concepción de igualdad propia del constitucionalismo contemporáneo ha superado la concepción liberal de la igualdad incluyendo una concreción de igualdad material, es una afirmación que ha quedado demostrada desde las primeras sentencias del TC¹²¹. Pero a esta premisa inicial, hay que sumar ahora el escaso uso que del art. 9.2 ha hecho el TC en el control de constitucionalidad de las normas.

¹²¹ Por todas, STC 34/1981 de 24 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 48/1981), FJ 3.

La aplicación del art. 9.2 CE sólo se ha producido mediante sentencias aditivas o utilizando la fórmula de “recomendaciones” a los poderes públicos¹²². Además, su uso independiente del art. 14 es más propio de aplicaciones concretas de igualdad en los actos del Poder Ejecutivo o de la Administración, que del control de constitucionalidad de las normas. Así, como ejemplo curioso, la STC 86/1985 de 10 de julio (recurso de amparo 193/1985), donde, en un caso sobre aplicación de la igualdad por los órganos judiciales relativa a tres Órdenes del Ministerio de Educación y Ciencia que concedían subvenciones a centros docentes, los recurrentes en amparo invocan el art. 14 CE, pero el TC basa su argumentación en la igualdad como valor superior (art. 1.1 CE) concretada como principio en el art. 9.2 CE en relación con el art. 31.2 CE, dejando al margen el art. 14 CE¹²³. Es la única sentencia que se ha encontrado en la década de los ochenta donde se haga un uso absolutamente independiente del art. 9.2 CE respecto del art. 14 CE. En otros recursos de amparo encontramos un uso integrado y conjunto, pero no aislado del art. 9.2 CE¹²⁴.

La interacción del art. 9.2 y el 14 CE también aparece en el control abstracto de la igualdad. Ya se ha citado al respecto la STC 3/1983 de 25 de enero, que destaca por ser la primera en utilizar en su argumentación la interacción del art. 14 con el 9.2 CE, y en declarar con contundencia la necesidad de promoción de una igualdad material, aunque sea en detrimento de la igualdad jurídica o formal¹²⁵.

¹²² STC 3/1983 de 25 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 222/1982), FJ 3.

¹²³ STC 86/1985 de 10 de julio (recurso de amparo 193/1985), FJ 3.

¹²⁴ Por ejemplo, cualquiera de los amparos que reproducen la argumentación de la STC 3/1983 de 25 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 222/1982): STC 14/1983 de 28 de febrero (recurso de amparo 233/1982); STC 46/1983 de 27 de mayo (recursos de amparo acumulados 31/1981, 52/1981, 54/1981, 64/1981, 89/1981, 200/1981, 201/1981, 202/1981, 34/1982 y 141/1982); STC 65/1983 de 21 de julio (recurso de amparo 438/1982); STC 78/1983 de 4 de octubre (recurso de amparo 37/1983); STC 100/1983 de 18 de noviembre (recurso de amparo 112/1983); STC 109/1983 de 29 de noviembre (recurso de amparo 155/1983); STC 114/1983 de 6 de diciembre (recurso de amparo 17/1983); STC 20/1984 de 13 de febrero (recurso de amparo 19/1983); Y, STC 46/1984 de 28 de marzo (recurso de amparo 480/1983).

¹²⁵ STC 3/1983 de 25 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 222/1982), FJ 3, párrafo 7º: “Estas ideas encuentran expresa consagración en el art. 9.2 de la C.E. cuando impone a los poderes públicos la obligación de «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas», pues con esta disposición se está superando el más limitado ámbito de actuación de una igualdad meramente formal y propugnando un significado del principio de igualdad acorde con la definición del art. 1 que constituye a España como un Estado democrático y social de Derecho, (...), la propia necesidad del establecimiento de un trato desigual que recaiga sobre supuestos de hecho que en sí mismos

La integración del art. 9.2 CE en el art. 14 CE por el TC en su argumentación jurídica no implica que pueda invocarse con carácter genérico en los procesos de control de constitucionalidad de las normas. Al respecto, la STC 98/1985 de 29 de julio, recurso previo de inconstitucionalidad contra el Proyecto de Ley Orgánica de Libertad Sindical de 1984, determina que:

“No parece, en cambio, que pueda recurrirse en rigor al art. 9.2 como parámetro de valoración constitucional del problema, como hacen los recurrentes. Dicho precepto, que contiene un mandato a los poderes públicos para que promuevan las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivos, y para que remueva los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, puede actuar como un principio matizador de la igualdad formal consagrada en el art. 14 de la Constitución, permitiendo regulaciones cuya desigualdad formal se justifica en la promoción de la igualdad material; pero no puede pretenderse su aplicación para obtener la declaración de inconstitucionalidad de una norma en la que, presuntamente, se incumple el mandato de promover la igualdad real, pues esta igualdad no opera como un límite concreto en la actuación de los poderes públicos”¹²⁶.

son desiguales y tengan por función precisamente contribuir al restablecimiento o promoción de la igualdad real, ya que, en tal caso, la diferencia de régimen jurídico no sólo no se opone al principio de igualdad, sino que aparece exigida por dicho principio y constituye instrumento ineludible para su debida efectividad”. En la misma línea: la STC 103/1983 de 22 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 301/1982), en relación con la Ley General de la Seguridad Social (en su redacción dada por el Texto Refundido aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, BOE núm. 173 de 20 de julio de 1974), donde el Voto Particular de los Magistrados don JERÓNIMO AROZAMENA SIERRA y don FRANCISCO PERA VERDAGUER, señala que la modificación del sistema que preconiza la Sentencia respecto a la que discrepan, va en contra del art. 41 CE porque olvida los valores de solidaridad y lo interpreta a la luz de una consideración abstracta de la igualdad que no tiene en cuenta el art. 9.2 CE (mandato de igualdad real a los poderes públicos).

¹²⁶ STC 98/1985 de 29 de julio (recursos previos de inconstitucionalidad núm. 584/1984, 585/1984 y 594/1984), FJ 9, último párrafo. En la misma línea argumentativa obvian la alusión al art. 9.2 CE por los recurrentes: la STC 88/1986 de 1 de julio (recursos de inconstitucionalidad acumulados 352 y 367/1983), contra la Ley del Parlamento de Cataluña 1/1983 de 18 de febrero de regulación administrativa de determinadas estructuras comerciales y ventas especiales (Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña (DOGC) núm. 307 de 25 de febrero de 1983, disposición derogada); y, la STC 37/1987 de 26 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 685/1984) , promovido contra la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1984 de 3 de julio de Reforma Agraria (BOE núm. 193 de 13 de agosto de 1984), sobre la titularidad de competencias en condiciones de igualdad de las Comunidades Autónomas de Cataluña y Andalucía, respectivamente. En ambas Sentencias se alude por la parte recurrente la posible conculcación del art. 9.2 CE y en ambas se resuelve aplicando el art. 14 CE en relación con el art. 139.1 CE porque el art. 9.2 CE no es un límite concreto a la actuación de los poderes públicos.

Por tanto, se deduce:

- i. La igualdad del art. 9.2 CE es un mandato a los poderes públicos que permite realizar una igualdad real o material a través del art. 14 CE y matizar la igualdad formal.
- ii. Permite el tratamiento jurídico diferente.
- iii. No opera como límite concreto a los poderes públicos, sino como fin u objetivo.

4. El uso variado de técnicas interpretativas del derecho comparado

El uso indiscriminado de técnicas interpretativas utilizadas por otros Tribunales, que el TC aplica sin criterio direccional alguno es otro de los indicadores generales de esta primera época.

Por uso indiscriminado entendemos la aplicación de técnicas interpretativas utilizadas por otros Tribunales nacionales e internacionales, sin especificar el criterio que se sigue para implementar unas técnicas y no otras en un determinado supuesto y sin determinar con rigor el alcance de cada una de estas técnicas. En esta primera época no existe un hilo conductor que permita establecer unas pautas concretas sobre la adopción de estos métodos interpretativos, porque el TC sigue una conducta errática al utilizar unas veces unas y otras veces otras.

Podemos encontrar referencias a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos por la vía del art. 10.2 CE en los referentes jurisprudenciales iniciales del enjuiciamiento de la igualdad. Así, en las ya citadas SSTC 22/1981 (caso edad máxima de jubilación a los sesenta y nueve años), 34/1981 (caso de percepción de haberes pasivos por personas jubiladas forzosamente frente a las jubiladas voluntariamente), y, 75/1983 (caso límite de edad de sesenta años para concursar en una plaza del Ayuntamiento de Barcelona)¹²⁷.

¹²⁷ SSTC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1981), FJ 3; 34/1981 de 10 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 48/1981), FJ 3; y, 75/1983 de 3 de agosto (cuestión de inconstitucionalidad 44/1982), FJ 2. Estas sentencias son sólo una muestra de las remisiones a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que abundan en esta jurisprudencia inicial. La remisión no se produce sólo en el ámbito del control abstracto de la igualdad, sino que opera también en las tutelas de amparo del TC. Como ejemplo de esto último, sirvan: SSTC

Asimismo, encontramos menciones al juicio de relevancia italiano. El juicio de relevancia italiano es una técnica interpretativa propia del juicio de igualdad formal que permite poner de relieve si el individuo y/o el grupo en que se integra, presenta características “diferentes” y lo suficientemente “relevantes” como para admitir un trato diferenciado, no arbitrario, sino objetivamente razonable o si, por el contrario, proceder a una abstracción de las diferencias por ser éstas irrelevantes y aplicar un mismo tratamiento. En este sentido, la igualdad ya no se equipara con la igualdad del individuo, sino a la identidad de rasgos comunes que definan a un grupo e implica el reconocimiento de la diferencia.¹²⁸

El origen formal del juicio de igualdad se remonta a la década de 1960¹²⁹, en la que la Corte Constitucional italiana construye el principio de *ragionevolezza*. Se trata de un control sobre la igualdad o *eguaglianza* basado en la ponderación de la relevancia de los rasgos comunes y diferentes. Esta ponderación responde a la aplicación de criterios valorativos en las relaciones o posiciones jurídicas, o, incluso, en las meras situaciones de hecho, para determinar la igualdad de las mismas. Supone una superación de la subsunción lógico-deductiva del supuesto en la norma¹³⁰.

Bien, pues esta aplicación del juicio de relevancia italiano y esta aproximación a la *ragionevolezza*, se aprecia ya en las primeras resoluciones del TC. La primera sentencia que aplica la igualdad en el control de

53/1982 de 22 de julio (recurso de amparo 56/1982) en FJ 3, y, STC 65/1982 de 10 de noviembre (recurso de amparo 50/1982), en FJ 1.

¹²⁸ Sobre el juicio de relevancia puede verse: LAPORTA, F.J., “El principio de igualdad: introducción a su análisis”, *Sistema*, núm. 67, Madrid, 1985, pp. 3-31, en concreto el epígrafe dedicado a los “juicios de relevancia”; y, ATIENZA, M., “Para una razonable definición de lo razonable”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 4, Alicante, 1987, pp. 189-200.

¹²⁹ Como ejemplo, *vid.* Sentencia de la Corte Constitucional Italiana 15/1960 de 16 de marzo (*Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, en adelante, G.U., núm. 88 de 9 de abril de 1960), *Considerato in diritto* 3: “(...) el principio de igualdad se viola también cuando la ley sin motivo razonable, hace un tratamiento diferente de los ciudadanos que se encuentran en una situación igual”. (La traducción es mía).

¹³⁰ Sobre la problemática de la *ragionevolezza* en Italia, cfr. MORRONE, A., “Corte Costituzionale e principio generale di ragionevolezza”, en CERRI, A. (coord.), *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico. Atti del Convegno di Studi, Roma, 2-4 Ottobre 2006, Tomo II. La ragionevolezza nell'interpretazione e nel sindacato di costituzionalità*, Aracne Editrice, Roma, 2007, pp. 239-286. Para un análisis más profundo, *vid.* MORRONE, A., *Il Custode... ob. cit.*; y, D'ANDREA, L., *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Giuffrè Editore, Milán, 2005. *Vid.* también GALETTA, D. “El principio de proporcionalidad en el derecho público italiano”, *Revista Cuadernos de Derecho Público*, número 5, 1998, pp. 259-329.

constitucionalidad de las normas, la ya citada STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1981), en su FJ 3 remarca que “el principio de igualdad no implica tratamiento legal igual con abstracción de los elementos diferenciadores de relevancia jurídica”¹³¹. Esta máxima será repetida luego por resoluciones posteriores, en su mayor parte, recursos de amparo¹³², pero también encontramos referencias expresas en el control de constitucionalidad de las normas¹³³.

En algunos casos¹³⁴, la incidencia del TC para justificar la diferencia no sólo descansa en la existencia de una relevancia jurídica, sino también en la necesidad del “fundamento racional” de la diferencia, esto es, la “racionalidad de la norma”, la finalidad legítima perseguida por el legislador al establecer la diferencia, lo que en la hermenéutica italiana sería la *razionalità*¹³⁵.

¹³¹ Interesante es la aplicación de ese juicio de relevancia en el Voto Particular a la Sentencia del Magistrado don JERÓNIMO AROZAMENA SIERRA, quien en el punto 6 de su argumentación al realizar la comparativa entre los trabajadores y trabajadoras en edad activa y quienes están en edad de jubilación, determinando elementos diferenciadores de relevancia, justificados en diferentes preocupaciones y finalidades, realiza un auténtico juicio de relevancia, señalando que no son situaciones semejantes o comparables. Hay diferencias relevantes que exigen trato jurídico diferente. Cualquier otra comparativa “no cuenta con elementos diferenciables sustanciales, con relevancia jurídica”.

¹³² Como evidencias, la STC 19/1982 de 5 de mayo (recurso de amparo 398/1981), en su FJ 3: “(...), el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica; pero no lo es menos que este tratamiento legal desigual tiene un límite que consiste en la discriminación, es decir, en el hecho de que la desigualdad esté desprovista de una justificación objetiva y razonable”. Y, la STC 59/1982 de 28 de julio (recursos de amparo acumulados 30 y 99/1981), FJ 2: “(...). Hay que preguntarse entonces si la desigualdad tiene relevancia jurídica y si no está justificada”. En la misma línea SSTC 32/1985 de 6 de marzo (recurso de amparo 573/1984), FJ 7, párrafo 3º; y, 8/1986 de 21 de enero (recurso de amparo 175/1985), FJ 6, párrafo 2º.

¹³³ STC 103/1983 de 22 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 301/1982), FJ 5, párrafo 2º, inciso final: “Y que deben considerarse iguales los supuestos de hecho cuando la introducción en uno de ellos de un elemento o factor que permita diferenciarlo del otro, haya de considerarse falta de un fundamento racional y -sea por ende arbitraria- por no ser tal factor diferencial necesario para la protección de bienes y derechos, buscada por el legislador. De esta suerte, dos situaciones consideradas como supuestos de hecho normativos son iguales si el elemento diferenciador debe considerarse carente de la suficiente relevancia y fundamento racional”.

¹³⁴ *Ídem*.

¹³⁵ MORRONE, A., *ob. cit.*, pp. 145-274, a mayor abundamiento sobre “*il giudizio di razionalità*”. Ejemplos de la Corte Constitucional italiana en sus Sentencias sobre procesos de legitimidad constitucional números: 126/1957 de 28 de noviembre (G.U. núm. 301 de 5 de diciembre de 1957) y 55/1966 de 17 de mayo (G.U. núm. 143 del 11 de junio de 1966).

Posteriormente, el TC parece abandonar la técnica de la relevancia en el examen de la clasificación legislativa por la búsqueda de una justificación objetiva y razonable, esto es, por la exigencia del fundamento racional de la diferencia que de forma objetiva la justifique, sin necesidad de realizar una abstracción de los elementos diferenciadores entre las categorías comparables para ver si ese elemento diferenciador es “relevante” a efectos jurídicos. Un buen ejemplo tenemos en la STC 29/1987 de 6 de marzo (recurso de amparo 265/1986), cuyo criterio de análisis del factor de diferenciación normativa que anuda consecuencias jurídicas distintas a dos grupos de personas, descansa en el fundamento del fin perseguido, en vez de en la relevancia jurídica de las consecuencias de la distinción¹³⁶.

El uso de la expresión y técnica de la “razonabilidad” también tiene una notoria influencia italiana (*ragionevolezza*), confundiéndose y empleándose juntamente con la noción de proporcionalidad o ponderación de bienes constitucionales en juego, técnicas importadas de la doctrina alemana. Aunque ambas técnicas tienen algunos elementos comunes, como es la determinación de la finalidad legítima perseguida por la norma que introduce la diferencia y la adecuación de los fines perseguidos por la norma a los medios empleados, nos encontramos ante técnicas interpretativas diferentes, tanto en su origen, elementos constitutivos, como laxitud.

La *ragionevolezza*, de origen italiano, puede definirse de forma simplificada como la valoración de la congruencia entre los medios empleados y los fines que se quieren conseguir por el legislador. Implica necesariamente y con carácter

¹³⁶ Vid. la STC 29/1987 de 6 de marzo (recurso de amparo 265/1986), caso de tutela constitucional contra un Acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial (en adelante, CGPJ), en relación con las retribuciones de los Facultativos del mismo CGPJ, FJ 5, apartado c): “(...) lo que se requiere para hacer posible un juicio de igualdad es que el legislador haya atribuido las consecuencias jurídicas que se dicen diversificadoras a grupos o categorías personales creadas por él mismo, porque es entonces, si la norma diversifica lo homogéneo, cuando puede decirse que su acción selectiva resulta susceptible de control constitucional para fiscalizar si la introducción de «factores diferenciales» -STC 42/1986, de 10 de abril- o de «elementos de diferenciación» -STC 162/1985, de 29 de noviembre- resulta o no debidamente fundamentada en razón del fin perseguido por la norma y del criterio utilizado por el legislador para introducir diferencias en el seno del grupo sometido a un régimen jurídico común - Sentencias 22/1981, de 2 de julio, 24/1981, de 10 de noviembre, 75/1983, de 2 de agosto, y 148/1986, de 25 de noviembre”.

previo la determinación de la *razionalità* o finalidad legítima perseguida por el legislador. El grado de subjetivismo en la interpretación es elevado¹³⁷.

La proporcionalidad puede definirse con carácter amplio como ponderación de bienes constitucionales en juego, pero de un modo estricto, el principio de proporcionalidad alemán es un método interpretativo de creación jurisprudencial alemana¹³⁸, utilizado en múltiples ocasiones por el Tribunal Constitucional como instrumento de medida en las limitaciones de todo tipo que puedan sufrir los derechos fundamentales y las libertades públicas reconocidas constitucionalmente¹³⁹. Una definición bastante completa del test alemán de proporcionalidad es la que nos ofrece Barnes, para quien la técnica puede definirse como:

“El conjunto de criterios o herramientas que permiten medir y sopesar la licitud de todo género de límites normativos de las libertades, así como las de cualesquiera interpretaciones o aplicaciones de la legalidad que restrinjan su ejercicio, desde un concreto perfil o punto de mira: el de la inutilidad, innecesariedad y desequilibrio del sacrificio”¹⁴⁰.

¹³⁷ MORRONE, A., *ob. cit.*, pp. 33-144, a mayor abundamiento sobre “*il giudizio di eguaglianza-ragionevolezza*”.

¹³⁸ Según un sector doctrinal mayoritario dicha significación del principio de proporcionalidad como método interpretativo de derechos fundamentales se inaugura en el denominado “caso de las farmacias” (“*Apotheken-Urteil*”), BVerfGE 7, 377 (Sentencia de la Sala Primera de 11 de junio de 1958). *Vid.* BERNAL PULIDO, C., *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 50-51.

¹³⁹ Sirva de ejemplo la STC 253/2006 de 11 de septiembre (recurso de amparo 44/2003) [citada en la Exposición de Motivos de la LO 13/2015 de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica (BOE núm. 239 de 6 de octubre de 2015) y primera norma que hace alusión directamente al principio de proporcionalidad] que, en sede de amparo constitucional, menciona los presupuestos objetivos del examen de constitucionalidad. Asimismo, las primeras resoluciones del Tribunal Constitucional que canonizan el principio: SSTC 66/1995 de 8 de mayo (recurso de amparo 1693/1992); 55/1996 de 28 de marzo (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núm. 961/1994, 1125/1995 y 2736/1995) y 207/1996 de 16 de diciembre (recurso de amparo 1789/1996); y, la cuestión de inconstitucionalidad resuelta en la STC 59/2008 de 14 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 5939/2005), como especial referente o como he etiquetado a la jurisprudencia de referencia y de especial significación en este trabajo, *leading case*.

¹⁴⁰ BARNES, J. “El principio de proporcionalidad. Estudio preliminar”, *Revista Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998, p. 16.

La aplicación del test alemán de proporcionalidad se estructura en tres pasos escalonados¹⁴¹:

1º) Idoneidad o juicio de adecuación: comprobación de la existencia de un fin constitucional legítimo y valoración de que la medida adoptada es congruente¹⁴² con la consecución del fin constitucional y legítimo propuesto.

2º) Necesidad o juicio de indispensabilidad: Si la finalidad es legítima y la norma adecuada, se procede a analizar si la medida es la más moderada para la consecución del fin, es decir, constatar que no exista otra medida menos gravosa.

3º) Proporcionalidad en sentido estricto o ponderación: Superados los anteriores juicios hay que valorar los intereses constitucionales en juego y buscar un equilibrio que suponga la menor restricción de bienes constitucionales protegidos. Se trata de una ponderación equitativa saldada en la consecución de mayores ventajas y beneficios que perjuicios.

Respecto a las sentencias que evidencian la confusión entre ambas técnicas, la razonabilidad y la proporcionalidad, se encuentra la STC 3/1983 sobre la posible inconstitucionalidad del art. 170 de la Ley del Procedimiento Laboral¹⁴³ por exigir para recurrir en casación la consignación del importe de la condena solo a la parte empresaria o empleadora, no a la parte trabajadora. La resolución, al aplicar la técnica de la proporcionalidad en sentido amplio, confunde la proporcionalidad con la razonabilidad y la usa de forma paralela y conjunta, buscando la justificación de la restricción del derecho en la “razonable proporcionalidad” de la misma¹⁴⁴. Esta confusión o paralelismo entre ambos institutos jurídicos se produce a través de una aplicación informal y parcial del test alemán de proporcionalidad y tiene lugar también por influencia de la jurisprudencia del derecho internacional, ya que la construcción del TC de esta

¹⁴¹ A mayor abundamiento sobre el contenido y estructura del principio de proporcionalidad, *vid.* BERNAL PULIDO, C., *ob. cit.*

¹⁴² Algunos autores se refieren a este principio como “principio de adecuación o congruencia”. Así, GIMÉNEZ GLÜCK, D., *ob. cit.*, pp. 98-99.

¹⁴³ Real Decreto Legislativo 1568/1980 de 13 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Procedimiento Laboral (BOE núm. 182 de 30 de julio de 1980, disposición derogada).

¹⁴⁴ STC 3/1983 de 25 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 222/1982), FJ 4, párrafos 2º y 3º. En la misma línea la STC 75/1983 de 3 de agosto (cuestión de inconstitucionalidad 44/1982), FJ 2.

máxima de la “razonable proporcionalidad”, se hace en base a la referencia de resoluciones del TEDH¹⁴⁵.

En alguna ocasión, el TC utiliza la expresión “acomodamiento razonable”, propia de la jurisprudencia canadiense¹⁴⁶. Aunque, obviamente, lo hace para referirse a la adecuación entre la finalidad perseguida por la norma y los resultados conseguidos. No hay ningún atisbo que permita deducir que tiene algo que ver con la doctrina canadiense del acomodamiento razonable, además, los tiempos no concordarían, ya que esta doctrina está recién introducida en los años ochenta en Canadá. Lo que no obsta para que el TC utilice esta expresión. Así, la STC 180/1985 de 19 de diciembre (recurso de amparo 615/1985) habla de “acomodar razonablemente” los resultados de la distinción normativa al fin constitucionalmente lícito de la singularización¹⁴⁷.

El acomodamiento razonable es una técnica interpretativa adoptada por los tribunales de justicia para dar solución a conflictos intersubjetivos de derechos fundamentales, generalmente aquellos que implican de uno u otro modo el derecho de igualdad o el derecho a no sufrir discriminación. Surge en el ámbito de la protección de la libertad ideológica y religiosa dentro de la esfera de los derechos de las personas trabajadoras y pronto se exporta a los Estados Unidos¹⁴⁸ y en los últimos ocho años también a la Unión Europea. Opera, sobre todo, en el ámbito de las relaciones privadas y en el control concreto de la

¹⁴⁵ Ya hemos citado a las SSTC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1981), FJ 3; 34/1981 de 10 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 48/1981), FJ 3; y, 75/1983 de 3 de agosto (cuestión de inconstitucionalidad 44/1982), FJ 2, que recogen esta remisión y, por ende, esa confusión terminológica entre la “razonabilidad” y la “proporcionalidad”.

¹⁴⁶ Introducida por la Sentencia del Tribunal Supremo de Canadá, caso *Ontario Human Rights Commission y O'Malley contra Simpsons Sears Ltd.* de 17 de diciembre de 1985.

¹⁴⁷ STC 180/1985 de 19 de diciembre (recurso de amparo 615/1985), FJ 2, 2º párrafo: “(...) la norma que establece la igualdad de todos ante la ley impera también sobre el legislador, no pudiendo éste establecer entre situaciones subjetivas semejantes diferencias que no se orienten a un fin constitucionalmente lícito y que, en su articulación normativa, no se acomoden razonablemente al sentido mismo de esta singularización.”

¹⁴⁸ *Vid.* como ejemplo de aplicación del acomodamiento razonable la Sentencia de la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos, caso *Lori L. Vande Zande contra el Estado de Wisconsin* de 5 de enero de 1995, donde se deniega la queja del trabajador recurrente por discriminación al considerar que se acomodaron razonablemente el derecho al trabajo del empresario y la libertad de la empresa, al permitir al trabajador trabajar desde casa por razón de enfermedad de movilidad reducida sobrevenida, de modo que no fuera discriminado por esta razón.

igualdad, si esas relaciones intersubjetivas terminan demandando una actuación judicial.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos cuenta ya con varias resoluciones utilizando esta técnica. Por todas sírvanos de ejemplo STEDH de 15 de enero de 2015, caso *Eweida contra el Reino Unido* (vulneración de la igualdad en relación con la libertad religiosa, arts. 9 y 14 del CEDH, al no permitir unas aéreo-líneas, llevar una cruz como símbolo de su fe a una de sus trabajadoras), donde el TEDH además de aplicar el test de proporcionalidad en toda su extensión, intenta “acomodar” los derechos en juego llevando la ponderación en sentido estricto al extremo.

La técnica consiste concretamente en acomodar la aplicación de una norma o de una ley que desarrolla un derecho fundamental o, contiene un bien constitucionalmente protegido, en favor de una persona o grupo de personas con la finalidad de evitar una discriminación o un trato desigual no justificado. Esta técnica es una derivación del test alemán de proporcionalidad y presenta un gran paralelismo con la técnica de la concordancia práctica que ha utilizado la jurisdicción europea en algunas ocasiones¹⁴⁹.

La “concordancia práctica” o “principio de coherencia lógica del orden” predica que los bienes constitucionalmente protegidos deben ser acomodados de forma que la solución al conflicto no derive en el sacrificio de ninguno de esos bienes, sino que estos conserven su entidad mediante el equilibrio coherente y razonable, sin que ninguno de ellos resulte eliminado en pro del otro. Se busca la coherencia evitando las contradicciones del sistema e intentando amoldar de forma congruente los bienes o valores constitucionales en juego para lograr un acomodo de los derechos de modo que no se sufra sacrificio de derecho alguno¹⁵⁰.

Como se ha demostrado en la casuística citada sobre la absorción de técnicas interpretativas y como se constatará con las evidencias jurisprudenciales citadas en las próximas páginas, en las que analizaremos y sistematizaremos las

¹⁴⁹ Sobre la definición y evolución del modelo jurisprudencial del “acomodamiento razonable”, *vid.* ELÓSEGUI ITXASO, M., *ob. cit.*, pp. 55-66.

¹⁵⁰ PÉREZ ROYO, J., *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, 14ª edición, Madrid, 2014, p. 108; HESSE, K., *Escritos de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pp. 48-49. Un breve apunte sobre las consideraciones de la academia acerca de los paralelismos y diferencias entre la concordancia práctica y la proporcionalidad puede leerse en la doctrina alemana citada en BOROWSKI, M., “Derechos absolutos y proporcionalidad”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 48, 2021, p. 303, nota a pie 19.

pautas de actuación del TC en la aplicación de la igualdad, toda esta absorción de métodos interpretativos produce un enmarañado y vacilante juicio de igualdad, perfilado en ocasiones en torno a la búsqueda de un término de comparación, de una diferencia relevante o de una ponderación de intereses no siempre justificada desde el punto de vista de la racionalidad, esto es, desde la perspectiva de la finalidad legítima perseguida por el legislador a la hora de establecer la diferencia de trato jurídico.

En este orden de ideas, lo primero que llama la atención al aproximarse a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desde una perspectiva cronológica, es que no sigue una línea unitaria de argumentación jurídica, sino que, en estos primeros años de actividad, nos encontramos más bien ante una acumulación de argumentaciones jurídicas de diversa índole y de carácter fluctuante. Ello puede encontrar explicación en la corta vida del Tribunal Constitucional y en la no existencia de un cuerpo de doctrina propia que alumbrase la línea interpretativa a seguir. Es lógico que en esta fase de gestación del órgano y de rodadura en materia de igualdad se produzcan ciertas divagaciones o experimentos argumentativos que preparen la base del fundamento constitucional del juicio de igualdad.

Basten por el momento estas apreciaciones genéricas sobre el juicio de igualdad en el primer lustro de vida del Tribunal Constitucional para poner de manifiesto la complejidad de construir un modelo jurisprudencial aplicativo del juicio de igualdad.

II. APORTACIONES DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO A LA CONCEPTUACIÓN Y AL MARCO APLICATIVO DE LA IGUALDAD EN LOS PRIMEROS AÑOS DE FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Aunque el objeto de la investigación se acota en el control de constitucionalidad de las normas con rango de ley, lo que nos lleva a centrar el análisis en el estudio de las resoluciones recaídas en cuestiones y recursos de inconstitucionalidad, estimamos necesario hacer algunas precisiones sobre el tratamiento de la igualdad en los procesos de tutela ante el TC. El motivo es doble: de un lado, los recursos de amparo en materia de igualdad han contribuido también de alguna forma a asentar la doctrina del TC en materia de

igualdad, por cuanto que en muchas ocasiones introducen conceptos y elementos del juicio sobre el tratamiento jurídico diferente, o reproducen la argumentación jurídica de las sentencias dictadas en el control de constitucionalidad de las normas al tener que resolver sobre cuestiones específicas, coadyuvando en gran medida a concretar materialmente el contenido del principio de igualdad en relación a la admisibilidad de la diferencia, o, cuanto menos, a fijarlo, sobre todo en la primera década¹⁵¹. Y, en segundo lugar, porque el TC a través del control concreto de la igualdad, termina en ocasiones realizando un auténtico control abstracto, sobre todo en aquellos casos en los que se impugna un trato desigual por parte de órganos ejecutivos/gubernativos o de la Administración¹⁵². Esta actuación en los primeros años de vida del TC es determinante porque es cuando el Órgano introduce los elementos del juicio, que contribuyen a fijar los criterios interpretativos que se incorporarán en el juicio de igualdad utilizado por el TC en el control de constitucionalidad de las normas.

En total, entre el 26 de enero de 1980 y el 31 de diciembre de 2019, el TC ha dictado 6475 recursos de amparo, de los cuales 2158 (o, lo que es lo mismo, una tercera parte, el 33,33%) involucran la igualdad, es decir, que de alguna forma la tratan o referencian en su fundamentación jurídica. De esos 2158 recursos de amparo, 448 fueron dictados en la primera década (hasta el 31 de diciembre de 1990); 656 en la segunda (del 1 de enero de 1991 hasta el 31 de

¹⁵¹ Por ejemplo, cualquiera de los amparos que reproducen la argumentación de la STC 3/1983 de 25 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 222/1982); STC 14/1983 de 28 de febrero (recurso de amparo 233/1982); STC 46/1983 de 27 de mayo (recursos de amparo acumulados 31/1981, 52/1981, 54/1981, 64/1981, 89/1981, 200/1981, 201/1981, 202/1981, 34/1982 y 141/1982); STC 65/1983 de 21 de julio (recurso de amparo 438/1982); STC 78/1983 de 4 de octubre (recurso de amparo 37/1983; STC 100/1983 de 18 de noviembre (recurso de amparo 112/1983); STC 109/1983 de 29 de noviembre (recurso de amparo 155/1983); STC 114/1983 de 6 de diciembre (recurso de amparo 17/1983); STC 20/1984 de 13 de febrero (recurso de amparo 19/1983); Y, STC 46/1984 de 28 de marzo (recurso de amparo 480/1983). Asimismo, la STC 42/1984 de 23 de marzo (recurso de amparo 314/1983), en su FJ 4 reproduce de forma literal la fundamentación jurídica de la STC 103/1983 de 22 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 301/1982) sobre la compatibilidad entre la pensión de invalidez y de viudedad de un viudo, y cita la STC 104/1983 de 23 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 288/1982), que presenta idéntico objeto e idéntica controversia que la STC 103/1983, reproduciendo de forma literal la fundamentación jurídica de la misma.

¹⁵² Sirvan como ejemplo, las siguientes resoluciones: STC 180/1985 de 19 de diciembre (recurso de amparo 615/1985), supuesto de igualdad en la aplicación de la ley en un caso de denegación de los beneficios de la suspensión de la condena a un miembro de las Fuerzas Armadas, autor de un delito consumado de dejación de cumplimiento de sus deberes militares; o, STC 162/1985 de 29 de noviembre (recurso de amparo 111/1985), caso sobre la adjudicación de parcelas a consecuencia de un procedimiento expropiatorio, habiendo agotado previamente la vía administrativa y judicial.

diciembre de 2000); 597 entre el 1 de enero de 2001 y el 31 de diciembre de 2010; y, en el último período, comprendido del 1 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2019, un total de 357.¹⁵³

Interesan sobre todo las resoluciones dictadas en los primeros años de actividad y en particular hasta 1988, que es hasta cuando se produce la introducción de elementos del juicio para configurar el canon de igualdad en el tratamiento jurídico diferente y cuando se sientan los postulados básicos que alumbran una primera noción de igualdad. La mayoría de las sentencias de amparo que el TC cita para conceptualizar la igualdad en la fundamentación de los procesos de control de la constitucionalidad se ubican en este espacio temporal. De ahí la importancia de ofrecer una panorámica de esta casuística que permita precisar los aportes a los parámetros de igualdad que se utilizan en el control de constitucionalidad de las normas.

Por tanto y, en base a la motivación expuesta, este epígrafe se justifica en el hecho contrastado de que, durante este período inicial, a través del recurso de amparo, se utilizan por el TC toda una suerte de categorías conceptuales y criterios interpretativos, que luego se tendrán en cuenta y se reproducirán en el análisis del juicio abstracto de igualdad.

El epígrafe se estructura en dos partes: una primera, centrada en analizar las contribuciones de las tutelas de amparo en la conceptualización de la igualdad a través de la definición de categorías conceptuales, analizando la configuración y naturaleza que el TC otorga al principio y derecho a la igualdad; y, una segunda parte que aborda el tema de los aportes específicos de las tutelas de amparo en la utilización de la igualdad como parámetro de control de la constitucionalidad, es decir, al modelo aplicativo.

¹⁵³ El cómputo se ha realizado a partir de las Sentencias publicadas en el BOE y en la web del Tribunal Constitucional, excluyendo los recursos de amparo electoral por no aportar nada significativo a la investigación. No se han tomado en consideración las estadísticas publicadas por el propio TC, pues la metodología de la clasificación y los períodos temporales utilizados en las comparativas de las Tablas Estadísticas del TC no se adecúan a las pretensiones de este trabajo. El propósito de cuantificar los recursos de amparos en materia de igualdad es ofrecer una evidencia cuantitativa de la preponderancia de la igualdad en las resoluciones del TC siguiendo el mismo esquema de cuantificación por décadas utilizado para las cuestiones y recursos de inconstitucionalidad que componen el objeto de esta investigación.

1. APORTES A LA CONCEPTUACIÓN DE LA IGUALDAD

El uso del “término de comparación” o *tertium comparationis* como elemento del clásico juicio de igualdad descriptiva, la proclamación de la naturaleza de la igualdad como derecho público subjetivo y la tradicional clasificación entre la igualdad ante la ley y la igualdad en el contenido de la ley derivada del art. 14 CE, se definen por primera vez en los recursos de amparo del TC que resuelven sobre la igualdad. Estamos ante una ordenación de categorías conceptuales y proposiciones interpretativas que, bien creadas originariamente por la jurisprudencia del TC, bien asimiladas por la influencia y el debate en el derecho comparado, sirven de axioma para conceptualizar una primera noción de igualdad.

1.1.El *tertium comparationis*

El *tertium comparationis* o “término de comparación” es el juicio clásico de la igualdad. También se le denomina “juicio triádico” porque implica tres elementos. Tiene su razón de ser en la máxima aristotélica de “tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”¹⁵⁴ y responde a los postulados de justicia equitativa, que equiparan lo igual con lo justo¹⁵⁵, partiendo de una concepción descriptiva de la igualdad, al afirmar en términos enunciativos (no imperativos) que dos entidades *son* iguales en base a un término de referencia fijado.

La alusión al uso descriptivo de la igualdad se hace en el sentido de entender que “A y B son iguales *en* X”, no que “A y B *deben ser* iguales en X”. Utilizar X como parámetro de control con carácter imperativo (por ejemplo, las personas en la situación jurídica A y en la situación jurídica B *deben ser iguales en* derechos educativos), es un uso prescriptivo del término de comparación que configura una determinada concepción de igualdad (prescriptiva) que no opera en esta formulación clásica del juicio triádico en base a postulados aristotélicos de igualdad como justicia equitativa. Y que, además, tiene en cuenta la relevancia o irrelevancia jurídica de determinados elementos en las posiciones jurídicas

¹⁵⁴ “Parece, dice, que la igualdad es lo justo, y lo es, pero no para todos sino para los iguales; y lo desigual parece que es justo, y lo es, pero no para todos, sino para los desiguales”, ARISTÓTELES, *Política*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1983, p. 83.

¹⁵⁵ ARISTÓTELES, *Ética a Nicómano*, Alianza, Madrid, 2005, Libro V: “La Virtud”, pp. 152-180.

comparadas para determinar si la utilización normativa que introduce la diferencia jurídica es respetuosa o no con el postulado de igualdad.

Para hacer esta afirmación, partimos de la premisa de que en la definición de “igualdad” que engloba la existencia de un término de comparación, la interacción de la igualdad con el término de referencia puede darse en modo descriptivo (“A y B *son* iguales en X”) o en modo prescriptivo (“A y B *deben ser* iguales en X”), en la línea apuntada por ALFONSO RUÍZ MIGUEL¹⁵⁶; aunque no compartimos (ni siquiera a nivel expositivo) la equiparación que hace este académico entre la “función prescriptiva” y “valorativa” de la igualdad¹⁵⁷, ya que la prescripción de igualdad no tiene por qué estar justificada necesariamente en el campo de lo axiológico y porque más que funciones del principio de igualdad, se trata de concepciones del principio. Como habrá ocasión de explicar en la casuística analizada, pueden operar otras causas de política social o económica de la realidad jurídica existente que justifiquen el tratamiento jurídico diferente. La concepción prescriptiva de la igualdad es más propia del constitucionalismo contemporáneo y, del “constitucionalismo de la diferencia”, al tener en cuenta esa contradicción entre los postulados jurídicos formales y la realidad social y sustantiva¹⁵⁸.

En los términos expuestos, la igualdad descriptiva se constata mediante la comparación de dos posiciones jurídicas respecto a una tercera. Esta tercera posición sería el elemento de comparación, término de comparación o, en la expresión más clásica propia del latín: “*tertium comparationis*”. En una terminología más esquemática: para ver si el sujeto que se encuentra en la posición jurídica A y el sujeto que se encuentra en la posición jurídica B son iguales, habría que compararlos con una posición jurídica X. Trasladando el esquema a las situaciones jurídicas o posiciones jurídicas de los sujetos en un ordenamiento jurídico donde la igualdad se halla constitucionalizada, el juicio triádico se efectuaría comparando las situaciones jurídicas A y B respecto a un

¹⁵⁶ RUIZ MIGUEL, A., “Sobre el concepto de igualdad”, en CARBONELL, M., *El principio de igualdad*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2003, pp. 49-58.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 49.

¹⁵⁸ Siguiendo al Profesor MARCOS CRIADO DE DIEGO con la expresión “constitucionalismo de la diferencia” nos referiremos al constitucionalismo contemporáneo, de tipo social, que integra la diferencia en la igualdad y refleja la contradicción entre las proposiciones teóricas y la realidad material, admitiendo el tratamiento jurídico diferente. *Cfr.* CRIADO DE DIEGO, M., “La igualdad en el constitucionalismo de la diferencia”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 26, 2011, pp. 7-49.

tercer elemento normativo, que sería la Constitución (en el esquema clásico del juicio)¹⁵⁹.

En la aplicación de este juicio por el TC observamos que este tercer elemento normativo puede ser: a) una norma del ordenamiento jurídico (con o sin rango de ley) aplicada por entes públicos y que recoja o produzca una diferencia; b) un acto de un ente gubernativo o de la Administración; o, c) una resolución judicial. Es el tipo del juicio que el TC efectúa cuando nos encontramos ante un supuesto de igualdad en la aplicación de la ley y que queda perfectamente definido en la casuística de los primeros años de actividad del TC. No olvidemos que estas consideraciones se hacen en el marco del control concreto de la igualdad, analizando situaciones jurídicas concretas de personas que acuden al TC en amparo de sus derechos. Por tanto, opera en este análisis una concepción de la igualdad subjetiva¹⁶⁰, por cuanto que nos referimos a la *igualdad concreta de sujetos concretos en relaciones jurídicas concretas* que acuden por la vía del amparo ante el TC para tutelar y reparar su derecho a la igualdad y a no sufrir discriminación alguna.

1.2.La igualdad como derecho público subjetivo de tipo relacional

La naturaleza de la igualdad como derecho público subjetivo, esto es, como derecho fundamental de las personas oponible frente a los poderes públicos¹⁶¹, es algo que nunca ha sido discutido en el ordenamiento jurídico español¹⁶², a diferencia de lo acontecido en Italia, donde existe cierta dialéctica sobre el tema, al considerar un sector de la doctrina que la igualdad sólo funciona como requisito o condición general de la eficacia de las leyes, careciendo de

¹⁵⁹ PALADIN, L., "Considerazioni sul principio costituzionale d'eguaglianza", *Rivista Trimestrale de Diritto Pubblico*, Fascicolo 4, Anno 12, 1962, pp. 897-966, en particular en pp. 947-966. Para profundizar, *vid.* PALADIN, L., *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965.

¹⁶⁰ Sobre la concepción subjetiva de la igualdad, *vid.* la voz "Uguaglianza" de CERRI, A. en *Enciclopedia Giuridica*, Volume XXV, Tomo II, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, 2006, pp. 3-8.

¹⁶¹ Con carácter general, en el ámbito del derecho privado se entiende que un derecho subjetivo es "la situación de poder concreto concedido a la persona como miembro activo de la comunidad jurídica y a cuyo arbitrio se confía su ejercicio y defensa", en DE CASTRO Y BRAVO, F., *Derecho Civil de España*, Tomo I, Civitas, Madrid, 1984, p. 573.

¹⁶² Sobre la naturaleza de la igualdad en España como "derecho público subjetivo", *vid.* BAÑO LEÓN, J.M., *ob.cit.*, pp. 179-195

contenido material (*uguaglianza oggettiva*)¹⁶³, frente a otro sector doctrinal que la considera como un derecho fundamental con la particularidad de ser también principio del Estado democrático (*uguaglianza soggettiva*)¹⁶⁴.

En el caso de España, el propio art. 53.2 CE dota a la igualdad de esa naturaleza de derecho fundamental al permitir a la ciudadanía acudir ante los tribunales mediante un procedimiento preferente y sumario y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el TC para proteger su derecho a la igualdad. En este sentido, desde los primeros recursos de amparo resueltos en esta materia, el TC ha sentado de forma tajante esta naturaleza subjetiva de la igualdad, acomodándola a la doctrina alemana surgida de los debates de la Constitución de Weimar¹⁶⁵ y, en particular a la tesis de LEIBHOLZ¹⁶⁶, en el sentido de proscribir cualquier tratamiento arbitrario por parte de los poderes públicos en la aplicación de la igualdad ante la ley y en la propia consideración de la igualdad en el contenido de la ley. En esta línea nuestro constituyente ha prohibido la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), después de otorgarles un mandato programático de actuación para la consecución de la igualdad real (art. 9.2 CE) y ha exigido la motivación de las resoluciones judiciales (art. 120 CE), no así de los actos administrativos o normativos de otros poderes públicos. Respecto a este tipo de actos ha sido el TC el que ha exigido motivación de los poderes de los que emanan, sobre todo en aquellos casos en los que interfieren con los derechos fundamentales y, en particular, en el caso de interferencia con la igualdad o posible discriminación de las personas¹⁶⁷. El TC, por su parte, ha

¹⁶³ ROSSANO, C., *L'uguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*. Jovene Editore, Napoli, 1966, p. 278; y, PALADIN, L., *Il principio... ob. cit.*, p. 170.

¹⁶⁴ BARILE, P., *Istituzioni di diritto pubblico*, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, Padova, 1972, p. 425. En cualquier caso, sobre la problemática entre la *uguaglianza oggettiva* y la *uguaglianza soggettiva* en toda su complejidad, *cfr.* la voz "Uguaglianza" de CERRI, A. en *Enciclopedia... ob. cit.*

¹⁶⁵ *Vid.* VILLACORTA MANCEBO, L., *Principio de igualdad y Estado social. Apuntes para una relación sistemática*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, Gijón, 2006, pp. 31-59.

¹⁶⁶ Para LEIBHOLZ: "(...) equality does not mean absolute equality but only relative equality precluding arbitrary legislative action.", en LEIBHOLZ, G., *Die Gleichheit vor dem Gesetz: Eine Studie auf rechtsvergleichender und rechtsphilosophischer Grundlage. Zweite durch eine Reihe ergänzender Beiträge erweiterte Auflage*, C.H. Beck, München&Berlin, 1959, p. 118. Se ha utilizado la versión traducida al inglés por HONIG, F., en *International Affairs*, Volume 36, Issue 2, 1960, p. 229.

¹⁶⁷ En consonancia con el art. 106.1 CE que atribuye a los Tribunales la función de controlar la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, el TC señala que la Administración debe estar en condiciones de explicar en cualquier momento que no ha actuado discrecionalmente y ser capaz de justificar sus actuaciones, sobre todo en los supuestos en los que se involucran los derechos fundamentales. Así lo señaló respecto a la tutela judicial efectiva en la STC 163/2002 de 16 de septiembre (recurso de amparo 1268/2001), FJ 5. En relación con la

reiterado estas consideraciones en la tutela del derecho a la igualdad a través del recurso de amparo¹⁶⁸.

Entre las contribuciones del TC en esta primera época a la construcción material de la igualdad y como consecuencia directa de su naturaleza como derecho público subjetivo, se encuentran las alusiones a su “carácter relacional”. Por carácter relacional se ha entendido que no opera con carácter autónomo e independiente, sino que, a pesar de su naturaleza subjetiva y de la posibilidad de ser invocado ante el TC, necesariamente se tiene que dar siempre en relación con otros derechos o inserta en una relación jurídica concreta que implique otros derechos subjetivos. Así se ha declarado reiterativamente por el TC en sucesivas sentencias. Por todas, la STC 76/1983 de 3 de agosto, que establece: “(...) 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”, lo que implica, por tanto, que no puede ser objeto de desarrollo legislativo *per se*¹⁶⁹. En sede de control abstracto de la constitucionalidad de las normas la mención expresa de este carácter no se hará hasta el año 2000, en STC 181/2000 de 21 de junio¹⁷⁰.

En resumidas cuentas, el TC, de conformidad con la CE y a través de la vía procedimental de los recursos de amparo, ha formado primero y asentado después la concepción y naturaleza de la igualdad como *derecho público subjetivo* a través de su consideración como *derecho fundamental*, siendo un derecho fundamental de las personas, *típicamente relacional, no susceptible de desarrollo legislativo autónomo y oponible frente a los poderes públicos* por parte del individuo.

exigencia de motivación de los actos administrativos que involucran la igualdad, hay un elevado número de resoluciones en este sentido. Por todas, sirva como ejemplo la STC 39/1986 de 31 de marzo (recursos de amparos acumulados núm. 342 y 486/1985), caso sobre unos sindicatos confederados que firman un pacto, a los que se deniega la participación en el Comité Económico y Social en virtud de Orden Ministerial. En este caso se señala la necesidad del órgano ejecutivo que les impide la participación, de motivar su decisión y justificar la restricción de la igualdad (FJ 2.b).

¹⁶⁸ STC 103/1983 de 22 de diciembre, (cuestión de inconstitucionalidad 301/1982), FJ 5.

¹⁶⁹ STC 76/1983 de 3 de agosto (recursos de amparo acumulados 311, 313, 314, 315 y 316/1982), FJ 2.a). Asimismo, STC 161/1989 de 16 de octubre (recurso de amparo 1402/1987), FJ 4, citando a la primera.

¹⁷⁰ STC 181/2000 de 21 de junio (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núm. 3536/1996, 47/1997, 1115/1997, 2823/1997, 3249/1997, 3297/1997, 3556/1997, 3949/1997, 5175/1997 y 402/1998), FJ 10.

Y todo ello, sin perjuicio de su carácter de *principio rector del ordenamiento jurídico* y de *valor superior del Estado social y democrático de derecho*.

1.3. La distinción entre igualdad ante la ley y la igualdad en la ley

Otro aporte incuestionable de los recursos de amparo durante esta primera etapa es el asentamiento de la doctrina que clasifica la igualdad jurídica o formal, consagrada en el artículo 14 del texto fundamental, en la doble dimensión de “igualdad en la aplicación de la ley” (o, “igualdad ante la ley”) e “igualdad en el contenido de la ley” (o, lo que es lo mismo, “igualdad en la ley” o en el trato dispensado por la ley).

Esta diferenciación es una creación jurisprudencial del TC aceptada unánimemente por la doctrina y de gran raigambre, que permite a través de la admisión del tratamiento jurídico diferente (igualdad en el contenido de la ley), la superación de la concepción tradicional liberal, que entendía la igualdad únicamente como igualdad en la aplicación de la misma, focalizada en su eficacia normativa y en su dimensión formal. Aceptar la dimensión de la igualdad en la ley implica afirmar la vinculación del legislador al principio de igualdad y la posibilidad de un control por parte de la justicia constitucional. Es esta dimensión de la igualdad en el contenido de la ley, la que admite la diferenciación en el tratamiento jurídico y proscribire la discriminación en la búsqueda de una igualdad real o material.

La clasificación aparece recogida por primera vez en la temprana STC 49/1982 14 de julio (recurso de amparo 21/1982) y ha sido citada reiterativamente por el TC, tanto en sede de control concreto¹⁷¹, como en sede de control abstracto¹⁷². Se reproduce aquí el tenor literal de la sentencia sobre tal distinción,

¹⁷¹ Ha sido reproducida en lo esencial y citada en 37 recursos de amparos posteriores hasta el año 2010, en que deja de citarse. Como muestra, algunas de las resoluciones que la recogen, espaciadas en el tiempo: STC 63/1984 de 21 de mayo (recurso de amparo 397/1983), FJ 4; STC 103/1984 de 12 de noviembre (recurso de amparo 94/1984), FJ 2; STC 36/1985 de 11 de marzo (recurso de amparo 473/1983), FJ 5; STC 151/1986 de 1 de diciembre (recurso de amparo 602/1985), FJ 4; STC 181/1987 de 13 de noviembre (recurso de amparo 110/1986), FJ 1; STC 161/1989 de 16 de octubre (recurso de amparo 1402/1987), FJ 3; STC 140/1992 de 13 de octubre (recurso de amparo 863/1990), FJ 1; STC 129/1996 de 9 de julio (recurso de amparo 2888/1994), FJ 4; STC 152/2002 de 15 de julio (recurso de amparo 2146/2000), FJ 2; STC 164/2005 de 20 de junio (recurso de amparo 2096/2002), FJ 8.c); STC 9/2010 de 27 de abril (recurso de amparo 1026/2004), FJ 3.a).

¹⁷² En sede de control abstracto ha sido citada en dos recursos de inconstitucionalidad: STC 152/2003 de 17 de julio (recurso de inconstitucionalidad 3535/1999), FJ 5.c) y STC 112/2006 de 5 de abril (recurso de inconstitucionalidad 3967/1997), FJ 5; en una cuestión interna de

por la importancia y repercusión que tiene en la concepción de la igualdad contemporánea y por el sustrato teórico que supone para poder orquestar el control de constitucionalidad de las normas al poder legislativo cuando introduce diferencias jurídicas¹⁷³.

Asimismo, en estas líneas se recoge también la distinción, tradicional en la doctrina, entre igualdad jurídica o formal (art. 14 CE) e igualdad real o material (art. 9.2 CE): “La igualdad a que el art. 14 se refiere, que es la igualdad jurídica o igualdad ante la Ley, no comporta necesariamente una igualdad material o igualdad económica real y efectiva.”¹⁷⁴ A la igualdad sustantiva se podrá llegar a través de la interacción del art. 9.2 con el art. 14 CE y teniendo en cuenta la posibilidad del tratamiento jurídico diferente, bien introducido por el legislador, bien utilizado por algunos de los operadores jurídicos del poder ejecutivo y del poder judicial, siempre y cuando medie la justificación de la diferencia.

En resumen, entre los aportes de los recursos de amparo de esta primera época al control de constitucionalidad de las normas está también el haber señalado por primera vez y haber contribuido con posterioridad, a la distinción doctrinal unánimemente aceptada¹⁷⁵ entre igualdad formal / igualdad material; e, igualdad en la aplicación de la ley / igualdad en el contenido de la ley, que

inconstitucionalidad, la núm. 2992/1999, resuelta en STC 200/2001 de 4 de octubre, FJ 4.a); y, en diez cuestiones de inconstitucionalidad, que se sitúan entre la STC 17/1994 de 20 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 186/1990), FJ 5 y la STC 40/2014 de 11 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 932/2012), FJ 4.

¹⁷³ STC 49/1982 de 14 de julio (recurso de amparo 21/1982), FJ 2, párrafo 3º: “(...) La regla general de la igualdad ante la Ley contenida en el art. 14 de la Constitución contempla, en primer lugar, la igualdad en el trato dado por la Ley o igualdad en la Ley y constituye desde este punto de vista un límite puesto al ejercicio del poder legislativo, pero es asimismo igualdad en la aplicación de la Ley, lo que impone que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales y que cuando el órgano en cuestión considere que debe apartarse de sus precedentes tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable.”

¹⁷⁴ STC 49/1982 de 14 de julio (recurso de amparo 21/1982), FJ 2, párrafos 2º.

¹⁷⁵ Entre otros: SECO MARTÍNEZ, J.M., “De la igualdad formal a la igualdad material. Cuestiones previas y problemas a revisar”, *Derechos y Libertades*, núm. 36, Época II, 2017, pp. 55-89; PÉREZ LUÑO, A.E., *Dimensiones de la igualdad*, Dykinson, Madrid, 2007, pp. 15-37; Díez PICAZO, L.M., “Sobre la igualdad ante la ley”, en *Democracia Constitucional. Estudios en Homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*, Volumen I, Congreso de los Diputados, Tribunal Constitucional, Universidad Complutense de Madrid, Fundación Ortega y Gasset, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (editores), Madrid, 2003, pp. 469-486; GARRIDO GÓMEZ, M.I., *La igualdad en el contenido y en la aplicación de la ley*, Dykinson, Madrid, 2009; y, MARTÍNEZ TAPIA, R., *ob. cit.*, pp. 11 y 91-156.

permiten el tratamiento jurídico diferente y la utilización de criterios interpretativos para determinar la legitimidad constitucional de esos tratamientos jurídicos diferentes introducidos por el legislador.

2. APORTACIONES AL MODELO APLICATIVO DE LA IGUALDAD

Entre las resoluciones de amparo y, particularmente, en las que se ubican en el tramo temporal de la década de los ochenta, encontramos un considerable número de recursos de amparo que *básicamente* abordan el tema desde la perspectiva de la igualdad ante la ley y aplican el *tertium comparationis*. La utilización del adverbio “básicamente” no es gratuita. Hay que tener presente las consideraciones previas sobre la falta de uniformidad en las argumentaciones del TC y el enmarañado de técnicas interpretativas utilizadas. No obstante, intentaremos ofrecer un marco general de aplicación de la igualdad en la tutela de los derechos fundamentales que nos permita: primero, aproximarnos al juicio de igualdad del TC en el control de constitucionalidad de las normas a partir de la definición de los elementos del juicio del tratamiento jurídico diferente, introducidos en los recursos de amparo en estos primeros años de actividad del Órgano. Y, segundo, utilizar como referentes jurisprudenciales algunos recursos de amparo que nos ayudarán a esclarecer ese modelo aplicativo de la igualdad, en el caso de que exista.

En este orden de ideas, se aprecia que con carácter general la aplicación de la igualdad subjetiva en los amparos constitucionales de esta primera época sigue unas pautas diferentes según el poder público al que se achaque la posible vulneración de la igualdad en la aplicación de la ley o el trato discriminatorio. Así, el TC utiliza criterios interpretativos distintos en función del poder público cuya actuación se impugna.

Dado que se han encontrado pautas de actuación diferentes por parte del TC, distinguiremos entre los supuestos en los cuales se aporta como término de comparación otra u otras resoluciones judiciales contradictorias con la impugnada, respecto de aquellos en los que la comparabilidad de situaciones jurídicas no se hace entre resoluciones judiciales, a pesar de ser la aplicación judicial de la igualdad ante la ley lo que se impugna formalmente.

Los primeros, en los que se aporta como término de comparación otra u otras resoluciones judiciales contradictorias con la impugnada, son supuestos de aplicación judicial de la igualdad ante la ley en sentido estricto. En ellos se aplica

el juicio triádico sin vacilación. Los hemos identificado como supuestos de “vinculación al precedente judicial” con el mero objeto de utilizar una nomenclatura de distinción respecto de los segundos.

De otro lado, hemos distinguido aquellas otras resoluciones judiciales que son impugnadas por confirmar un acto de un poder gubernativo o administrativo sobre el que recae la sospecha de discriminación, o por confirmar la aplicación de normas sin rango de ley emanadas de órganos ejecutivos o actuaciones administrativas que introducen una diferenciación jurídica cuestionable desde la perspectiva del principio de igualdad. Supuestos que calificamos como igualdad en la aplicación de la ley por órganos judiciales en sentido amplio. Formalmente son recursos de amparo contra la aplicación judicial de la igualdad ante la ley porque lo que se impugna es la resolución judicial, no los actos gubernativos o administrativos. Estos agotan el cauce judicial previo y por diferentes vicisitudes procesales, las resoluciones judiciales que sobre ellos versan terminan en amparo ante el TC. En el juicio de estos actos, subyace, por tanto, la duda sobre la legitimidad de los mismos. Formalmente se impugna la aplicación judicial de la igualdad ante la ley, pero en el fondo lo que se produce es un enjuiciamiento de la igualdad en el contenido de la *norma o acto*, o en el tratamiento jurídico que dispensan órganos ejecutivos y administrativos, bien *motu proprio* o bien en la aplicación de normas jurídicas que establecen clasificaciones legislativas.

Por ello y con el fin de determinar los aportes del control concreto al control abstracto de la igualdad, el esquema expositivo se estructurará en dos grandes bloques:

1. Igualdad en la aplicación de la ley por órganos judiciales en sentido estricto: vinculación al precedente.
2. Igualdad en la aplicación de la ley por órganos judiciales en sentido amplio: Son supuestos en los que, formalmente se impugna la aplicación judicial de la igualdad ante la ley, pero en el fondo lo que se produce es un enjuiciamiento de la igualdad en el contenido de la *norma* o en el tratamiento jurídico que dispensan órganos ejecutivos y administrativos.

Podemos agrupar esta segunda casuística en dos categorías:

- i. Aplicación judicial de la igualdad ante la ley derivada del tratamiento diferente de otros órganos administrativos o de gobierno
- ii. Aplicación judicial de la igualdad ante la ley derivada de la aplicación de una norma que establece una diferencia jurídica

2.1. Igualdad en la aplicación de la ley por órganos judiciales en sentido estricto: la vinculación al precedente judicial. El juicio triádico

En aquellos recursos de amparo en los que la controversia gira en torno a la igualdad en la aplicación de la ley por los órganos judiciales en sentido estricto, esto es, en los supuestos de vinculación al precedente judicial, es donde se produce con mayor claridad la aplicación del juicio triádico de igualdad.

En estos casos, se exige a los recurrentes por parte del TC que aporten un término de comparación idóneo que permita efectuar este juicio de igualdad. El término de comparación, para ser idóneo y válido, debe consistir en resoluciones judiciales del mismo órgano judicial que dicta la resolución impugnada en amparo, ya que lo que se recurre es la aplicación judicial de la ley diferente e injustificada a dos supuestos homogéneos¹⁷⁶. Si se tratase de resoluciones de otro

¹⁷⁶ Reflejo de esta postura del TC es la STC 2/1983 de 24 de enero (recurso de amparo 46/1982). La cuestión de fondo se resume en el hecho de que, en situaciones idénticas, trabajadores de la misma empresa se beneficiarían del derecho adquirido a una mejora de los porcentajes de retención de la Seguridad Social, mientras que a otros no se les reconocería. Las mejoras respecto a porcentajes de retenciones de la Seguridad Social son introducidas por el Real Decreto 53/1980, de 11 de enero, por el que se modifica el artículo segundo del Reglamento General que determina la cuantía de las prestaciones económicas del Régimen General de la Seguridad Social, respecto a la prestación de incapacidad laboral transitoria (BOE núm. 14 de 16 de enero de 1980). Los recurrentes aportan como término de comparación otra Sentencia del mismo órgano judicial, el Tribunal Central de Trabajo (TCT), donde, con apenas dos meses de diferencia, falla en sentido contradictorio respecto de la Sentencia objeto de recurso (reconociendo las mejoras y no confirmando la Sentencia previa de la Magistratura a otro grupo de trabajadores en idéntica situación). Al resolver este caso, el TC comienza por recordar la doctrina en materia de igualdad (FJ 4, párrafo 1º), para después señalar: “Teniendo en cuenta esta doctrina y para poder concederle efectividad y llegar a la decisión procedente del amparo, es necesario seguidamente esclarecer en el caso concreto, en primer lugar, si existe una identidad de situaciones de hecho y de derecho aplicado; en segundo término, precisar las circunstancias concurrentes en las resoluciones judiciales que mantienen distinta aplicación jurídica para su posible confrontación, y en último término, determinar a qué autoridad corresponde corregir la desigualdad originada y cómo debe efectuarlo” (FJ 4, párrafo 2º) . A continuación, en el FJ 5 analiza y concluye que existe una identidad de supuestos, de situaciones de hecho y de derecho aplicado a estas situaciones fácticas: 1º) trabajadores de la misma empresa, 2º) aplicación de la misma norma de mejora (Real Decreto 53/1980), 3º) mismo órgano judicial (TCT) y 4º) resoluciones con fallos diferentes con apenas dos

órgano judicial no estaríamos ante un término de comparación válido porque operaría el respeto al principio de independencia judicial y todo pronunciamiento del TC al respecto supondría un vicio en exceso de sus competencias.

En resumidas cuentas, de la doctrina jurisprudencial expuesta hasta ahora se desprende que la aplicación de la igualdad ante la ley por los órganos jurisdiccionales en sentido estricto obedece al siguiente modelo aplicativo¹⁷⁷:

1. La parte que recurre en amparo por posible violación de su derecho subjetivo a la igualdad o a no ser discriminada debe aportar un término de comparación válido e idóneo.
2. Comprobación de situaciones de hecho y de derecho aplicado que se contraponen por la parte concurrente como término de comparación. Aquí se producen aportes interesantes para el juicio de igualdad en el control de constitucionalidad de las normas, ya que las tutelas de amparo contribuyen a perfilar el contenido de la fase prejudicial del juicio de igualdad, consistente en constatar la homogeneidad de las posiciones jurídicas enfrentadas.
3. El término de comparación válido e idóneo se concretará en una resolución judicial emanada del mismo órgano judicial y en sentido contrario a la recurrida.

meses de diferencia que perjudican a unos trabajadores sobre otros y sin que exista una explicación razonada del órgano judicial sobre su cambio de criterio. Auto del TC (en adelante, ATC) 209/1985 de 20 de marzo, FJ 2. En la misma línea: STC 109/1988 de 8 de junio (recurso de amparo 453/1987), FJ 1; y, STC 148/1986 de 25 de noviembre (recurso de amparo 57/1986), FJ 6. Por su parte, la STC 114/1992 de 14 de septiembre (recursos de amparo acumulados núm. 1409/1989, 598/1991 y 2007/1991), precisa que: “El principio de igualdad ante la ley consagrado en el art. 14 CE consiste en que, ante supuestos de hecho iguales, las consecuencias jurídicas que se extraigan deben ser asimismo iguales y que han de considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la introducción en uno de ellos de un factor que permita diferenciarlo de otro, se encuentre carente de suficiente relevancia y fundamento constitucional.” También: STC 114/1992 de 14 de septiembre (recursos de amparo acumulados núm. 1409/1989, 598/1991 y 2007/1991), FJ 6; STC 160/1990 de 18 de octubre (recurso de amparo 268/1990), FJ 3; STC 107/1986 de 13 de septiembre (recurso de amparo 193/1986), FJ 2.

¹⁷⁷ Este modelo aplicativo puede verse con cierto rigor formal y ejemplarizante en la STC 25/1987 de 26 de febrero (recurso de amparo 1070/1985), caso sobre solicitud de subsidios de desempleo por ser mayor de cincuenta y cinco años y haber agotado las prestaciones sociales previas, FFJJ 1 y 2; y, en la STC 48/1987 de 22 de abril (recurso de amparo 54/1986), caso sobre delito de desacato, FFJJ 3 a 5.

4. Valoración de si la resolución recurrida supone un cambio de criterio jurisprudencial porque así se manifieste en la misma de forma expresa o porque así se infiera tácitamente de otros elementos del juicio valorativos externos. Entre los elementos valorativos externos propios de la motivación tácita y entre las posibilidades de justificación expresa del cambio de criterio por el órgano judicial, se alude al instituto interpretativo de la “razonabilidad”, contribuyendo a su consideración como elemento central de los juicios de igualdad en cualquier sede. La diferencia o la desigualdad ha de ser siempre “razonable”. Es el adjetivo que nunca cambia en la jurisprudencia del TC: “justificación objetiva y razonable”, “igualdad razonable”, “razonable proporcionalidad”, o, “diferencia razonable y proporcional”.

2.2.La aplicación judicial de la igualdad ante la ley en sentido amplio

Nos referimos ahora a las resoluciones judiciales que son impugnadas por confirmar un acto de un poder gubernativo o administrativo sobre el que recae la sospecha de discriminación, o por confirmar la aplicación de normas sin rango de ley emanadas de órganos ejecutivos o actuaciones administrativas que introducen una diferenciación jurídica cuestionable desde la perspectiva del principio de igualdad. También cuando las resoluciones judiciales impugnadas confirman la aplicación por órganos ejecutivos o administrativos de normas con rango de ley que establecen una clasificación legislativa. En estos supuestos no se aporta como término de comparación otra resolución judicial contrapuesta del mismo órgano judicial. La comparabilidad de situaciones jurídicas concretas se examina en el juicio de igualdad al margen de la resolución judicial que se impugna, formando parte de un juicio de igualdad que pivota, también, en torno a la idea de la “razonabilidad”.

Formalmente se trata de recursos de amparo contra la aplicación judicial de la igualdad ante la ley porque lo que se impugna es la resolución judicial, no los actos gubernativos o administrativos. Estos agotan el cauce judicial previo y por diferentes vicisitudes procesales, las resoluciones judiciales que sobre ellos versan terminan en amparo ante el TC. En el juicio de estos actos, subyace, por tanto, la duda sobre la legitimidad de estos. Formalmente se impugna la aplicación judicial de la igualdad ante la ley, pero en el fondo lo que se produce es un enjuiciamiento de la igualdad en el contenido de la ley o en el tratamiento jurídico que dispensan órganos ejecutivos y administrativos.

Como ya se ha indicado, podemos agrupar esta casuística en dos categorías:

i) Aplicación judicial de la igualdad ante la ley derivada del tratamiento diferente de otros órganos administrativos o de gobierno: En estos casos, el TC aplica mayoritariamente la técnica de la razonabilidad y/o de la justa causa objetiva y razonable, al igual que en el control abstracto de constitucionalidad de las normas; pero no faltan supuestos en los que introduce la idea de proporcionalidad equiparándola a la razonabilidad. Durante esta primera etapa el juicio de igualdad pivota sobre la idea de la razonabilidad, aunque el TC no determine claramente cuál es el contenido de la razonabilidad.

a) *La razonabilidad y la justificación de la causa objetiva y razonable*: El TC examina la justificación de la diferencia, pero no traza una línea distintiva entre la búsqueda de la justificación o causa objetiva y razonable y la razonabilidad, ni define claramente qué se debe entender por “razonabilidad”. Lo significativo en este momento inicial es la utilización del elemento del juicio razonabilidad, la relevancia que se le otorga en el examen de la discriminación o diferencia y la conformación paulatina de criterios interpretativos que pautan la actuación del Tribunal sentando doctrina de lo que es “razonable”. Esta doctrina parte de una equiparación inexacta entre la justificación objetiva y razonable, que *a priori* parece ser una simple razón de la diferencia, pero que tiene mayores connotaciones ligadas a una interpretación finalista de la distinción, al criterio o factor de diferenciación utilizado, a un motivo no arbitrario y hasta una intencionalidad de los poderes ejecutivos implicados en la acción diferenciadora. Todas estas pautas interpretativas se irán asentando poco a poco en el juicio de igualdad a partir de unos primeros referentes jurisprudenciales que aparecen en este tipo de procesos. Así las cosas, la exigencia de una justificación asentada en un fin no arbitrario y en una razón de ser suficientemente motivada son las primeras pautas asentadas por el Tribunal Constitucional en sus enjuiciamientos de igualdad¹⁷⁸. En todos los casos analizados juega un papel importante la determinación de la finalidad legítima perseguida con el tratamiento jurídico diferente como *prius* en el argumentario del TC. La búsqueda de la justificación objetiva y razonable comienza por la determinación del fin que se pretendía

¹⁷⁸ STC 81/1982 de 21 de diciembre (recurso de amparo 158/1982), FJ 2, 2º párrafo, reproducida por la STC 98/1983 de 15 de noviembre (recursos de amparo acumulados núm. 149/1983, 175/1983, 176/1983 y 196/1983). STC 20/1985 de 14 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 687/1983, FJ. 3, párrafo 4º; STC 39/1986 de 31 de marzo (recursos de amparos acumulados núm. 342 y 486/1985), FJ 2,b); STC 151/1986 de 1 de diciembre (recurso de amparo 602/1985), FJ 4.

lograr por el órgano que introduce la diferencia, en base a las propias justificaciones del citado órgano. Así pues, dentro del ámbito de la razonabilidad comienza a asentarse la idea previa de la racionalidad.

b) La razonabilidad y la proporcionalidad: El TC introduce tímidamente la proporcionalidad, pero no la diferencia de la razonabilidad ni establece claramente su contenido y alcance. Utiliza ambos conceptos de forma confusa y concomitante. En los inicios del TC, no es habitual la alusión a la proporcionalidad o ponderación en las tutelas de amparo del TC. Se encuentran pocas referencias jurisprudenciales al respecto. De hecho, en la primera década sólo lo vemos en el caso citado y en otras dos sentencias. De otro lado, la determinación de la finalidad legítima (o lo que es lo mismo, del propósito que se persigue con la diferenciación) se acota, por primera vez y a través de una tutela de amparo, en un bien constitucionalmente protegido. Los bienes contrapuestos para evaluar lo razonable y proporcional de la diferencia han de ser bienes constitucionalmente protegidos. En otras palabras, sólo un propósito de preservación o promoción de un bien constitucional puede justificar constitucionalmente una diferencia. Evidenciando estas afirmaciones, con posterioridad a la STC 81/1982, otro referente jurisprudencial muy relevante y pionero en el avance de las técnicas interpretativas es la STC 39/1986 de 31 de marzo (recursos de amparo acumulados números 342 y 486/1985). Esta resolución destaca porque apunta ya hacia una incipiente proporcionalidad, aún ligada a la razonabilidad, pero que asienta de forma clara y tajante la premisa de que *los bienes en juego para enjuiciar la razonabilidad de la diferencia han de ser bienes constitucionalmente protegidos*. Esta premisa será importantísima para la construcción del juicio de igualdad en el control abstracto de constitucionalidad de las normas.

c) El factor diferencial de mayor rigurosidad: El “factor diferencial” de las categorías recogidas en el art. 14 CE: “nacimiento, raza, sexo, religión, opinión y cualquier otra condición o circunstancia personal o social”, exige un especial rigor en la búsqueda de la justificación de la diferencia¹⁷⁹. Así se estableció originariamente en la STC 81/1982 de 21 de diciembre (recurso de amparo 158/1982) y así se reiteró en jurisprudencia posterior, tanto en el ámbito de los

¹⁷⁹ STC 81/1982 de 21 de diciembre (recurso de amparo 158/1982), FJ 2, 2º párrafo.

recursos de amparo como en el sector del control de la constitucionalidad de las normas¹⁸⁰.

Sin perjuicio de volver sobre este tema con carácter más específico al hilo del control abstracto de la igualdad, merece ahora hacer algunas breves precisiones al respecto de los aportes de las sentencias recaídas en recursos de amparo.

El mayor endurecimiento en la búsqueda de la justificación de la diferencia por parte del TC sobre estos factores consiste en una presunción de inconstitucionalidad de las diferencias legislativas justificadas en este tipo de categorías; mayores exigencias para la fundamentación constitucional de la medida diferenciadora o de la diferencia por parte del órgano que la haya introducido o que sostenga su legitimidad constitucional, aumentando la carga probatoria de tal circunstancia; exigencia de responder necesariamente a fines constitucionales (explícitos o implícitos); y, por derivación del minucioso examen de la finalidad de la medida (donde el TC pone gran énfasis), un análisis de la razonabilidad como adecuación de los fines a los medios mucho más restrictivo

¹⁸⁰ Sobre este postulado, como máxima expresión y muestra de la plasticidad de estas aseveraciones en el control de constitucionalidad de las normas, *vid.* STC 200/2001 de 4 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2992/1999), que aunque más reciente, recoge doctrina previa sobre el tema, FJ 4.b), párrafos 2º y 3º: “En este sentido el Tribunal Constitucional, bien con carácter general en relación con el listado de los motivos o razones de discriminación expresamente prohibidos por el art. 14 CE, bien en relación con alguno de ellos en particular, ha venido declarando la ilegitimidad constitucional de los tratamientos diferenciados respecto de los que operan como factores determinantes o no aparecen fundados más que en los concretos motivos o razones de discriminación que dicho precepto prohíbe, al tratarse de características expresamente excluidas como causas de discriminación por el art. 14 CE (con carácter general respecto al listado del art. 14 CE, SSTC 83/1984, de 8 de febrero, FJ 3; 20/1991, de 31 de enero, FJ 2; 176/1993, de 27 de mayo, FJ 2; en relación con el sexo, entre otras, SSTC 128/1987, de 16 de julio, FJ 6; 207/1987, de 22 de diciembre, FJ 2; 145/1991, de 1 de julio, FJ 3; 147/1995, de 16 de octubre, FJ 2; 126/1997, de 3 de julio, FJ 8; en relación con el nacimiento, SSTC 74/1997, de 21 de abril, FJ 4; 67/1998, de 18 de marzo, FJ 5; ATC 22/1992, de 27 de enero; en relación con la edad, STC 31/1984, de 7 de marzo, FJ 11). No obstante este Tribunal ha admitido también que los motivos de discriminación que dicho precepto constitucional prohíbe puedan ser utilizados excepcionalmente como criterio de diferenciación jurídica (en relación con el sexo, entre otras, SSTC 103/1983, de 22 de noviembre, FJ 6; 128/1987, de 26 de julio, FJ 7; 229/1992, de 14 de diciembre, FJ 2; 126/1997, de 3 de julio, FJ 8; en relación con las condiciones personales o sociales, SSTC 92/1991, de 6 de mayo, FF JJ 2 a 4; 90/1995, de 8 de julio, FJ 4; en relación con la edad, STC 75/1983, de 3 de agosto, FF JJ 6 y 7; en relación con la raza, STC 13/2001, de 29 de enero, FJ 8), si bien en tales supuestos el canon de control, al enjuiciar la legitimidad de la diferencia y las exigencias de proporcionalidad resulta mucho más estricto, así como más rigurosa la carga de acreditar el carácter justificado de la diferenciación.” Especial mención merece la categoría “sexo”, por ser la que más jurisprudencia ha producido en este sentido.

y pormenorizado. Ejemplos de estas afirmaciones encontramos en numerosa y reiterada jurisprudencia del TC.

Respecto a la categoría “*nacimiento*”, no existen muchos casos. Queda excluida la posible discriminación por razón del lugar de nacimiento, ya que el artículo 14 CE protege a todos “los españoles” y también a las personas extranjeras en virtud de la extensión que establece el art. 13.1 CE¹⁸¹. Asimismo, también se excluye la discriminación que pudiera producirse entre ciudadanos y ciudadanas de diferentes Comunidades Autónomas¹⁸². Esto reduce la casuística a los supuestos de prohibición de discriminación de los hijos e hijas nacidos fuera del matrimonio y que encuentran su fundamento constitucional en el deber de proteger a la familia¹⁸³. En lo que respecta a la “*raza*”, este motivo de discriminación en España carece de la entidad histórica que puede tener en otros lugares, como los Estados Unidos, donde se elabora la doctrina de las “categorías sospechosas de discriminación” en torno a las desventajas que sufrían las minorías raciales, especialmente las personas afroamericanas¹⁸⁴. En España los grupos tradicionalmente preteridos por razón de la raza han sido la etnia gitana y los árabes como consecuencia de la expulsión de los moriscos en el siglo XVII. No obstante, en los últimos tiempos se acentúan las posibilidades de discriminación por esta causa, debido a la pluralidad racial que produce el fenómeno migratorio y a las necesidades de integración. El fundamento constitucional se encuentra en garantizar a todas las personas y no sólo a los

¹⁸¹ STC 107/1984 de 23 de noviembre (recurso de amparo 576/1983), caso sobre autorización de residencia en España exigida a los extranjeros como requisito para acceder a un puesto de trabajo, FJ 3; y, STC 115/1987 de 7 de julio (recurso de inconstitucionalidad 880/1985 contra algunos artículos de la Ley Orgánica 7/1985 de 7 de julio sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, BOE núm. 158 de 3 de julio de 1985, disposición derogada), FJ 4, 8º párrafo.

¹⁸² STC 76/1986 de 9 de junio (recursos de inconstitucionalidad acumulados 666/1983 y 189/1986, contra las Leyes del Parlamento Vasco 11/1983, de 22 de junio, sobre derechos profesionales y pasivos del personal que prestó sus servicios a la Administración Autónoma del País Vasco, y 8/1985, de 23 de octubre, que complementa la anterior, Boletín Oficial del País Vasco (BOPV) núm. 98 de 4 de julio de 1983 y BOPV núm. 241 de 25 de noviembre de 1985, respectivamente), FJ 3.

¹⁸³ STC 80/1982 de 20 de diciembre (recurso de amparo 160/1982), FJ 2.

¹⁸⁴ Al respecto, *vid.* las teorías de OWEN FISS sobre la interpretación de la decimocuarta enmienda en relación con la protección de los grupos desaventajados (*group-disadvantaging principle*), centrándose originariamente en las minorías raciales (esencialmente afroamericanos): FISS, O., “Groups and Equal Protection Clause”, *Philosophy and Public Affairs*, Volume V, núm. 2, 1976.

españoles la dignidad humana (art. 10.1 CE)¹⁸⁵. El Tribunal Constitucional no ha sido muy prolífico en este tipo de resoluciones¹⁸⁶. Respecto a la “*religión*”, la mayoría de la jurisprudencia constitucional se incardina en la declaración de la legalidad de los actos de los poderes públicos en respeto a la libertad religiosa (art. 16 CE), más que en discernir si existe discriminación por motivo religioso¹⁸⁷. En relación con la “*opinión*”, esta “*categoría sospechosa de discriminación*” recae sobre minorías con determinadas creencias y opiniones, incluyendo a partidos políticos y asociaciones. Del examen de la jurisprudencia del TC se desprende que el TC no se ha ocupado en ninguna ocasión de este motivo discriminatorio en relación con la cláusula de igualdad del artículo 14 CE. Este tipo de susceptibilidades parecen encuadrarse dentro de la inconstitucionalidad o el amparo por motivos ideológicos (artículo 16 CE) o relacionados con la libertad de expresión, libertad de información y libertad de cátedra (artículo 20 CE). En mayor medida, dentro del ámbito de las cuestiones de inconstitucionalidad este juicio se circunscribe en el derecho de igualdad de acceso a los cargos públicos del artículo 23 CE, con lo cual, no se encuentra jurisprudencia sobre el juicio estricto de discriminación por opinión. En cuanto a la cláusula abierta “*cualquier otra condición o circunstancia personal o social*”, no se ha constatado una pauta que permita determinar cuáles son los criterios que sigue el TC para calificar este motivo de sospecha discriminatoria y de riguroso análisis de constitucionalidad. En ocasiones ha señalado que para considerar a un grupo de personas en esta categoría se tiene que tratar de un grupo que presente rasgos diferenciales de relevancia jurídica respecto al resto de la sociedad y cierta preterición histórica del colectivo¹⁸⁸. Se trata de criterios discrecionales que quedan a la libre apreciación del TC. Entre otras, el TC considera causas de discriminación incardinadas dentro de la cláusula final abierta del art. 14 CE y que por tanto

¹⁸⁵ STC 107/1984 de 23 de noviembre (recurso de amparo 576/1983), caso sobre autorización de residencia en España exigida a los extranjeros como requisito para acceder a un puesto de trabajo, FJ 1.

¹⁸⁶ BOE núm. 158 de 3 de julio de 1985, disposición derogada).

¹⁸⁷ STC 63/1994 de 28 de febrero (recurso de amparo 1909/1991), FJ 3;Y, STC 24/1982 de 13 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 68/1982).

¹⁸⁸ STC 166/1988 de 26 de septiembre (recurso de amparo 988/1987), FJ 2. En cuanto a la exigencia de una preterición histórica o de cierto arraigo, encontramos ejemplos en la doctrina constitucional en materia de sexo, *vid.* STC 128/1987 de 16 de julio (recurso de amparo 1123/19859, FJ 6; y, STC 28/1992 de 9 de marzo (recurso de amparo 1191/1989), FJ 3.

quedan sometidas a un juicio más riguroso de igualdad: la edad¹⁸⁹, la discapacidad¹⁹⁰ y el parentesco¹⁹¹.

El examen del Tribunal Constitucional respecto al trato jurídico diferenciado por razón de “*sexo*” ha sido especialmente estricto en este sentido, estando sometido a una especial presunción de ilegitimidad¹⁹². Tanto es así que sólo en una ocasión se ha admitido la diferenciación jurídica en razón al sexo. Se trata de la STC 126/1997 de 3 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 661/1996), caso de discriminación en la sucesión de los títulos nobiliarios, que permite a los varones suceder con preferencia a las mujeres. La discriminación fue desestimada y el TC no halló conculcación de la igualdad. En el caso se ofrece un detallado análisis en un intento de explicar la justificación razonable de la diferencia desde un punto de vista histórico, teleológico y sistemático. En relación con la discriminación por razón de sexo se aprecian *dos etapas* en la jurisprudencia constitucional: una primera, en la que la Corte rechaza cualquier trato jurídico diferente basado en el sexo, bien fuese favorable o perjudicial a la mujer.¹⁹³ Y, una segunda, en la que se introduce la constitucionalidad de las

¹⁸⁹ STC 184/1993 de 31 de mayo (recurso de amparo 2082/1990), FJ 3; STC 69/1991 de 8 de abril (recurso de amparo 1126/1988), FJ 4. En sentido contrario y restrictivo respecto a la presunción de ilegitimidad de la diferenciación por edad, se encuentra la STC 75/1983 de 3 de agosto (cuestión de inconstitucionalidad 44/1982), FJ 3. La casuística de “*la menor edad*” no es muy numerosa. Como referente más ejemplificativo recogemos la STC 36/1991 de 14 de febrero, que se produce en el ámbito del control de constitucionalidad de las normas (cuestión de inconstitucionalidad acumulada 1001/1988, 291/1990, 669/1990, 1629/1990 y 2151/1990). Mucho más abundante es la casuística relativa a las “*personas ancianas*” que, en la mayoría de los casos es estimativa de la discriminación. Así en esta primera época, los referentes más significativos aparecen en cuestiones de inconstitucionalidad que se convierten en *leading cases* del juicio de igualdad: STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1980) y STC 75/1983 de 3 de agosto (cuestión de inconstitucionalidad 44/1982). En recursos de amparo, destaca la ya citada 69/1991 de 8 de abril (recurso de amparo 1126/1988).

¹⁹⁰ STC 269/1994 de 3 de octubre (recurso de amparo 3170/1993), FJ 4.

¹⁹¹ STC 109/1988 de 8 de junio (recurso de amparo 453/1987), FJ 2, a).

¹⁹² STC 81/1982 de 21 de diciembre (recurso de amparo 158/1982), FJ 2, 2º párrafo y STC 7/1983 de 14 de febrero (recurso de amparo 236/1982), FJ 2, iniciando la línea jurisprudencial de presunción de ilegitimidad y de mayor rigurosidad en el examen de conculcación de la igualdad. Y, aun después de admitir las acciones positivas, haciendo hincapié en la sospecha discriminatoria de este factor como elemento diferencial: STC 207/1987 de 8 de enero (recurso de amparo 163/1985), FJ 2: “El sexo en sí mismo no puede ser motivo de trato desigual, ya que la igualdad entre ambos sexos está reconocida expresamente por el art. 14 de la Constitución.”.

¹⁹³ SSTC 81/1982 de 21 de diciembre (recurso de amparo 158/1982), FJ 2, a la que ya me he referido en detalle en el cuerpo del escrito; STC 98/1983 de 15 de noviembre (recursos de amparo acumulados núm. 149, 175, 176 y 196/1983), FJ 2, caso sobre posible discriminación por razón de sexo en el pago de horas extraordinarias por trabajo nocturno del Cuerpo de Ayudantes Técnicos

“acciones positivas” en favor de la mujer, admitiendo la diferencia con la finalidad de lograr una igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres mediante un favorecimiento nivelador y justificado. Esta fase se inaugura en sede de control concreto de la igualdad con la STC 128/1987 de 16 de julio (recurso de amparo 1123/1985) y origina un cambio jurisprudencial notable en las resoluciones posteriores tanto en amparo como en control de constitucionalidad de las normas, que reproducen en mayor o menor medida los argumentos de esta resolución¹⁹⁴. Respecto a las *diferencias biológicas por razón de sexo*, no existen particularidades en esta primera etapa del TC. Se aprecia una específica jurisprudencia del Constitucional, que suele resolverse mediante la inadmisión del término de comparación por una diferencia preexistente y palpable en los supuestos de control concreto de la igualdad y una admisión de la clasificación legislativa en el control abstracto de la igualdad, pero será sobre todo a partir de la década del 2000 y sobre todo en sede de control de constitucionalidad de las normas cuando comience a apreciarse esta doctrina¹⁹⁵. Especial mención merece

Sanitarios; STC 103/1983 de 22 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 301/1982), FJ 2, en relación a la posible inconstitucionalidad de los requisitos exigidos a la viuda para cobrar la pensión de la Seguridad Social, a diferencia del viudo; STC 42/1984 de 23 de marzo (recurso de amparo 314/1983), FJ 4, también en relación a la pensión de viudedad y seguro de vida del viudo de una funcionaria fallecida; STC 38/1986 de 21 de marzo (recurso de amparo 15/1984), FJ 2, sobre valoración de la prueba en un asunto relativo al cobro de prestaciones por desempeño de trabajo nocturno.

¹⁹⁴ STC 128/1987 de 16 de julio (recurso de amparo 1123/1985), FJ 7, primer inciso: “(...) la presencia de ese elemento diferenciador [el sexo] debe llevar a un más cuidadoso análisis de las causas subyacentes en la diferenciación, al tratarse de una característica expresamente excluida como causa de discriminación por la disposición constitucional; (...)” FJ 10: “Este Tribunal no puede ignorar que, pese a las afirmaciones constitucionales, existe una realidad social, resultando de una larga tradición cultural, caracterizada por la atribución en la práctica a la mujer del núcleo mayor de las cargas derivadas del cuidado de la familia, y particularmente el cuidado de los hijos. Ello supone evidentemente un obstáculo muchas veces insalvable para el acceso al trabajo, obstáculo no menos cierto y comprobable por el hecho de que derive de la práctica social y no de mandatos del legislador u otros poderes públicos, (...)” FJ 11: “Procede concluir, por ello, que el hoy recurrente no se encuentra en la misma posición que el conjunto social que toma como punto de referencia, y que el tratamiento desigual otorgado a éste no constituye por tanto una discriminación prohibida por el art. 14 de la C.E., sino, por el contrario, una medida destinada a paliar la discriminación sufrida por ese conjunto social y que responde al mandato constitucional contenido en el art. 9.2 del Texto fundamental. No hay, en consecuencia, vulneración del principio de igualdad, al darse tratamientos diferentes a sujetos en situaciones que resultan distintas, de acuerdo con criterios razonables a juicio de este Tribunal.”

¹⁹⁵ Como referentes de la materia: STC 98/2003 de 2 de junio (recurso de amparo 3165/1998), FJ 3, sobre el cese de un puesto de trabajo de libre designación por pérdida de confianza a causa de quedarse la trabajadora embarazada; y, STC 75/2011 de 19 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 2136/2011), FJ 5 y en mayor medida, el 7, relativa a la validez del precepto legal que impide la cesión al padre del disfrute del permiso de maternidad cuando la madre no

el elemento diferenciador “*embarazo y parto*” en el seno de las relaciones laborales, donde se suceden un elevado número de recursos de amparo. Aunque el TC parece apuntar su conexión con el sexo en la STC 94/1984 de 31 de octubre (recurso de amparo 695/1983) y en la STC 166/1988 de 26 de septiembre (recurso de amparo 988/1987), no será hasta la STC 173/1994 de 7 de junio (recurso de amparo 18/1992) cuando sienta precedente considerando al embarazo como causa de discriminación directa por razón de sexo. La justificación de esta consideración descansa en que se trata de una circunstancia que afecta única y exclusivamente a la mujer¹⁹⁶.

Además de estos factores, algún autor, como GIMÉNEZ GLÜCK, sostiene que hay motivos de discriminación “especialmente despreciables” por el TC, a los que somete al análisis de la igualdad con especial recrudescimiento¹⁹⁷. Se refiere sobre todo al trato diferenciado que sufren los militares, fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado¹⁹⁸; funcionarios¹⁹⁹; y, parejas de hecho respecto a

sea trabajadora por cuenta ajena en materia de Seguridad Social. Así, en FJ 7 señala: “(...), la maternidad, y por tanto el embarazo y el parto, son una realidad biológica diferencial objeto de protección, derivada directamente del artículo 39.2 de la Constitución y por tanto las ventajas o excepciones que determine para la mujer no pueden considerarse discriminatorias para el hombre.”.

¹⁹⁶ STC 173/1994 de 7 de junio (recurso de amparo 18/1992), FJ 2.

¹⁹⁷ Cfr. GIMÉNEZ GLÜCK, D. *Juicio de igualdad y Tribunal Constitucional*, Bosch, Madrid, 2004, pp. 142 a 167.

¹⁹⁸ STC 114/1987 de 6 de julio (recurso de amparo 801/1986), FJ 3, sobre la obtención de pensión de jubilación. Más avanzado el tiempo, encontramos resoluciones en el ámbito de control de constitucionalidad de las normas, que es donde se analizarán en detalle los elementos interpretativos de este tipo del juicio: STC 72/1994 de 3 marzo (cuestión de inconstitucionalidad 1494/1988), sobre redención de penas por el trabajo en establecimientos militares; STC 115/2001 de 10 de mayo (recurso de amparo 1876/1998), caso sobre la prohibición de que los militares ejerzan la acusación particular y la acción civil, cuando el inculpado es militar y existe entre ellos relación jerárquica de subordinación, que posteriormente derivará en una autocuestión de inconstitucionalidad (cuestión núm. 2707/1998, declarada extinta por inexistencia sobrevenida del objeto al decidir sobre el mismo la STC 276/2000, de 16 de noviembre, cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núm. 662, 1740, 1757 y 1758/1997); y STC 330/2005 de 15 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 2177/1998), sobre diferencias retribuidas justificadas de personal sanitario transferido a las Comunidades Autónomas.

¹⁹⁹ Respecto al funcionariado, no hay casos reseñables en este sentido en la primera época. Sí en la década de los noventa, significándose algún recurso de inconstitucionalidad. Así: STC 90/1995 de 9 de junio (recurso de amparo 1435/1992) sobre aplicación indebida por el juez de la preferencia otorgada a los funcionarios en activo en la legislación sobre arrendamientos urbanos (en concreto, el art. 64 Ley 29/1994 de 24 de noviembre de Arrendamientos Urbanos, BOE núm. 282 de 25 de noviembre de 1994); con el mismo objeto y la misma línea argumental, la STC 167/1997 de 13 de octubre (recurso de amparo 2748/1994); por su parte, la STC 134/1996 de 22 de julio (recurso de inconstitucionalidad 1054/1994) contra la Ley 21/1993 de 29 de diciembre de Presupuestos

matrimonios²⁰⁰. Sin embargo, del examen jurisprudencial realizado se desprende que no existen pautas concretas sobre una presunción de ilegitimidad similar a la de los factores diferenciales del art. 14 CE o sobre un escrutinio más estricto, más allá de un pormenorizado análisis de la finalidad perseguida por la norma que introduce ley, asimismo, de la exigencia de justificación del trato diferenciado por los órganos ejecutivos y administrativos.

En resumidas cuentas, de los referentes jurisprudenciales examinados en esta categoría de los recursos de amparo, se desprende que durante los años ochenta, el TC aplica el instrumento de la razonabilidad en unos casos y la búsqueda de la justificación de la diferencia en la causa objetiva y razonable en otros, superponiéndose ambos elementos del juicio en la mayoría de las ocasiones en torno al fundamento teleológico de la diferencia. Asimismo, introduce de forma incipiente la idea de proporcionalidad, aunque sin desligarla del amplio e indefinido elemento de la razonabilidad. Reproduce las técnicas argumentativas utilizadas en el control abstracto de constitucionalidad de las normas y sienta de origen algunos postulados destacables:

1. La afirmación de que los bienes en juego para enjuiciar la razonabilidad de la diferencia tienen que ser bienes y valores constitucionalmente protegidos.
2. La carga de demostrar la justificación y el fundamento de la diferencia por parte del órgano que la sostenga. Este postulado se puede traducir en la necesidad de motivación de las actuaciones de los órganos judiciales, administrativos o gubernativos implicados para probar que no han actuado con arbitrariedad. El postulado se conectaría con la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 CE y con la exigencia de motivación de las resoluciones judiciales del art. 120 CE.

Generales del Estado para 1994, BOE núm. 312 de 30 de diciembre de 1993; y, la STC 80/1997 de 21 de abril (recurso de amparo 2596/1996) sobre tratamiento fiscal discriminatorio.

²⁰⁰ STC 260/1988 de 22 de diciembre (recurso de amparo 359/1985) sobre pensión de viudedad derivada de convivencia extramatrimonial; STC 45/1989 de 20 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 1838/1988), sobre el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas; STC 155/1988 de 22 de julio (recurso de amparo 751/1985), sobre notificación de embargo; STC 222/1992 de 11 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 1797/1990), sobre la posibilidad de subrogarse en el arrendamiento de la vivienda tras la muerte del cónyuge; entre otras.

3. El “factor diferencial” de las categorías recogidas en el art. 14 CE: “nacimiento, raza, sexo, religión, opinión y cualquier otra condición o circunstancia personal o social”, exige un especial rigor en la búsqueda de la justificación de la diferencia, partiendo de una presunción de inconstitucionalidad de las diferencias normativas y actuaciones gubernativas justificadas en este tipo de categorías. Además, se precisa qué criterios apoyarían la inclusión de factores diferenciadores en la cláusula final del art. 14 CE para ser sometidos a este tipo de examen de igualdad mucho más minucioso y se admite por primera vez la constitucionalidad de acciones positivas para promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, marcando un cambio jurisprudencial al respecto.

ii) Aplicación judicial de la igualdad ante la ley derivada de la aplicación de una norma que establece una diferencia jurídica. El TC realiza un auténtico examen de la constitucionalidad de la norma en base al parámetro de constitucionalidad “igualdad” para determinar si existe o no una conculcación del art. 14 CE en el caso concreto. La lógica es que la ilegitimidad de la actuación de los órganos ejecutivos y jurisdiccionales proviene de la norma con rango de ley que aplican, no de su propia actuación *per se*, lo que justifica el análisis del tratamiento legislativo diferente para poder amparar a los sujetos. Si la diferencia jurídica de la que trae causa el tratamiento distinto presenta tal entidad que genera dudas en la Sala que conoce del amparo, este modo de actuar puede terminar en una cuestión interna de inconstitucionalidad, lo que ha sido poco frecuente en la práctica, dada la presunción de constitucionalidad que opera en favor del legislativo²⁰¹; o, lo que es más habitual, en una sentencia interpretativa que determina como se ha de entender o aplicar la norma que justifica por qué no se ha producido una lesión de la igualdad que merezca un amparo constitucional²⁰².

²⁰¹ Confirmando esta presunción de inconstitucionalidad, *vid.* la STC 82/2016 de 21 de enero (recurso de inconstitucionalidad núm. 1424/2014), FJ 4.

²⁰² A mayor abundamiento sobre este tipo de sentencias interpretativas, *cfr.* DÍAZ REVORIO, F.J., *Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional: significado, tipología, efectos y legitimidad, análisis especial de las sentencias aditivas*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2001. También, BERCHOLC, J.O., *La producción del Tribunal Constitucional de España a través del control de constitucionalidad*, Titant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 139-152. Como ejemplo, la STC 62/1983 de 11 de julio (recurso de amparo 218/1982), FJ 4, párrafo 3.

Dentro de esta segunda categoría de aplicación judicial de la igualdad ante la ley en sentido amplio, se ubica aquella casuística que examina la diferencia proveniente de la aplicación de una norma preconstitucional. Estos casos son un número reducido y tienen lugar mayoritariamente en los primeros años de vida del TC. Implican un control abstracto de la norma preconstitucional a través del control concreto del recurso de amparo²⁰³. En el análisis de los recursos de amparo que extienden sus argumentos al examen de la constitucionalidad de la normativa preconstitucional, no se aprecia ningún elemento divergente en el *iter* procedimental del juicio de igualdad que se conforma en torno al control abstracto de la igualdad. La disonancia se produce en los efectos del control concreto, que obviamente son más limitados que la expulsión de la norma del ordenamiento jurídico que puede provocar el control de legitimidad constitucional.

En definitiva, en los supuestos que por diversas vicisitudes procesales terminan como recursos de amparo ante el TC, en los que la aplicación judicial de la ley se basa en una norma jurídica que establece una clasificación legislativa, es decir, en los que el tratamiento diferente no proviene directamente de la actuación de la autoridad judicial que aplica la norma, sino de la propia ley que establece el tratamiento diferente, se observa una aplicación del juicio de igualdad coincidente en todos sus elementos y en todos sus tanteos interpretativos, con el control de constitucionalidad de las normas que utiliza la igualdad como parámetro de validez:

1. Comparabilidad de situaciones jurídicas.
2. Finalidad legítima perseguida con la clasificación (racionalidad).
3. Adecuación de la clasificación a la finalidad (razonabilidad) o explicación razonable del porqué de la medida.
4. Proporcionalidad de los medios y los fines.

Estamos ante un control abstracto de la igualdad a través de un control concreto desde el punto de vista formal, cuya única divergencia respecto al control abstracto descansa en los efectos, atendida la diferente naturaleza de uno y otro procedimiento. En estos casos se hace una utilización explícita del canon de la admisibilidad de la diferencia como preludio de la protección de los

²⁰³ 203 STC 19/1982 de 5 de mayo (recurso de amparo 398/1981), FJ 3; STC 7/1982 de 26 de febrero (recurso de amparo 88/1981), FJ 2.

derechos fundamentales de las personas. Esto sucede en un número minoritario de casos en los que el TC entiende que debe pronunciarse sobre la legitimidad constitucional de una disposición normativa con rango de ley aplicable al supuesto de hecho antes de dar respuesta a la protección demandada por los recurrentes en amparo. No se trata de resolver los recursos de amparo que comprometen a la igualdad aplicando la fórmula del control como veíamos en el epígrafe previo, pues el TC basa el otorgamiento o denegación del amparo en la igualdad en la aplicación de la ley en sentido estricto, esto es, a partir del uso de otra resolución judicial como término de comparación (juicio triádico). De lo que se trata es de “validar” la constitucionalidad de la norma que genera con su aplicación consecuencias jurídicas desiguales o discriminatorias según la parte recurrente, para luego entrar a resolver sobre el amparo. La pauta es validar la constitucionalidad a través del juicio de igualdad en abstracto para luego admitir o no la lesión del derecho subjetivo. El reducido número de recursos de amparo que utilizan esta metodología argumentativa arrojan un resultado favorable a la constitucionalidad de la norma implicada²⁰⁴.

3. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LAS APORTACIONES DE LOS RECURSOS DE AMPARO

El enjuiciamiento de la igualdad a través de los recursos de amparo del TC ha contribuido a fijar el contenido de la noción de la igualdad y a perfilar las técnicas interpretativas del TC cuando aplica la igualdad como parámetro de control de la constitucionalidad, sobre todo en los primeros años (introduciendo *elementos del juicio*, connotaciones a su naturaleza como *derecho público subjetivo* y *límite para los poderes públicos*, así como también, clasificando la *igualdad en la aplicación de la ley y en el contenido de la ley*); y, posteriormente, asentando por repetición los mecanismos de aplicación del juicio de igualdad. Así las cosas, parece oportuno hacer unas consideraciones finales sobre los postulados que se han revelado significativos en sede de amparo y que pueden resultar útiles para un mejor entendimiento de la utilización de la igualdad como parámetro de control de la constitucionalidad.

Existe un sesgo entre la aplicación judicial en sentido estricto de la igualdad ante la ley y su aplicación en sentido amplio. En la primera categoría el

²⁰⁴ Por todas, la STC 180/1985 de 19 de diciembre (recurso de amparo 615/1985), FFJJ 1 a 3 como clara evidencia de este reducido número de supuestos.

margen de maniobra del TC se ve limitado al propio mecanismo del modelo aplicativo que ha establecido y seguido de forma más o menos rigurosa desde sus inicios. En cambio, en la segunda categoría, circunscrita mayoritariamente (pero no necesariamente) al ámbito del tratamiento jurídico diferenciado, su esfera de actuación es mucho más amplia y versátil. Es donde se produce la absorción de las técnicas interpretativas, donde se tantea la hermenéutica y donde con mayor plasticidad el TC se adentra en su función integradora del ordenamiento jurídico y constructiva de la igualdad.

En la tutela del derecho subjetivo a la igualdad por parte del TC en los supuestos de aplicación de la ley por parte de los órganos jurisdiccionales en sentido estricto (“vinculación al precedente”), el TC asume un papel secundario respecto al poder judicial en el respeto y coherencia de otros principios constitucionales, como son, la independencia judicial (art. 117.1 CE), la sujeción de jueces y tribunales única y exclusivamente al imperio de la ley (arts. 9.1, 9.3 y 117.1 CE), la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) y la necesidad de motivación judicial (art. 120.3 CE).

La aplicación de la igualdad en este tipo de supuestos responde a una concepción formal de igualdad jurídica, que aplica el juicio triádico, basado en la existencia de un término de comparación perfectamente definido en sus caracteres de idoneidad y adecuación, y que, lo único que prohíbe es la arbitrariedad por parte del órgano jurisdiccional que la aplica.

La concepción de la igualdad en este sentido, que se explica en el párrafo anterior, es “formalista” porque pretende prohibir la aplicación de la ley por el poder judicial de forma que se contradiga lo estipulado en art. 14 CE o que se establezcan diferencias no contempladas por el legislador, de modo que el control del TC descansa únicamente sobre la motivación y razonamiento de la interpretación judicial que ya no admita correctivos por el propio sistema de recursos establecido legalmente. El control del TC no incide directamente en el contenido material de las relaciones jurídicas contrapuestas. Lo contrario convertiría al TC, según él mismo tiene declarado, en una especie de tribunal de casación y esto no es compatible con su naturaleza extraordinaria de guardián e intérprete de la Constitución²⁰⁵.

Por esta razón, en los supuestos de “vinculación al precedente” se limita a ejecutar de forma mecánica el modelo aplicativo del *tertium comparationis*, sin

²⁰⁵ STC 16/1994 de 20 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 41/1990), FJ 5.

adentrarse (salvo excepciones) en la concepción material de la igualdad. Esto nos lleva a considerar que la aplicación judicial de la igualdad ante la ley en sentido estricto, que es aquel tipo de impugnación ante el TC que recae sobre una resolución judicial a la que se contraponen una u otras en sentido contradictorio del mismo órgano jurisdiccional, responde a un “control mecánico” por parte del TC, perfectamente tasado en un modelo aplicativo que ha permanecido invariable a lo largo de los años²⁰⁶.

Este tratamiento mecánico de la igualdad se aprecia en los propios resultados que provoca la estimación de la vulneración de la igualdad por los órganos judiciales. El otorgamiento del amparo implica retrotraer las actuaciones al momento procesal en el que éste ocasionó la lesión para que repare el derecho de la parte recurrente en el amparo, bien mediante el reconocimiento de las pretensiones del actor manteniendo el criterio aportado como término de comparación, bien mediante la motivación razonada y fundamentada de su cambio de criterio²⁰⁷.

En cambio, en los supuestos de aplicación judicial de la ley en sentido amplio, en los que subyace un tratamiento jurídico diferente operado por órganos administrativos o gubernativos, o una clasificación legislativa previa, la versatilidad del juicio de igualdad despliega toda su eficacia en lo que a técnicas interpretativas se refiere. En este ámbito hay aportes interesantes en torno a la idea de “razonabilidad”, de la “causa objetiva y razonable”, una incipiente introducción de la idea de “proporcionalidad” y todo un conglomerado hermenéutico sobre la diferencia, la desigualdad, la discriminación, la trascendencia o relevancia jurídica del elemento diferenciador o la mayor rigurosidad del “factor diferencial”. Aunque estos aportes introductorios se producen mayoritariamente en la primera década de actividad del TC, los recursos de amparo de los años sucesivos continuarán aplicando los elementos

²⁰⁶ Por todas, vid. la STC 120/2019 de 28 de octubre (recurso de amparo núm. 4763/2017), FJ 3.

²⁰⁷ STC 2/1983 de 24 de enero (recurso de amparo 46/1982), FJ 7; y, STC 63/1984 de 21 de mayo (recurso de amparo 397/1983), FJ 4, 2º párrafo: “(...), el restablecimiento de la igualdad se produce mediante un mandato al órgano judicial para que proceda a un nuevo enjuiciamiento manteniendo la misma postura que venía sosteniendo con anterioridad o justificando el cambio de criterio, pues ambas vías son aptas para reparar la vulneración constitucional y restaurar la primacía de la propia CE”.

del juicio de la igualdad y afirmando los límites del tratamiento jurídico diferente²⁰⁸.

Como elemento central distintivo de este tipo de casos respecto al control abstracto de la igualdad hay que señalar el diferente alcance de los efectos que produce el fallo de la resolución del TC en uno y otro caso.

El efecto que producen este tipo de sentencias en el caso de estimarse la vulneración de la igualdad y otorgarse el amparo constitucional, no es la expulsión de la norma del ordenamiento jurídico como sucedería en un recurso o cuestión de inconstitucionalidad, sino que lo que se busca es, como en cualquier amparo (art. 55 LOTC), además de la declaración de nulidad de la decisión, acto o resolución impugnado y del reconocimiento del derecho a la igualdad, el restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho o libertad con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación. Sin embargo, aún de esta forma el TC contribuye a concretar materialmente a la igualdad.

Señala el TC que su misión, en estos casos no es examinar “la suficiencia o insuficiencia del fundamento dado a la diversidad de trato”, sino sólo determinar “si existe para la diferente aplicación judicial de la norma ese fundamento”²⁰⁹. Aquí observamos una clara diferencia con el control abstracto de la igualdad, que entra de lleno en el fundamento de la diversidad del trato jurídico. Si bien es cierto que esta diferencia es más teórica que práctica, pues en los argumentos de las sentencias, esta línea es permeable y se traspasa con facilidad.

De una forma indirecta el “fundamento para la diferente aplicación judicial de la ley” también contribuye a dotar de contenido material a la igualdad. Esto sucede sobre todo en aquellos casos en los que la aplicación judicial de la igualdad deriva de una norma que contiene una clasificación legislativa. Pues en ellos, a veces el TC entra a valorar la constitucionalidad de la norma con carácter previo al juicio de su aplicación y, otras veces, aunque no lo señale, hace un examen tan pormenorizado que su alusión final a lo que es o no de su competencia queda eclipsada por la interpretación de la igualdad que presenta y

²⁰⁸ Como muestra, *vid.* la STC 194/2014 de 1 de diciembre (recurso de amparo núm. 6654/2012); la STC 1497/2012 de 18 de diciembre (recurso de amparo núm. 5542-2016); y, la STC 111/2018 de 17 de octubre (recurso de amparo núm. 4344/2017).

²⁰⁹ STC 30/1987 de 11 de marzo (recurso de amparo 230/1986), FJ 2. En la misma línea la STC 63/1984 de 21 de mayo (recurso de amparo 397/1983), FJ 4, y todas las posteriores que a ésta reproducen.

que resulta asumida sin vacilaciones por el órgano jurisdiccional al que se retrotraen las actuaciones, encargado de reparar el derecho violado para hacer efectivo el amparo. Esta reparación será, sin duda, conforme al contenido material que haya dado el TC en sus argumentos valorativos.

Todos los casos en los que subyace una norma con una clasificación legislativa presentan una mayor profundidad en el nivel argumentativo del TC. Igual sucede con aquellos en los que el factor diferencial es alguna de las categorías sospechosas de discriminación recogidas en el art. 14 CE. La modulación de los fundamentos jurídicos es distinta según que se impugnen uno u otro tipo de actos y según los elementos del juicio en juego en la realidad política y social operante²¹⁰.

En cualquier caso, la argumentación jurídica del TC no es una ciencia exacta y, no faltan ocasiones, en las que razones de oportunidad política y social influyen o aconsejan adentrarse en un examen más pormenorizado o en una justificación más extensa para admitir o inadmitir un tratamiento jurídico diferente.

III. INFLUENCIAS EXTERNAS

Del conjunto jurisprudencial iniciado con el primer juicio de igualdad contenido en la STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1980) y de los sucesivos referentes citados que reproducen su argumentación o coadyuvan a introducir y definir sus elementos del juicio, bien sea a partir de los aportes de amparo, bien a través del control de constitucionalidad en sentido propio, se extraen dos consecuencias significativas:

1. La introducción del principio de proporcionalidad y la aplicación de la igualdad como medida de constitucionalidad del tratamiento jurídico diferente se originan simultáneamente.
2. La introducción de la proporcionalidad y del juicio de igualdad para determinar la legitimidad constitucional del tratamiento jurídico

²¹⁰ A modo ejemplificativo de lo ya señalado en epígrafes anteriores sobre la cuestión, *cfr.* STC 122/1984 de 14 de diciembre (recurso de amparo 88/1984), FJ 2, versus, STC 180/1985 de 19 de diciembre (recurso de amparo 615/1985). En la primera no entra a calificar la constitucionalidad de la norma implicada con carácter previo al juicio de su aplicación; en cambio, en la segunda sí lo hace.

diferente se produce por influencia de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Antes de analizar los elementos del juicio de la igualdad utilizados por el TC, conviene hacer algunas consideraciones previas que permitan evidenciar estas dos consecuencias y asentar las premisas que sustentarán el posterior análisis de los elementos del juicio.

1. LA INTRODUCCIÓN DE LA PROPORCIONALIDAD POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En el primer juicio de igualdad que efectúa el TC en la STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1980) se introduce la idea de proporcionalidad cuando el TC exige como parte del enjuiciamiento sobre la legitimidad constitucional de un trato jurídico diferente, que exista una “razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y los fines perseguidos”²¹¹.

Lo cierto es que más que introducir una primera noción del principio de proporcionalidad en el juicio de igualdad, cabría decir que el juicio de igualdad del TC en el control de constitucionalidad de las normas está imbuido desde sus orígenes de la idea de proporcionalidad. Sin perjuicio de que esta idea se constata en la evolución del principio de igualdad y del principio de proporcionalidad a lo largo del tiempo y que sea abordada en una parte más avanzada de este trabajo, vertemos esta afirmación en base a la jurisprudencia constitucional citada como referente en esta primera época.

Si este estudio partiese de la óptica de la proporcionalidad y no de la igualdad, habría que afirmar en sentido inverso que la primera sentencia del TC en donde se aplica una primera versión de la idea de proporcionalidad es la STC 22/1981.²¹² Es decir, la primera vez que el TC aplica la noción de proporcionalidad

²¹¹ STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1980), FJ 3.

²¹² Se trata de una “primera versión de la idea de proporcionalidad”, dado que la canonización del principio por parte del Tribunal Constitucional se producirá años después, a mediados de los 90, mediante tres emblemáticas sentencias que nada tienen que ver con la igualdad: STC 66/1995 de 8 de mayo (recurso de amparo 1693/1992), sobre el derecho de reunión; STC 55/1996 de 28 de marzo (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 961/1994, 1125/1995 y 2736/1995), cuestionando algunos preceptos de la Ley Orgánica 8/1984, de 26 de diciembre, por la que se regula el régimen de recursos en caso de objeción de conciencia, su régimen penal, y se deroga el art. 45 de la LOTC 2/1979, de 3 de octubre, (BOE núm. 311 de 28 de diciembre de 1984) por posible

es en relación al art. 14 de la Constitución y en concreto, en el control de constitucionalidad de las normas usando como parámetro este precepto: igualdad en el contenido de la ley, posible admisión del tratamiento jurídico diferenciado. Las siguientes ocasiones en las que el TC utiliza la técnica de la proporcionalidad es en relación con la misma temática y en concreto, en las resoluciones que hemos catalogado a lo largo de esta investigación como *leading cases* de esta primera época. Así, los pronunciamientos de la STC 34/1981 de 19 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 48/1981); la STC 75/1983 de 3 de agosto (cuestión de inconstitucionalidad 44/1982); y, la STC 6/1984 de 24 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 515/1982).

La primera sentencia donde se alude a la posible conculcación del principio de igualdad y de no discriminación del art. 14 CE en sede de amparo es en un supuesto relativo a la integración del recurrente en el Cuerpo de Catedráticos Numerarios de Escuelas Universitarias (STC 93/1984 de 16 de octubre, recurso de amparo 412/1983), donde se emula y cita a la STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1981)²¹³, ya que la controversia gira en torno al tratamiento jurídico diferente otorgado por la Administración en aplicación de una norma reglamentaria que establece una clasificación legislativa previa a la aplicación administrativa.

Asimismo, al margen del principio de igualdad, la idea de “proporcionalidad” por influencia del TEDH²¹⁴ se utiliza también en los recursos de amparo, extendiéndose a la interpretación de otros derechos fundamentales con posterioridad a las STC 22 y 34/1981²¹⁵. Así, en la STC 62/1982 de 15 de

conculcación de los arts. 1.1, 9.3 y 10.1 CE; y, STC 207/1996 de 16 de diciembre (recurso de amparo 1789/1996), relativa a los derechos de integridad física e integridad moral.

²¹³ STC 93/1984 de 16 de octubre, recurso de amparo 412/1983), FJ 3.

²¹⁴ Un ejemplo de Sentencia del TEDH de esta primera época donde se hace un uso bastante definido del principio de proporcionalidad en un caso que no involucra a la igualdad, es la Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 7 de diciembre de 1976, caso *Handyside* contra el Reino Unido (Sentencia núm. 5493/1972), relativa a la libertad de expresión. En esta resolución, el TEDH define los contornos de la cláusula “*necessary in a democratic society*”, refiriéndose a la relación entre los medios y fines con la palabra “*proportionate*” (§42-59). Para una mayor profundización sobre la relación de estos conceptos, *vid.* FASSBENDER, B. “El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998, pp. 54-65; y, MCBRIDE, J., “Proportionality and European Convention on Human Rights”, en ELLIS, E., *The principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Hart Publishing, Oxford-Portland Oregon, 1999, pp. 33-35.

²¹⁵ Sobre la introducción y alcance del principio de proporcionalidad e la jurisprudencia constitucional española con carácter general, *cfr.* GONZÁLEZ BEILFUSS, M., *El principio de*

octubre (recursos de amparo acumulados núm. 185/1980 y 402/1981), sobre la libertad de expresión limitada por razones de moralidad en un proceso público, haciendo constar la remisión a la jurisprudencia de Estrasburgo y siendo la más temprana de todas²¹⁶.

En el ámbito del control de constitucionalidad un poco más tardíamente, se utilizará también la técnica de la proporcionalidad en relación con otros derechos, por ejemplo, en la STC 178/1985 de 19 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad núm. 274/1983) que analiza la constitucionalidad del art. 1335 del CC (invalidez de capitulaciones matrimoniales) respecto a la tutela judicial efectiva del art. 24 CE²¹⁷. Y, la STC 199/1987 de 16 de diciembre (recursos de inconstitucionalidad acumulados 285 y 292/1985) sobre la libertad de expresión del art. 20.4 CE en relación con algunos preceptos de la Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución²¹⁸. Ambas son la jurisprudencia más temprana que aplica la proporcionalidad en consonancia con otros derechos fundamentales sin involucrar a la igualdad. Como se constata son posteriores a la aplicación de la proporcionalidad en materia de igualdad, ya que no aparecen hasta el segundo lustro de vida del TC.

Por tanto, la introducción del principio de proporcionalidad, aunque sea en un estadio muy germinal, surge paralela al juicio de igualdad. Esto no obsta a que en el juicio de igualdad el elemento central sea la razonabilidad ni a que la noción de proporcionalidad esté impregnada de razonabilidad. Ya hemos constatado en todo lo expuesto hasta ahora que la proporcionalidad y la razonabilidad se superponen y se confunden en la primera década tanto en las tutelas de amparo por posible conculcación del art. 14 CE, como en el control abstracto de la igualdad. De hecho, las resoluciones que se han citado en este epígrafe que no involucran al principio de igualdad también utilizan

proporcionalidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2015, p. 23.

²¹⁶ STC 62/1982 de 15 de octubre (recursos de amparo acumulados núm. 185/1980 y 402/1981), FJ 2, 3 y 5.

²¹⁷ STC 178/1985 de 19 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad núm. 274/1983), FJ 3.

²¹⁸ Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución (BOE núm. 3 de 3 de enero de 1985, disposición derogada). *Vid.* STC 199/1987 de 16 de diciembre (recursos de inconstitucionalidad acumulados 285 y 292/1985), FJ 12.

indistintamente los términos “razonabilidad” y “proporcionalidad”.²¹⁹ Tampoco significa que el principio de proporcionalidad no haya evolucionado como técnica de resolución de conflictos de derechos fundamentales. Lo contrastado hasta ahora simplemente implica que la introducción del principio de proporcionalidad se produce conjuntamente a la aplicación de la igualdad.

No pasa desapercibido el hecho de que la introducción de la proporcionalidad se hace por la remisión que el art. 10.2 CE hace al Convenio Europeo de los Derechos Humanos y a otros tratados internacionales suscritos por España en la materia, y, en concreto, a través de la recepción de la jurisprudencia del TEDH²²⁰. Aunque con diferencias y matizaciones, debidas a la diferente configuración normativa y al distinto contexto de aplicación del Convenio Europeo y del ordenamiento jurídico español, el TC acoge esta técnica interpretativa de forma poco convencional en esta primera época, haciendo un uso del principio adaptado a sus propias necesidades, de igual forma a como lo hace en su ámbito de aplicación el propio TEDH²²¹. Como ya se ha señalado, esta circunstancia puede encontrar su justificación en el hecho de que el Tribunal Constitucional apenas empieza a funcionar, y en que no cuenta todavía con un cuerpo de doctrina propia que alumbre la línea interpretativa a seguir. Sea como fuere, la inclinación inicial que la doctrina del TC profesa a la jurisprudencia de Estrasburgo²²² marcó la pauta determinante en la ecuación “igualdad/proporcionalidad”, al menos en estos primeros años del devenir del TC.

²¹⁹ Así lo ha constatado también el profesor MARKUS GONZÁLEZ BEILFUSS en: GONZÁLEZ BEILFUSS, M., *ob. cit.*, pp. 19-23.

²²⁰ Un marco general sobre la jurisprudencia del TEDH en aplicación del principio de proporcionalidad con especial mención a la igualdad, en CHANO REGAÑA, L., “Igualdad y principio de proporcionalidad en el Derecho Europeo: Especial referencia a los derechos fundamentales”, *Revista Universitaria Europea*, núm. 23, 2015, pp. 160-164.

²²¹ MCBRIDE, J., *ob. cit.*, pp. 23-35.

²²² Sobre la fascinación e inclinación inicial del TC respecto a la jurisprudencia del TEDH, *vid.* MARTÍN RETORTILLO, L., “La recepción por el Tribunal Constitucional de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos”, *Revista de la Administración Pública*, núm. 137, 1995, pp. 7-29.

2. LA INFLUENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS EN LOS PRIMEROS JUICIOS DE IGUALDAD DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Una primera aproximación al juicio de igualdad en la jurisprudencia del TEDH a la que remite el TC español, arroja que la estructura del juicio de igualdad se articula en dos fases: una primera, que analiza si existen dos situaciones jurídicas comparables; y, una segunda, en la que, una vez constatada la existencia de los supuestos de hecho análogos, se centra en buscar la finalidad de la diferencia, la adecuación de la medida a dicha finalidad y la relación de proporcionalidad entre los medios empleados y los fines perseguidos.

Este *iter* procedimental puede encontrarse de forma clara y más asentada en la jurisprudencia del TEDH de los años noventa. Como muestra, la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, STEDH) de 29 de abril de 1999 (caso *Chassagnou* y otros contra Francia)²²³ donde una ley francesa obligaba a los dueños de parcelas de caza inferiores a 20 hectáreas a traspasar sus derechos a la Asociación de caza, mientras que a los que superaban las 20 hectáreas no los obligaba. El Tribunal comprueba primero que son dos realidades comparables, aplica después el test de proporcionalidad alemán en todos sus estadios y, finalmente, constata la discriminación²²⁴.

En una argumentación más temprana en el tiempo y, por tanto, inspiración para el TC (que alude directamente a la fórmula interpretativa del TEDH), encontramos otras resoluciones del Tribunal de Estrasburgo que, aunque no cita específicamente el TC en el primer juicio (STC 22/1981), se recogen en otras sentencias posteriores, también *leading cases* en la materia²²⁵. Entre estas resoluciones, los principales referentes jurisprudenciales a los que remite la

²²³ Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 29 de abril de 1999, caso *Chassagnou* y otros contra Francia (Sentencias núm. 25088/1994, 28331/1995 y 28443/1995). Aunque esta sentencia sea posterior a la STC 22/1981, se cita como ejemplo de aplicación por el TEDH al resolver sobre la posible conculcación de la igualdad y sobre la admisibilidad de trato jurídico diferente, por su claridad expositiva y sistemática respecto a los criterios interpretativos utilizados.

²²⁴ Para una mayor profundización en el tema, *vid.* FERNÁNDEZ SEGADO, F., "El principio de igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", en AA.VV., *El principio de igualdad en la Constitución Española. XI Jornadas de Estudio sobre la Constitución Española*, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, España, 1991, pp. 777-836.

²²⁵ Por ejemplo, en la STC 34/1981 de 10 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 41/1981), FJ 3.C); o, en sede de amparo respecto al tratamiento jurídico diferente, la STC 53/1982 de 23 de julio (recurso de amparo 56/1982), FJ 3, párrafo 1º.

doctrina del TC de esta época son tres²²⁶: la STEDH de 23 de julio de 1968 (caso relativo a ciertos aspectos del régimen lingüístico en Bélgica)²²⁷; la STEDH de 27 de octubre de 1975 (caso del Sindicato Nacional de la Policía Belga)²²⁸; y, la STEDH de 6 de febrero de 1976 (caso del Sindicato Sueco de Conductores de Locomotoras)²²⁹. A continuación, se analizan los tres referentes con el objeto de determinar qué elementos del juicio ha incorporado el TC.

STEDH de 23 de julio de 1968 (caso relativo a ciertos aspectos del régimen lingüístico en Bélgica). Se trata de la más significativa, por ser la primera de ellas y por las reiterativas alusiones a la misma. En este caso, los demandantes recurren contra la legislación belga sobre el régimen lingüístico, por entender que viola el artículo 2 del primer Protocolo Adicional del CEDH²³⁰, ya que, a su juicio, restringe discriminatoriamente la posibilidad de dar una enseñanza en lengua francesa a sus hijos e hijas, que residen en la zona holandesa de Bélgica. Entienden que el artículo citado debe interpretarse en el sentido “positivo” de obligar al Estado a actuar para suprimir esa discriminación. De lo contrario, puede verse involucrado el art. 14 del Convenio relativo al principio de igualdad y no discriminación²³¹. Aunque los demandantes no son muy minuciosos en sus alegaciones a la posible discriminación, entiende el TEDH que se trata de un caso que incide de lleno en el art. 14 del Convenio, ya que nos encontramos ante un

²²⁶ Otros ejemplos pertenecientes a la misma época y resolviendo bajo los mismos criterios que los tres referentes analizados en el cuerpo del escrito son: Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 7 de diciembre de 1976, caso *Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen* contra Suecia (Sentencia núm. 5095/1971); Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 26 de abril de 1979, caso *The Sunday Times* contra el Reino Unido (Sentencia núm. 6538/1974); Sentencia de la Gran Sala de 29 de noviembre de 1983, caso *Van der Mussele* contra Bélgica (Sentencia núm. 8918/1980); y, Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 28 de noviembre de 1984 (caso *Rasmussen* contra Dinamarca, Sentencia 8777/1979).

²²⁷ Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 23 de julio de 1968, caso relativo a ciertos aspectos del régimen lingüístico en Bélgica contra Bélgica (Sentencia núm. 1474/1962).

²²⁸ Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 27 de octubre de 1975, caso del Sindicato Nacional de la Policía Belga contra Bélgica (Sentencia núm. 4464/1970).

²²⁹ Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 6 de febrero de 1976, caso del Sindicato Sueco de Conductores de Locomotoras contra Suecia (Sentencia núm. 5614/1972).

²³⁰ Art. 2 del Protocolo Adicional núm. 1 al CEDH: “A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción. El Estado, en el ejercicio de las funciones que asuma en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas.”

²³¹ Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 23 de julio de 1968, caso relativo a ciertos aspectos del régimen lingüístico en Bélgica contra Bélgica (Sentencia núm. 1474/1962), §2-4.

supuesto de diferente trato jurídico a los menores, según el lugar donde residen²³². El TEDH parte de dos situaciones comparables para constatar la diferencia de trato jurídico; a continuación, analiza la medida legítima perseguida con la diferencia jurídica y los efectos que produce tal diferencia para ver si son desproporcionados. Su juicio se centra en dos elementos: “finalidad perseguida por el legislador” y “efectos que produce la medida”, debiendo mediar una “razonable relación de proporcionalidad” entre unos y otros. Son los mismos pasos que ha seguido el primer juicio de igualdad que hemos analizado (STC 22/1981). Se comprueba, por tanto, que existe un paralelismo en la técnica argumentativa seguida por ambos Tribunales. En esta primigenia sentencia del año 1968 el TEDH no incide en la fase de “necesidad” del principio de proporcionalidad, algo lógico si tenemos en cuenta que estamos en una fase muy temprana de absorción del principio²³³. No obstante, la necesidad de la medida puede entreverse en la fórmula “principios que generalmente prevalecen en las sociedades democráticas”, pues podría entenderse que el TC aplica por analogía el condicionante exigido para la limitación legítima de algunos de los derechos contenidos en el apartado 2º de los arts. 8 a 11 del Convenio y 2.3 del Protocolo Adicional núm. 4 CEDH, que explícitamente señalan que “el ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la Ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, (...)”. Entiende el Tribunal de Estrasburgo por medidas necesarias, aquellas estrictamente indispensables para el cumplimiento del fin legítimo perseguido por el legislador sin que se produzcan efectos excesivamente gravosos para la posición jurídica comparada. Las palabras de esta Sentencia del TEDH son reproducidas literalmente por el TC en la STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de

²³² Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 23 de julio de 1968, caso relativo a ciertos aspectos del régimen lingüístico en Bélgica contra Bélgica (Sentencia núm. 1474/1962), Apartado B), §10: “Importa, por tanto, buscar los criterios que permitan determinar si una diferencia de trato dada, relativa, por supuesto, al ejercicio de uno de los derechos y libertades reconocidas, contraviene o no el artículo 14. A este respecto, el Tribunal, siguiendo en la materia los principios que se deducen de la práctica judicial de un gran número de países democráticos, cuando la distinción carece de justificación objetiva y razonable considera que la igualdad de trato queda violada. La existencia de una justificación semejante debe apreciarse en relación con la finalidad y los efectos de la medida examinada en atención a los principios que generalmente prevalecen en las sociedades democráticas. Una diferencia de trato en el ejercicio de un derecho consagrado por el Convenio no sólo debe perseguir una finalidad legítima: el artículo 14 se ve también violado cuando resulta claramente que no existe una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.”

²³³ Sobre la interpretación poco definida del principio de proporcionalidad en la primera jurisprudencia del TC, *vid.* MCBRIDE, J., *ob. cit.*, pp. 23-35.

inconstitucionalidad 223/1980), en la STC 34/1981 de 10 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 41/1981) y en la STC 75/1983 de 3 de agosto (cuestión de inconstitucionalidad 44/1982). Todas estas resoluciones siguen las mismas pautas interpretativas que la STEDH sobre el régimen lingüístico de la enseñanza en Bélgica e inciden en la búsqueda de la finalidad legítima perseguida por el legislador y en la proporcionalidad de los efectos que acarrearán las medidas cuestionadas. Los tres son referentes jurisprudenciales de gran relevancia jurídica. En otras palabras, *leading cases* de esta primera época.

STEDH de 27 de octubre de 1975 (caso del Sindicato Nacional de la Policía Belga). El Sindicato Nacional de la Policía Belga demanda la posible conculcación del art. 14 del CEDH en relación con la libertad sindical (art. 11 del citado Convenio²³⁴) al ser discriminatorio el hecho de que no pueden pertenecer a este Sindicato, ni el personal de la policía del Estado, ni el de la policía judicial, ni el de la gendarmería. Los efectos de la discriminación se observan según el demandante en lo relativo a las consultas estatales, que sólo se efectúan a aquellos sindicatos de mayor representatividad en el sector. La legislación belga cuestionada no reconoce el derecho de consulta de los sindicatos abiertos a la generalidad del personal, sino sólo a los de los cuerpos específicos de la policía judicial, de gendarmería y de policía provincial, excluyendo los cuerpos de policía municipal. La exclusión del sistema de consulta supondría una desventaja para el sindicato excluido (aunque no le impide el ejercicio de su función) y limitaría a los sindicatos generales respecto a aquellos de los cuerpos específicos, pues a los primeros no se les dirigirían consultas de los poderes públicos estatales²³⁵. El

²³⁴ Art. 11 CEDH: "1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar con otros sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses. 2. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la Ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos para los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía o de la Administración del Estado."

²³⁵ *Ibid.*, §48: "El Gobierno manifestó que su propósito era evitar la anarquía sindical y que estimaba necesario asegurar una política de personal coherente y equilibrada del conjunto de los funcionarios provinciales y municipales. Este fin es en sí mismo legítimo y no hay razón que induzca al Tribunal a pensar que el Gobierno haya perseguido otros fines que fueran abusivos (...). Nada prueba en particular que se haya pretendido otorgar un privilegio exclusivo a las grandes centrales sindicales por su coloración política; (...)". El Tribunal en su fallo señala que la libertad sindical no garantiza a los sindicatos el acceso a un procedimiento específico, como es la consulta. Y, respecto a la posible discriminación resuelve:

discurrir argumentativo de la resolución no profundiza en la “razonable proporcionalidad”. Parece ser suficiente con justificar la finalidad legítima, habida cuenta de que previamente se ha razonado que no hay lesión de la libertad sindical porque ésta no incluye el derecho a elegir un procedimiento específico, como sería la consulta. Esto es algo que compete al legislador de cada Estado, o, en la terminología de la jurisprudencia internacional, que está dentro de su “margen de apreciación”²³⁶. Por tanto, como los resultados no se han demostrado desproporcionados, parece que basta con demostrar la existencia de una finalidad legítima.

STEDH de 6 de febrero de 1976 (caso del Sindicato Sueco de Conductores de Locomotoras). El Sindicato Sueco de Conductores de Locomotoras es un sindicato independiente que demanda trato desigual al negarle la Oficina competente la posibilidad de suscribir un convenio colectivo, algo que sí hace con otros sindicatos no independientes. El Tribunal remite a las dos sentencias anteriores reproduciendo sus argumentos y resolviendo en el mismo sentido que en el caso del Sindicato Nacional de Policía Belga. Esto es, se desestima la pretensión del sindicato demandante atendida la existencia de una finalidad legítima y habiéndose razonado previamente que no se conculca la libertad sindical del art. 11 del Convenio y que, por tanto, no se producen efectos desproporcionados, pues la medida está dentro del “margen de apreciación de los Estados”. Este caso reproduce en lo esencial la argumentación del supuesto anterior sobre el Sindicato Nacional de la Policía belga, sin olvidar las prescripciones de la Sentencia sobre el caso del régimen lingüístico de la enseñanza en Bélgica.

De esta tríada de resoluciones se extraen varias cuestiones significativas que se podrían sintetizar en la afirmación de que el TEDH, en esta primera época que se extiende hasta la década de los noventa, aplica el principio de proporcionalidad alemán de una forma un tanto informal y adaptado a las

“El juego del artículo 14 con el 11 produciría violación siempre que existiese discriminación en el ejercicio de los derechos reconocidos en el primero de ellos. El Tribunal estima que toda desigualdad no es una discriminación y que las diferencias de trato, probadas en este caso, no implican violación siempre que sean debidas a un fin legítimo y que haya relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin, circunstancias éstas que el Tribunal considera se dan en este caso.”²³⁵ Esta resolución reproduce y cita la fundamentación de la Sentencia recaída en el caso del régimen jurídico de la enseñanza en Bélgica²³⁵. A la hora de analizar la cuestión que se le plantea, focaliza su razonamiento en la existencia de una finalidad legítima (sostenida por el Gobierno belga).

²³⁶ Sobre el “margen de apreciación de los Estados” y la cláusula condicionante de “principios necesarios en una sociedad democrática”, *vid.* FASSBENDER, B., *ob. cit.*, pp. 54-65.

particularidades propias del derecho internacional. Con estas particularidades nos referimos principalmente al respeto a la soberanía de cada Estado y a su margen discrecional de maniobra a la hora de producir legislación conforme a las demandas sociales y a la realidad jurídica de su propio territorio. Esto es, el respeto a los “principios de una sociedad democrática” y al “margen de apreciación” de los Estados.

La doctrina del “margen de apreciación” es un elemento del juicio importante en la jurisprudencia del TEDH en aquellos casos en los que debe enjuiciar sobre los límites al poder legislativo. En estos supuestos, el TEDH para analizar la proporcionalidad de una medida restrictiva de un derecho reconocido en el CEDH, analiza las razones dadas por el Gobierno o poderes del Estado, de modo que estos justifiquen que las medidas legislativas cuestionadas por posible interferencia de los derechos fundamentales responden a los criterios de “suficiencia” y “relevancia”²³⁷, lo que en sede de igualdad equivale a que la diferencia jurídica sea “necesaria” (en cuanto a medida de menor onerosidad imprescindible para el cumplimiento del fin legítimo que persigue) y que respondiendo a dicho fin legítimo, sea proporcionada y adecuada respecto a la relación “medios-resultados”.

El margen de apreciación de los Estados está vinculado con el respeto a los *principios que imperan en una sociedad democrática*. El TEDH ha afirmado esta vinculación y ha perfilado qué se debe entender por “margen de apreciación de los Estados” al hilo de un supuesto sobre la libertad de expresión, reconocida en el art. 10 CEDH, cuyo apartado 2º recoge expresamente la posibilidad de medidas legislativas de injerencia en la libertad de expresión, siempre que se cumpla la condición de que tales restricciones “constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática”²³⁸.

²³⁷ La versión española disponible en la base de datos del Tribunal de Estrasburgo traduce los términos como “pertinentes” y “suficientes”, pero he optado por una traducción propia literal porque me parece más significativo el vocablo original “relevant” por las connotaciones que la “relevancia jurídica” tiene en el juicio de igualdad español. En la versión oficial en inglés: “The Court must decide (...) whether reasons given by the national authorities to justify the actual measures of «interference» they take are *relevant* and *sufficient* under article 10.2.” (Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 7 de diciembre de 1976, caso *Handyside* contra el Reino Unido (Sentencia núm. 5493/1972), relativa a la libertad de expresión, §50; la cursiva es mía).

²³⁸ Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 7 de diciembre de 1976, caso *Handyside* contra el Reino Unido (Sentencia núm. 5493/1972), relativa a la libertad de expresión, §48 y §49: “(...) el artículo 10.2 reserva a los Estados contratantes un margen de apreciación. Al tiempo se concede este margen de apreciación al legislador nacional («previstas por la ley») y a los órganos,

Este mismo condicionante en el caso de interferencia se recoge en el derecho al respeto a la vida privada y familiar (art. 8 CEDH), en la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 9 CEDH), en la libertad de expresión del art. 10 CEDH (ya citado), en la libertad de reunión y de asociación (art. 11 CEDH) y en la libertad de circulación del art. 2.3 del Protocolo Adicional núm. 4 del citado Convenio. La cláusula “*necessary in a democratic society*” no se recoge en el art. 14 CEDH respecto a la igualdad y no discriminación, pero esto no significa que en su jurisprudencia sobre igualdad el TEDH no utilice la doctrina del “margen de apreciación” y justifique sus decisiones “en el respeto a los principios que inspiran una sociedad democrática”, como ya hemos visto en el caso de la enseñanza lingüística en Bélgica²³⁹ y en el caso del Sindicato Nacional de la Policía Belga²⁴⁰.

En resumidas cuentas, el TEDH, en su función de supervisión del derecho de los Estados, aplica el principio de proporcionalidad con el objeto de limitar la discrecionalidad legislativa y judicial de los Estados firmantes del CEDH. No obstante, en este desempeño ha desarrollado una política de autocontención (“*self-restraint*”)²⁴¹, considerando desproporcionadas pocas medidas adoptadas por los Estados, ya que en la mayoría de las ocasiones prima el margen de apreciación de los Estados, reduciéndose su argumentación a verificar que existe

especialmente a los judiciales, llamados a interpretar y aplicar las leyes en vigor (...). El artículo 10.2 no atribuye, sin embargo, a los Estados contratantes un poder ilimitado de apreciación. (...). Su función supervisora impone al Tribunal prestar una atención extrema a los principios propios de una «sociedad democrática». (...) toda formalidad, condición, restricción o sanción impuesta en la materia debe ser proporcionada al fin legítimo que se persigue”.

²³⁹ Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 23 de julio de 1968, caso relativo a ciertos aspectos del régimen lingüístico en Bélgica contra Bélgica (Sentencia núm. 1474/1962), Apartado B), §10: “La existencia de una justificación semejante debe apreciarse en relación con la finalidad y los efectos de la medida examinada *en atención a los principios que generalmente prevalecen en las sociedades democráticas*”. La cursiva es mía.

²⁴⁰ Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 27 de octubre de 1975, caso del Sindicato Nacional de la Policía Belga contra Bélgica (Sentencia núm. 4464/1970), §49: “El Tribunal considera que la uniformidad de dicho criterio no justificaría la conclusión de que el Gobierno hubiera traspasado los *límites de su propia libertad al establecer las medidas* que ha estimado convenientes en sus relaciones con los sindicatos”. La cursiva es mía.

²⁴¹ Como muestra la Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 1 de julio de 1961, caso *Lawless* contra Irlanda (Sentencia núm. 332/1957), donde el TEDH en una interpretación restrictiva del CEDH declara conforme al mismo la actuación de los poderes públicos irlandeses respecto a un ex-miembro del IRA detenido durante varios meses sin ser puesto a disposición judicial. El Tribunal de Estrasburgo entiende que la actuación está justificada en el derecho de excepción (art. 15 CEDH) acreditada con la “situación excepcional” que vivió Irlanda en los años 1956 y 1957 respecto a la acción terrorista del IRA.

una justa causa, objetiva y razonable por parte de los poderes públicos de los Estados involucrados en cada caso. En el ámbito de la igualdad este margen es amplio, ya que depende del contexto del propio Estado y de la consideración de las circunstancias que califican como relevante la diferencia y que la justifican. Además, el margen de apreciación puede ser divergente en función del ordenamiento jurídico estatal cuestionado.

Del examen de los referentes jurisprudenciales citados se desprende que el Tribunal de Estrasburgo, en el uso de la igualdad como parámetro de control de legitimidad de las actuaciones del poder legislativo y del poder judicial de los Estados firmantes del CEDH, sigue la siguiente pauta interpretativa.

En primer lugar, sustenta su juicio de igualdad en la constatación de que existan dos situaciones comparables o análogas; y, en segundo lugar, en la comprobación de que exista una relación de razonable proporcionalidad entre los medios empleados que introducen la medida diferenciadora y la finalidad perseguida por los poderes públicos, de modo que no se generen resultados desproporcionados.

Aunque el TEDH viene aplicando con carácter general el principio de proporcionalidad alemán en todos sus estadios y con su propio fundamento normativo en etapas posteriores, en esta primera época su fundamentación se basa en la finalidad legítima de la diferencia, en su adecuación como justificación objetiva y razonable y en la “relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida”. Todo esto, desde el respeto al margen de apreciación de los Estados en la consecución de objetivos acordes con los principios que deben regir un Estado democrático.

El art. 14 CEDH señala que “el goce de los derechos y libertades reconocidos en el (...) Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna”. Por tanto, la igualdad y no discriminación presenta una naturaleza relacional incuestionable de la que parte el juicio del TEDH. El resto de los derechos involucrados en el juicio de igualdad y el contexto político y jurídico de cada Estado van a suponer divergencias en la valoración de la legitimidad del tratamiento jurídico diferente.²⁴²

El elemento central del juicio de igualdad es la finalidad legítima perseguida con la medida diferenciadora, la cual permite justificar el tratamiento

²⁴² *Ibidem.*

jurídico diferente. La finalidad perseguida por el legislativo y la justificación de los poderes públicos involucrados sobre el carácter imprescindible de la medida para la consecución del fin, son presupuestos ineludibles para aceptar por el TEDH que existe una justa causa objetiva y razonable para la adopción de la medida. Abunda la casuística en la que al Tribunal de Estrasburgo le basta con esta justificación, dando por hecho en el respeto al margen de apreciación de los Estados que los efectos de la medida son proporcionados al fin. No obstante, siempre exige la “relación de razonable proporcionalidad entre los medios y los fines”, aunque sólo en algunas ocasiones ahonde en los efectos que producen las medidas distintivas.

La “necesidad” de la medida se entiende implícita en la exigencia de que la interferencia en el derecho sea imprescindible para el cumplimiento de los fines del legislador conforme a los principios propios de un Estado democrático.

De modo esquemático, las pautas del TEDH podrían sintetizarse en lo siguiente:

1. Comprobación de dos situaciones jurídicas comparables.
2. Constatación de la existencia de una justa causa objetiva y razonable que justifique la medida diferenciadora. Para constatar la existencia de esta causa, los Gobiernos de los Estados demandados por posible vulneración del art. 14 CEDH deben alegar:
 - a) La existencia de una finalidad legítima perseguida por el legislador.
 - b) La necesidad imprescindible de la medida para el cumplimiento del fin legítimo.
3. Examen de los efectos que produce la medida diferenciadora para valorar por medio de la ponderación de los bienes en juego si el sacrificio del principio de igualdad en pro de una finalidad legítima es proporcionado, no excesivo y, por tanto, legítimo.

IV. LÍNEAS DE EVOLUCIÓN

Durante la primera década y gran parte de la segunda no se puede afirmar la existencia de un modelo aplicativo definido²⁴³, sino más bien una fluctuante fundamentación jurídica. Nuestro objeto de estudio durante los primeros años de actividad del TC ha sido un mar de resoluciones que aglutinaban técnicas interpretativas de derecho comparado, experimentaban y hasta innovaban, extrapolando las cualidades de la razonabilidad o las exigencias de justificación objetiva para conformarlas a nuestro ordenamiento jurídico y a nuestras prioridades de política social. Las líneas generales de aplicación de la igualdad por el TC se han revelado difusas y han sido difíciles de entrever entre las divagaciones y tanteos del Órgano; sin embargo, las acciones del TC poco a poco se han ido desmarcando en una pauta de actuación que muestra un determinado modelo aplicativo del juicio de igualdad.

La transformación en la doctrina del TC ha sido paulatina y progresiva. Los cambios, algunos sutiles y sólo confirmados por el trascurso del tiempo, otros evidentes, se han ido produciendo a través de líneas interpretativas versátiles a la complejidad y singularidad de los casos examinados. De manera lenta pero gradual los diversos elementos del juicio han ido cobrando entidad y significado, delimitándose los conceptos y sus premisas de aplicación. Poco a poco se han ido perfilando los contornos de un “procedimiento” más o menos ordenado de actuación. Esto es, un modelo que surge a partir de una combinación de una serie de elementos estructurados en una determinada secuenciación. Esta secuencia presenta variedades aplicativas en función de las manifestaciones concretas de igualdad que entren en juego y en función del criterio de diferenciación que utilice el legislador.

El modelo aplicativo de la igualdad al control de constitucionalidad de las normas se ha desmarcado del examen ordinario de la constitucionalidad en base al contenido esencial de los derechos. Las técnicas incorporadas del derecho comparado: la racionalidad, razonabilidad, proporcionalidad y relevancia jurídica, así como el acomodo o concordancia de los derechos, se han depurado y ajustado a las exigencias y singularidades de la revisión constitucional de la

²⁴³ Como ya se indicó en la parte introductoria de este trabajo, la expresión “modelo jurisprudencial aplicativo al juicio de igualdad” o “modelo aplicativo”, en términos abreviados, se refiere a un arquetipo reproducible en resoluciones posteriores del propio Tribunal Constitucional como método en el control constitucional de la igualdad.

igualdad. La proporcionalidad como técnica de resolución de conflictos entre derechos fundamentales y de límite a la injerencia en la actuación de los poderes públicos ha cobrado una individualidad propia cuando el bien constitucionalmente sacrificado es la igualdad formal en aras del logro de una igualdad material en el disfrute de derechos, libertades y oportunidades. Para dictaminar si una clasificación legislativa es proporcional (y por ende constitucional) se han detectado particularidades en la aplicación del principio de proporcionalidad que superan el originario test alemán de la proporcionalidad. Entre ellas, la razonabilidad y la ponderación que, en cuanto a elementos clave, juegan roles diferentes y presentan alcances y significados distintos en la implementación del método de control constitucional de la igualdad.

Llegados a este punto, en la década del 2000 nos encontramos ante una fase importante en la transformación de la igualdad. La volubilidad en el uso de los elementos de enjuiciamiento está prácticamente superada. El Órgano comienza a ser constante en el método y en los presupuestos de aplicación, e incluso se atreve a reordenar según su doctrina las fases del juicio de igualdad para dejar claro los pasos a seguir y el contenido que debe tener la igualdad del art. 14 CE²⁴⁴. Estas evidencias nos permiten afirmar que estamos ante la *estandarización* del juicio de igualdad en el control de constitucionalidad de las normas.

Por *estandarización* entendemos el proceso en virtud del cual el TC ajusta la aplicación de la igualdad como parámetro de constitucionalidad a un modelo o tipo común, dotando al juicio constitucional de la igualdad de autonomía

²⁴⁴ Por todas, STC 200/2001 de 4 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2992/1999), FJ 4. Asimismo, STC 39/2002 de 14 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 1724/1995), FJ 3; STC 96/2002 de 25 de abril (recurso de inconstitucionalidad 1135/1995), FJ 7; STC 152/2003 de 17 de julio (recurso de inconstitucionalidad núm. 3537/1999), FJ 5.c); STC 125/2003 de 19 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 5105/1997), FJ 4; STC 197/2003 de 30 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 1836/1997), FJ 3; STC 53/2004 de 15 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 2192/1995), FJ 2; STC 179/2004 de 21 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2885/2001), FJ 5; STC 213/2005 de 21 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 4441/1998), FJ 3; STC 273/2005 de 27 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 1687/1998), FJ 3; STC 38/2007 de 15 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 4831/2002), FJ 8; y, STC 59/2008 de 14 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 5939/2005), FJ 5, y, consecuentemente, todas las SSTC que la reproducen. También: la STC 41/2013 de 14 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 8970/2008), FJ 6; la STC 156/2014 de 25 de septiembre (cuestión de inconstitucionalidad 3361/2012), FJ 4; la STC 71/2016 de 14 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 389/2014), FJ 3; la STC 85/2019 de 19 de junio (cuestión interna de inconstitucionalidad 4314/2018), FJ 6; y, la STC 91/2019 de 3 de julio (cuestión interna de inconstitucionalidad 688/2019), FFJJ 4 y 10; entre otras.

propia respecto a otros preceptos constitucionales que también operan como límite a las normas dentro del bloque de la constitucionalidad y respecto de otras técnicas interpretativas y resolutivas que con carácter general aplica el TC para controlar la legitimidad constitucional de las leyes. Esta técnica autónoma y estandarizada sólo opera con carácter exclusivo y propio en aquellos casos en los que se enjuicia el respeto constitucional de una clasificación jurídica operada por el legislador que pudiera ser contraria a la igualdad en cualquiera de sus manifestaciones.

La estandarización no es fruto de una única resolución del TC, sino que es el producto de un largo proceso de transformación evolutiva, dinámica y versátil de los elementos del juicio, cuyo cambio se ha ido conformando a través de la actividad continua del TC en los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad y que, probablemente, todavía no haya terminado. La transformación se puede sintetizar en la acotación del contenido material y de la concepción de los elementos del juicio, unida a la formulación de los presupuestos fácticos de aplicación. Todo ello ha contribuido a normalizar una pauta de actuación que denominaremos “juicio de igualdad”, en el que se aplican de forma ordenada y sucesiva los elementos del juicio que se han ido configurando como idóneos para determinar la admisibilidad constitucional de las diferencias legislativas.

La primera década del milenio se inaugura con una importante sentencia en materia de igualdad que contribuye a la estandarización de un modelo aplicativo del principio de igualdad como canon de control de la constitucionalidad de las normas. Se trata de la segunda de las sentencias recaídas en la tercera década de actividad del TC y de la primera cuestión de inconstitucionalidad resuelta, la *STC 200/2001 de 4 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2992/1999)*.

El caso trae causa en la *STC 46/1999 de 22 de marzo* (recurso de amparo 2605/1996, donde se resuelve sobre la denegación discriminatoria de pensión de orfandad a un hijo adoptivo). El TC acota las posiciones jurídicas comparables en los “hijos adoptivos” y los “hijos por naturaleza”, dejando al margen cualquier otra condición en la que pudieran encontrarse los “hijos adoptivos” (FJ 2). En el FJ 6 aborda la cuestión de si efectivamente son dos posiciones jurídicas comparables por ser homogéneas o equiparables. Señala que sólo si estamos ante la adopción como una forma de filiación, puede entenderse que las situaciones jurídicas son homogéneas y, por tanto, comparables a efectos del trato jurídico diferente del art. 14 CE. Comienza señalando la libertad de configuración del

legislador a la hora de decidir si regula la adopción o no y cómo la regula, analiza la evolución jurídica de la figura en el ordenamiento jurídico español, en la jurisprudencia y en algunos instrumentos internacionales, para concluir, tras un exhaustivo examen, que efectivamente la adopción es una forma de filiación, que es homogénea y comparable a la filiación biológica. En el FJ 7 afirma que el elemento diferenciador es el “origen de la filiación”, lo cual se encuadra en una de las categorías sospechosas de discriminación del art. 14 CE. Y, además, va en contra del principio de protección de la familia, que incluye a todos los hijos e hijas con independencia de la filiación (art. 39.2 CE).

En el FJ 8, aunque ya tiene claro que el precepto es inconstitucional, se expande más en sus argumentos para cerciorarse de que no se pueda admitir una diferenciación excepcional, según la doctrina que ha citado en los fundamentos jurídicos previos. Así, desmonta las alegaciones justificadoras del Abogado del Estado sobre la libertad de configuración del legislador en las modalidades de protección de la familia y las posibles razones económicas en las que éste se haya podido apoyar para introducir la diferencia. En el FJ 9 analiza la finalidad perseguida con la medida que alega como posible el Abogado del Estado: “evitar posibles fraudes, tratándose así de impedir que la causa real de la adopción fuera la de facilitar al adoptado una pensión de orfandad en vez de constituir en realidad un vínculo jurídico de filiación.” El TC manifiesta que, aun considerando legítima dicha finalidad, la medida es irrazonable por no ser adecuada al cumplimiento del fin y, además, por provocar efectos desproporcionados, como es la lesión del deber de protección de la familia que el art. 39 CE exige a los poderes públicos²⁴⁵.

En el examen de la constitucionalidad de la medida diferenciadora destaca la observancia del juicio de igualdad en todas sus fases, con gran pulcritud y detalle. Pero, sobre todo, destaca el recorrido de la doctrina previa, que el TC recopila en un tono didáctico y ejemplificador, con multitud de citas jurisprudenciales, en un conato de sistematización de un método formal de aplicación que sirva para resolver sobre las demandas por posible conculcación de la igualdad. Su FJ 4, núcleo de la formulación del juicio ha sido citado posteriormente en 35 sentencias del TC y ha servido de basamento para cimentar el proceso de estandarización del juicio de igualdad.

²⁴⁵ STC 200/2001 de 4 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2992/1999), FJ 9, párrafo 2º.

La STC 200/2001 es más que un *leading case* en la actuación posterior del TC en materia de igualdad. Es la resolución que ordena los elementos del juicio en el control de la constitucionalidad en base a la igualdad. La resolución sirve de punto de inflexión en la configuración de un método autónomo de revisión constitucional cuando nos encontramos ante un tratamiento normativo diferente. Por esta razón, partiremos de esta fundamentación para construir los siguientes epígrafes.

Desde la perspectiva de la aplicación de la igualdad, también se han producido cambios significativos. Entre ellos, la distinción entre la cláusula de igualdad y el principio de no discriminación contenidos en el art. 14 CE.

La distinción entre la cláusula general de igualdad del art. 14 CE y el derecho de las personas a no ser discriminadas del segundo inciso del mismo precepto aparece recogida por primera vez en una resolución del TC de 1997, en concreto en la STC 126/1997 de 3 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 661/1996) al afirmar sin mayor explicación que “(...) no nos encontramos ante la cláusula general de igualdad del art. 14 C.E. sino ante uno de los concretos motivos de discriminación que dicho precepto prohíbe (...)”.²⁴⁶ En la siguiente ocasión en la que el TC refiere esta distinción, ahondando con detalle en la misma y en sus consecuencias e implicaciones a la hora de ejercer el control de la constitucionalidad, es en la STC 200/2001 de 4 de octubre,²⁴⁷ ya citada. A partir de ahí, aparece en abundante jurisprudencia,²⁴⁸ sobre todo en cita y referencia a la STC 200/2001.

Una simple ojeada al tesoro ontológico de la jurisprudencia del TC²⁴⁹ nos arroja el dato de que la diferenciación comienza a aparecer en la jurisprudencia del TC a partir de la STC 200/2001 y no antes, siendo el primer recurso de amparo

²⁴⁶ STC 126/1997 de 3 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 661/1996), FJ 8, párrafo 2º.

²⁴⁷ STC 200/2001 de 4 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2992/1999), FJ 4, a) sobre la cláusula genérica de igualdad admitiendo el trato jurídico diferente; y, FJ 4.b), sobre el principio de no discriminación.

²⁴⁸ STC 39/2002 de 14 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 1724/1995), FJ 4 y STC 59/2008 de 14 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 5939/2005), FJ 5, así como todas las sentencias que reproducen a esta última. En la década siguiente: STC 63/2011 de 16 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 6191/2001), FJ 3, b); STC 79/2011 de 6 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 12/2005), FJ 3, b); STC 117/2011 de 4 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 6725/2009), FFJJ 4, b) y 5, b); STC 171/2012 de 4 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 311/2003), FJ 4; y, STC 41/2015 de 2 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 2285/2013), FJ 4.

²⁴⁹ Disponible [en línea] en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Descriptor/Index?vista=1> (consultado el 20 de agosto de 2019).

que alude a esta distinción del año 2006,²⁵⁰ en contra de lo que en un principio pudiera pensarse al estar muy asimilada y enraizada en la doctrina esta distinción.

La distinción proviene de la propia redacción gramatical del precepto, que presenta una estructura bimembre: de un lado, el primer inciso hace una proclamación genérica de la igualdad (“Los españoles son iguales ante la ley”); de otro, el segundo inciso introduce una proposición subordinada al primero, precisando la prohibición de la discriminación al establecer “sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

La redacción es fruto de una enmienda *in voce* presentada por el escritor y senador de las I Cortes Constituyentes don CAMILO JOSÉ CELA TRULOCK al Anteproyecto de la Constitución Española de 1978²⁵¹, que rezaba del tenor siguiente: “Todos los españoles son iguales ante ley, sin discriminaciones por razón de (...)”²⁵² La redacción definitiva: “sin que pueda prevalecer discriminación alguna (...)”, al introducir otra proposición subordinada a la primera, enfatiza la división entre una genérica cláusula de igualdad y la especificidad de la interdicción de la discriminación. Así ha sido entendido por la doctrina y la academia, que no ha dudado en explicar la naturaleza de la igualdad partiendo de esta distinción.

La influencia de las Constituciones alemana e italiana y su entendimiento doctrinal distinguiendo entre la cláusula general y específica, también ha contribuido a asentar esta interpretación del art. 14 CE. En el caso alemán, porque las manifestaciones de discriminación específicas están reguladas en un apartado aparte al de la cláusula genérica de igualdad.²⁵³ En el italiano, porque, aunque la

²⁵⁰ STC 154/2006 de 22 de mayo (recurso de amparo 5399/2002), FJ 4 y, más específicamente, STC 214/2006 de 3 de julio (recurso de amparo 5499/2003), FJ 2. Estas menciones expresas del TC no obstan a que con anterioridad haya alusiones indirectas en recursos de amparo a esta distinción sin anudar consecuencias jurídicas y efectos al juicio de igualdad.

²⁵¹ Diario de Sesiones del Senado, Comisión Constitucional, núm. 43, de 24 de agosto de 1978, p. 1799.

²⁵² Diario de las Cortes, Congreso de los Diputados, núm. 44, de 5 de enero de 1978, p. 671. La redacción es un trasunto de su equivalente en la Constitución italiana (art. 3.1º, *vid. infra*).

²⁵³ Art. 3 Grundgesetz für die Bundesrepublik *Deutschland* (Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, publicada en el Bundesgesetzblatt, en adelante BGBl, núm. 1 de 23 de mayo de 1949): “(1) Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich. (2) Männer und Frauen sind gleichberechtigt. (3) Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen

redacción de la proclamación genérica de igualdad y la determinación de la no discriminación están en el mismo apartado,²⁵⁴ la polémica doctrinal posterior sobre la naturaleza objetiva y subjetiva del principio de igualdad, la irrelevancia de la diferencia en las categorías prohibidas de discriminación y los análisis de las consecuencias jurídicas de la subjetividad del derecho en el tratamiento jurídico diferente a partir de las discriminaciones concretas, han profundizado también en esta doble dimensión de la igualdad.²⁵⁵

A título ejemplificativo, entre los académicos que defienden que el art. 14 CE se encuentra compuesto por dos reglas diferentes en cada uno de sus dos incisos podemos destacar a JIMÉNEZ CAMPO²⁵⁶, quien sostiene el doble contenido, pero sin anudar especiales consecuencias a la distinción, basándose en los debates de redacción del texto constituyente (en especial en la ponencia del

Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden." En español: "(1) Todas las personas son iguales ante la ley. (2) El hombre y la mujer gozan de los mismos derechos. El Estado promoverá la realización efectiva de la igualdad de derechos de las mujeres y los hombres e impulsará la eliminación de las desventajas existentes. (3) Nadie podrá ser perjudicado ni favorecido a causa de su sexo, su ascendencia, su raza, su idioma, su patria y su origen, sus creencias y sus concepciones religiosas o políticas. Nadie podrá ser perjudicado a causa de un impedimento físico o psíquico." (La traducción es mía). Vid. SACHS, M. y JASPER, C., "Der allgemeine Gleichheitssatz", *Jus: Juristische Schulung*, núm. 9, 2016, pp. 769-775; y, BRITZ, G., "Der allgemeine Gleichheitssatz in der Rechtsprechung des BVerfG", *Neue Juristische Wochenschrift: NJW*, Vol. 67, núm. 6, 2014, pp. 346-351. A mayor abundamiento sobre la interpretación de la cláusula general de igualdad en el constitucionalismo alemán y su influencia en el nuestro, *cfr.* VILLACORTA MANCIBO, L., *Principio de igualdad y Estado social. Apuntes para una relación sistemática*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, Gijón, 2006, pp. 31-51.

²⁵⁴ Art. 3, 1 Costituzione della Repubblica Italiana (Constitución de la República italiana de 22 de diciembre de 1947, *Gazzetta Ufficiale* núm. 298 de 27 de diciembre de 1947): "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali." En español: "Todos los ciudadanos tienen la misma dignidad social y son iguales ante la Ley, sin distinción por razones de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas ni circunstancias personales y sociales." (La traducción es mía).

²⁵⁵ Sobre todas estas cuestiones, *vid.*, CELOTTO, A., "Articolo 3.1º co. della Costituzione della Repubblica italiana", en BIFULCO, R., CELOTTO, A. y OLIVETTI, M., *Commentario alla Costituzione. Volume Primo. Artt. 1-54*, Wolters Kluwer Italia Giuridica, Torino (Italia), 2006, pp. 65-87.

²⁵⁶ JIMÉNEZ CAMPO, J., "La igualdad jurídica como límite frente al legislador", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, pp.82-85.

senador don PABLO DE AZCÁRATE Y FLÓREZ)²⁵⁷; ALONSO GARCÍA²⁵⁸, que establece una neta separación en el tratamiento de ambos incisos; situándose en la misma línea que este último, RODRÍGUEZ PIÑERO y FERNÁNDEZ LÓPEZ²⁵⁹; y, un poco más avanzado el tiempo, la Profesora CERDÁ MARTÍNEZ PUJALTE²⁶⁰. Asimismo, ampliando la clasificación, MARTÍNEZ TAPIA, al establecer la estructura del principio de igualdad del art. 14 CE en tres partes: proclamación genérica, discriminación por causas específicas y discriminación abierta²⁶¹. Una interpretación de la distinción entre la regla general y la específica más laxa por no establecer una contraposición tajante entre ambas partes del precepto, encontramos en REY MARTÍNEZ²⁶² y RUIZ MIGUEL²⁶³, quien, aun reconociendo la dicotomía, sostiene que la diferencia no es absoluta, sino que estamos más bien ante una acentuación de la igualdad general a través de la cláusula de interdicción de la discriminación.

En sentido contrario y como exponente de la doctrina minoritaria, destaca la postura de GARCÍA MORILLO²⁶⁴, que no distingue entre la igualdad genérica y la interdicción de la discriminación, pero admite la protección reforzada de los supuestos específicos contenidos en el art. 14 CE. Esto mismo sostiene, aunque

²⁵⁷ Diario de Sesiones del Senado, Comisión Constitucional, núm. 43, de 24 de agosto de 1978, p. 1800.

²⁵⁸ ALONSO GARCÍA, E., *La interpretación de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, p. 206 y ALONSO GARCÍA, E., "El principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución Española", *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, 1983, pp. 21-92.

²⁵⁹ RODRÍGUEZ PIÑERO, M. y FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.F., *Igualdad y discriminación*, Tecnos, Madrid, 1986, pp. 64-78. Y, FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.F., "La discriminación en la jurisprudencia constitucional", *Relaciones Laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 1, 1993, pp. 151-157.

²⁶⁰ CERDÁ MARTÍNEZ-PUJALTE, C., "Los principios constitucionales de igualdad de trato y de prohibición de la discriminación", *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 50-51, 2005, pp. 193-218.

²⁶¹ MARTÍNEZ TAPIA, R., *Igualdad y razonabilidad en la justicia constitucional española*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Almería, Almería, 2000, pp. 42 y 43.

²⁶² REY MARTÍNEZ, F., *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, McGraw Hill, Madrid, 1995, pp. 18 y 39-45.

²⁶³ RUIZ MIGUEL, A., "La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 19, 1996, pp. 43-55, y, en particular, pp. 43-44 y 53.

²⁶⁴ GARCÍA MORILLO, J., "La cláusula general de igualdad", en LÓPEZ GUERRA, L.M. (coord.), *Derecho Constitucional. Volumen I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos*, Tirant Lo Blanch, 1994, pp. 159, 170 y 175.

sin aludir a la distinción y sólo basándose en los efectos del juicio de igualdad hasta 2003, GIMÉNEZ GLÜCK²⁶⁵.

Así las cosas, la estructura binaria del art. 14 CE ha calado no sólo en la doctrina española, sino también en la actividad del TC, quien, reconociendo la clasificación primero *de facto* y, luego, a partir del año 2000, de forma expresa con sus consecuencias jurídicas incluidas, distingue entre la dimensión genérica de la igualdad y la específica de no discriminación.

Sin que por ahora convenga hacer una exégesis del contenido material del precepto en este sentido, pues habría que esperar a ver la evolución en los últimos años de actividad del TC, sí que parece oportuno hacer algunas consideraciones al respecto. Que el TC haya decidido dar por cierta la doble estructura de la igualdad a efectos del control de constitucionalidad de las normas no tiene por qué significar que nos encontramos ante dos derechos dentro de un mismo artículo²⁶⁶, habida cuenta de que el segundo inciso del art. 14 CE aparece subordinado al primero y es una derivación de la proclamación general de igualdad, que no puede entenderse al margen de ésta. La igualdad en su sentido más amplio puede englobar diferentes gradaciones en el control de constitucionalidad de las normas que conlleven a dotar de contenido material el precepto.

²⁶⁵ GIMÉNEZ GLÜCK, D., *Juicio de igualdad y Tribunal Constitucional*, Bosch, Madrid, 2004, pp. 167-304.

²⁶⁶ RUIZ MIGUEL, por ejemplo, señala: “Se puede defender que -como ha entendido parte de la doctrina jurídica española y, según veremos en detalle, ha recogido una importante línea de la jurisprudencia constitucional- el art. 14 de la Constitución establece *dos preceptos diferentes en cada uno de sus dos incisos: (...)*” (La cursiva es nuestra para enfatizar mi desacuerdo con tal afirmación). *Vid.* RUIZ MIGUEL, A., “La igualdad ...”, *ob. cit.*, p. 43.

**BLOQUE II. EL MODELO APLICATIVO DE
LA IGUALDAD EN LOS PROCESOS DE
CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD
POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: EL
JUICIO DE IGUALDAD**

CAPÍTULO III. LA COMPARABILIDAD DE LAS POSICIONES JURÍDICAS

I. INTRODUCCIÓN

El primer elemento del juicio de igualdad que aparece siempre en las resoluciones del TC es la comparabilidad de las posiciones jurídicas enfrentadas. La introducción de una diferencia legislativa, o la clasificación legislativa de determinados colectivos por parte de la ley, implicará siempre, por la propia naturaleza relacional de la igualdad, la contraposición de dos situaciones jurídicas diferentes.

Por *situaciones jurídicas* entenderemos la posición en el ordenamiento jurídico de aquella persona o grupo de personas en las que, concurriendo determinados presupuestos fácticos, se le anudan por parte del ordenamiento jurídico determinadas consecuencias jurídicas.

El *supuesto de hecho* es la premisa fáctica que lleva aparejada una consecuencia jurídica como resultado de la aplicación de una norma. Todo precepto normativo puede desglosarse en dos elementos: primero, la situación fáctica o hecho al que hay que aplicar la norma; y, segundo, la *consecuencia jurídica* prevista en la norma que recae sobre ese hecho. Por tanto, la comprobación de los supuestos de hecho y del derecho aplicable a los mismos se puede reconducir en la comprobación de la semejanza u homogeneidad de las situaciones jurídicas o posiciones jurídicas de los sujetos implicados, entendiendo por éstas el supuesto de hecho más la consecuencia jurídica prevista en la norma aplicable.

Así se ha explicado en sede de control concreto de la igualdad, donde la casuística sobre esta cuestión es numerosa, contribuyendo con creces a perfilar la comparabilidad de las posiciones jurídicas enfrentadas en el control abstracto de la constitucionalidad. Por ello, no se obviarán referentes de control concreto de la igualdad para constatar este primer elemento del juicio de igualdad. Al respecto, simplemente apuntar que los recursos de amparo que se citan son aquellos que han recaído en aplicación judicial de ley en sentido amplio y versan sobre tratamiento jurídico diferente del poder Ejecutivo o de la Administración,

es decir, aquellos en los que el elemento comparativo no es otra resolución jurídica contradictoria del mismo órgano judicial.

En este sentido tiene declarado reiteradamente el TC:

“(…), toda alegación del derecho constitucional de igualdad necesita, para que su examen pueda ser realizado, un *tertium comparationis*, frente al que la desigualación se produzca, y este *tertium comparationis* tiene que ser una situación jurídica concreta en la que se encuentren otros ciudadanos u otros grupos de ciudadanos, (...)”²⁶⁷.

II. DEFINICIÓN SINTÉTICA

La STC 114/1992 de 14 de septiembre y la STC 76/1990 de 26 de abril son las resoluciones más explícitas sobre el contenido de este presupuesto de prejudicialidad. Los dos referentes son de la década de los noventa, lo que se explica en el hecho de que aglutinan la casuística previa en esta materia dando una especie de “definición” sobre la comparabilidad de las situaciones. De estas dos resoluciones recogidas como máximo exponente de la cuestión se infieren consecuencias importantes:

- i) A supuestos de hecho o situaciones fácticas iguales le corresponden iguales consecuencias jurídicas. Por tanto, los términos de comparación han de ser situaciones o posiciones jurídicas, esto es, supuestos de hecho a los que se anudan consecuencias jurídicas, convirtiéndose así en situaciones jurídicas comparables.
- ii) La diferencia viene dada por la introducción de un elemento diferenciador por parte del legislador. El elemento diferenciador serán las características a las que el Poder Legislativo otorgue una especial trascendencia o relevancia jurídica para basar en ellas su clasificación legislativa.
- iii) Ese elemento diferenciador sólo se admitirá si es objetivo, relevante y si tiene un “fundamento constitucional” o “fundamento racional”. Esto es, la diferencia introducida por el legislador: 1) tiene que partir de un factor de diferenciación objetivo, no debe

²⁶⁷ ATC 209/1985 de 20 de marzo, FJ 2. En la misma línea: STC 109/1988 de 8 de junio (recurso de amparo 453/1987), FJ 1; y, STC 148/1986 de 25 de noviembre (recurso de amparo 57/1986), FJ 6.

obedecer a razones caprichosas o subjetivas, sino a motivos ecuanímenes; 2) debe tener una “razón de ser”, una finalidad, servir a un concreto objetivo constitucional que se haya marcado el legislador. 3) No son situaciones jurídicas comparables aquellas que ya estaban diferenciadas previamente en el ordenamiento jurídico.

III. EVOLUCIÓN

La comparabilidad de las posiciones jurídicas enfrentadas es una constante en el modelo aplicativo del juicio de igualdad que ha sufrido pocas variaciones a lo largo del tiempo. Sin embargo, conviene precisar cómo se ha ido configurando este componente a lo largo del tiempo. Para ello, distinguiremos entre situaciones jurídicas comparables y situaciones jurídicas no comparables.

Situaciones jurídicas comparables. La comparabilidad de las posiciones jurídicas enfrentadas es también un preludeo al examen de la posible conculcación de la igualdad por el TEDH. Esta exigencia es lógica debido a la naturaleza relacional de la igualdad (art. 14 CEDH). En la STEDH de 26 de abril de 1979 (caso *The Sunday Times*), el Tribunal de Estrasburgo señala que “el artículo 14 protege a los individuos o grupos que se encuentran en una situación comparable”²⁶⁸; sin embargo, no se especifica ni en ésta ni en ninguna otra resolución cuáles son las directrices para determinar cuándo dos supuestos son comparables, sino que se concede un amplio margen de discrecionalidad en el caso concreto²⁶⁹. Sirvan también como ejemplo de esta reiterada jurisprudencia sobre la analogía y comparabilidad de las situaciones: la STEDH de 7 de diciembre de 1976 (caso *Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen*)²⁷⁰; la STEDH de 29 de noviembre de 1983 (caso *Van der Musselle*)²⁷¹; la STEDH de 24 de febrero de 1995

²⁶⁸ Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 26 de abril de 1979, caso *The Sunday Times* contra el Reino Unido (Sentencia núm. 6538/1974), §70.

²⁶⁹ El Dictamen de la Comisión en la Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 28 de noviembre de 1984 (caso *Rasmussen* contra Dinamarca, Sentencia 8777/1979), §68 especifica que las situaciones “no tienen por qué ser iguales, sino simplemente análogas”.

²⁷⁰ Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 7 de diciembre de 1976, caso *Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen* contra Suecia (Sentencia núm. 5095/1971).

²⁷¹ Sentencia de la Gran Sala de 29 de noviembre de 1983, caso *Van der Musselle* contra Bélgica (Sentencia núm. 8918/1980).

(caso *McMichael*)²⁷²; la STEDH de 28 de septiembre de 1995 (caso *Spadea y Scalabrino*)²⁷³; y, la STEDH de 20 de mayo de 1999 (caso *Rekvényi*)²⁷⁴, entre otras.

De igual manera el TC tampoco describe qué se ha de entender por dos situaciones jurídicas comparables, sino que se acoge a su máxima discrecionalidad en su función de sumo intérprete y garante de la CE para señalar en el caso concreto si dos determinadas posiciones jurídicas confrontadas son homogéneas y, por tanto, comparables, o no.

La exigencia de este *prius* lógico aparece recogida en la totalidad de la jurisprudencia del TC, aunque no siempre se utilice la misma terminología para referirse a ella, sobre todo en los primeros años. Y, aunque no siempre se haga de forma explícita o se justifique en una suerte del juicio de relevancia. En ocasiones simplemente se afirma la comparativa sin mayor explicación por parte del Alto Tribunal. Por ejemplo, en la STC 54/1983 de 21 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 482/1982), donde se dirime la posible inconstitucionalidad de los arts. 707.2 y 709 del Código de Justicia Militar (CJM)²⁷⁵, por establecer un tratamiento jurídico diferente y posiblemente discriminatorio por perjudicial a las esposas de militares frente a las que lo son de funcionarios o empleados civiles, debido a que las familias de los militares se encuentran menos protegidas que las familias de los civiles en casos de crisis y rupturas matrimoniales (art. 14 CE en relación con el art. 39 CE). El TC parte de dos situaciones análogas o comparables: esposas de funcionarios militares / esposas de funcionarios civiles y a partir de ahí continúa su examen de igualdad sin cuestionar la comparabilidad de las posiciones.²⁷⁶ Otro ejemplo encontramos en la STC 75/1983 de 3 de agosto (cuestión de inconstitucionalidad 44/1982), caso sobre una posible discriminación por establecer una edad máxima en el acceso a una plaza de Interventor de Fondos del Ayuntamiento de Barcelona y por normativa

²⁷² Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 24 de febrero de 1995, caso *McMichael* contra el Reino Unido (Sentencia núm. 16424/1990).

²⁷³ Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 28 de septiembre de 1995, caso *Spadea y Scalabrino* contra Italia (Sentencia núm. 12868/1987).

²⁷⁴ Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 20 de mayo de 1999, caso *Rekvényi* contra Hungría (Sentencia núm. 25390/1994).

²⁷⁵ Ley de 17 de julio de 1945 por la que se aprueba el Código de Justicia Militar (BOE núm. 201 de 20 de julio de 1945), en redacción dada por la Ley Orgánica 9/1980, de 6 de noviembre, de reforma del Código de Justicia Militar (BOE núm. 280 de 21 de noviembre de 1980, disposiciones derogadas).

²⁷⁶ STC 54/1983 de 21 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 482/1982), FJ 4.

posterior, del de Madrid. El TC comienza por identificar las situaciones jurídicas comparables: Primero, el régimen especial de los municipios de Barcelona y Madrid, frente al régimen común. De otro lado, los mayores de sesenta años a quienes se les deniega la posibilidad de participar en el concurso frente a los menores de dicha edad en el mismo municipio²⁷⁷. En ambos casos, el TC, tras establecer claramente por medio de una afirmación categórica los términos a comparar, acomete el análisis de la igualdad desplegando toda su argumentación para comprobar si existe una justificación del tratamiento jurídico diferente.

En cuanto a la diversidad en la terminología jurídica utilizada, la primera cuestión de inconstitucionalidad que aborda el juicio de igualdad, la ya analizada STC 22/1981 habla de tratar “de igual forma a todos los que se encuentran en idénticas circunstancias e inmersos en el mismo tipo de relación jurídica”²⁷⁸ y de analogía²⁷⁹. La STC 34/1981, de no “distinción de situaciones objetivas”²⁸⁰; la STC 42/1981, a su vez, de la “igualdad de posiciones jurídicas” y de “identidad”, comparando al personal técnico con el Cuerpo de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos en relación al acceso a determinados cargos²⁸¹, etc.

Aunque la terminología utilizada podría subrayar algún criterio sobre otro que nos permitiese establecer qué requisitos debieran reunir dos posiciones jurídicas para poder ser identificadas como comparables, lo cierto es que la equivocidad de los términos y la laxitud con que el TC los emplea hace que sea imposible discernir una pauta de actuación al respecto. La consideración aislada de algunos referentes jurisprudenciales y la interpretación excesivamente restrictiva o literal de los términos puede inducir a error. Así, por ejemplo, cuando se habla de “identidad de supuestos”²⁸². La “*identidad de supuestos*” equivaldría a la más absoluta identificación entre uno y otro elemento, sin que cupiera ningún tipo de característica diferente; no obstante, dos situaciones fácticas podrían ser idénticas en determinados elementos y distintas en otros que permitieran justificar una diferencia de trato. Menos problemas parecen tener los

²⁷⁷ STC 75/1983 de 3 de agosto (cuestión de inconstitucionalidad 44/1982), FJ 3.

²⁷⁸ STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1981), AH 10.b), 2º párrafo.

²⁷⁹ *Ibid.*, FJ 5, 2º párrafo.

²⁸⁰ STC 34/1981 de 24 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 48/1981), FJ 4, 6º y 7º párrafo.

²⁸¹ STC 42/1981 de 22 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 221/1981), FJ 4, 2º párrafo. En la misma línea, y cerrando la etapa temporal que cubren estas primeras manifestaciones del juicio de igualdad, la STC 76/1990 de 26 de abril (recurso de inconstitucionalidad 695/1985), FJ 9.a).

²⁸² STC 42/1981 de 22 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 221/1981), FJ 4, 2º párrafo.

vocablos “*semejanza*” o “*analogía*”, porque ambos implican un “razonamiento basado en la existencia de atributos semejantes”, lo que *a sensu contrario* implica que pueden existir otros atributos diferentes y que, del juego “semejanza/diferencia”, se pudieran extraer las consecuencias de la cualidad de “comparable” de dos situaciones jurídicas. Un significado similar tendría la expresión “*homogeneidad*”, entendiéndose como dos posiciones jurídicas homogéneas que conllevarían también la semejanza, no la identidad de sus atributos. En este orden de ideas, a efectos expositivos se utilizará preferentemente las expresiones homogeneidad, semejanza o analogía.

En general, las cuestiones y recursos de inconstitucionalidad recogen la necesidad de situaciones comparables, análogas, similares, semejantes u homogéneas. Más prolíficas en la argumentación jurídica sobre qué se ha de entender por “situaciones comparables”, son las sentencias que resuelven los recursos de amparo del TC, donde se ejerce el control concreto de la igualdad,²⁸³ que como ya hemos constatado en el epígrafe correspondiente, contribuyen ampliamente a perfilar esta exigencia de prejudicialidad. En esta sede, la STC 114/1992 de 14 de septiembre (recursos de amparo acumulados núm. 1409/1989, 598/1991 y 2007/1991):

“El principio de igualdad ante la ley consagrado en el art. 14 CE consiste en que, *ante supuestos de hecho iguales, las consecuencias jurídicas que se extraigan deben ser asimismo iguales* y que han de considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la *introducción en uno de ellos de un factor que permita diferenciarlo de otro, se encuentre carente de suficiente relevancia y fundamento constitucional*”.²⁸⁴

En sede de control abstracto de igualdad, el *leading case* que recoge esta máxima es la STC 76/1990 de 26 de abril (recurso de inconstitucionalidad 695/1985 contra determinados preceptos de la legislación tributaria), que en su FJ 9.A) señala:

“a) no toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del art. 14 de la Constitución, sino que dicha infracción la produce sólo aquella

²⁸³ Por todas y como muestra de la diversidad terminológica empleada: la STC 160/1990 de 18 de octubre (recurso de amparo 268/1990), FJ 3, señala que debe tratarse de “situaciones similares”; la STC 114/1987 de 6 de julio (recurso de amparo 180/1987), FJ 3, de “identidad”; y, la STC 107/1986 de 13 de septiembre (recurso de amparo 193/1986), FJ 2, de “situaciones semejantes o similares”.

²⁸⁴ STC 114/1992 de 14 de septiembre (recursos de amparo acumulados núm. 1409/1989, 598/1991 y 2007/1991), FJ 6.

desigualdad que introduce una diferencia entre *situaciones que pueden considerarse iguales* y que carece de una justificación objetiva y razonable; b) el principio de igualdad exige que *a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas*, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la *utilización o introducción de elementos diferenciadores* sea arbitraria o carezca de fundamento racional; (...)”²⁸⁵

La STC 114/1992 de 14 de septiembre y la STC 76/1990 de 26 de abril son las resoluciones más explícitas sobre el contenido de este presupuesto de prejudicialidad que se han encontrado. Los dos referentes son de la década de los noventa, lo que se explica en el hecho de que aglutinan la casuística previa en esta materia dando una especie de “definición” sobre la comparabilidad de las situaciones. De estas dos resoluciones recogidas como máximo exponente de la cuestión se infieren consecuencias importantes:

- i) *A supuestos de hecho o situaciones fácticas iguales le corresponden iguales consecuencias jurídicas.* Por tanto, los términos de comparación han de ser situaciones o posiciones jurídicas, esto es, supuestos de hecho a los que se anudan consecuencias jurídicas, convirtiéndose así en situaciones jurídicas comparables. En otras palabras, se enfrentan las situaciones jurídicas concretas de las personas o grupos de personas,²⁸⁶ con independencia de que lo que se examine por el TC para buscar el elemento diferenciador sea el supuesto fáctico concreto o, mejor, determinados caracteres relevantes de los supuestos fácticos tenidos en cuenta por el legislador a la hora de establecer una determinada clasificación jurídica.
- ii) *La diferencia viene dada por la introducción de un elemento diferenciador por parte del legislador.* Todas las personas son iguales y diferentes según el parámetro de validez que se tome en consideración. Es el legislador quien, en el ejercicio de la potestad legislativa del Estado que le atribuye el art. 66.2 CE, determinará las clasificaciones legislativas y el tratamiento jurídico que considere para cada una de las categorías diferenciadas con la pretensión de regular la convivencia y necesidades sociales y en el respeto de los valores democráticos y del texto constitucional. El elemento diferenciador serán las características a las que el Poder Legislativo otorgue una especial trascendencia o

²⁸⁵ STC 76/1990 de 26 de abril (recurso de inconstitucionalidad 695/1985), FJ 9.a).

²⁸⁶ ATC 209/1985 de 20 de marzo, FJ 2, *cit.*

relevancia jurídica para basar en ellas su clasificación legislativa. En esta labor el legislador crea situaciones jurídicas diferenciadas que pueden incurrir en una desigualdad no justificada.

- iii) *Ese elemento diferenciador sólo se admitirá si es objetivo, relevante y si tiene un “fundamento constitucional” o “fundamento racional”.* Esto es, la diferencia introducida por el legislador: 1) tiene que partir de un factor de diferenciación objetivo, no debe obedecer a razones caprichosas o subjetivas, sino a motivos ecuanímenes; 2) debe tener una “razón de ser”, una finalidad, servir a un concreto objetivo que se haya marcado el legislador. Ese objetivo debe responder a una finalidad legítima que esté amparada por el ordenamiento jurídico constitucional. En el primer lustro de actividad del TC no se precisa la necesidad de que ese fundamento racional tenga que ser necesariamente un bien constitucionalmente protegido, pero a partir del año 1986 se produce un cambio de criterio jurisprudencial en este sentido. La STC 39/1986 de 31 de marzo (recursos de amparo acumulados números 342 y 486/1985) predica de forma clara y tajante la premisa de que los bienes en juego para enjuiciar la razonabilidad de la diferencia han de ser bienes constitucionalmente protegidos²⁸⁷. Esta premisa será fundamental para la construcción del juicio de igualdad en el control abstracto de constitucionalidad de las normas.

Situaciones jurídicas no comparables. En sentido contrario, para determinar la *no comparabilidad* de las posiciones confrontadas, básicamente se han detectado dos criterios o factores de análisis: el criterio de la objetividad de la diferencia o del factor de diferenciación (a) y el criterio de la clasificación jurídica preexistente (b).

a) *Criterio de la objetividad de la diferencia*

Como *prius* lógico el TC verifica si las situaciones jurídicas puestas en relación presentan caracteres de homogeneidad tales que permitan entender que dichas posiciones jurídicas son comparables, de lo contrario no operaría la igualdad como parámetro de constitucionalidad y sería perfectamente válida la

²⁸⁷ STC 39/1986 de 31 de marzo (recursos de amparo acumulados números 342 y 486/1985), FJ 6.

norma cuestionada por inconstitucionalidad, ya que “no se puede exigir una igualdad de trato al legislador cuando trata de extraer consecuencias jurídicas diversas de situaciones que estaban originariamente en una situación jurídica distinta”²⁸⁸, esto es, que se tratase de situaciones jurídicas objetivamente diferentes. Esto es lo que sucede en la STC 34/1981 de 10 de noviembre (autocuestión de inconstitucionalidad 48/1981), donde el TC parte también de establecer las situaciones comparables o equiparables: funcionarios jubilados forzosa o voluntariamente por edad sin que concurra en ellos causa de incapacidad; y funcionarios jubilados anticipadamente por concurrir causa de incapacidad²⁸⁹. El TC concluye que son situaciones jurídicas diferentes porque parten de supuestos de hecho diferentes. En la primera posición jurídica, la del funcionariado en la que no concurre causa de incapacidad, la separación del servicio por jubilación es definitiva; y en la segunda, la del funcionariado en que concurre causa de incapacitación, la jubilación no es definitiva, porque la separación del servicio es revisable. Por tanto, existe una distinción objetiva de los supuestos de hecho, a los que el precepto anuda la misma consecuencia jurídica. Aplicar la misma consecuencia jurídica a dos supuestos de hecho objetivamente diferentes impedirá a aquellos funcionarios que reingresen al servicio activo por no llegar a la edad máxima de jubilación, que puedan mejorar su clasificación a efectos de derechos pasivos, siendo un resultado desproporcionado respecto al colectivo cuya separación del servicio no es revisable por ser definitiva. Es desproporcionado que no se computen a efectos de derechos pasivos el tiempo de servicios prestados después de su reincorporación. Finalmente se considera que el precepto es inconstitucional. Lo relevante del caso es que se cumple la premisa de “a iguales supuestos de hecho, iguales consecuencias jurídicas”, pero en sentido contrario. Y que, dos supuestos fácticos originaria y objetivamente diferentes no tienen por qué tener la misma consecuencia jurídica si ésta ofrece resultados excesivamente gravosos para una de las partes y, por tanto, desproporcionados. Más clara aún resulta en este sentido la STC 8/1982 de 4 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad

²⁸⁸ STC 109/1988 de 8 de junio (recurso de amparo 453/1987), FJ 1; y, STC 148/1986 de 25 de noviembre (recurso de amparo 57/1986), FJ 6.

²⁸⁹ STC 34/1981 de 24 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 48/1981), FJ 4, 2º párrafo.

243/1981)²⁹⁰, donde se recurre un tratamiento jurídico diferente para los “cultivadores personales”²⁹¹..

Lo preceptivo en la aplicabilidad el principio de proporcionalidad es que, constatada que son dos realidades objetivas diferentes, el TC no prosiga con el juicio de igualdad, sino que resuelva que no se produce conculcación de la igualdad. Sólo cabe el cuestionamiento de la igualdad cuando existe una confrontación de situaciones jurídicas homogéneas o comparables que *a priori* demanden una misma consecuencia jurídica por la semejanza de los presupuestos fácticos que las definen. Sin embargo, en la práctica del TC esto no es siempre así. En un 70% de los casos²⁹², razones de justicia, de relevancia constitucional, de política social o criterios caprichosos del TC hacen que el TC se pronuncie de una forma más minuciosa sobre el examen de igualdad y que ahonde en sus argumentaciones al respecto.

Un buen ejemplo de ello es la mención a la finalidad perseguida por el legislador con la clasificación legislativa del “cultivador personal” en la STC 8/1982, citada *supra*. Otro caso significativo es el del anterior referente jurisprudencial, la STC 34/1981, donde la propia esencia de la discriminación que se demanda (igualación de situaciones jurídicas diferentes provocando resultados excesivamente perjudiciales y no justificados a una de las partes) obliga, por la significativa injusticia del caso, a que el TC profundice en sus argumentos y despliegue toda su hermenéutica para ver si la aplicación de la misma norma a supuestos de hecho objetivamente distintos se ajusta a una finalidad legítima y si los efectos de la igualación son adecuados y proporcionados. Otro referente en este sentido, lo encontramos en la STC 76/1986 (recursos de inconstitucionalidad acumulados núm. 666/1983 y 189/1986)²⁹³.

b) *Criterio de la clasificación legislativa preexistente*

Por último, otra evidencia de no comparabilidad de las situaciones jurídicas, que podría llegar a darse en el control de constitucionalidad de las normas, es el de la existencia de una clasificación legislativa preexistente a la

²⁹⁰ STC 8/1982 de 4 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 243/1981), AH 6 y FJ 6.

²⁹¹ *Ibidem*.

²⁹² *Vid.* Gráfica número 3.3. “Situaciones jurídicas no comparables”.

²⁹³ STC 76/1986 (recursos de inconstitucionalidad acumulados núm. 666/1983 y 189/1986), FJ 3, párrafos 2º, 3º y 4º.

introducida en la norma cuestionada. Un ejemplo de esta naturaleza encontramos en sede de amparo, se trata de la ya citada STC 148/1986²⁹⁴, donde el TC resuelve que la situación jurídica del Cuerpo de Catedráticos y del Cuerpo de Profesores Agregados es diferente, y la diferencia consta jurídicamente con carácter preexistente, por lo que el legislador no está aplicando consecuencias jurídicas distintas a posiciones jurídicas homogéneas, sino que está actuando en consecuencia a una diferenciación legislativa preexistente.

Si la desigualdad de situaciones jurídicas preexiste a la norma que establece la clasificación legislativa con su consecuencia jurídica diferente, se admite el tratamiento jurídico diferente y su aplicación por los poderes públicos sin que se conculque la igualdad²⁹⁵. En este orden de ideas, la diferencia jurídica preexistente podría llegar a justificar la clasificación legislativa posterior; no obstante, habría que tener en cuenta otros elementos valorativos de la hermenéutica judicial y de los principios ordenadores del sistema normativo²⁹⁶, que podría justificar la decisión legislativa más allá de las clasificaciones jurídicas preexistentes a la norma jurídica cuestionada, en los términos en los que se apuntó en el epígrafe correspondiente a los aportes de las tutelas de amparo a la construcción material de la igualdad.

En resumen, dos posiciones jurídicas no serán comparables cuando se constate que son dos realidades objetivamente distintas o, que las consecuencias jurídicas anudadas por la norma cuestionada responden a una clasificación legislativa previa. La problemática deviene a la hora de determinar si los supuestos fácticos son realidades objetivamente distintas o si presentan algunos atributos de semejanza que permitan orquestar un juicio de igualdad.

La no comparabilidad de las posiciones jurídicas enfrentadas provoca la declaración de constitucionalidad de la norma y termina con el enjuiciamiento de la igualdad, sin perjuicio de que el TC ahonde en el examen de ésta, habida cuenta de la especial trascendencia constitucional que según su criterio suscite el tema.

²⁹⁴ STC 148/1986 de 25 de noviembre (recurso de amparo 351/1985), FJ 7.a).

²⁹⁵ Otros ejemplos que se han producido en este sentido, siempre en el ámbito de los amparos, no en el del control de constitucionalidad de las normas: la STC 154/1998 de 13 de julio (recurso de amparo 1014/1995), FJ 3, que establece también una desigualdad originaria entre médicos y enfermeras. Asimismo, la STC 9/1995 de 16 de enero (recurso de amparo 2119/1991), FJ 3, sobre la no comparabilidad de determinadas escalas de cuerpos administrativos dentro de las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social y el Instituto Nacional de Previsión.

²⁹⁶ SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *ob. cit.*, pp. 140-160.

c) *El juicio de relevancia*

El juicio de relevancia consiste en un control sobre la igualdad basado en el examen de la “relevancia” (esto es, significación o trascendencia jurídica) de los rasgos comunes y diferentes que presentan las posiciones jurídicas enfrentadas. Esta ponderación de los atributos semejantes o diferentes responde a la aplicación de criterios valorativos en las relaciones o posiciones jurídicas o, incluso, en las meras situaciones fácticas, para determinar la igualdad de éstas²⁹⁷.

Implica la superación de la subsunción lógico-deductiva del supuesto de hecho en la norma y el paso a las técnicas argumentativas de la ponderación que conllevan la valoración y acrecen las facultades discrecionales y subjetivas del juzgador. Como ya se señaló en páginas previas, tiene su origen en el juicio de igualdad italiano de los años sesenta, en los que la Corte Constitucional italiana configura el juicio de *uguaglianza-ragionevolezza*.²⁹⁸

Desde sus orígenes y durante los primeros años de su desempeño, el TC incorporó este juicio de relevancia para determinar la comparabilidad de las situaciones jurídicas enfrentadas. No lo aplicó en ningún momento como técnica autónoma e independiente de otros criterios interpretativos, sino que se sirvió de él para justificar la comparabilidad de las situaciones confrontadas, sin perjuicio de buscar luego la finalidad legítima de la diferencia o su “fundamento racional”, como reza la terminología empleada en estos primeros años por el TC para referirse a los fines que se perseguían por el legislador con el establecimiento de una clasificación legislativa²⁹⁹.

La aplicación independiente del juicio de relevancia consistiría en determinar si existen rasgos relevantes que justificasen el tratamiento jurídico diferente; o, si, por el contrario, al comparar las dos posiciones jurídicas, los rasgos distintivos fuesen irrelevantes o no presentasen la suficiente entidad como

²⁹⁷ Para profundizar sobre el juicio de relevancia: LAPORTA, F.J., “El principio de igualdad: introducción a su análisis”, *Sistema*, núm. 67, Madrid, 1985, pp. 3-31.

²⁹⁸ Como ejemplo, *vid.* Sentencia de la Corte Constitucional Italiana 15/1960 de 16 de marzo (*Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, en adelante, G.U., núm. 88 de 9 de abril de 1960), *Considerato in diritto* 3: “(...) el principio de igualdad se viola también cuando la ley sin motivo razonable, hace un tratamiento diferente de los ciudadanos que se encuentran en una situación igual”. (La traducción es mía).

²⁹⁹ Por todas, STC 103/1983 de 22 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 301/1982), FJ 5, párrafo 2º, inciso final.

para justificar un trato jurídico distinto. En el primer caso la norma que establece la clasificación jurídica sería constitucional; y en el segundo, inconstitucional. Hasta aquí llegaría el juicio de igualdad, que implicaría una actuación totalmente discrecional conforme al prudente arbitrio del TC a la hora de determinar las cualidades de “relevante” e “irrelevante” en los elementos que impliquen rasgos distintivos y en los que el legislador haya basado la diferencia. Sin embargo, no es ésta la actuación del TC. El TC analiza la trascendencia jurídica de los elementos diferenciadores entre las dos posiciones jurídicas enfrentadas con un doble objetivo³⁰⁰:

1. Determinar la comparabilidad de las posiciones jurídicas enfrentadas.
2. Determinar la finalidad o fundamento racional de la diferencia. La cuestión aquí se concreta en el interrogante ¿el criterio de diferenciación responde a la finalidad perseguida por el poder legislativo?

Así, del análisis jurisprudencial se desprende que, según el TC, dos supuestos serán iguales si los rasgos distintivos entre ellos carecen de relevancia jurídica. La argumentación del TC para justificar la diferencia no sólo descansa en la existencia de una relevancia jurídica entre los elementos diferentes, sino también en la necesidad del “fundamento racional” de la diferencia, esto es, la “racionalidad de la norma” o en la finalidad legítima perseguida por el legislador al establecer la diferencia. El elemento diferenciador que se escoja por el legislador a la hora de establecer la clasificación legislativa debe ser suficiente y relevante, en el sentido de tener suficiente fundamento constitucional como para admitir el tratamiento jurídico diferente.

No abunda la jurisprudencia sobre el juicio de relevancia en la doctrina del TC. Se trata de un juicio que se acomete sólo en el primer lustro del TC y que aparece con mayor asiduidad de los recursos de amparo que en el control de constitucionalidad de las normas. Entre los referentes jurisprudenciales significativos en materia de recursos de amparo, encontramos la STC 19/1982 de 5 de mayo (recurso de amparo 398/1981), caso sobre la compatibilidad de pensiones para los trabajadores agrarios autónomos, que señala:

“(…), el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento

³⁰⁰ STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1981), FJ 3; y, STC 103/1983 de 22 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 301/1982), FJ 5, párrafo 2º, inciso final.

diferenciador de relevancia jurídica; pero no lo es menos que este tratamiento legal desigual tiene un límite que consiste en la discriminación, es decir, en el hecho de que la desigualdad esté desprovista de una justificación objetiva y razonable”³⁰¹.

Y la STC 59/1982 de 28 de julio (recursos de amparo acumulados 30 y 99/1981), sobre la reclamación de diferencias salariales por un grupo de agentes de RENFE: “(...). Hay que preguntarse entonces si la desigualdad tiene relevancia jurídica y si no está justificada”³⁰². En la misma línea se pronunciaron la STC 32/1985 de 6 de marzo (recurso de amparo 573/1984)³⁰³; y, STC 8/1986 de 21 de enero (recurso de amparo 175/1985)³⁰⁴.

Posteriormente, el TC deja de utilizar la técnica de la relevancia en el examen de la clasificación legislativa y focaliza sus esfuerzos en este primer estadio en la exigencia del fundamento racional de la diferencia que de forma objetiva la justifique, sin necesidad de realizar una abstracción de los elementos diferenciadores entre las categorías comparables para ver si ese elemento diferenciador es “relevante” a efectos jurídicos. Ese fundamento racional pronto se tornará en exigencia de fundamento constitucional.³⁰⁵ El TC entonces buscará la finalidad legítima perseguida por el legislador y amparada en un bien constitucionalmente protegido que justifique el elemento diferenciador³⁰⁶.

Con posterioridad a las citadas STC 29/1987 y STC 144/1988, no se encuentran menciones expresas al juicio de relevancia en la casuística del TC, salvo quizá algún caso aislado en la década de los noventa y en una cuarentena de resoluciones a partir del año 2000. En este último caso, la referencia expresa se debe a la remisión a los *leading cases* de los años ochenta y a la reproducción de la STC 200/2001 de 4 de octubre (cuestión interna de constitucionalidad 2992/1999)³⁰⁷. A partir del año 1988, el análisis se centra en la búsqueda de la

³⁰¹ STC 19/1982 de 5 de mayo (recurso de amparo 398/1981), en su FJ 3.

³⁰² STC 59/1982 de 28 de julio (recursos de amparo acumulados 30 y 99/1981), FJ 2.

³⁰³ STC 32/1985 de 6 de marzo (recurso de amparo 573/1984), FJ 7, párrafo 3º.

³⁰⁴ STC 8/1986 de 21 de enero (recurso de amparo 175/1985), FJ 6, párrafo 2º.

³⁰⁵ STC 39/1986 de 31 de marzo (recursos de amparo acumulados números 342 y 486/1985), FJ 6.

³⁰⁶ STC 29/1987 de 6 de marzo (recurso de amparo 265/1986), FJ 5, apartado c) y STC 144/1988 de 12 de julio (recurso de amparo 737/1987), FFJJ 1 y 3.

³⁰⁷ STC 142/1990 de 20 de septiembre (cuestión de inconstitucionalidad 1581/1987), FJ 3; STC 361/1993 de 3 de diciembre (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 2645, 2646, 2647 y 2648/1992 y 12 y 420/1993), FJ 2; STC 54/1994 de 24 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.057/1991), FJ 3; y, en la década del 2000: STC 213/2005 de 21 de julio (cuestión de

finalidad legítima perseguida por el legislador al introducir la diferencia, no en la trascendencia jurídica de los elementos diferentes que presentan las posiciones jurídicas comparadas. Esto no es incompatible con el hecho de que cuando se analice el elemento diferenciador se tengan en cuenta la trascendencia jurídica de la clasificación para fijar la finalidad perseguida por el legislador. Esta toma en consideración se hace a través de la cita expresa sobre la concurrencia del “elemento diferenciador de relevancia jurídica” y la “relevancia jurídica de la diferencia”, ligada siempre a la intencionalidad de la clasificación legislativa. En estos términos encuentran su encaje las citas de la relevancia a partir del año 2000. Estas citas aparecen en un total de 44 sentencias, lo que supone aproximadamente un 15% del cómputo global. El 2% del total se ubican en la primera mitad de actividad del TC y el restante 13% en la segunda mitad de la actividad del TC³⁰⁸.

inconstitucionalidad 4441/1998), FJ 4, en cita de la STC 200/2001 que recoge la expresión “elemento diferenciador de la relevancia jurídica” y que por su carácter aglutinador será reproducida en múltiples ocasiones (STC 200/2001 de 4 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2992/1999), FJ 4, a).

³⁰⁸ En concreto, las referencias al juicio de relevancia en sede de control abstracto de la igualdad aparecen en: STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1981), FJ 3; STC 103/1983 de 22 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 301/1982), FJ 5; STC 142/1990 de 20 de septiembre (cuestión de inconstitucionalidad 1581/1987), FJ 3; STC 361/1993 de 3 de diciembre (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 2645, 2646, 2647 y 2648/1992 y 12 y 420/1993), FJ 2; STC 54/1994 de 24 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.057/1991), FJ 3; STC 227/1998 de 26 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 3595/1995 y 67/1996), FJ 5; STC 181/2000 de 29 de junio (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 3536/1996, 47/1997, 1115/1997, 2823/1997, 3249/1997, 3297/1997, 3556/1997, 3949/1997, 5175/1997 y 402/1998), FJ 10; STC 200/2001 de 4 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2992/1999), FJ 4, a); STC 39/2002 de 14 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 1724/1995), FJ 4, a); STC 125/2003 de 19 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 5105/1997), FFJJ 4 y 6; STC 152/2003 de 17 de julio (recurso de inconstitucionalidad núm. 3537/1999), FJ 5, a); STC 197/2003 de 30 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 1836/1997), FJ 3, a); STC 53/2004 de 15 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 2192/1995), FJ 2; STC 179/2004 de 21 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2885/2001), FJ 5; STC 253/2004 de 22 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 2045/1998), FJ 5; STC 213/2005 de 21 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 4441/1998), FJ 4; STC 138/2005 de 26 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 929/1996), FJ 3; STC 190/2005 de 7 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 4904/1998), FJ 3; STC 273/2005 de 27 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 1687/1998), FJ 3; STC 330/2005 de 15 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 2177/1998), FJ 6; STC 112/2006 de 5 de abril (recurso de inconstitucionalidad 3967/1997), FJ 5; STC 295/2006 de 11 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 4499/2001), FJ 7; STC 38/2007 de 15 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 4831/2002), FJ 9; STC 50/2011 de 14 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 3899/1999), FJ 4; STC 63/2011 de 16 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 6191/2001), FJ 3; STC 75/2011 de 19 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 3515/2005), FJ 6; STC 79/2011 de 6 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 12/2005), FJ 3; STC 117/2011 de 4 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 6725/2009), FJ 4; STC 152/2011 de 29 de septiembre (cuestión de inconstitucionalidad 648/2006), FJ 3; STC 205/2011 de

En cualquier caso, el juicio de relevancia ha contribuido positivamente en la construcción del principio de igualdad al enfatizar la relevancia jurídica de la diferencia y al encauzar la búsqueda de la finalidad legítima del elemento diferenciador introducido por el legislador. Aun cuando la relevancia no estaba exenta de problemas interpretativos por la cualidad multívoca del término y aun cuando la relevancia no deja de ser un “concepto esencialmente controvertido”³⁰⁹ que se dota de contenido en el caso concreto y en base a juicios de valor acordes a la realidad social y jurídica del momento en el que han de ser aplicados³¹⁰, este tipo del juicio supuso un paso importante en la construcción del juicio de igualdad.

En lo que respecta a la comparabilidad de las posiciones jurídicas enfrentadas, implica aventajar al juicio triádico del *tertium comparationis* (propio de la aplicación judicial de la igualdad en sentido estricto), donde el tercer elemento comparativo es un elemento normativo (en términos esquemáticos propios de una igualdad prescriptiva: A y B deben ser iguales en X, donde A y B serían dos posiciones jurídicas confrontadas en base a un elemento normativo X). El mejor ejemplo lo tenemos en cualquier caso de tutela de amparo ante el TC por aplicación judicial de la igualdad en sentido estricto, en los cuales se contraponen

15 de diciembre (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 6726/2009 y 6727/2009), FFJJ 3 y 4; STC 19/2012 de 15 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 1046/1999), FJ 5; STC 160/2012 de 20 de septiembre (cuestión de inconstitucionalidad 6021/2001), FJ 7; STC 41/2013 de 14 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 8970/2008), FJ 6; STC 61/2013 de 14 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 5862/2003), FJ 4; STC 40/2014 de 11 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 932/2012), FJ 4; STC 153/2014 de 25 de septiembre (recurso de inconstitucionalidad 2398/2011), FJ 3; STC 156/2014 de 25 de septiembre (cuestión de inconstitucionalidad 3361/2012), FJ 4; STC 8/2015 de 22 de enero (recurso de inconstitucionalidad 5610/2012), FJ 9; STC 110/2015 de 28 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 2502/2014), FJ 4; STC 71/2016 de 14 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 389/2014), FJ 3; STC 155/2016 de 22 de septiembre (cuestión de inconstitucionalidad 1511/2015), FJ 7, aunque sea notoriamente infundada; STC 167/2016 de 6 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 6599/2013), FJ 5; y, STC 85/2019 de 19 de junio (cuestión interna de inconstitucionalidad 4314/2018), FJ 6. *Vid.* Tabla número 1 “Sobre la finalidad legítima y descripción de otros componentes del juicio”.

³⁰⁹ *Vid.* LAPORTA, F.J., ob. cit., pp. 3-31, en particular el epígrafe referente a los “juicios de relevancia”.

³¹⁰ Por “concepto esencialmente controvertido” entenderemos un concepto evaluativo sobre bienes jurídicos complejos, que incorpora a su vez otros conceptos también complejos (dándose entre ellos una relación de preferencia conceptual y pudiendo ser definidos semánticamente de diferente forma) y que produce una controversia de carácter argumentativa sobre su contenido y alcance sustantivo, en relación con un determinado contexto histórico y social y referente a una determinada práctica humana. Sobre una definición de “concepto esencialmente controvertido”, *vid.* GALLIE, W. B., “Essentially Contested Concepts”, *Meeting of the Aristotelian Society on March 12th, 1956*, London, pp. 171-172 y 180.

dos resoluciones judiciales de un mismo órgano en sentido contradictorio respecto a una norma.

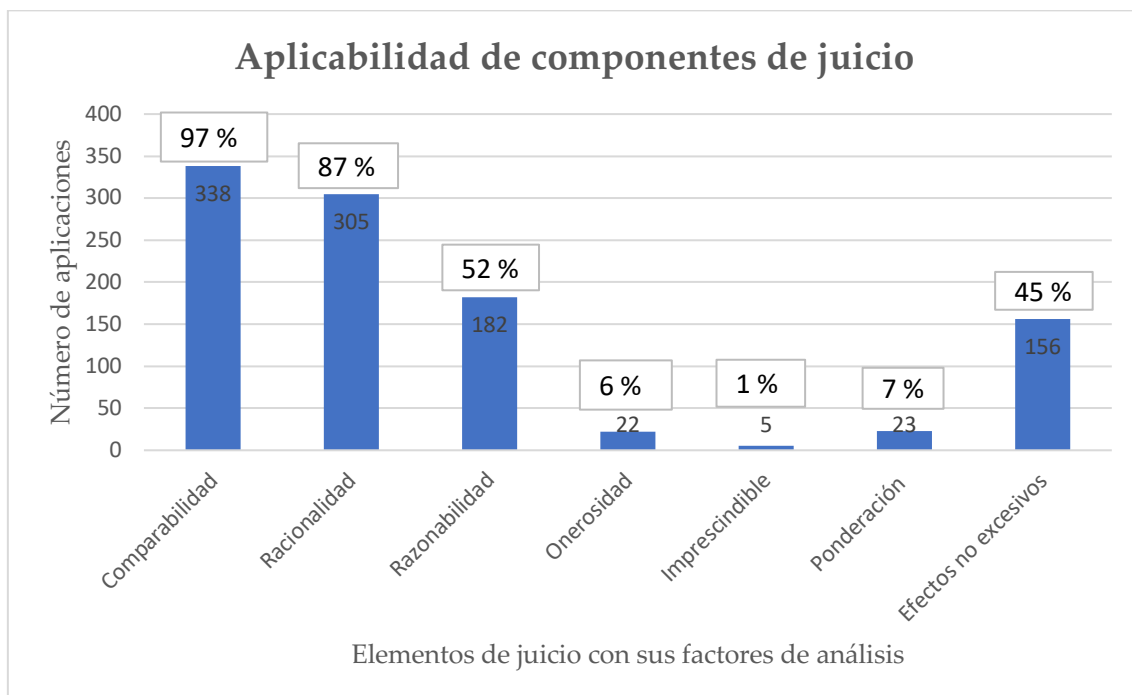
Con el uso del juicio de relevancia, no se trata de comparar esas dos situaciones jurídicas diferentes en relación con un tercer elemento comparativo de tipo normativo, sino de analizar las características similares y diferentes que presentan los supuestos de hecho de cada una de esas dos situaciones jurídicas para ver si las diferencias justifican un tratamiento legislativo distinto que anude consecuencias jurídicas diferentes. Por tanto, el enjuiciamiento es diádico no triádico. Confronta dos situaciones jurídicas y analiza los caracteres de esas dos situaciones para ver si presentan rasgos relevantes que le otorguen una identidad propia que justifique un trato diferenciado. De forma esquemática: A y B pueden ser iguales en un aspecto relevante y diferente en otros aspectos. Según la significación jurídica de los elementos diferenciadores, el trato distintivo podrá estar justificado o no. Aunque en multitud de ocasiones este juicio de relevancia está conectado con la finalidad perseguida por el legislador al dar relevancia a unos rasgos como elementos diferenciadores, frente a otros, la evolución del juicio de igualdad tiende a la superación de este escrutinio en pro de la búsqueda de la finalidad perseguida por el legislador al establecer la diferencia.

En la búsqueda de los rasgos relevantes y de forma simultánea o independiente (según los casos) del fundamento racional de la diferencia, operan toda una serie de criterios hermenéuticos que implican criterios valorativos y discrecionales del TC conectados con la realidad social existente y con el contexto jurídico operante. Por ello, el examen de la comparabilidad de las situaciones jurídicas contrapuestas puede llegar a ser complejo y presentar especificidades en el caso concreto que varíen de unos supuestos a otros. No existe una línea divisoria que marque una frontera entre el juicio de relevancia y el de racionalidad. Ambos institutos jurídicos en cuanto a conceptos esencialmente controvertidos se dotan de contenido en el caso concreto, se entremezclan y se superponen en los juicios de valor del TC. En unos casos sirven para demostrar la comparabilidad de dos situaciones jurídicas como presupuesto previo al juicio de igualdad y en otros conectan directamente con este enjuiciamiento al intentar hallar una justificación objetiva de la diferencia en la finalidad perseguida por el legislador. Por ello, las argumentaciones del TC van desde la afirmación categórica de la comparabilidad de las posiciones jurídicas sin mayores argumentos a la explicación detallada de la relevancia jurídica de la diferencia o de la racionalidad, tal y como demuestran las referencias jurisprudenciales citadas en este epígrafe.

En síntesis, la operación previa de discernir las situaciones jurídicas enfrentadas, constatando la homogeneidad o no de los supuestos fácticos, es una premisa prejudicial que implica una elección de carácter valorativo por parte del TC para determinar cuáles serán los elementos necesarios para instituir la comparabilidad de las situaciones; esto es así porque son numerosos los elementos de semejanza y diversidad que dos posiciones jurídicas pueden presentar; por ello, la actuación del TC requiere de discrecionalidad y de interpretaciones teleológicas y finalistas sobre la razón de ser de la norma y sobre *ratio legislatoris* para diversificar o parificar las situaciones jurídicas.

IV. FUNCIONAMIENTO EN EL JUICIO DE IGUALDAD

Si la casuística que parte de la comparabilidad de las posiciones jurídicas enfrentadas es numerosa en el campo de los recursos de amparo, no lo es menos en sede de control abstracto de la constitucionalidad, donde es el elemento del juicio que más número de aplicaciones acumula en relación con el total de casos que aplican la igualdad como parámetro de control de la constitucionalidad de las normas. A continuación, se presentan los datos gráficamente:



Gráfica número 3.1. Aplicación de componentes del juicio
Elaboración propia³¹¹

³¹¹ Las gráficas que se presentan en este capítulo son de elaboración propia, siendo su matriz la Tabla número 2 “Sobre aplicación de los componentes del juicio”, anexada al final de este trabajo.

Desde que comenzara su actividad en 1981 y hasta el 31 de diciembre de 2019, se han delimitado 350 enjuiciamientos de igualdad en un total de 287 sentencias dictadas en procesos de control de la constitucionalidad. De esos 350 enjuiciamientos, el 97% inicia el juicio determinado si existe una desigualdad o diferencia entre dos posiciones jurídicas que permita dar comienzo a un análisis de legitimidad constitucional. El 3% restante donde no se parte de la comparabilidad de las situaciones son una pequeña heterogeneidad de supuestos de carácter residual donde el TC resuelve en base a otros criterios sin que sea necesario dar comienzo a un juicio de igualdad. En este 3% están excluidas las sentencias que consideran notoriamente infundada la controversia sobre la igualdad, las que mencionan la igualdad incidentalmente o con carácter secundario como nota marginal de otro problema de constitucionalidad o aquellas cuyo objeto no es el tratamiento jurídico diferente. En cambio, se ubican aquí algunos casos en los que lo que se impugna es la “no diferenciación” en la norma de lo que los promotores del recurso o cuestión entienden que debe estar diferenciado³¹²; algunos supuestos que quedan excluidos del juicio de igualdad³¹³; y, otros donde se aplican otros preceptos como canon de control de constitucionalidad³¹⁴.

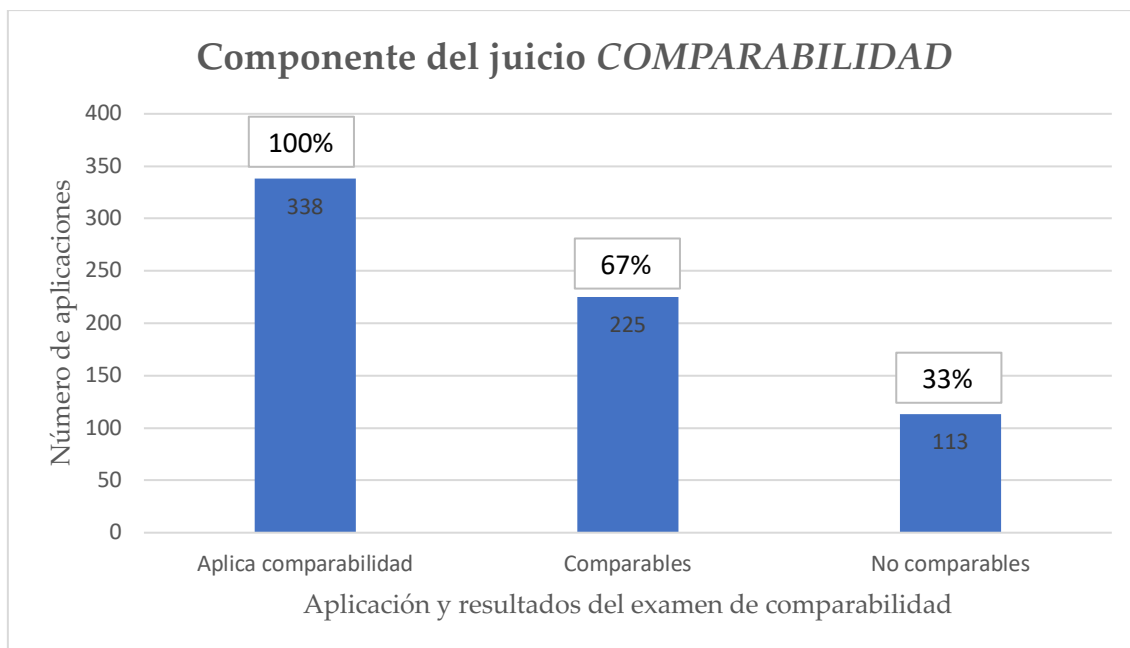
Los porcentajes son aproximativos, pues se han redondeado para evitar los decimales y simplificar así la visión de conjunto de los elementos del juicio. El objetivo es mostrar desde una perspectiva general el uso y la preeminencia de cada uno de los elementos del juicio que se aplican en el control de constitucionalidad de la igualdad. Conocer la frecuencia de la aplicabilidad de los elementos del juicio contribuye a evidenciar y asentar la conformación de su contenido.

³¹² STC 183/2014 de 6 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 1780/2013), FJ 3; y STC 202/2016 de 1 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 4972/2013), FJ 3.

³¹³ STC 126/1997 de 3 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 661/1996), FJ 15, estableciendo que el art. 14 CE no es aplicable a las diferencias establecidas para la sucesión en los títulos nobiliarios; STC 139/2005 de 26 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 4112/1997), FJ 6, y STC 45/2007 de 1 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 1423/1999), FJ 3, concluyendo ambas que las personas jurídico-públicas no son titulares del derecho a la igualdad reconocido en el art. 14 CE; STC 153/2014 de 25 de septiembre (recurso de inconstitucionalidad 2398/2011), FJ 3, por no existir posición jurídica enfrentada al no alegarla los recurrentes y no poder deducirse.

³¹⁴ STC 14/1998 de 22 de enero (recurso de inconstitucionalidad 746/1991), FJ 5, aplicando como canon de control el art. 139.1 CE; STC 111/2017 de 5 de octubre (recurso de inconstitucionalidad 1454/2014), FFJJ 4 y 5, usando como canon de control el art. 149.1 CE. Y, la STC 68/2018 de 21 de junio (recurso de inconstitucionalidad 5376/2014), FJ 4, c), desestimando el uso del art. 9.2 CE al no consagrar un derecho subjetivo a la igualdad sustantiva. En el ámbito del desarrollo legislativo autonómico y de la igualdad en el territorio: STC 247/2007 de 12 de diciembre (recurso de

Con estos datos podemos afirmar que la práctica totalidad de los casos que aplican un juicio de igualdad lo inician con el examen de la comparabilidad de las situaciones jurídicas enfrentadas. Dentro de esa totalidad, el 67% resuelve que las posiciones jurídicas enfrentadas son “comparables” y el 33% restante que son “no comparables” y, por ende, constitucionales.



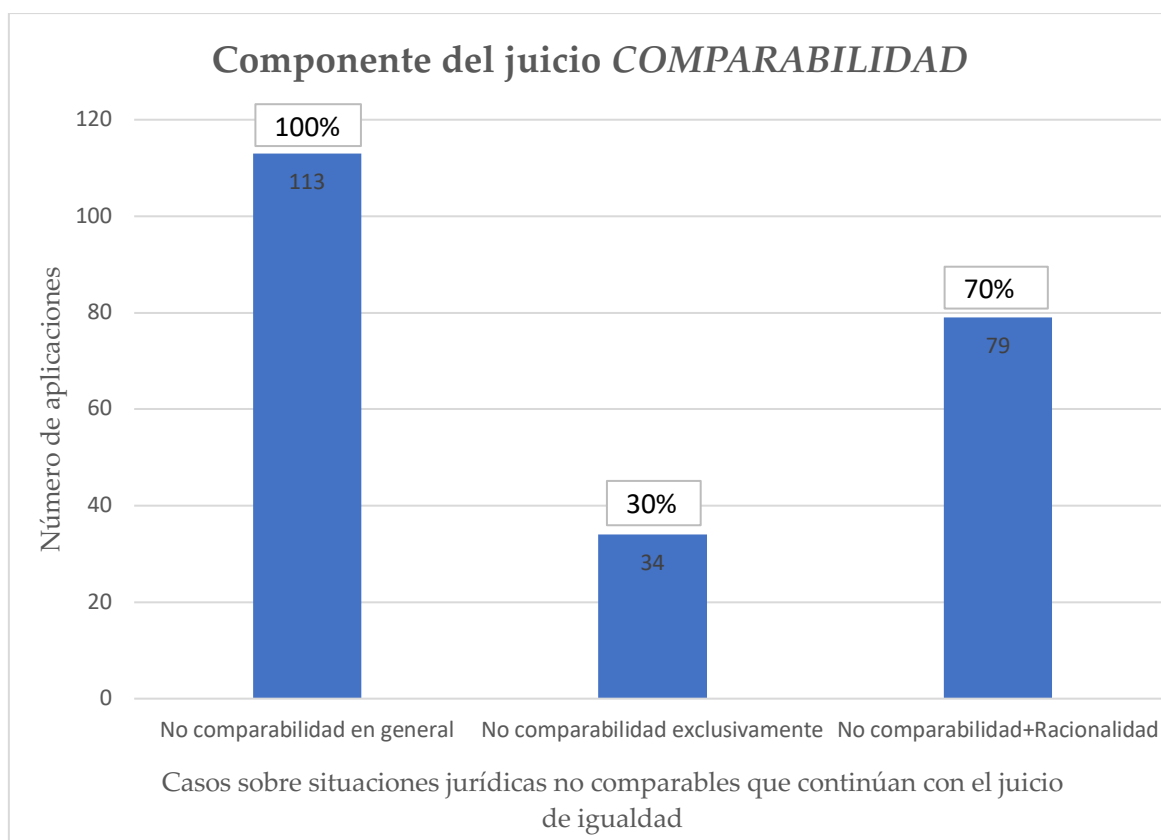
Gráfica número 3.2. Aplicación del componente del juicio “comparabilidad”
Elaboración propia

En el primer caso (*situaciones jurídicas comparables*) se continuaría con el juicio de igualdad; y, en el segundo caso (*situaciones jurídicas no comparables*), no; lo que no obsta para que el TC en algunas resoluciones en las que las situaciones jurídicas son no comparables, haya hecho más consideraciones sobre la aplicación de otros componentes del juicio para profundizar en sus argumentos de constitucionalidad. Por ejemplo, precisando sobre la finalidad legítima perseguida por la norma (lo más frecuente en estos casos) o ahondando en los efectos que produce la medida³¹⁵. De hecho, en el 70% de los enjuiciamientos en

inconstitucionalidad 7288/2006) y STC 31/2010 de 28 de junio (recurso de inconstitucionalidad 8045/2006).

³¹⁵ Como mejor ejemplo de continuidad con el juicio de igualdad a pesar de decretar la no comparabilidad de las situaciones (declaración de constitucionalidad), *vid.* la STC 76/1986 de 9 de junio (recursos de inconstitucionalidad acumulados 666/1983 y 189/1986), FJ 3. Para más evidencias de esta casuística, *cf.* la Tabla número 2 “Sobre aplicación de los componentes del juicio”.

los que se decreta la no comparabilidad de las posiciones enfrentadas, el TC precisa la finalidad perseguida por la norma diferenciadora y la cataloga de legítima o ilegítima, entrando en un 4% de los casos no comparables a hacer alguna consideración sobre los efectos que produciría la medida. Estos datos parecen apuntar hacia una aplicación de la racionalidad preeminente, significando la importancia de la finalidad perseguida para construir la argumentación de la declaración de constitucionalidad del TC en el control abstracto de la igualdad. Gráficamente:



Gráfica número 3.3. Situaciones jurídicas no comparables
Elaboración propia

V. LA DISCRIMINACIÓN POR INDIFERENCIACIÓN

Dentro del análisis de la comparabilidad de las situaciones jurídicas, resta por abordar un tema polémico excluido del contenido esencial de la igualdad y, por tanto, del modelo aplicativo del juicio de ésta. Nos referimos al *derecho a diferenciar dos situaciones consideradas iguales por el legislador*, o, lo que es lo mismo,

respecto a la posible *discriminación por indiferenciación*³¹⁶. Esta posibilidad queda tajantemente excluida del contenido del derecho a la igualdad, sin que en este punto encontremos argumento ni motivación alguna más allá de la mera negación reiterativa a considerar esta posibilidad como parte del derecho³¹⁷.

1. LA CASUÍSTICA

No se ha detectado en la jurisprudencia del TC ni un solo caso en el que se haya admitido la posibilidad de diferenciar lo legislativamente regulado como igual. A continuación, se ofrece un cuadro sinóptico con la casuística del TC concerniente a esta materia durante los cuarenta años de actividad del TC. El cuadro se limita a los procesos de control de constitucionalidad de las normas.

DISCRIMINACIÓN POR INDIFERENCIACIÓN EN LOS PROCESOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

Denominación de la Sentencia del TC	Discriminación pretendida	Argumento de inadmisión
STC 19/1988	Diferenciar a los insolventes por necesidad de los insolventes por voluntad al eludir el pago de una multa.	FJ 6, párrafo 4º: "(...) la regla constitucional que establece la igualdad de todos los españoles ante la ley no puede ser invocada

³¹⁶ Esta denominación está admitida plenamente por el TC como puede verse en el cuadro sinóptico de este epígrafe y así se ha trasladado a la doctrina. *Vid.* GIMÉNEZ GLÜCK, D., *ob. cit.*, pp. 331-335; y, COBREROS MENDAZONA, E., "Discriminación por indiferenciación: Estudio y propuestas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81, 2007, pp. 72. Otras expresiones que ha utilizado la doctrina: "discriminación por indiscriminación" en JIMÉNEZ CAMPO, J., "La igualdad jurídica como límite frente al legislador", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, 1983, p. 94, nota a pie de página 40; y, "desigualdad por indiferenciación" en RUIZ MIGUEL, A., "La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Doxa. Cuaderno de Filosofía del Derecho*, núm. 19, 1996, pp. 76-78 y 80. Asimismo, el propio TC se ha referido a la discriminación por indiferenciación en alguna ocasión a partir de los noventa como "igualdad por exceso de igualdad" (*vid.* el cuadro sinóptico de este epígrafe).

³¹⁷ Por todas, la STC 69/2007 de 16 de abril (recurso de amparo 7084/2002), FJ 4, excluyendo literalmente del núcleo del derecho la discriminación por indiferenciación en los siguientes términos: "(...) resulta ajeno al núcleo de protección del art. 14 CE la "discriminación por indiferenciación" al no consagrar el principio de igualdad un derecho a la desigualdad de trato, ni ampara la falta de distinción entre supuestos desiguales, por lo que no existe ningún derecho normativo al trato desigual (...)." En términos similares, pero en control abstracto de la constitucionalidad, la STC 19/2012 de 15 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 1046/1999), FJ 7.

		como fundamento de un reproche que así habría que llamar de «discriminación por indiferenciación» (...).”
STC 150/1991	Diferenciar a los delincuentes reincidentes que cumplieron efectivamente la condena de los delincuentes reincidentes que fueron condenados, pero no cumplieron de forma efectiva a pesar de resolverse la ejecución de la condena.	FJ 6, párrafo 3º: “(...) el principio constitucional de igualdad no puede fundamentar un reproche de discriminación por indiferenciación (...).”
STC 135/1992	Diferenciar el coeficiente de inversión obligatoria (20%) de las CCAA, ya que es uniforme y no tiene en cuenta el nivel de competencias realmente asumidas.	FJ 9, párrafo 1º: “(...) no es atendible en este caso la "discriminación por indiferenciación" o dicho con una cierta vocación de paradoja la desigualdad por un exceso de igualdad (...).”
STC 16/1994	Diferenciar según la situación económica real de las personas (y no sólo mediante el ingreso) en la concesión del beneficio de la justicia gratuita.	FJ 5, párrafo 3º: “(...) el derecho a la igualdad consagrado en el art. 14 CE (...) no excluye la posibilidad de que se trate igualmente a los desiguales. Este precepto constitucional no consagra, sin más, un derecho a la desigualdad de trato. (...) no puede derivarse de este último precepto [art. 9.2 CE] ningún derecho subjetivo genérico al trato normativo desigual.”
STC 164/1995	Diferenciar a los contribuyentes que se hayan retrasado un solo día en el abono de sus deudas tributarias con aquellos cuya demora se	FJ 7, párrafo 3º: “(...) el principio constitucional de igualdad no puede fundamentar un reproche de discriminación por indiferenciación (...). El

	<p>haya mantenido meses o incluso todo un año.</p>	<p>art. 14 CE reconoce el derecho a no sufrir discriminaciones, a que el legislador no introduzca entre los ciudadanos diferenciaciones carentes de fundamento razonable, pero no el hipotético derecho a imponer o exigir diferencias de trato (...).”</p>
<p>STC 181/2000</p> <p>Argumento reproducido en idénticos términos por coincidencia del objeto en: STC 254/2005, FJ 2 STC 255/2005, FJ 2 STC 256/2005, FJ 2</p>	<p>Diferenciar según la situación real a la hora de aplicar el baremo limitativo de resarcimiento de daños personales y materiales causados en siniestro.</p>	<p>FJ 11, 9º y último párrafo: “(...) el derecho a la igualdad del art. 14 de la Constitución no consagra un derecho a la desigualdad de trato (...) ni ampara la falta de distinción entre supuestos desiguales, por lo que no existe "ningún derecho subjetivo al trato normativo desigual" (...) siendo ajena al ámbito de este precepto constitucional la llamada "discriminación por indiferenciación" (...). En definitiva, "el principio de igualdad no puede fundamentar un reproche de discriminación por indiferenciación" (...).”</p>
<p>STC 59/2008</p> <p>Argumento reproducido por remisión al coincidir el objeto en: STC 76/2008 STC 80/2008 STC 81/2008 STC 82/2008 STC 95/2008 STC 96/2008 STC 99/2008 STC 45/2009 STC 127/2009 STC 151/2009</p>	<p>No se pretende discriminación, pero entre los argumentos figura el análisis del mayor o menor desvalor de la conducta penal para imponer la sanción penal.</p>	<p>FJ 9, b), párrafo 1º: “Lo que la argumentación más bien sugiere es o un déficit de protección en los preceptos comparados — lo que supone una especie de desproporción inversa sin, en principio, relevancia constitucional— o una desigualdad por indiferenciación en dichos preceptos merecedora de similar juicio de irrelevancia.”</p>

<p>STC 152/2009 STC 153/2009 STC 154/2009 STC 164/2009 STC 165/2009 STC 166/2009 STC 167/2009 STC 177/2009 STC 178/2009 STC 179/2009 STC 180/2009 STC 201/2009 STC 202/2009 STC 203/2009 STC 213/2009 STC 41/2010 STC 45/2010 STC 77/2010 STC 80/2010</p>		
<p>STC 19/2012</p>	<p>Diferenciar la determinación de la base imponible y de la cuota líquida del impuesto a aquellos contribuyentes que tributan al tipo progresivo de la tarifa frente a sujetos que sólo ven gravados sus rendimientos, o parte de los mismos, con el tipo fijo del 20%.</p>	<p>FJ 7, párrafo 7º: “(...) el principio constitucional de igualdad no consagra el derecho a la desigualdad de trato, ni ampara la falta de distinción entre supuestos desiguales, por lo que no existe ningún derecho subjetivo al trato normativo desigual.”</p>
<p>STC 198/2012</p>	<p>Diferenciar a las parejas de distinto sexo de las del mismo sexo.</p>	<p>FJ 3, párrafo 3º: “(...) el art. 14 CE no consagra un derecho a la desigualdad de trato, ni ampara la falta de distinción entre supuestos desiguales, por lo que no existe ningún derecho subjetivo al trato normativo desigual (...) cuestión distinta es que los poderes públicos, en cumplimiento del mandato del art. 9.2 CE, puedan adoptar medidas de trato diferenciado de ciertos colectivos en aras</p>

		de la consecución de fines constitucionalmente legítimos, (...). FJ 4, párrafo 2º: “(...) el exceso de igualdad no es censurable desde la perspectiva del art. 14 CE.”
STC 38/2014	Diferenciar la procedencia de los militares según su escala de procedencia para promocionar a una nueva escala única.	FJ 6, párrafo 6º: “(...) en lo que respecta al art. 14 CE y a la denominada “discriminación por indiferenciación”, que este precepto se limita a prohibir la distinción infundada o discriminatoria, pero no consagra un derecho a la desigualdad de trato, ni ampara la falta de distinción entre supuestos desiguales, no existiendo un derecho subjetivo al trato normativo desigual. (...)”
STC 119/2014 Argumento reproducido en idénticos términos por coincidir el objeto en: STC 140/2015	Diferenciar la categoría y cualificación de las personas trabajadoras para establecer el período de prueba de 1 año en los contratos indefinidos.	FJ 3, b): “(...). Sin perjuicio de recordar que el principio de igualdad (art. 14 CE) no puede fundamentar un reproche de discriminación por indiferenciación (...)”
STC 183/2014	Diferenciar las peculiaridades concurrentes en el sector de las energías renovables a la hora de regular el impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica.	FJ 3, párrafo 5º: “(...) el art. 14 CE se limita a prohibir la distinción infundada o discriminatoria, pero no consagra un derecho a la desigualdad de trato, ni ampara la falta de distinción entre supuestos desiguales, no existiendo un derecho subjetivo al trato normativo desigual (...)”

<p>STC 56/2016</p>	<p>Diferenciar a los hablantes de las lenguas minoritarias aragonesa y catalana respecto al resto de personas que hablan el castellano en España.</p>	<p>FJ 5, párrafo 2º: “(...) si bien el art. 14 CE proscribire la distinción infundada o discriminatoria, “no consagra un derecho a la desigualdad de trato, ni ampara la falta de distinción entre supuestos desiguales, no existiendo un derecho subjetivo al trato normativo desigual” (...).”</p>
<p>STC 202/2016</p>	<p>Diferenciar según la situación económica real de las personas trabajadoras respecto de la parte empresaria en el acceso a la jurisdicción y los recursos.</p>	<p>FJ 3, párrafo 10º, entre las alegaciones del Abogado del Estado: “(...) no cabe sostener un derecho a la discriminación por indiferenciación ex art. 14 CE, conforme a reiterada doctrina de este Tribunal”. En el párrafo 11º el TC remite a STC 16/1994 y resuelve usando como canon el art. 24 CE sin referenciar la discriminación por indiferenciación.</p>
<p>STC 23/2017</p>	<p>Diferenciar según la situación económica real de las personas trabajadoras respecto de la parte empresaria en el acceso a la jurisdicción y los recursos.</p>	<p>Inadmisión por óbices procesales, no entra a conocer del fondo.</p>
<p>STC 31/2018</p> <p>Argumento reproducido en idénticos términos por coincidir el objeto en: STC 53/2018</p>	<p>Diferenciar la financiación de los centros educativos que segreguen por sexos frente a los centros coeducativos.</p>	<p>FJ 4, b), párrafo 5ºº: “(...) Este Tribunal ha descartado la existencia de un derecho constitucional a ser tratado de forma diferenciada, pues el artículo 14 no ampara la falta de distinción entre supuestos desiguales, ni tampoco un derecho a imponer diferencias de trato. En suma, no existe un derecho fundamental a</p>

		la singularización normativa. (...).”
STC 68/2018	Invocación genérica de la igualdad por inobservancia del mandato del art. 9.2 CE en materia de legislación educativa que desagrega por sexos. No se especifica una invocación de indiferenciación.	FJ 4, c): “El artículo 9.2 CE no consagra un derecho subjetivo a la igualdad sustantiva o efectiva, ni permite sancionar, en principio, salvo supuestos excepcionales, con la declaración de inconstitucionalidad la inexistencia o insuficiencia de medidas de promoción de la igualdad sustantiva o efectiva en un determinado ámbito, de igual forma que el artículo 14 CE solo impide la distinción infundada o discriminatoria (...) y no ampara frente a la falta de distinción entre supuestos desiguales, ni reconoce un derecho subjetivo al trato normativo desigual (...).”

Tabla número 3.1. Discriminación por indiferenciación en los procesos de control de la constitucionalidad
Elaboración propia

Aunque el objeto de análisis de este trabajo sean las resoluciones del TC concernientes a los procesos de control de la constitucionalidad de las normas, en la búsqueda de una explicación más profunda sobre la exclusión del derecho a desigular del contenido del art. 14 CE y del art. 9.2 CE, se ha indagado también en las tutelas de amparo que han acometido impugnaciones de este calado. En este ámbito, la casuística es más copiosa. Sin embargo, el resultado es idéntico al descrito en la tabla que antecede a estas líneas. En la jurisprudencia de los recursos de amparo se ha encontrado la reproducción literal de las fórmulas de negación recogidas en la tabla número 3.1 sobre “Discriminación por indiferenciación en los procesos de control de la constitucionalidad”.

Las referencias jurisprudenciales de amparo en las que se niega el derecho a la diferencia son las siguientes:

- STC 86/1985, de 10 de julio (recurso de amparo 193/1985), FJ 3
- STC 2/1987 de 21 de enero (recursos de amparo acumulados 940/1985 y 949/1985), FJ 3
- STC 23/1986 de 14 de febrero (recurso de amparo 746/1984), FJ 2
- STC 52/1987 de 7 de mayo (recurso de amparo 72/1986)
- STC 136/1987 de 22 de julio (recurso de amparo 267/1986), FJ 6
- STC 109/1988 de 8 de junio (recurso de amparo 453/1987), FJ 2
- STC 308/1994 de 21 de noviembre (recurso de amparo 2052/1991), FJ 5
- STC 114/1995, de 6 de julio (recurso de amparo 885/1991), FJ 4
- STC 166/1996 de 28 de octubre (recurso de amparo 3164/1994), FJ 6
- STC 211/1996 de 17 de diciembre (recurso de amparo 2956/1995), FJ 4
- STC 137/1998 de 29 de junio (recurso de amparo 2941/1995), FJ 2
- STC 36/1999 de 22 de marzo (recurso de amparo 1574/1995), FJ 4
- STC 181/2000 de 29 de junio (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 3536/1996, 47/1997, 1115/1997, 2823/1997, 3249/1997, 3297/1997, 3556/1997, 3949/1997, 5175/1997 y 402/1998), FJ 11
- STC 241/2000 de 16 de octubre (recurso de amparo 2217/1997), FJ 5
- STC 21/2001 de 29 de enero (recurso de amparo 2296/1998), FJ 2
- STC 88/2001 de 2 de abril (recurso de amparo 610/1997), FJ 3
- STC 156/2003 de 15 de septiembre (recurso de amparo 1017/1998), FJ 3
- STC 104/2005 de 9 de mayo (recurso de amparo 864/2001), FJ 3
- STC 231/2005 de 26 de septiembre (recurso de amparo 3074/2000), FJ 5
- STC 257/2005 de 24 de octubre (recurso de amparo 1027/1999), FJ 4
- STC 117/2006 de 24 de abril (recurso de amparo 87/2002), FJ 2 c)
- STC 69/2007 de 16 de abril (recurso de amparo 7084/2002), FJ 4
- STC 30/2008, de 25 de febrero (recurso de amparo 6452/2002 y 3049/2004), FJ 7
- STC 175/2012 de 15 de octubre (recurso de amparo 2675/2009), FJ 5
- STC 118/2014 de 8 de julio (recurso de amparo 4715/2012), FJ 3
- STC 128/2014 de 21 de julio (recurso de amparo 4716/2012), FJ 3

Consideraciones sobre la casuística. El TC en el año 1981 proclama de forma indirecta lo que parece una posibilidad de admisión del derecho a diferenciar, señalando que:

“(…) el principio de igualdad jurídica consagrado en el artículo 14 hace referencia, inicialmente, a la universalidad de la Ley, pero no prohíbe que el legislador contemple la necesidad o la conveniencia de diferenciar situaciones distintas y *de darles un tratamiento diverso, que puede incluso venir exigido, en un Estado social y democrático de Derecho*, para la efectividad

de los valores que la Constitución consagra con el carácter de superiores del ordenamiento como son la justicia y la igualdad (...).”³¹⁸

Sin embargo, poco tiempo después, en 1986 establece un rechazo tajante a considerar esta posibilidad en el contenido del art. 14 CE, con ocasión del primer recurso de amparo en el que aborda la cuestión de forma directa al ser invocada esta posibilidad por la parte recurrente³¹⁹. Y así se ha mantenido a lo largo de los años en los diversos procesos en los que la duda se le ha planteado.

El único vestigio de admisibilidad del derecho a la diferencia -formulado de forma mediata y sin categorizar como derecho subjetivo-, aparece en la STC 151/2017 de 21 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 5210/2014). La resolución resuelve sobre la posible inconstitucionalidad de art. 197.1 a), párrafo 3º en relación con el párrafo 2º, de la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio de régimen electoral general (en adelante, LOREG)³²⁰, por posible vulneración del artículo 23.2 CE. El precepto cuestionado establece unas mayorías específicas que restringen el desempeño de algunas funciones por parte de los concejales no adscritos. En la aplicación del juicio de igualdad, el TC toma en consideración una serie de perjuicios, que chocan con la defensa de la adecuación y de la necesidad de la medida. En el examen de la proporcionalidad de estos efectos el TC parece elevar una queja por la no diferenciación de las circunstancias subjetivas que llevan al transfuguismo, evidenciando una crítica a la no distinción de la norma que es incongruente con su doctrina de no admisión del derecho a la diferencia (en el sentido apuntado en el Voto Particular del Magistrado DON CÁNDIDO CONDE-PUMPIDO TOURÓN). Así, en el FJ 7, párrafo 5º de la Sentencia puede leerse:

“(…), la norma impugnada equipara, en la restricción del derecho, a todos los concejales que hayan dejado de pertenecer al grupo político municipal al que se adscribieron al inicio de su mandato (“por cualquier causa”, dice la previsión legal). Por consiguiente, no establece diferencia alguna en función de las circunstancias que puedan haber desencadenado el cese de dicha vinculación con el grupo político municipal, (...). No distingue tampoco, en

³¹⁸ STC 34/1981 de 10 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 48/1981), FJ 3, b), párrafo 1º. La cursiva es nuestra.

³¹⁹ STC 86/1985, de 10 de julio (recurso de amparo 193/1985), FJ 3.

³²⁰ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, Boletín Oficial del Estado, en adelante, BOE núm. 147 de 20 de junio de 1985.

particular, en función de que la separación del grupo atañe o no a la vida de esa concreta corporación municipal. (...).”³²¹

Esta alusión indirecta no deja de ser un razonamiento meramente anecdótico que ni admite la diferenciación, ni aporta argumentos para entender la negativa del TC sobre esta dimensión del derecho.

Sorprende que la doctrina del TC no se haya hecho eco a través del art. 10.2 CE de la jurisprudencia del TEDH que admite la discriminación por indiferenciación como parte del contenido del art. 14 del CEDH³²², artículo que proscribe la discriminación en términos similares a como lo hace el art. 14 CE.

La primera sentencia en la que el TEDH lo declara abiertamente es la Sentencia de la Gran Sala de 6 de abril de 2000, *asunto Thlimmenos contra Grecia*. La cuestión de fondo que plantea el caso se resume en la discriminación por razón religiosa que sufre el señor Thlimmenos al no acceder a una plaza de Auditor Contable, que gana en un proceso de oposición pública, debido a tener antecedentes penales. La tacha de su expediente era la condena penal de un Tribunal militar por haberse negado a llevar uniforme militar en tiempo de movilización general objetando motivos religiosos.

En el parágrafo (§) 44 del asunto Thlimmenos puede leerse:

“El derecho a disfrutar de los derechos garantizados por el Convenio sin ser sometido a discriminación es igualmente transgredido cuando, sin

³²¹ STC 151/2017 de 21 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 5210/2014), FJ 7, párrafo 5º. La cursiva es nuestra. *Vid.* también el Voto Particular del Magistrado don CÁNDIDO CONDE-PUMPIDO TOURÓN, al que se adhiere el Magistrado don ALFREDO MONTOYA MELGAR, FJ 3, párrafo 3º: “El primer argumento remite, en realidad, a una denuncia de inconstitucionalidad por indiferenciación, que es algo muy distinto del problema de la desproporción, pues se arguye que el precepto legal “no establece diferencia alguna en función de las circunstancias que puedan haber desencadenado el cese de dicha vinculación con el grupo político municipal”. En cualquier caso, la denuncia no podría ser atendida, pues es doctrina de este Tribunal que el artículo 14 CE se limita a prohibir la distinción infundada o discriminatoria, pero no consagra un derecho a la desigualdad de trato, ni ampara la falta de distinción entre supuestos desiguales, no existiendo un derecho subjetivo al trato normativo desigual (por todas, SSTC 198/2012, de 6 de noviembre, FJ 13; 38/2014, de 11 de marzo, FJ 6, y STC 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 3).”

³²² Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente (BOE núm. 243 de 10 de octubre de 1979).

justificación objetiva y razonable, los Estados no tratan de manera diferente a personas en situaciones sensiblemente diferentes.”³²³

En consonancia con la cita, la Gran Sala del TEDH considera que el rechazo de la legislación griega a tratar al demandante de manera distinta “de otras personas declaradas culpables de un delito no tenía ninguna justificación objetiva y razonable”³²⁴. Y, concluye que se ha producido una conculcación del art. 14 del CEDH en relación con el art. 9 CEDH (libertad de pensamiento, conciencia y religión) al no diferenciar la situación del demandante de otros condenados. No sólo admite la existencia de un derecho al trato desigual, sino que lo ampara claramente en su pronunciamiento.

El caso *Thlimmenos* es un hito interpretativo en la jurisprudencia del TEDH que se ha citado sin remilgos en su casuística posterior, aunque no se ha resuelto ninguna otra conculcación del art. 14 CEDH por este motivo. Así, podemos encontrar citas similares a la reproducida en el párrafo 44 de esta Sentencia en resoluciones posteriores de la Gran Sala. Por todas, la STEDH de 7 de febrero de 2006, *asunto D.H y otros contra la República Checa*, § 175; la STEDH de 12 de abril de 2006, *asunto Stec y otros contra el Reino Unido*, § 52; la STEDH de 4 de noviembre de 2008, *asunto Carson y otros contra el Reino Unido*, § 61; la STEDH de 18 de febrero de 2009, *asunto Andrejeva contra Letonia*, § 82; la STEDH de 8 de diciembre de 2009, *asunto Muñoz Díaz contra España*, § 48; la STEDH de 2 de julio de 2011, *asunto Stummer contra Austria*, § 88; y, la más reciente, STEDH de 26 de junio de 2012, *asunto Kurić y otros contra Eslovenia*, § 388³²⁵.

En la misma línea interpretativa parece situarse el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) al sostener respecto a los arts. 20 y 21 de la

³²³ STEDH 6 de abril de 2000, *asunto Thlimmenos contra Grecia*, § 44. En la versión oficial francesa se habla de “sensiblement différent”; y, en la versión oficial inglesa de “significantly different”. Vid. comentario sobre la Sentencia en COBREROS MENDAZONA, E., *ob. cit.*, pp. 79-88.

³²⁴ STEDH 6 de abril de 2000, *asunto Thlimmenos contra Grecia*, § 47.

³²⁵ Las referencias jurisprudenciales se recogen a título ejemplificativo y sin ánimo de exhaustividad, pues no es objeto de este trabajo realizar un análisis jurisprudencial de las resoluciones del TEDH. Se trata de las resoluciones más significativas y recientes en la materia. En todos los párrafos de las resoluciones citadas se recoge la misma fórmula respecto al contenido del art. 14 del CEDH relativo a la igualdad y a la no discriminación: “El artículo 14 no prohíbe a un Estado miembro tratar a sus ciudadanos de manera diferente para corregir «ilegalidades de hecho» entre ellos; de hecho, en ciertas circunstancias, es la falta de un trato diferente para corregir una ilegalidad el que puede, en ausencia de una justificación objetiva y razonable, suponer una violación del artículo en cuestión.”

Carta Europea de Derechos Fundamentales (CDFUE)³²⁶ que: “(...) el principio general de igualdad exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado.”³²⁷

Restaría por analizar si la aplicación de tal máxima acoge el reconocimiento directo del derecho a alguna parte procesal sin basarse en la justificación del “margen de apreciación de los Estados”, justificación general en la que el TJUE ampara las decisiones legislativas nacionales para admitir las diferencias³²⁸.

Sin ánimo de profundizar más en la jurisprudencia europea sobre esta cuestión, baste por ahora señalar que, al menos desde una perspectiva teórica, tanto el TEDH como el TJUE contemplan en el contenido del derecho a la igualdad y a la no discriminación la dimensión del derecho a ser tratado de forma desigual. Solución que, como ha quedado demostrado no acoge nuestro TC, obviando la vía interpretativa de la heterointegración³²⁹ del art. 10.2 CE que tan útil le ha resultado en otras ocasiones³³⁰.

³²⁶ Artículos relativos al principio de igualdad y no discriminación en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (versión consolidada publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, en adelante, DOUE, C-202/02 de 7 de junio de 2016).

³²⁷ STJUE de 21 de julio de 2011, asunto C-21/2010, *Károly Nagy contra Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal*, § 47.

³²⁸ CHANO REGAÑA, L., “Igualdad y principio de proporcionalidad en el Derecho Europeo: Especial referencia a los derechos fundamentales”, *Revista Universitaria Europea*, núm. 23, 2015, pp. 164-166.

³²⁹ Entendiendo por tal la acción y el efecto de interpretar sistemáticamente los Tratados internacionales suscritos por España en la materia junto con el ordenamiento jurídico español como técnica propia del constitucionalismo multinivel y con fundamento en el art. 10.2 CE.

³³⁰ Por ejemplo, en STC 92/2014 de 10 de junio (cuestión interna de inconstitucionalidad 693/2013), FJ 6, en cita de STEDH de 24 de junio de 2010, *caso Schalk and Kopf c. Austria*, § 108, y STEDH de 10 de mayo de 2001, *caso Mata Estévez c. España*. Y, STC 91/2019 de 3 de julio (cuestión interna de inconstitucionalidad 688/2019), FJ 7, donde cita jurisprudencia del TJUE: STJUE de 22 de noviembre de 2012, asunto C-385/11, *Isabel Elbal Moreno e Instituto Nacional de la Seguridad Social y Tesorería General de la Seguridad Social*; STJUE de 14 de abril de 2015, asunto C-527/13, *Lourdes Cachaldora Fernández e Instituto Nacional de la Seguridad Social y Tesorería General de la Seguridad Social*; STJUE de 9 de noviembre de 2017, asunto C-98/15, *María Begoña Espadas Recio y Servicio Público de Empleo Estatal*; y, STJUE de 8 de mayo de 2019, asunto C-161/18, *Violeta Villar Láiz e Instituto Nacional de la Seguridad Social y Tesorería General de la Seguridad Social*.

2. LAS POSTURAS DOCTRINALES RESPECTO A LA DISCRIMINACIÓN POR INDIFERENCIACIÓN

En la doctrina, no muy prolija en estas lides, encontramos posturas de diverso orden. De un lado, la posición más conservadora: No faltan quienes refieren la complejidad de la cuestión³³¹ y opinan que incluir el derecho a la discriminación por indiferenciación sería vaciar de contenido al principio de igualdad y que excedería de la finalidad legítima del derecho según fue previsto por el constituyente³³². También que implicaría una interferencia por parte del TC en las competencias del legislador, que quebraría la legitimidad democrática y, además podría afectar a los recursos económicos del Estado³³³.

De otro lado, la postura aristotélica y más prestacional de los derechos, es decir, aquella que intenta justificar la existencia de un derecho a la discriminación por indiferenciación basándose en distintas construcciones teóricas. Entre estas posturas, los razonamientos que justifican el derecho a ser diferenciado se pueden agrupar en dos bloques:

Primero (i), la lógica del Profesor ALEXY a partir de su concepción de los derechos fundamentales como principios a efectos de ponderar los resultados de la diferencia. Segundo (ii), las construcciones justificadoras de la cobertura constitucional de la discriminación por indiferenciación a partir de los valores.

i) Así, merece una primera posición ROBERT ALEXY con su teoría de la argumentación y sus fórmulas lógicas, moviéndose en el campo de los principios. Para el autor si se admite la diferencia se admite el derecho a diferenciar, pues estamos ante dos caras de una misma moneda y admitir lo uno conlleva implícito

³³¹ GIMÉNEZ GLÜCK, D., *ob. cit.*, pp. 331-335.

³³² En este sentido, SUAY RINCÓN, J., "El principio de igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje al Profesor García de Enterría. Tomo II*, Civitas, Madrid, 1991; y, GARCÍA SAN MIGUEL, L., *El principio de igualdad*, Dykinson, Madrid, 2000, pp. 155-199. Cfr. MONTILLA MARTOS, J.A., "El mandato constitucional de promoción de la igualdad real y efectiva en la jurisprudencia constitucional. Su integración con el principio de igualdad", *Estudios de Derecho Público en homenaje a Juan José Ruiz Rico*, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 437-464, en particular, p. 457.

³³³ PRIETO SANCHÍS, "Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial", *Revista del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, núm. 22, 1995, p. 33. Cfr. AGUIAR DE LUQUE, L., "El Tribunal Constitucional y la función legislativa: el control del procedimiento legislativo y de la inconstitucionalidad por omisión", *Revista de Derecho Político*, núm. 24, 1987, pp. 29-30.

lo otro³³⁴. No obstante, el autor es consciente de las implicaciones que esto puede tener en la práctica constitucional y de las críticas a su postura: vaciar de contenido el principio, que quedaría reducido a una fórmula de fundamentación y perdería toda orientación a la igualdad. Por ello, introduce asimétricamente entre sus máximas una carga justificadora mayor para el tratamiento desigual:

“(…) el mandato de un tratamiento desigual exige que se logre una fundamentación de justamente este mandato, mientras que la norma de igualdad de tratamiento deja que sea suficiente para el mandato de igualdad de tratamiento el no haberse logrado una fundamentación de la permisión (admisibilidad) de una diferenciación.”³³⁵

Es decir, para que se admita la diferencia legislativa se requiere justificar la concurrencia de una razón objetiva porque se parte de un mandato general de igualdad; no se parte de un mandato general al trato desigual, sino que éste debe ser justificado porque es excepcional, pero admisible si se puede justificar.

ii) Respecto a las construcciones justificadoras de la cobertura constitucional de la discriminación por indiferenciación a partir de los valores, podemos destacar las siguientes posturas en la doctrina:

En primer lugar, RUIZ MIGUEL, autor que critica directamente que el TC no haya admitido la posibilidad de la indiferenciación en las tutelas de amparo, señalando que el TC ha perdido la oportunidad de conectar la igualdad formal con la material, con lo cual ha incurrido en la desprotección de las personas por la vía del art. 9.2 CE frente al exceso de protección por la vía del art. 14 CE³³⁶. Señala también que en este ámbito el TC no ha seguido las experiencias del derecho comparado alemán e italiano, donde sí se admite esta posibilidad³³⁷.

Entre quienes formulan vías interpretativas para admitir la diferenciación sin criticar la postura del TC, es decir, partiendo del rechazo del Alto Tribunal e intentando una alternativa de admisibilidad, destaca JIMÉNEZ CAMPO,

³³⁴ Cfr. ALEXY, R., *ob. cit.*, pp. 395-398. En p. 395: “Si hay una razón suficiente para ordenar un tratamiento desigual, entonces está ordenado un tratamiento desigual.”

³³⁵ *Ibid.*, p. 398. Cfr. las máximas 7, 8 y 9 recogidas en el epígrafe (pp. 395-397).

³³⁶ RUIZ MIGUEL, A., *ob. cit.*, p. 78.

³³⁷ *Ibid.*, p. 76 y citas en las notas a pie de página 72 y 73, que en las ediciones manejadas en esta investigación serían: ALEXY, R., *ob. cit.*, pp. 388-394 y 396-398; y, MORTATI, C., *Istituzioni di diritto pubblico, Tomo II*, CEDAM, Padua (Italia), 1976, p. 1022-1023; y, SUAY RINCÓN, J., *El principio de igualdad en la justicia constitucional*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1985, pp. 52-54.

proponiendo que el órgano jurisdiccional ordinario resuelva este tipo de discriminación a través de la aplicación analógica del derecho, de modo que el TC tenga la última palabra en las tutelas de amparo³³⁸. En una línea parecida, pero partiendo de un estadio previo, CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, que sostiene que, si el legislador permitiera la individualización del caso concreto con pautas sobre la relevancia de las diferencias, el juez ordinario podría comprobar la diferencia del caso, descansando la garantía del derecho a ser diferenciado no en el art. 14 CE directamente, sino en la tutela judicial efectiva del art. 24 CE³³⁹. Con un razonamiento similar, VELASCO CABALLERO, que propugna que la negativa del TC a admitir la discriminación por indiferenciación en el contenido del art. 14 CE se puede amparar a través de la interpretación constitucional en el valor justicia del art. 1.1 CE, en la interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE o en el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE³⁴⁰. Y, COBREROS MENDAZONA, que en su análisis de la cuestión concluye que la discriminación por indiferenciación debe incluirse en el art. 14 CE y ofrece una doble propuesta para ello: o bien, servirnos de la teoría de la argumentación lógica del Profesor ALEXY para admitir esta posibilidad en nuestra jurisprudencia; o bien, jugar en el terreno de los valores, reconociendo que existe una laguna axiológica en aquellos casos en los que el legislador no ha tenido en cuenta un rasgo distintivo relevante para diferenciar situaciones jurídicas. En estos casos correspondería al órgano juzgador colmar la laguna axiológica aplicando los valores constitucionales que permitan hacer justicia a través de la igualdad³⁴¹.

Aunque es de reconocer el esfuerzo doctrinal por dar una respuesta coherente al asunto, lo que está claro es que mientras exista una negativa contundente del TC al reconocimiento de la discriminación por indiferenciación, estas fórmulas no van a tener cabida en el contenido sustancial de la igualdad.

³³⁸ JIMÉNEZ CAMPOS, J., "Analogía secundum constitutionem", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 13, 1992, pp. 9-30.

³³⁹ CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., "Leyes al por mayor, derecho a la diferencia y garantía judicial", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 60, 2000, pp. 267-288.

³⁴⁰ VELASCO CABALLERO, F., "Crónica de jurisprudencia en procesos sobre inconstitucionalidad de leyes, en aspectos no competenciales", *La libertad ideológica: actas de las VI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, pp. 125-156.

³⁴¹ COBREROS MENDAZONA, E., *ob. cit.*, pp. 88-111.

3. CRÍTICAS Y CONJETURAS SOBRE LA INADMISIBILIDAD DE LA DISCRIMINACIÓN POR INDIFERENCIACIÓN

Parece que la diferencia sólo se admite cuando la igualdad se invoca como límite al legislador en el control de constitucionalidad de las normas que establecen tales diferencias o clasificaciones de situaciones jurídicas, pero no cuando se trae a colación como derecho subjetivo de las personas. Por ello, se admitiría la diferencia legislativa, pero no el derecho a diferenciar. Este argumento se apoya en las resoluciones del TC que declaran que la universalidad de la ley sólo puede quebrar estableciendo diferencias en abstracto que sean relevantes jurídicamente. La facultad de determinar la relevancia jurídica del rasgo distintivo corresponde en exclusiva al legislador³⁴². Además, la relevancia jurídica de la diferencia está conectada íntimamente con el propósito legítimo que pretende lograr la autoridad legislativa³⁴³. Siendo así, los sujetos de derecho no podrían invocar el derecho a la diferencia. Es esta una conclusión que se extrae del análisis jurisprudencial realizado en las declaraciones del TC sobre la universalidad de la ley, pero que el TC no argumenta en profundidad.

La clave está en si entendemos la diferencia como mandato imperativo para el logro de un propósito constitucional de igualdad material o si la entendemos como una mera interpretación permisiva de la igualdad jurídica en el caso concreto. En la primera opción, el mandato de diferenciar *debería incluir* la invocación por parte de los particulares de la diferencia; en el segundo caso (la desigualdad en el trato como una mera interpretación de carácter permisivo que admite la diferenciación en el tratamiento jurídico ante rasgos comunes y relevantes) el derecho a diferenciar *debería estar excluido* del mandato a la igualdad consagrado en el artículo 14 CE.

Así las cosas, la actuación del TC no deja de ser paradójica, pues lejos de la interpretación descriptiva de la igualdad, su doctrina parece encajar mejor en una fórmula prescriptiva de igualdad real. A lo largo de estos cuarenta años de actividad el principio y el derecho a la igualdad se ha ido concretando desde una perspectiva material como una prescripción de igualdad real que conecta la interpretación y contorno del art. 14 CE con el mandato del art. 9.2 CE. Asimismo, se ha constatado la toma en consideración de las particularidades legislativas

³⁴² STC 23/1986 de 14 de febrero (recurso de amparo 746/1984), FJ 2.

³⁴³ Basta repasar los Cuadros generales 1, 2, 3 y 4 sobre la finalidad legítima para comprobar que la racionalidad de la medida es la base fundamental de la admisión de la diferencia.

para hacer frente a la equiparación de colectivos de personas y se ha admitido el tratamiento jurídico diferente a través de las tutelas concretas de amparo, es decir, en la dimensión del derecho que va más allá de su funcionalidad como garantía y límite de la actuación legislativa. A la paradoja contribuye la falta de una argumentación contundente por parte del TC respecto de su negativa.

En síntesis, la negativa del derecho subjetivo a ser diferenciado no es congruente ni obedece a la lógica de la admisión de la diferencia en el constitucionalismo contemporáneo. Tampoco encaja en la concepción prescriptiva de la igualdad que se deriva de la interpretación constitucional del TC. La falta de motivación de la exclusión de esta perspectiva del derecho parece avalar la afirmación que se sostiene en estas líneas y poner de manifiesto la incongruencia de la actuación del TC en este campo. La envergadura y trascendencia de la cuestión merece una motivación detallada y razonada por parte del TC.

CAPÍTULO IV. LA FINALIDAD LEGÍTIMA

I. INTRODUCCIÓN

En el conglomerado aplicativo del TC, encontramos con carácter previo a la ponderación tres tipos de control de la clasificación legislativa:

- El primero de ellos, el control de la pertinencia de la clasificación legislativa se efectúa a través del “juicio de relevancia”, examinando si las dos posiciones jurídicas enfrentadas presentan rasgos semejantes y diferencias lo suficientemente “relevantes” y “trascendentes” jurídicamente como para ser catalogadas de forma diferente por el legislador.
- El segundo es el control finalista, centrado en encontrar la finalidad legítima perseguida por el legislador al establecer la diferencia, su fundamento racional, o razón de ser. Estamos ante el juicio de racionalidad.
- El tercero, el control de adecuación de la medida diferenciadora, consiste en verificar que la medida que introduce la diferencia es adecuada a la finalidad para la cual se estableció la clasificación legislativa. Este juicio es el propio de razonabilidad e incluye como preludeo necesario el control finalista.

Por ello, analizado el juicio de relevancia y constatada su conexión con el juicio de racionalidad en el epígrafe que antecede, corresponde ahora abordar el examen minucioso de este componente del juicio finalista del control de constitucionalidad de las normas cuando introducen un trato jurídico diferente.

Las Cortes Generales en el ejercicio de la potestad legislativa del Estado (art. 66.2 CE) establecen clasificaciones de personas en base a algún elemento diferenciador que distingue a unos grupos de personas de otros. La elección del rasgo relevante para establecer la diferente consecuencia jurídica a posiciones jurídicas homogéneas corresponde por tanto al poder legislativo. Es el legislador quien establece la categorización de las situaciones jurídicas en las que pueden hallarse las personas en base a algún criterio, razón o motivación. Por tanto, hallar la finalidad de la medida diferenciadora equivaldría a hallar la finalidad

perseguida por el legislador, la *mens legislatoris*. Aunque este razonamiento está muy extendido en la doctrina y en la jurisprudencia del TC, expresándose incluso el Órgano en este sentido de buscar la *mens legislatoris*³⁴⁴ y abundando las alusiones a la “finalidad perseguida por el legislador” o a las “razones que llevaron a legislar en tal sentido al Poder Legislativo o Cortes Generales”³⁴⁵, esta afirmación es artificiosa. En puridad, no se trata de buscar la finalidad perseguida por el legislador, sino la finalidad perseguida por las normas³⁴⁶. Según el art. 3.1 CC: “Las normas se interpretarán (...), atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”. Por tanto, técnicamente es más correcto hablar de la razón de ser de la ley o *ratio legis*, que de la *mens legislatoris* o intención del legislador. El motivo es doble:

Primero. Resulta aconsejable un uso adecuado y propio del lenguaje tanto con carácter general como en lo referente a las particularidades del lenguaje jurídico que debe ser coherente con las prescripciones del propio sistema normativo, entre ellas, el art. 3.1 CC relativo a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas.

Segundo. La expresión “*ratio legis*” o “razón de la ley” es más completa y precisa, ya que no sólo implica la determinación de la finalidad perseguida con la diferencia introducida por el legislador en la literalidad de la norma, sino que conlleva también el fundamento de la misma, aglutinando los dos componentes del juicio de racionalidad de las normas. El examen de racionalidad de la norma que introduce una clasificación legislativa no se

³⁴⁴ La alusión a la expresión latina *mens legislatoris* aparece sólo en dos resoluciones: STC 202/2003 de 17 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 4783/1999), FJ 8.c), caso sobre la supuesta vulneración del derecho a la igualdad, de los límites a la ley de presupuestos, y de legislación básica del Estado como consecuencia del establecimiento del complemento de destino de los funcionarios de carrera que hubieran desempeñado altos cargos y respecto a su grado personal. Y, STC 45/2007 de 1 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 1423/1999), FJ 5, caso sobre el coeficiente de población para liquidar la participación de las corporaciones locales en los tributos del Estado correspondiente a los años 1997 y 1998.

³⁴⁵ Por todas, STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1980), FJ 5.

³⁴⁶ En este sentido, sobre el fin de la norma se pronuncia la STC 99/1987 (recurso de inconstitucionalidad 763/1984), caso contra determinados preceptos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (BOE núm. 185 de 3 de agosto de 1984), FJ 4, c), párrafo 1º: “El fin de la ley (...)”; y la STC 83/1984 de 24 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 80/1983), contra la Base XVI, párrafo 9º de la Ley de 25 de noviembre de 1944 de Bases de la Sanidad Nacional (BOE núm. 331 de 26 de noviembre), FJ 3, párrafo 1º: “(...) como obligación del legislador de no establecer distinciones artificiosas o arbitrarias entre situaciones de hecho cuyas diferencias reales, si existen, carecen de relevancia desde el punto de vista de la razón de ser discernible en la norma (...)”. (En ambas citas la cursiva es mía).

agota en la determinación de la finalidad perseguida con la medida diferenciadora, sino que ha de enjuiciarse si la diferenciación persigue un objetivo constitucional, esto es, si tiene un fundamento o razón de ser constitucional.

Así, el juicio de la racionalidad de la diferencia o de la clasificación legislativa, incluye la finalidad *legítima* que persiguió el legislador al establecer la diferencia en el texto normativo. La *legitimidad* implica una *razón de ser o un fundamento constitucional*. Esa finalidad tiene que ser necesariamente legítima, es decir, debe ser una finalidad coherente y adecuada con el ordenamiento jurídico constitucional, que sea reconducible a algún bien constitucionalmente protegido por el texto constitucional. Esto no significa que el fin deba tener en sí mismo un rango constitucional, sino que debe estar cimentado en valores, principio o bienes constitucionales³⁴⁷. La racionalidad viene dada por la conexión entre la finalidad de la norma y su fundamento constitucional. Por tanto, el juicio de racionalidad incluye:

1. La finalidad perseguida por el legislador con la medida o, en términos latinos, la *mens legislatoris*.
2. El fundamento constitucional de la diferencia, que sería la “razón de ser de la ley” o *ratio legis*.

La relación constatada y positiva entre ambos elementos implicaría la existencia de un *elemento racional* en la diferencia de trato introducida por la norma. Ese *elemento racional* es el preludio del juicio de adecuación de la medida al cumplimiento de los objetivos constitucionales perseguidos por la diferencia³⁴⁸.

³⁴⁷ Cfr. GONZÁLEZ BEILFUSS, M., *El principio de proporcionalidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2015, p. 100-101. En p. 100 el profesor MARKUS GONZÁLEZ BEILFUSS sostiene que “en la actualidad está plenamente consolidada la doctrina que reconoce que dicha finalidad no debe tener necesariamente rango constitucional, aunque sí debe ser constitucionalmente legítima (...), las finalidades perseguidas han de estar cubiertas por el principio de legalidad”. Aunque compartimos este razonamiento sobre la aplicación del principio de proporcionalidad con carácter general, la investigación realizada sobre las injerencias del legislador en el principio de la igualdad demuestra que el propósito legítimo de la medida diferenciadora, tenga o no rango constitucional (es decir, esté o no recogido literalmente en un precepto de la Constitución), se encuentra siempre cimentado en un valor, principio o bien constitucionalmente protegido.

³⁴⁸ Bastante expresivo de esta idea es el Voto Particular del Magistrado don FRANCISCO RUBIO LLORENTE a la STC 34/1981 de 10 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 48/1981), párrafo 3º: “(...) el juicio sobre la adecuación de un precepto cualquiera al principio de igualdad exige analizar las razones por las que el legislador ha creído necesario singularizar una determinada situación, para contrastar, a continuación, tales razones con las finalidades

Cuando se refiere al análisis de “las razones por las que el legislador ha creído necesario singularizar una determinada situación”, se está pronunciando sobre la primera exigencia del juicio de racionalidad: la determinación de la finalidad perseguida con la diferenciación jurídica. La segunda de las exigencias, la relativa al fundamento constitucional de la diferencia viene expresada en los siguientes términos: “contrastar, a continuación, tales razones con las finalidades constitucionalmente legítimas en las que pueden ampararse”³⁴⁹.

Antes de la STC 103/1983, para referirse a la conexión entre la finalidad propuesta y sus objetivos constitucionales el TC ha utilizado sobre todo la expresión “razón de ser”. Así, en el *leading case* STC 22/1981: “(...) la imposición de una edad laboral mínima tiene una *razón de ser* específica que no puede trasladarse a la fijación de una edad máxima”³⁵⁰, “(...) en esta última interpretación, la disposición adicional quinta tiene su *razón de ser* dentro del contexto de una política de empleo (...)”³⁵¹. También ha utilizado las expresiones “base constitucional”: “(...) considerar qué tipo de limitación al trabajo supone dicha política de empleo y *qué posible base constitucional puede justificar esa limitación*”³⁵²; o, simplemente “fundamento” a secas³⁵³.

En los años sucesivos el TC siguió utilizando esta terminología, sobre todo la de “razón de ser”, que aparece en 272 resoluciones sobre procesos de control de constitucionalidad que involucran la igualdad, frente a los 66 que en el mismo campo aluden a la racionalidad, fundamento racional o elemento racional en el examen del tratamiento jurídico diferente. Sin embargo, con independencia de la nomenclatura que el TC dé al proceso, lo cierto es que el preludeo del juicio razonabilidad, es decir, el antecedente necesario para determinar la adecuación

constitucionalmente legítimas en las que pueden ampararse y resolver, en último término, sobre la proporcionalidad que guarda el fin perseguido con la diferenciación establecida (...).”

³⁴⁹ STC 76/1986 (recursos de inconstitucionalidad acumulados núm. 666/1983 y 189/1986), FJ 3, párrafo 3º; STC 103/1983 de 22 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 301/1982), FJ 5, párrafos 2º y 3º respectivamente;

³⁵⁰ STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1980), FJ 5. La cursiva es mía.

³⁵¹ STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1980), FJ 11. La cursiva es mía.

³⁵² STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1980), FJ 7. La cursiva es mía.

³⁵³ STC 3/1985 de 25 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 222/1982), relativo a la posible inconstitucionalidad del Real Decreto legislativo 1568/1980, de 13 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral (BOE núm. 182 de 30 de julio de 1980, disposición derogada), FJ 3.

de los medios a los fines es la determinación de la finalidad legítima perseguida con el establecimiento de la diferencia.

Y, dicha determinación se estructura en dos fases que obedecen a la propia lógica del análisis: la determinación de la finalidad perseguida con el tratamiento jurídico y la constatación de que con la medida diferente se persigue un objetivo constitucional³⁵⁴. Ambas pautas de actuación de TC no siempre se identifican de forma tajante por el Órgano, pero es incuestionable que el proceso lógico deductivo de la determinación de la finalidad legítima incluye no sólo la constatación de que existe un objetivo marcado, sino también que dicho objetivo es acorde al ordenamiento jurídico constitucional. Lo que sucede es que en no pocas ocasiones el TC mezcla y aúna criterios argumentativos de consuno y las situaciones jurídicas comparables se entremezclan y contraponen en un conglomerado de componentes del juicio sobre la pertinencia de su diferenciación, la finalidad que con ello se persigue y el fundamento constitucional de la diferencia.

Esto sucede en parte en la STC 103/1983 que, como ya se ha señalado, es la resolución donde el TC cita por primera vez el componente “fundamento racional”, exigiendo el requisito de la “racionalidad” y perfilando el esquema del test de racionalidad. Sin embargo, la Sentencia es interesante, no sólo desde el punto de vista de la estructura del examen de racionalidad. La resolución menciona también otros componentes del juicio de igualdad que interactúan entre sí ofreciendo una visión global de los parámetros de actuación del TC. Por lo pronto, es un buen ejemplo de cómo el TC utiliza el test de relevancia de forma conjunta a la racionalidad, esto es, de cómo, a través de la pertinencia del elemento diferenciador determina la finalidad de la clasificación legislativa y coadyuva a la averiguación de la fundamentación del objetivo constitucional perseguido para determinar la existencia del componente racional que justifique la diferencia. Conecta también la racionalidad de la medida diferenciadora con el hecho de que ésta debe ser necesaria e imprescindible para el cumplimiento del fin propuesto por el legislador. Es una de las pocas resoluciones del TC que cita literalmente la exigencia de que la medida sea “necesaria para la protección de bienes y derechos, buscada por el legislador”. Al respecto de estas palabras,

³⁵⁴ GIMÉNEZ GÜCK también propone un desglose en el examen de la racionalidad de la clasificación legislativa, distinguiendo entre “la razón de ser de la clasificación legislativa” que sería “el *porqué* de la clasificación”; y “la finalidad de la diferencia de trato”, que sería “el *para qué*” de la misma. Cfr. GIMÉNEZ GÜCK, *ob. cit.*, pp. 81-91.

es conveniente hacer un par de consideraciones que marcarán el punto de partida del análisis subsiguiente.

En primer lugar, aunque el análisis del carácter imprescindible de la medida no forma parte del juicio de racionalidad tal y como se ha identificado, la STC 103/1983 lo cita como otro componente del juicio más, que, por la propia lógica sucesiva del razonamiento del TC observada en los fundamentos jurídicos subsiguientes, ha de entenderse sucesivo a la determinación de la finalidad legítima perseguida y conectado al examen de idoneidad de la medida al cumplimiento del fin propuesto. La necesidad no es entendida como la medida de menor onerosidad de todas las posibles al cumplimiento del fin, sino que se presenta en un sentido mucho más absoluto del término como la medida imprescindible para el cumplimiento del fin. Es una línea interpretativa muy similar a los referentes jurisprudenciales del TEDH analizados *supra*. Basten por ahora estas palabras, sin perjuicio de un análisis más profundo de los componentes del juicio “necesidad” y “adecuación” en el epígrafe correspondiente.

En segundo lugar, no pasa desapercibido que identifica la legitimidad de la finalidad con la “protección de los fines y valores constitucionalmente dignos y en su caso propuestos por el legislador”. De estas palabras se deduce que la legitimidad de la medida depende de la conexión de la diferencia con la protección de un fin o valor constitucional. En términos globales esto equivale a decir que la finalidad debe ser un objetivo constitucional. No basta con respetar el ordenamiento jurídico constitucional no contraviniendo el texto fundamental, sino que la legitimidad se determina por la existencia de un objetivo constitucional, que según esta Sentencia ha de ser la “protección de un fin o un valor constitucional”. De este tenor literal -fines y valores constitucionales- parece desprenderse que la determinación de la legitimidad de la medida se analiza en base a su vinculación con valores constitucionales, por lo que se encuadraría en el ámbito de la argumentación axiológica. Pero baste por ahora también este apunte sobre la legitimidad de la clasificación legislativa.

Por último y en lo que respecta al inciso final de esta segunda consideración: “y en su caso propuestos por el legislador”, ofrece la posibilidad de que la propia finalidad perseguida por el órgano que produce la norma esté explicitada en la propia norma (normalmente en la exposición de motivos o en el preámbulo o en los artículos iniciales del texto). De ser así, el TC tomará en consideración estos objetivos del legislador sin necesidad de inferirlos del texto

de la norma o de las alegaciones de las partes, en particular del Abogacía del Estado o de la Comunidad Autónoma en cuanto a órgano defensor de la Administración. De hecho, la propia resolución establece que corresponde a quienes defiendan la legitimidad constitucional de la diferencia ofrecer el fundamento de la misma. En este punto, la cuestión es: 1º) Si el TC está imponiendo una carga de la prueba al Abogado del Estado o incluso a los representantes de las Cortes invitados a concurrir en el proceso sobre la legitimidad constitucional de la norma cuestionada. 2º) Si el TC debe limitar su enjuiciamiento sobre la finalidad legítima a las alegaciones de quienes sostienen la constitucionalidad de la clasificación legislativa.

II. DEFINICIÓN SINTÉTICA

La determinación de la finalidad es el primer estadio de la racionalidad y el punto de partida del juicio de igualdad. La conexión de la finalidad con su fundamento constitucional califica al fin de legítimo y sienta el presupuesto previo sobre el que va a descansar el juicio de igualdad posterior. Por ello, no se debe subestimar la importancia de este *prius* lógico del juicio de igualdad, ya que la vinculación de la medida diferenciadora a unos u otros fines constitucionales va a establecer la premisa de enjuiciamiento posterior del TC e incluso va a acotar en ocasiones, el margen de maniobra del propio TC.

Lo que toca ahora es plantearse cómo se determina esa finalidad legítima por parte del TC. Sólo así se podrá decantar el contenido de este componente del juicio. Es decir, se trata de determinar qué técnica interpretativa o argumentativa usa para indagar la finalidad perseguida, conectarla con un objetivo constitucional y sentar ese elemento racional que le dará paso al juicio de idoneidad. El objetivo siguiente será ver cómo influye la determinación de la finalidad legítima en el juicio y en la concepción de la igualdad.

Con carácter previo al análisis jurisprudencial, parece oportuno significar las posibilidades metodológicas que la doctrina ha propuesto como vías interpretativas del TC para la determinación de la racionalidad. Esto puede servir para clarificar las pautas de actuación del TC.

Al respecto, el Profesor ENRIQUE ALONSO GARCÍA en el año 1983 señaló que existían cuatro métodos posibles que el TC podría acoger para acometer el

estudio de la *ratio* o *voluntas legis*.³⁵⁵ A esos cuatro métodos, se añadirá uno más con el objeto de depurar lo máximo posible los parámetros de actuación del TC. Así pues, las posibles vías interpretativas que se prestaban en sus orígenes y que se prestan hoy día al examen de la finalidad de la norma por el Tribunal son las siguientes:

- i. *Interpretación absolutamente libre del intérprete*. Este método es absolutamente subjetivo y discrecional. No ofrece garantías de objetividad al no estar vinculado el Órgano a ninguna prescripción más que el respeto a la Constitución de cuyo texto es el máximo intérprete, según el art. 1.1 de la LOTC³⁵⁶.
- ii. *Interpretación conforme al texto de la ley*. En este supuesto la finalidad de la norma se infiere de forma clara del texto de la ley, por estar explicitada en el preámbulo, en la exposición de motivos o en los propios artículos del texto normativo³⁵⁷. Este tipo de determinación no ofrece problemas, siempre y cuando dicha finalidad esté estipulada claramente en la norma. Obedecería a una interpretación sistemática del precepto conforme con los planteamientos del legislador. Según ALONSO GARCÍA implica dar mayor valor a unos preceptos o partes de la norma que otros, por ejemplo, al preámbulo o exposición de motivos frente al articulado. No obstante, esta crítica debe ser matizada respecto la doctrina

³⁵⁵ Cfr. ALONSO GARCÍA, E., *ob.cit.*, p. 48: “El fin de la ley, *ratio* o *voluntas legis*, no *ratio* o *voluntas legislatoris*, puede obtenerse a través de varias vías: *primera*, invento total del intérprete: no es realmente objetiva por lo que no se puede admitir; *segunda*, el texto de la ley, es tautológico (el fin de una ley siempre es regular algo tal y como lo ha hecho. La desigualdad que ésta establece es tan fin de la ley como el resto del articulado, salvo que demos más valor a los artículos que no establecen la desigualdad o a los preámbulos y exposiciones de motivos); *tercera*, abstracción o generalización de la norma: es el método más usual (se descubre el fin de una norma examinando su sentido global, «sacando» del articulado el precepto que establece la desigualdad); *cuarta*, abstracción o generalización a partir de los fines que impone la Constitución española al legislador (haya querido hacer lo que haya querido hacer la ley, el intérprete debe entender que ha pretendido perseguir un fin que la Constitución predetermina, es decir, un valor constitucional).”

³⁵⁶ Art. 1.1 LOTC: “El Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, es independiente de los demás órganos constitucionales y está sometido sólo a la Constitución y a la presente Ley Orgánica.”

³⁵⁷ Por ejemplo, bajo la rúbrica del “Principios rectores”, el art. 2 de la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género (BOE núm. 313 de 29 de diciembre de 2004), que comienza del siguiente tenor literal: “A través de esta Ley se articula un conjunto integral de medidas encaminadas a alcanzar los siguientes fines: (...)”.

posterior del TC que da auténtico valor normativo a los preámbulos de las normas³⁵⁸. Si la finalidad no estuviese explicitada claramente en la norma, habría que inferirla del propio articulado en su conjunto y de la interpretación sistemática y teleológica de la ley con otras normas por ella referidas o propias de la temática cuestionada, así como en relación con su contexto y a sus antecedentes históricos y legislativos. Esta segunda posibilidad utilizada en exclusiva también adolece de cierta subjetividad y se corre el riesgo de caer en una tautología que no sirva a ciertas especificidades de las normas que podrían justificar la diferencia de trato jurídico.

- iii. *Interpretación conforme a la justificación de la legitimidad constitucional que ofrecen las partes implicadas en el proceso*, en particular la Abogacía del Estado en cuanto representante de la Administración estatal; o los Letrados o Letradas de las respectivas Comunidades Autónomas en el caso de leyes autonómicas. Esta vía no excluye las propias alegaciones y antecedentes legislativos que pudieran presentar los órganos productores del derecho llamados a ser parte en el proceso de control de constitucionalidad de las normas (Congreso de los Diputados y Senado). Este método por sí sólo sería una vía objetiva de determinación, pero excesivamente limitante para el enjuiciamiento del TC, que vería su discrecionalidad acotada en la finalidad defendida por los defensores de la constitucionalidad de la medida diferenciadora.
- iv. *Abstracción o generalización de la norma cuestionada*, aislando el precepto cuestionado del resto del articulado para luego confrontarlo y constatar si responde a dicha finalidad o si puede existir otra finalidad diferente conectada con el sentido global de la norma que pueda explicar la clasificación. Esta vía interpretativa

³⁵⁸ El Magistrado don FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE como ponente en la STC 1/1982 de 28 de enero (conflictos positivos de competencia acumulados núm. 63 y 191/1981), FJ 1, al respecto del Preámbulo de la Constitución señala: “Ese marco implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución, cuyo Preámbulo garantiza la existencia de «un orden económico y social justo», (...)”. Con posterioridad respecto al valor normativo del preámbulo de otra ley, la STC 109/1991 de 20 de mayo (recurso de amparo 1845/1988), FJ 2, respecto al Preámbulo de la Ley Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, de 27 de diciembre de 1956 (BOE núm. 363 de 28 de diciembre, disposición derogada).

encaja con el juicio de relevancia de la diferencia e incluso podría llegar a suponer una justificación de la diferencia.

- v. *Abstracción o generalización de la norma cuestionada para buscar su sentido global por contraposición al resto de texto, pero a partir de los fines que la Constitución impone al legislador.* Implica partir de la premisa de que el legislador es libre a la hora desempeñar su labor de producción del derecho, pero que legisle en el sentido en el cual legisle, su desempeño siempre tiene que estar conectado con un objetivo constitucional, de lo contrario no cumpliría con el papel que le asigna la CE.

Según el Profesor RAMÓN MARTÍNEZ TAPIA las opciones del TC a la hora de determinar la *ratio legis* se resumen a dos:

- i. Primera, que sea el propio TC quien busque *per se* la razón final de la norma atendiendo al examen del elemento diferenciador y a la trascendencia o relevancia jurídica de la diferencia, lo que implicaría un juicio valorativo por parte del juzgador.
- ii. Segunda, que se prefije por parte del TC una finalidad u objetivo constitucional por parte de la norma diferenciadora y para ello el juzgador constitucional analice el problema de constitucionalidad, sus causas, objetivos, fines, medios y consecuencias jurídicas³⁵⁹, sirviéndose de cualquier información para prefijar la finalidad: el propio precepto que establece la diferencia, otros preceptos por remisión del primero, incluyendo el preámbulo y los trabajos preparatorios de la ley, y, por supuesto, el contexto socio-económico.³⁶⁰ En esta segunda opción habría que matizar la posibilidad de que el TC no se marcara un objetivo constitucional, sino que, simplemente, exigiese la no contravención por parte de la medida del texto constitucional, con indiferencia de que lo que se persiguiese fuese un fin identificado en un precepto constitucional o no. En este caso, con la no contravención de la CE se salvaría el requisito de que la finalidad fuese “constitucionalmente lícita”, sin mayores complicaciones.³⁶¹ No faltan autores como ALFONSO RUIZ MIGUEL que

³⁵⁹ MARTÍNEZ TAPIA, R., *ob. cit.*, p. 120.

³⁶⁰ Cfr. EZQUIAGA GANUZA, F.J., *La argumentación en la justicia constitucional*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá (Colombia), 2008, pp. 498-516.

³⁶¹ MARTÍNEZ TAPIA, R., *ob. cit.*, pp. 122-123.

señalan que la precisión de que la finalidad no contravenga la norma fundamental es redundante e innecesaria, pues está implícita en el propio control de constitucionalidad de la norma.³⁶²

No cabe duda de que “lo ideal” sería poder encajar el comportamiento del TC en una de estas posibles vías interpretativas que ofrece la doctrina, identificando un parámetro de actuación en la búsqueda del elemento racional que pudiéramos calificar como de “objetivo y ecuánime”, pero si algo ha quedado constatado ya en las líneas previas de este trabajo es que la actuación del TC no suele ser simplista ni sistémica, sino que se reviste siempre de complejidad metodológica en la aplicación de la igualdad.

No se ha detectado una pauta concreta que permita calificar su actuación, sino más bien juicios valorativos dentro de sus facultades discrecionales que se adaptan a las especificidades del caso concreto. Entre sus argumentaciones el único límite a su libertad interpretativa viene dado por el texto constitucional. De hecho, encontramos ejemplos de las diferentes técnicas interpretativas que se han citado, por lo que podría decirse que el TC aglutina diferentes posibilidades de interpretación según las circunstancias del caso. El único elemento que permanece constante es el fundamento constitucional de la diferencia, es decir, la necesidad de que la finalidad esté cimentada en un bien constitucionalmente protegido. Esto se produce por perseguir objetivos constitucionales o, en sentido negativo en algunos casos minoritarios y meramente anecdóticos, por no contravenir el ordenamiento constitucional, teniendo encaje en él³⁶³.

En este orden de ideas, a la cuestión de si el TC limita su enjuiciamiento sobre la finalidad legítima a las alegaciones de quienes sostienen la constitucionalidad de la clasificación legislativa, la respuesta debe ser negativa. En el análisis jurisprudencial efectuado se desprende que el TC tiene absoluta libertad a la hora de buscar la finalidad legítima de la norma sin estar constreñido a ninguna sugerencia o alegación de las partes. Lo único que debe tener en cuenta es el encaje constitucional de la finalidad por tener ésta un fundamento

³⁶² RUIZ MIGUEL, A., “La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 19, 1996, p. 50.

³⁶³ STC 103/1983 de 22 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 301/1982), FJ 5, párrafo 3º, inciso final; STC 88/1986 de 1 de julio (recursos de inconstitucionalidad acumulados 352 y 367/1983), FJ 8, g); STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1980), FFJJ 4 a 8; STC 34/1981 de 10 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 48/1981), FJ 4, 2º párrafo; STC 42/1981 de 22 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 221/1981), FJ 4, párrafo 3º; STC 3/1983 de 25 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 222/1982), FJ 3, párrafo 3º y 7º.

constitucional concretado en un objetivo constitucional. Es habitual que parta de los propios fines establecidos en la norma y de las alegaciones de las partes, pero puede decantarse por otra línea justificativa que le parezca más acorde a la realidad o al contexto existente, emitiendo juicios valorativos según las especificidades del caso.

III. EVOLUCIÓN

La determinación de la finalidad legítima no cuenta con un método explícito que pudiéramos calificar como de “objetivo y ecuánime”, sino que es más acertado calificar este componente del juicio como “subjetivo, valorativo y casuístico”. Estos adjetivos apoyan una crítica mayoritaria en la doctrina sobre el *subjetivismo*³⁶⁴ y la *falta de previsibilidad* en las resoluciones del TC³⁶⁵. Estas acusaciones son graves si tenemos en cuenta que la finalidad legítima determinada por el TC constituye la premisa del juicio de igualdad para la constitucionalidad de la medida legislativa que establece la diferencia jurídica.

Otro problema añadido es el hecho de que entre los diferentes niveles de abstracción que puede alcanzar una misma norma, de los que se derivarían varias finalidades perseguibles, de la más genérica a la más concreta, el TC actúa con absoluta discrecionalidad a la hora de elegir la finalidad sobre la que sustentar el examen de idoneidad posterior³⁶⁶.

La elección del TC por una de las finalidades que se pueden abstraer de la norma no es fruto de una decisión arbitraria por parte del TC, sino que el Órgano justifica su elección en otros argumentos y juicios de valor de tipo sistemático,

³⁶⁴ SANTAMARÍA IBEAS califica a la doctrina del TC de “subjetiva, casuística y de basarse en criterios extrajurídicos”. *Vid.* SANTAMARÍA IBEAS, J.J., “El principio de igualdad en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Derechos y Libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, núm. 5, 1995, p. 332.

³⁶⁵ GIMÉNEZ GLÜCK, D., *ob. cit.*, pp. 110 y 111. Sobre el concepto de previsibilidad en la interpretación judicial, *vid.* LIFANTE VIDAL, I., “Seguridad jurídica y previsibilidad”, *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 36, 2013, pp. 85-105. Asimismo, STC 27/1981 de 20 de julio (recurso de inconstitucionalidad 38/1981), FJ 10.

³⁶⁶ STC 3/1983 de 25 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 222/1982), FFJJ 1 y 3, párrafo 2º, 6º y 8º.

histórico, teleológico o finalista, consecuencialista y contextual.³⁶⁷ Sobre la *interpretación literal* de la norma (tanto de su articulado como de su preámbulo); *histórica* (a través de los precedentes legislativos); *sistemática* (en relación con otras normas y textos normativos) y *teleológica o finalista* (indagando sobre el espíritu y finalidad de la norma en general) ya nos hemos pronunciado en líneas anteriores al hilo del análisis jurisprudencial del epígrafe precedente. Respecto a la *interpretación consecuencialista*³⁶⁸ de la determinación de los fines conviene precisar que se produce cuando involucra la elección de la finalidad con las consecuencias jurídicas que la misma pueda acarrear a las situaciones jurídicas contrapuestas. Este tipo de interpretación en la indagación del espíritu de la norma se entremezcla y difumina con el juicio de razonabilidad, como habrá ocasión de demostrar. Y, por último, en lo que concierne a la *interpretación contextual*, esto es, relativa al contexto social y real en el que la norma ha de ser aplicada, se revela como una técnica muy significativa y utilizada con mucha frecuencia por el TC como apoyo en la indagación y elección de la finalidad legítima de la clasificación legislativa.

Así las cosas, al analizar la realidad social y el tiempo en que la norma ha de ser aplicada, el TC examina cuestiones tales como el nivel de desempleo en España, la crisis económica, datos estadísticos en algunos casos, como por ejemplo: el número de procesos de despido o las estadísticas relativas al trabajo que desempeñan las mujeres o al trabajo a tiempo parcial frente al trabajo a tiempo completo... Abundan entre sus consideraciones el examen de la función y el tratamiento legislativo que las instituciones implicadas en el proceso han tenido a lo largo del tiempo en el ordenamiento jurídico español. Así: el INSS, los sindicatos, las leyes procesales en cuanto a derecho sustantivo, el desempeño de las administraciones municipales al establecer sus tributos, la pensión de viudedad, las uniones de hecho, la regulación legal del funcionariado militar frente al civil, etc. En esta misión se apoya en los antecedentes legislativos y en los trabajos preparatorios de la norma cuestionada, así como en otros textos legales sobre la materia, ya sea por remisión o por iniciativa propia.

³⁶⁷ Nos referimos a los cánones interpretativos tradicionales en su sentido clásico apuntado por SAVIGNY. A mayor abundamiento, *cfr.* SAVIGNY, F., *Metodología jurídica*, Depalma, Buenos Aires (Argentina), 1979.

³⁶⁸ CARBONELL BELLOLIO, F., "La argumentación consecuencialista en la aplicación judicial del Derecho", en MARTÍNEZ VERÁSTEGUI, A., *La Constitución como objeto de interpretación*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2016, pp. 1-49.

Lo cierto es que, aunque se trate de una decisión discrecional y libre del TC, en la que no se ha detectado un marco metodológico definido que podamos extrapolar al ámbito de la teoría, el TC apoya su fundamentación en diferentes técnicas interpretativas en un intento de revestir de objetividad su desempeño y de salvar ese subjetivismo del que se le acusa.

Prueba de ello es la exigencia de que aquellas partes en el proceso que aleguen la constitucionalidad de la norma diferenciadora deben alegar el fin o el objetivo que con ella perseguían. Como ya se ha constatado en la casuística de referencia citada (por ejemplo, en la STC 184/1990³⁶⁹), esta obligación no es imperiosa, puesto que existen casos en los que la Abogacía del Estado en cuanto a órgano defensor de la norma cuestionada o recurrida no alega finalidad alguna y es el TC quien libremente la determina. Esta falta de justificación no produce mayores problemas por cuanto que la pretensión del TC es identificar una finalidad legítima que debe predicarse de la norma, no del legislador. Sólo así puede defenderse la objetividad de la determinación de la finalidad, haciendo descansar la *ratio* o “razón de ser de la diferencia” en la norma y no en la voluntad del legislador, con independencia de que lingüísticamente se utilice en alguna ocasión la expresión “*voluntas legislatoris*”³⁷⁰. Sólo así puede explicarse que el TC no esté constreñido por las alegaciones de las partes interesadas en la declaración de constitucionalidad de la medida diferenciadora. No está limitado por estos argumentos porque no busca la finalidad del legislador, sino que indaga sobre la finalidad de la norma, sobre su razón de ser. Y ello debe ser una actividad objetiva por parte del TC que no esté acotada en sentido negativo o positivo respecto lo que alegue el representante del Estado.

La carga de la prueba en quien defienda la constitucionalidad de la norma es fruto del desinterés del juicio de relevancia por parte del TC. La exigencia de esta carga se introduce en el año 1983 (STC 103/1983³⁷¹) casi de forma consecutiva

³⁶⁹ STC 184/1990 de 15 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 1419/1988), FJ 3.

³⁷⁰ La alusión a la expresión latina *mens legislatoris* aparece sólo en dos resoluciones: STC 202/2003 de 17 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 4783/1999), FJ 8.c), caso sobre la supuesta vulneración del derecho a la igualdad, de los límites a la ley de presupuestos, y de legislación básica del Estado como consecuencia del establecimiento del complemento de destino de los funcionarios de carrera que hubieran desempeñado altos cargos y respecto a su grado personal. Y, STC 45/2007 de 1 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 1423/1999), FJ 5, caso sobre el coeficiente de población para liquidar la participación de las corporaciones locales en los tributos del Estado correspondiente a los años 1997 y 1998.

³⁷¹ STC 103/1983 (cuestión de inconstitucionalidad 301/1982), FJ 5.

y a la vez paralela al abandono del juicio de relevancia y no aparece en los casos aislados que se han identificado en los años posteriores de la década de los noventa y en el repunte de los años dos mil que aluden a la relevancia por remisión a los referentes jurisprudenciales de los años ochenta.³⁷² Esto no significa que la Abogacía del Estado o representantes de los Ejecutivos autonómicos que intenten justificar la medida diferenciadora no aleguen sus propios fines y motivos de constitucionalidad, simplemente que el TC, en su enjuiciamiento, aplica la técnica de la relevancia. Es decir, de primeras no acomete el análisis de las alegaciones de las partes o no se focaliza en ellas, sino que su examen se centra en determinar la trascendencia jurídica de la diferencia. Para ello el examen se basa, sobre todo, en el elemento diferenciador y en las consecuencias jurídicas de las situaciones enfrentadas, más que en los supuestos de hecho que originan la consecuencia. Es la forma más clara de ver la trascendencia jurídica que puede tener el elemento diferenciador: comprobar y comparar qué consecuencias jurídicas diferentes provoca la diferente clasificación legislativa. Por tanto, el juicio de relevancia implica un examen valorativo por parte del TC donde es más difícil sostener la objetividad del Alto Tribunal que si éste partiera de unas alegaciones de aquellos productores o defensores del derecho, pues su ámbito de actuación es más amplio. Por ello se concluye que la carga de la prueba de constitucionalidad por quien la sostenga es una consecuencia directa del abandono o desinterés del juicio de relevancia por parte del TC.

Y esta exigencia se produce porque, aunque el TC sea libre de establecer la finalidad legítima perseguida con la medida diferenciadora, eligiendo aquella finalidad de todas las posibles que mejor convenga al juicio de igualdad, según su prudente arbitrio y sirviéndose de cuantos argumentos estime oportunos para la mejor motivación de su decisión, muestra cierta predilección por partir de algún elemento probatorio inicial que le sirva de sustrato para construir su argumento. En este sentido, las alegaciones de la Abogacía del Estado u órgano equivalente y del Ministerio Fiscal, los antecedentes legislativos y los trabajos preparatorios de la ley, así como el propio tenor literal de la norma se revelan indicadores perfectos para revestir de objetividad sus argumentos. A partir de

³⁷² STC 142/1990 de 20 de septiembre (cuestión de inconstitucionalidad 1581/1987), FJ 3; STC 361/1993 de 3 de diciembre (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 2645, 2646, 2647 y 2648/1992 y 12 y 420/1993), FJ 2; STC 54/1994 de 24 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.057/1991), FJ 3. Como ejemplo de una docena de sentencias que aparecen en la década del 2000: STC 213/2005 de 21 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 4441/1998), FJ 4.

ellos puede erigir su silogismo deductivo para proceder a la abstracción de la norma.

IV. ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN

Ya hemos señalado que la determinación de la finalidad perseguida con el establecimiento de la medida diferenciadora no basta como *prius* lógico, sino que además hay que determinar su fundamento constitucional. El elemento racional deviene legítimo si existe una conexión entre la finalidad y el marco constitucional. De hecho, en el epígrafe anterior se ha tratado en conjunto la búsqueda del elemento racional, aludiendo tanto a la determinación de la finalidad como a su fundamento constitucional, pero es conveniente precisar que el TC no siempre delimita claramente esa secuencia lógica y que, aun haciéndolo, el bien constitucional concreto que se vincule a la finalidad puede presentar divergencias a la hora de justificar el tratamiento jurídico diferente. Sucede que, en ocasiones, esa finalidad legítima, es decir ese fin conectado a un determinado precepto de la CE no es considerado “suficientemente razonable” como para justificar la diferencia jurídica siendo tachado de inconstitucional y agotando el juicio de igualdad, sin adentrarse el TC en examinar la idoneidad de la medida al fin. Esto es así en apenas el 3% de los casos que aplican la racionalidad; en concreto, en 8 supuestos ubicados temporalmente entre 1980 y 1990³⁷³. En otras ocasiones, sucede justo lo contrario, la determinación de una finalidad “legítima” por estar sustentada en un fundamento constitucional es suficiente para ser catalogada de “razonable” y consecuentemente justificar la diferencia y, por ende, la constitucionalidad de la medida, obviando cualquier otro componente del juicio. Hasta la fecha la finalidad legítima ha sido suficiente para declarar la constitucionalidad de la medida diferenciadora sin adentrarse en más componentes del juicio en el 13% de los enjuiciamientos de igualdad³⁷⁴.

Así, cuando nos referimos a la “finalidad legítima suficientemente razonable” estamos aludiendo a la cualidad de la finalidad legítima de ser considerada “óptima” para enfrentar el subsiguiente componente del juicio de la igualdad: la congruencia o adecuación de la medida al fin. Ello con

³⁷³ Vid. Tabla número 1 “Sobre la finalidad legítima y descripción de otros componentes del juicio”.

³⁷⁴ Vid. Gráfica número 4.1. Aplicación del elemento del juicio “racionalidad” y la Tabla número 1 “Sobre la finalidad legítima y descripción de otros componentes del juicio”.

independencia de que luego el TC decida aplicar ese juicio de idoneidad o considerar bajo su criterio que la “finalidad legítima suficientemente razonable” es *motivo suficiente* para sustentar la constitucionalidad de la medida diferenciadora.

En este discurrir lógico, la cualidad de “razonable” de la medida diferenciadora no equivaldría al elemento del juicio “razonabilidad”, ya que no implica necesariamente el juicio de adecuación. De ser así, cada vez que el TC hablase de la “justificación objetiva y razonable” determinaría la finalidad legítima y la sometería al examen de idoneidad respecto a la medida controvertida, pero como puede observarse en la Tabla número 1 “Sobre la finalidad legítima y descripción de otros componentes del juicio”, no es así. Hay finalidades legítimas razonables, que se someten a juicio de adecuación; y, finalidades legítimas razonables que por sí mismas se consideran justificación suficiente de la diferencia. ¿Qué criterio sigue el TC para determinar cuando la cualidad de “razonable” es suficiente y cuándo no? ¿Existe una presunción de legitimidad constitucional o diferente nivel de exigencia o rigor en el examen constitucional según el elemento diferenciador que se utilice? ¿El fundamento constitucional específico identificado por el TC con el que se conecta la finalidad legítima influye de diferente forma en el juicio de igualdad? Para dar respuesta a todos estos interrogantes se tendrán en cuenta las pautas que se desprenden de la Tabla número 1, titulada “Tabla sobre la finalidad legítima y descripción de otros componentes del juicio”.

La Tabla número 1 recoge la totalidad de sentencias del TC recaídas en cuestiones de inconstitucionalidad, autocuestiones de inconstitucionalidad, recursos de inconstitucionalidad y recursos previos de inconstitucionalidad dictados entre el 1 de enero de 1981 y 31 de diciembre de 2019, siempre y cuando hayan aplicado algún elemento del juicio relativo a la igualdad o versen sobre tratamiento jurídico diferente. Se han descartado por su irrelevancia todas aquellas resoluciones en las que la alegación de la posible conculcación de la igualdad era notablemente infundada o aquellas otras en las que el TC aplica la igualdad como elemento secundario de otro cuestionamiento para apoyar su fundamentación, pero sin analizar directamente si se ha producido una lesión de la igualdad o una posible discriminación.

En la tabla se detalla, junto a la referencia reducida de las Sentencias, la finalidad legítima perseguida según la ha identificado el TC como óptima llevando a cabo la labor de determinación a la que se ha aludido en acápites

anteriores. Asimismo, en la tercera columna se identifica (si existiere) el bien o valor constitucional protegido en cuanto a objetivo constitucional que se conecta con la finalidad para que ésta sea legítima, esto es, el fundamento constitucional que sustenta la finalidad legítima en el examen de racionalidad de la medida diferenciadora. A continuación, se cataloga el tipo de bien/valor/objetivo constitucional perseguido, se afirma o se niega la cualidad de “razonable” de la finalidad legítima según se desprenda de la fundamentación del TC y se refiere la concurrencia de otros componentes del juicio subsiguientes a la determinación de la finalidad legítima, para concluir con la información relativa al resultado del examen de la igualdad: la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la medida.

Aunque lo lógico sería pensar que la cualidad de “razonable” de la finalidad legítima es la consecuencia del silogismo que se desprende de la conexión entre la “concurrencia de una finalidad” y el “fundamento constitucional” que la define como “legítima”, lo cierto es que la adjetivación de “razonable” de la finalidad legítima no se infiere de la interrelación entre la determinación de una finalidad y su conexión con un objetivo constitucional. O, al menos, no se infiere durante la primera década de actividad del TC. Del examen jurisprudencial realizado, se desprende que el tratamiento de “razonable” de la finalidad legítima obedece a argumentos valorativos por parte del TC. Hasta los años noventa no se detecta ninguna pauta que permita afirmar que dicha cualidad requiera de determinados presupuestos.

Es obvio que en aquellos casos en los que se niega la cualidad de legítima a la finalidad por no estar amparada en el ordenamiento jurídico constitucional, la misma será definida como “no razonable”.

Por ejemplo, en la jurisprudencia inicial, la STC 34/1981 de 10 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 48/1981) respecto a la finalidad no acorde al texto constitucional “presunción de proceder general fraudulento o erróneo”³⁷⁵; la STC 42/1981 de 22 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 221/1981) sobre la finalidad “capacitación técnica adecuada a la naturaleza propia de las tareas establecidas con carácter general”, exigidas sólo sectorialmente³⁷⁶; la STC 54/1983 de 21 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 482/1982) y la STC 151/1985 de 5 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad

³⁷⁵ STC 34/1981 de 10 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 48/1981), FJ 5.

³⁷⁶ STC 42/1981 de 22 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 221/1981), FJ 4, párrafo 3º.

367/1984) sobre la finalidad “especial dignidad de los funcionarios militares”, “el carácter preferente de los bienes ejecutables” y la “tradición histórica de la norma”³⁷⁷. Todas ellas finalidades ilegítimas por carecer de un fundamento constitucional que las legitime.

En contra de lo que se ha sostenido por la doctrina mayoritaria³⁷⁸ las finalidades ilegítimas no son finalidades que contradigan la CE, sino más bien finalidades que no se pueden conectar con un objetivo constitucional que las sustente.

La problemática está en aquellos supuestos en los que, concurriendo una finalidad acorde y con base constitucional, el TC concluye que la finalidad legítima no es razonable. Si bien es cierto que esto sólo sucede en una minoría de casos ubicados cronológicamente en los primeros años de actividad del TC, pues a partir de la década de los noventa veremos una evolución significativa en la acotación del significado del adjetivo “razonable”, que sí permitirá afirmar que metodológicamente lo “razonable” es lo adecuado al fin. Así, en la STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1980), *leading case* reiterativamente citado en este trabajo³⁷⁹. Asimismo, en la STC 103/1983 de 22 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 301/1982) y en la STC 104/1983 de 23 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 288/1982), referenciando ambas el “estado de necesidad” (presunto de la mujer respecto al varón³⁸⁰). Un ejemplo más claro se desprende de la STC 20/1985 de 14 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 687/1983), donde la finalidad legítima identificada es la “estimulación por medio de una subvención de la realización de actividades socioculturales, promoción de los trabajadores, organización de actividades de carácter formativo y otras, dentro de las funciones propias de las Centrales

³⁷⁷ STC 54/1983 de 21 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 482/1982), FJ 4; y, STC 151/1985 de 5 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 367/1984), FJ 5.

³⁷⁸ Estudiosos del tema como GIMÉNEZ GLÜCK sostiene que no es preciso que la finalidad esté conectada directamente con la protección de un bien constitucional, sino que basta con que la finalidad tenga un “objetivo no contrario al sistema de valores constitucional”, *vid.* GIMÉNEZ GLÜCK, *ob. cit.*, pp. 123-124, en línea con la tesis afirmada por JIMÉNEZ CAMPOS en 1983: *vid.* JIMÉNEZ CAMPOS, J., “La igualdad jurídica como límite frente al legislador”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, 1983, pp. 102-105. Por su parte, no falta quien considera repetitiva y superflua la consideración de que la finalidad perseguida no puede contravenir la Constitución. Así, *vid.* RUIZ MIGUEL, A., *ob. cit.*, p. 50.

³⁷⁹ STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1980), FJ 5.

³⁸⁰ STC 142/1990 de 20 de septiembre (cuestión de inconstitucionalidad 1581/1987), FFJJ 2 a 4.

Sindicales”, es decir, la mayor eficiencia de las funciones sindicales con el fundamento constitucional del art. 7 CE³⁸¹.

Llama la atención esta forma de proceder por parte del TC, ya que, la determinación de la finalidad legítima es una actuación que entra dentro de la libre discrecionalidad del Órgano. La elección de una finalidad específica y no de otra que también pudiera concurrir, bien por la alegación de las partes involucradas, bien por los propios antecedentes legislativos de la norma, por su propio contenido o por la mera abstracción teleológica de sus preceptos, es una actividad que corre de la cuenta del TC sin más limitación que lo dispuesto en el propio texto constitucional. Por tanto, la elección de una finalidad que luego se caracterizará como *no suficientemente razonable* para continuar aplicando el examen de adecuación y para decretar la inconstitucionalidad de la norma diferenciadora no es algo que pueda ser fácilmente explicado desde una perspectiva de lógica racional. Por lo que sólo cabe afirmar que se trata de una decisión valorativa del Tribunal atendidas las concretas circunstancias del caso.

1) *El elemento diferenciador y la presunción de legitimidad del fin propuesto*

Un problema añadido que requiere de especial atención es la incidencia que el elemento diferenciador puede tener sobre el tratamiento de la clasificación jurídica por parte del TC, a la hora de determinar la cualidad de “razonable” de la finalidad legítima perseguida. En otras palabras, si existe un examen de mayor rigor o una presunción de inconstitucionalidad según la naturaleza del elemento diferenciador.

Algunos autores parten de la premisa de que existe una presunción de legitimidad constitucional en las clasificaciones legislativas que sólo quiebra cuando el elemento diferenciador se basa en algunas de las categorías previstas en el art. 14 CE, es decir: “nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”, dentro de las cuales el propio TC ha incluido algunas categorías, como, por ejemplo, la edad³⁸² o la

³⁸¹ STC 20/1985 de 14 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 687/1983), FJ 3.

³⁸² STC 184/1993 de 31 de mayo (recurso de amparo 2082/1990), FJ 3: “Aunque la edad no figura entre las causas de discriminación expresamente anunciadas en el artículo 14 CE, puede encontrarse entre las circunstancias personales a las que genéricamente se refiere el inciso final del precepto”. En el mismo sentido se pronuncia la STC 69/1991 de 8 de abril (recurso de amparo 1126/1988), FJ 4. En sentido contrario y restrictivo respecto a la presunción de ilegitimidad de la

discapacidad³⁸³. Así, en esta línea, GIMÉNEZ GLÜCK defiende la existencia de un “juicio de mínimos”³⁸⁴ que se aplicaría en todos aquellos casos en los cuales no se involucrasen estas categorías; y, un “juicio estricto”³⁸⁵, mucho más riguroso y exigente en el examen de la constitucionalidad del trato jurídico diferente, que se aplicaría en el caso de las “categorías sospechosas del art.14 CE” y en otros supuestos excepcionales que intenta agrupar temáticamente en casos que involucren a los militares, al funcionariado, a las uniones de hecho, a la política social, y algún que otro caso más aislado temáticamente inclasificable.³⁸⁶

En la casuística propia del juicio de mínimos, según el autor, el TC emplearía un juicio bastante laxo, que partiría de una presunción de constitucionalidad de la norma, y por ello el TC sería muy flexible a la hora de examinar la proporcionalidad de los efectos; y, sobre todo, y en lo que ahora interesa, a la hora de determinar la finalidad legítima. Sostiene GIMÉNEZ GLÜCK que, en este tipo de resoluciones, el TC no incidiría en la búsqueda de la finalidad legítima, sino que tomaría de todas las posibles finalidades que concurriesen para el supuesto específico, aquella que mejor se prestase al interés de declarar la constitucionalidad de la norma o justificar la existencia de la diferencia, calificándola dentro de los límites de lo “razonable”. De ser esto cierto, la consecuencia sería afirmar que el TC cataloga de “razonable” toda finalidad no contraria a la Constitución. Si bien es cierto que esta tesis resolvería el problema planteado en este epígrafe sobre la cualidad de “suficientemente razonable” de la finalidad legítima, no tiene encaje en el minucioso examen jurisprudencial de este trabajo. Y ello, por varias razones:

En primer lugar, como se ha descrito al inicio del epígrafe, la cualidad de “razonable de la finalidad legítima” una vez determinada, no tiene por qué coincidir con la cualidad de “razonable de la medida diferenciadora”. Es decir, hasta la década de los noventa en el examen jurisprudencial de la medida que efectúa el TC, como *prius* lógico al juicio de razonabilidad (idoneidad de la

diferenciación por edad, se encuentra la STC 75/1983 de 3 de agosto (cuestión de inconstitucionalidad 44/1982), FJ 3.

³⁸³ STC 269/1994 de 3 de octubre (recurso de amparo 3170/1993), FJ 4: “No siendo cerrado el elenco de factores diferenciales enunciado en el art. 14 C.E., es claro que la minusvalía física puede constituir una causa real de discriminación”.

³⁸⁴ GIMÉNEZ GLÜCK, *ob. cit.*, pp. 121-165.

³⁸⁵ *Ibid.*, pp. 167-304.

³⁸⁶ *Ibid.*, pp. 142-165.

medida al fin), antecede al examen de idoneidad una calificación valorativa del TC sobre lo “razonable” de dicha finalidad. En no pocos casos, ese examen se califica de suficiente justificación “objetiva y razonable” para explicar y admitir la diferencia de trato. Es cierto que es difícil de discernir esa adjetivación que hace el TC con carácter previo a la adecuación (o independiente de ésta, siendo justificación diferente, según los casos) y que, además, no se hace de una forma explícita, sino que es preciso sumergirse en la fundamentación jurídica del TC y analizar intencionadamente el examen de suficiencia de la medida diferenciadora que excluye ulteriores juicios o que la dota de entidad suficiente como para avanzar en el examen de igualdad sin declarar la inconstitucionalidad de la norma.

En segundo lugar, porque no basta con que la finalidad no contradiga el ordenamiento jurídico constitucional para ser catalogada de razonable. En la Tabla número 1 “Sobre finalidad legítima y descripción de otros componentes del juicio de igualdad” se identifican casos, que han sido citados *supra*, en los que estando determinada dicha finalidad con un fundamento constitucional identificado claramente y coincidente con un precepto del Texto Fundamental, el TC ha concluido que *no* eran “razonables”. A esto hay que añadir, que el número de supuestos excepcionales en lo que el TC, incluso considerando razonable la finalidad legítima, determina que esta no es suficiente para adentrarse en el subsiguiente componente del juicio o, donde se afirma que no es justificación suficiente, es considerablemente relevante como para entender que no basta con que la finalidad no contradiga a la CE³⁸⁷.

En tercer lugar, porque como se ha señalado reiterativamente y como, además, puede comprobarse en la Tabla número 1, la calificación de “razonable” de la finalidad legítima no implica que el examen de igualdad no continúe con el análisis de otros componentes del juicio. El TC, una vez determinada la suficiencia de la finalidad legítima puede continuar exigiendo otros requisitos para afirmar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la medida. Por ello, no es viable identificar la finalidad razonable con la razonabilidad de la medida ni con la existencia de una justificación objetiva y razonable. O, por lo menos, no

³⁸⁷ La casuística concreta está identificada en la Tabla número 1 “Sobre finalidad legítima y descripción de otros componentes del juicio de igualdad”, disponible en el apartado de *Anexos*, y analizada en la introducción previa a este apartado. Representa una cuarta parte de las sentencias analizadas en este sentido.

en los primeros años de actividad del TC. Como ya se ha indicado, ésta puede coincidir o no.

Esto no significa que la presunción de legitimidad constitucional de la norma no exista. El legislador, en cuanto a poder constituido e investido de *auctoritas legislationis* por el propio texto constitucional (art. 66.2 CE), goza de presunción de legitimidad en sus actuaciones, como el propio TC tiene declarado.³⁸⁸ Además, como también el propio Órgano tiene dicho, salvo que la inconstitucionalidad sea manifiesta y notoria, se partirá siempre de aquella interpretación más respetuosa con la potestad legislativa, lo que no excluye el mayor rigor en el examen de aquellas normas que puedan inferir en los derechos de las personas, pues es también doctrina reiterada y plenamente admitida, aquella que considera que los derechos fundamentales deben ser interpretados siempre con carácter extensivo y de la forma más favorable y expansiva para las personas que detentan su titularidad³⁸⁹, pudiendo ser sólo limitados de forma proporcionada y cuando medie una justificación objetiva y razonable para ello.³⁹⁰

³⁸⁸ Por todas, STC 66/1985 de 23 de mayo (recurso previo de inconstitucionalidad 872/1984), FJ 3: “(...) los actos o las normas que emanan de poderes legítimos disfrutan de una presunción de legitimidad, que si bien puede ser cuestionada por quien entienda sus derechos vulnerados por aquéllos o éstas (y en el caso de las leyes, también por aquellos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad), obliga a considerar como excepcional la posibilidad de suspender su vigencia o ejecutoriedad. Esta presunción es, además, tanto más enérgica cuanto más directa es la conexión del órgano con la voluntad popular y llega por eso a su grado máximo en el caso del legislador, que lo es, precisamente, por ser el representante de tal voluntad. Como el legislador está vinculado por la Constitución la constatación de que la Ley la ha infringido destruye la presunción y priva de todo valor a la Ley, pero mientras tal constatación no se haya producido, toda suspensión de la eficacia de la Ley, como contraria a dicha presunción, ha de ser considerada excepcional, (...)” Asimismo, en STC 63/1982 de 20 de octubre (recurso de amparo 12/1982), FJ 3; STC 74/1987 de 25 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 194/1984), FJ 4; STC 78/2003 de 12 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 5550/2002), FJ 21; y, STC 24/2004 de 24 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 3371/1997), FJ 6, entre otras muchas. Huelga decir que esta presunción no opera respecto a normas sin rango de ley (con rango reglamentario), que pueden aparecer controvertidas en algunas tutelas de amparo por tratamiento jurídico discriminatorio.

³⁸⁹ STC 159/1986 de 16 de diciembre (recurso de amparo 57/1984), FJ 6: “(...) la fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe, por su parte, el alcance de las normas limitadoras que actúan sobre el mismo; de ahí la exigencia de que los límites de los derechos fundamentales hayan de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos”.

³⁹⁰ Por todas, el *leading case* STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1980), en particular, el FJ 3, refiriéndose a la justificación objetiva y razonable de la diferencia y a la proporcionalidad entre los medios y los fines. Asimismo, en lo que a otros derechos fundamentales se refiere, otro *leading case* en materia de proporcionalidad, la STC 55/1996 de 28 de marzo (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas número 961/1994, 1125/1995 y

Así las cosas, de la interacción entre ambas premisas doctrinales del TC, resulta que es plausible la existencia de una presunción de constitucionalidad de las normas y de un mayor rigor en el examen de constitucionalidad, que podría identificarse *a sensu contrario* con una presunción de inconstitucionalidad en los supuestos en los que se involucran las categorías del art. 14 CE. Una mayor meticulosidad y especial celo encontramos también en los supuestos en los que la medida diferenciadora restringe otro derecho fundamental o afecta a bienes constitucionalmente protegidos por un derecho fundamental. También encontramos particularidades evolutivas cuando el fundamento constitucional es el art. 9.2 CE o algunos de los principios rectores de la política social y económica. A continuación, se presenta una tabla comparativa de uso del art. 9.2 CE y de otros preceptos de política social y económica como finalidad legítima:

USO DEL ART. 9.2 Y DE LOS PRECEPTOS DE POLÍTICA SOCIAL COMO FINALIDAD LEGÍTIMA

<i>Preceptos</i> ↓	<i>Período</i> →	1981-1990	1991-2000	2001-2010	2011-2019
<i>Art. 9.2 CE</i>		3	1	33	3
<i>Art. 9.2 CE + Preceptos de política social y económica</i>		1	6	0	2
<i>Preceptos de política social y económica</i>		17	20	16	39
<i>Número total de STC sobre trato jurídico desigual</i>		44	64 (44)	81	100

Tabla número 4.1. Uso del art. 9.2 CE y de los preceptos de política social y económica como finalidad legítima
Elaboración propia

En lo que sigue, se abordan de forma separada ambas posibilidades.

2736/1995), FJ 6. Sobre la posibilidad de limitar los derechos fundamentales en pro de otros bienes constitucionalmente protegidos, como muestra, *vid.* STC 11/1981 de 8 de abril (recurso de inconstitucionalidad 192/1980), FJ 7. A mayor abundamiento, *vid.* PRIETO SANCHÍS, L., *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Editorial Trotta, Madrid, 2003, pp. 217-298.

1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA RACIONALIDAD EN EL ART. 9.2 CE.

Como constante en esta casuística, junto al excesivo celo que aplica el TC a la hora de fundamentar sus decisiones, es de señalar la vastedad y la generalidad de la racionalidad de la medida, que es difícilmente aprehensible en un objetivo constitucional concreto. El paraguas del art. 9.2 CE es tan amplio y a la vez tan vago o maleable, que cualquier medida legislativa tendente a una redistribución de la riqueza podría encontrar cabida sin mucho requerimiento argumentativo. Otra cosa es que el TC para apaciguar las críticas sobre su subjetivismo o para sentar doctrina, decida argumentar en detalle. Desde el punto de vista de la seguridad jurídica, sería preferible un objetivo constitucional ligado a un bien jurídicamente protegido más concreto y acotado que un objetivo constitucional de tipo valorativo o integrativo del ordenamiento jurídico, como son los valores del art. 1.1 CE o el principio de igualdad real del art. 9.2 CE.

2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL EN ALGÚN PRINCIPIO RECTOR DE LA POLÍTICA SOCIAL Y ECONÓMICA

En esta casuística, las dos cuestiones que cabría plantearse a la luz de la jurisprudencia son: primera, si el hecho de que el fundamento constitucional de la racionalidad descansa en un principio rector de la política social y económica implica o incide de alguna manera en la mayor meticulosidad en el examen de constitucionalidad; y, segunda, si efectivamente se reduce el subjetivismo del TC al acotar el art. 9.2 CE mediante la apoyatura de un mandato programático más específico y que acote, al menos materialmente, su ámbito de actuación. A lo primero debemos responder afirmativamente. Se aprecia un examen minucioso en estos casos en aras de apoyar la constitucionalidad de la norma, continuando con la aplicación de componentes del juicio más allá de la constatación de la racionalidad de la medida diferenciadora. Es decir, aunque la finalidad legítima sea “suficientemente razonable”, es habitual continuar con el resto de los componentes del juicio que configuran el examen del juicio³⁹¹. Así se aprecia en la jurisprudencia inicial de los años ochenta y se corrobora en la posterior. Respecto a lo segundo, la lógica nos impulsa a pensar que acotar el fundamento constitucional en un principio rector que concreta el art. 9.2 CE siempre implicará

³⁹¹ *Vid.* Tabla núm. 2 sobre “Componentes del del juicio”.

mayor seguridad jurídica a la hora de asentar el propósito seguido por el legislador³⁹².

En resumidas cuentas, del examen jurisprudencial realizado se desprende que el *iter* procedimental del TC en estos casos es muy pormenorizado e incluso estricto, pero los resultados que se arrojen serán diferentes dependiendo del grado de incidencia en lo económico. Siendo esto así, el TC siempre va a favorecer el sostenimiento del gasto público salvo que la medida sea a todas luces discriminatoria. En el resto de supuestos la finalidad legítima se incardinará en la mejor de las finalidades para la consecución de una justa distribución de la riqueza, sin embargo, subyace siempre un intento del TC por justificar las medidas de política económica del legislador en toda su extensión.

Estos supuestos son más numerosos que los del bloque anterior. Implican un mayor grado de concreción de la política social, pues no dejan de ser especificaciones en los distintos ámbitos del mandato de igualdad material del art. 9.2 CE (juventud, infancia, tercera edad, desempleo, personas discapacitadas, sanidad, etc.). Si bien, el art. 9.2 CE es un principio inspirador, informador e integrativo del ordenamiento jurídico, los principios rectores de la política social y económica son concreciones de la igualdad y la libertad reales y efectivas de las personas y de los grupos en los que se integran. Por ello parece preferible que como basamento constitucional de la racionalidad en normas controvertidas sobre la política social y económica se utilicen estos preceptos del Capítulo III que identifican claramente un bien constitucional protegido ligado a un objetivo de promoción de la igualdad en concreto. Esto podría reducir significativamente la arbitrariedad y el subjetivismo en las resoluciones del TC.

En síntesis, en lo concerniente a la determinación de la finalidad legítima, cabe afirmar que existe un juicio más estricto en el caso de que el elemento diferenciador sea alguno de los indicados en el art. 14 CE, como habrá ocasión de precisar en el Capítulo VII, a los que habría que sumar aquellos otros que, por su propia naturaleza, relevancia constitucional o incidencia en el momento jurídico, político, económico y social de la resolución, mereciesen según criterio del TC un examen más riguroso.

³⁹² *Vid.* el epígrafe “El art. 9.2 como fundamento de la racionalidad”, del Capítulo VII de este trabajo.

3. LA INTERFERENCIA DE LA MEDIDA DIFERENCIADORA CON OTRO DERECHO FUNDAMENTAL

Si hay otra circunstancia que incide sobremanera en el control de constitucionalidad de las normas, caracterizando con gran celo la labor del TC, es el supuesto de concurrencia de varios bienes jurídicos protegidos que chocan entre sí. Nos referimos al supuesto en el que se produce un conflicto entre derechos fundamentales, involucrando, además del derecho a la igualdad, otro derecho fundamental u otro bien jurídico constitucional especialmente protegido³⁹³.

Dado que la igualdad es un derecho típicamente relacional, siempre va a estar en conexión con otros derechos y obligaciones de las personas. Por ello, no es infrecuente que la igualdad y el derecho a no ser discriminado interactúen con otros derechos fundamentales de modo que se pongan en contradicción exigiendo el sacrificio de unos bienes en pro de los otros.

Lo que se observa en estos supuestos es una especial meticulosidad y argumentación jurídica para justificar el detrimento de un derecho, que cede en todo o en parte para salvaguardar otro. Esto no es de extrañar si tenemos en cuenta que la ponderación es una actividad valorativa que requiere de la máxima argumentación jurídica para evitar caer en el subjetivismo. La determinación de la finalidad legítima es clave pues permite sentar la premisa de la cual va a partir el subsiguiente juicio de razonabilidad y, lo que es más importante, llegados a este punto, el examen de proporcionalidad de la medida diferenciadora en base al equilibrio entre los bienes enfrentados. En este tipo de casos no se mide tanto la proporcionalidad de los efectos en relación a los fines perseguidos, como la proporcionalidad entre los bienes en juego. Es la casuística donde mejor se aprecia la aplicación del principio de proporcionalidad en su forma más próxima a la formulación alemana del principio. Obviamente, esta jurisprudencia se ubica en una época en la cual el uso del principio de proporcionalidad es todavía informal, vacilante y emergente, pero esto no obsta a que veamos una implementación más palmaria del test alemán en este tipo de casuística.

³⁹³ STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1980), FFJJ 7, 9 Y 10; STC 54/1983 de 21 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 482/1982), FJ 4; STC 20/1985 de 14 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 687/1983), FJ 3; y, STC 26/1985 de 22 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 208/1984), FJ 2, respectivamente; STC 99/1987 de 11 de junio (recurso de inconstitucionalidad 763/1984), FJ 7.

Recordemos que en esta primera época se aprecia una introducción paralela y muy próxima del principio de proporcionalidad junto al juicio de igualdad en el control de constitucionalidad de las normas.

Un detalle significativo que es necesario reseñar respecto a la determinación de la finalidad legítima y el examen de su suficiencia razonable, es que aquí no se produce una presunción de inconstitucionalidad, sino únicamente una mayor meticulosidad en la justificación del sacrificio de un bien o valor constitucional. Esto repercute en la determinación de la finalidad legítima mediante una detallada fundamentación de su elección. El objetivo constitucional y su fundamento tienen que ser bienes “deseables” desde un punto de vista incuestionable. Aunque la determinación de la finalidad es muy importante porque es la premisa previa del juicio, el foco de atención del examen se desplaza a la ponderación de los bienes en juego y a la justificación del sacrificio del derecho que se produzca en estos casos conflictivos.

V. FUNCIONAMIENTO EN EL JUICIO DE IGUALDAD

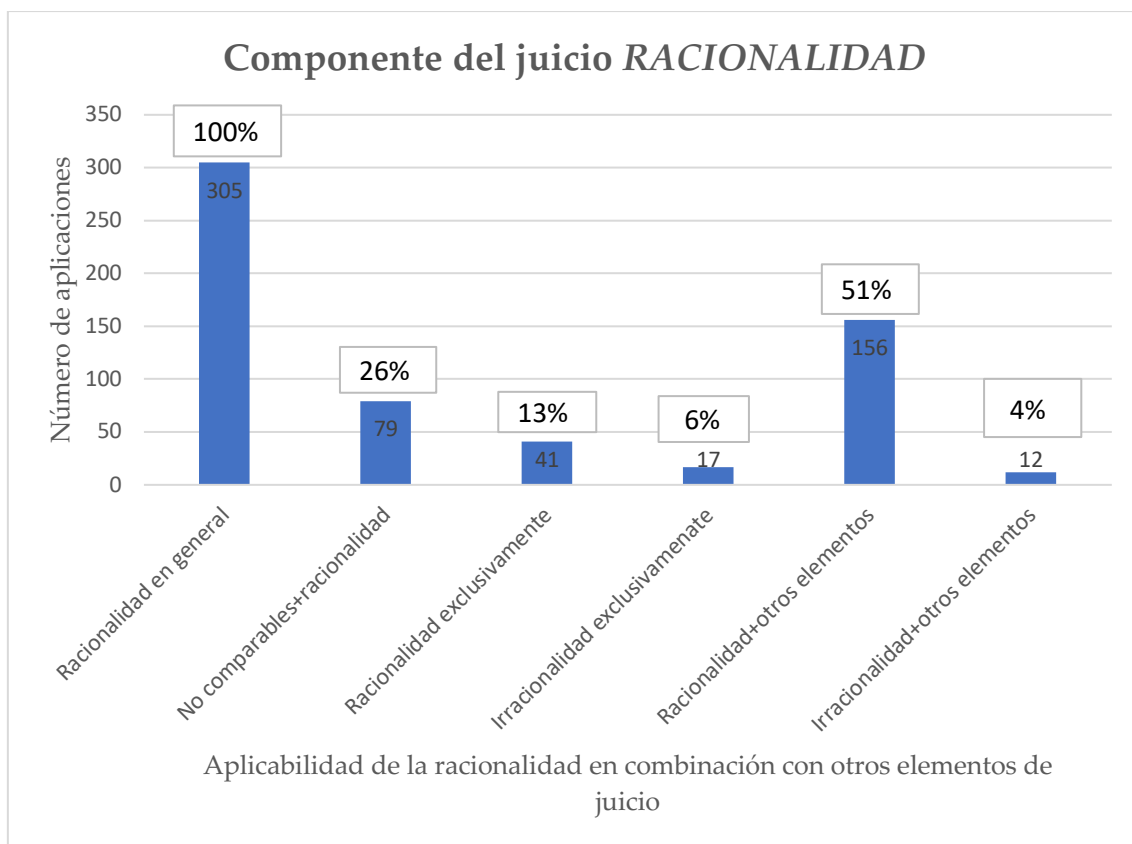
Una vez constatadas las dos situaciones jurídicas enfrentadas, el componente del juicio que copa la primera fase de la argumentación del TC es la búsqueda de la finalidad legítima perseguida por el legislador al establecer la medida legislativa diferente. El TC aplica este componente del juicio en 305 de los 350 enjuiciamientos de igualdad objeto de este trabajo. Esto supone el 87% de los casos en cómputo global y el 90% de los casos que parten del examen de comparabilidad³⁹⁴. El componente del juicio se aplica incluso en supuestos que devienen constitucionales por plantear situaciones jurídicas no comparables³⁹⁵. El dato es un buen indicador de la trascendencia de este componente del juicio en el control constitucional de la igualdad.

La significación de la racionalidad es también apreciable si se tiene en cuenta que hay un número de casos en los que el juicio de igualdad se agota en la constatación de la concurrencia de racionalidad en la norma, sin aplicar más componentes del juicio, como si de un juicio único se tratara. Esto sucede en el 13% de los casos, en los cuales se decreta la constitucionalidad de la medida

³⁹⁴ *Vid.* Gráfica número 3.1. Aplicación de elementos del juicio.

³⁹⁵ *Vid.* Gráfica número 3.3. Situaciones jurídicas no comparables en relación con la Gráfica 4.4. Aplicación del elemento del juicio “racionalidad”.

diferenciadora a partir de la superación del examen de racionalidad, frente al 51% de supuestos en los que, una vez salvada la racionalidad, el TC continúa aplicando el resto de los componentes del juicio que convergen en el control constitucional de la igualdad. Por otro lado, la finalidad legítima de la diferencia no concurre en aproximadamente un 10% de los casos, continuando en un 4% con la aplicación de otros componentes del juicio que corroboran la inconstitucionalidad de la medida y acabando con el juicio de igualdad en el 6% restante. A continuación, se exponen los datos gráficamente:



Gráfica número 4.1. Aplicación del componente del juicio “racionalidad”
Elaboración propia

De los datos representados se extrae que lo frecuente es el análisis de la racionalidad y si éste se supera, avanzar con el juicio de igualdad aplicando otros componentes del juicio. La utilización exclusiva de la racionalidad para decretar la constitucionalidad de la diferencia es lo minoritario y, como veremos, ocurre en casos donde el examen de igualdad no es excesivamente riguroso por no concurrir un factor de diferenciación sospechoso de discriminación y porque la diferencia no se origina en determinadas finalidades legítimas que calificaremos

de “deseables” y “conflictivas”. Por otro lado, aunque el uso reglado del principio de proporcionalidad determina que no superado este *prius* lógico no sería preciso aplicar más componentes del juicio para declarar la medida inconstitucional, esto no obsta para que el TC, a mayor abundamiento de su fundamentación quiera analizar otros componentes del juicio como, por ejemplo, el impacto de los efectos que ocasione la medida en sede de proporcionalidad en sentido estricto.

Este examen de la finalidad legítima se ha llamado por la doctrina “juicio de racionalidad”³⁹⁶, término que se desprende de las expresiones del TC al hablar de la exigencia de “racionalidad”³⁹⁷ o “fundamento racional”³⁹⁸ o “razón de ser”³⁹⁹ de la medida. No faltan autores que han equiparado los términos “racionalidad” y “razonabilidad” englobando omnicomprendivamente toda la actuación del TC en la búsqueda de la justificación de la diferencia que implique relación de “medios-fines”⁴⁰⁰. Sin embargo, un análisis detallado de la jurisprudencia del TC hace preciso distinguir diferentes componentes del juicio en el todo omnicomprendivo de la razonabilidad, destacando entre ellos como una primera fase de la razonabilidad y como un *prius* lógico necesario de la misma al juicio de racionalidad.

Como se ha indicado, la racionalidad exige un bien constitucionalmente protegido que sirva de base al propósito de la medida diferenciadora.

No todos los bienes constitucionales protegidos presentan el mismo nivel de exigencia en su consecución y no todos pueden ceder indiscriminadamente sin tener en cuenta otros valores o bienes constitucionales en juego que pueden estar involucrados en el caso concreto. La dificultad, una vez más es de orden metodológico. El TC no estatuye una dinámica clara sobre qué finalidades legítimas son suficientemente razonables y cuáles no. Tampoco especifica qué concretas cualidades debe revestir la finalidad que persiga la medida diferenciadora para estimarla suficientemente razonable sin más, simplemente

³⁹⁶ GIMÉNEZ GLÜCK, D., *ob. cit.*, pp. 57-91 y 109-113.

³⁹⁷ Por todas, STC 103/1983 de 22 de noviembre (cuestión de inconstitucional 301/1982), FJ 5, párrafo 3º.

³⁹⁸ Por todas, STC 103/1983 de 22 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 301/1982), FJ 5, párrafo 2º, inciso final.

³⁹⁹ Por todas, STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1980), FJ 3.

⁴⁰⁰ ALONSO GARCÍA, E., *ob. cit.*, p. 43-44; MARTÍNEZ TAPIA, R., *ob. cit.*, pp. 7-100. En sentido contrario, distinguiendo ambos institutos: ATIENZA, M., *ob. cit.*, pp. 189-200.

porque supere el juicio de racionalidad, y qué especialidades deben destacarse para que el examen sea aplicado con mayor rigor.

De hecho, no en todos los casos la finalidad persigue un objetivo constitucional claramente definido. Habla la doctrina entonces de “bienes constitucionalmente admisibles”, por contraposición a los “bienes constitucionalmente deseables”, sometidos en principio a un análisis más riguroso del principio de igualdad.⁴⁰¹ Los bienes constitucionalmente admisibles serían los amparados por aquellas finalidades que se revelan no contrarias al texto constitucional, pero que no se identifican directamente con un determinado precepto constitucional. Serían finalidades amplias amparadas en valores o ideales abstractos como la justicia, la libertad en sentido amplio, la seguridad jurídica, etc. En este tipo de casos el enjuiciamiento del TC sería más flexible y gozaría de cierta presunción de legitimidad constitucional, frente a aquellos casos en los que el bien jurídicamente protegido fuese “deseable”, en los que el juicio de igualdad sería más estricto. Se trataría de aquellos casos en los que el elemento diferenciador fuese alguna de las categorías sospechosas del art. 14 CE y de aquellos otros sometidos a especial escrutinio de constitucionalidad porque sería deseable que no fuesen utilizados como criterio de diferenciación por el legislador al estar protegidos directamente por la CE. En la terminología utilizada por GIMÉNEZ GLÜCK, juicio de mínimos frente a juicio estricto.⁴⁰²

Lo cierto es que no podemos compartir esta clasificación. La categoría de los bienes o valores constitucionalmente protegidos, entendiendo por tales los objetivos constitucionales que se marca la finalidad legítima perseguida, no puede quedar reducida a “admisibles” y “deseables”, pues no refleja la realidad de la casuística del TC. Los bienes admisibles han sido presentados generalmente como aquellos que no contravienen el ordenamiento jurídico constitucional, mientras que los deseables serían aquellos inspirados en un determinado precepto constitucional. Sucede en cambio, que todas las resoluciones examinadas, salvo una⁴⁰³, conectan la finalidad legítima con un precepto constitucional, bien de forma expresa, bien de forma tácita aludiendo al contenido del precepto constitucional que sirve de sustento. Por regla general,

⁴⁰¹ Un ejemplo de “bienes constitucionalmente deseables” en STC 45/1989 de 20 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 1837/1988), FJ 10, donde el propio TC utiliza este adjetivo.

⁴⁰² GIMÉNEZ GLÜCK, D., *ob. cit.*, pp. 121-303.

⁴⁰³ STC 99/1987 de 11 de junio (recurso de inconstitucionalidad 763/1984), FJ 4, párrafo 4º.

no existen casos en los que la finalidad no se apoye en un precepto de la CE.⁴⁰⁴ Cuando no existe un artículo de la CE en el que apoyar la finalidad perseguida por el legislador, ésta se considera ilegítima por no contar con la segunda parte del examen de racionalidad: se determina la existencia de un fin, pero no se le puede conectar con un precepto de la CE, por lo que carece de fundamento constitucional y, consecuentemente, la finalidad es ilegítima, inadmisibles y por tanto no razonable. No se puede continuar con el juicio de igualdad, porque la medida diferenciadora carece de su *prius* lógico y necesario sobre el que erigir el resto de componentes del juicio de igualdad. Otra cosa es que el TC decida seguir argumentando, como sucede en ocasiones, en su afán de motivar debidamente su decisión.

Esto es así porque el “fundamento” de la racionalidad de la medida no queda relegado al mero *para qué de la medida diferenciadora*, sino que es la base constitucional que permite introducir la diferencia, algo que es absolutamente necesario para construir metodológicamente el juicio constitucional de la igualdad.

La única resolución donde el TC construye su argumento sobre el dato de que la finalidad no contradice precepto constitucional alguno, es la *STC 99/1987 de 11 de junio (recurso de inconstitucionalidad 763/1984)* contra determinados preceptos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública:⁴⁰⁵

“(…) su finalidad es acercar la Administración a los ciudadanos, con un mejor despliegue del trabajo funcional mediante la unificación indicada, (...). *El fin de la Ley, pues, que es aquí la racionalización, que no contradice, repetimos, precepto constitucional alguno, no puede ser puesto en entredicho.* Esa finalidad es conseguir una articulación de la estructura funcional, teniendo más a la vista el puesto de trabajo, que se nutrirá con funcionarios con la cualificación requerida, cualquiera que sea su Cuerpo (salvo excepción).”⁴⁰⁶

⁴⁰⁴ La *STC 39/1986* de 31 de marzo (recursos de amparo acumulados números 342 y 486/1985) predica de forma clara y tajante la premisa de que los bienes en juego para enjuiciar la razonabilidad de la diferencia han de ser bienes constitucionalmente protegidos (FJ 2).

⁴⁰⁵ Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (BOE núm. 185 de 3 de agosto de 1985).

⁴⁰⁶ *STC 99/1987* de 11 de junio (recurso de inconstitucionalidad 763/1984), FJ 4, párrafo 4º. La cursiva es mía.

Aunque el TC construya así su argumento, la finalidad podría ser reconducida fácilmente al principio de eficacia de la Administración, consagrado en el art. 103.1 CE. En el resto de la jurisprudencia analizada la identificación del precepto base de la finalidad legítima no presenta problemas, como ha quedado demostrado en el análisis jurisprudencial de los acápites previos y en la Tabla número 1 que se reproduce en los Anexos de este trabajo.

En síntesis, todos los fines legítimos y razonables perseguidos con la introducción de la medida diferenciadora tienen un basamento constitucional identificable en un precepto constitucional, bien, de forma expresa, porque así se indica por el TC, bien de forma tácita, porque se infiere de la mención del TC al contenido de un precepto constitucional.

Así las cosas, en este trabajo se propone otra catalogación de los objetivos constitucionales mediante unas etiquetas que responden mejor a la casuística constitucional. Las etiquetas son las que se han ubicado en la columna 4 de la Tabla número 1 sobre sobre "Finalidad legítima razonable y otros componentes del juicio". Y sirven para estructurar la conexión entre el fundamento constitucional y el propósito de la medida diferenciadora. Esta conexión arrojará consecuencias en la aplicación de los subsiguientes componentes del juicio y decantará la mayor rigurosidad del examen de constitucionalidad y la concurrencia de la ponderación entre los bienes constitucionales contrapuestos o el somero examen de los efectos de la diferencia.

Estas etiquetas son las siguientes:

Inadmisibile = Finalidad que no tiene encaje en el ordenamiento jurídico constitucional. Cuando el objeto perseguido carece de fundamento constitucional que lo justifique o, contradice directamente el texto constitucional, nos encontraremos ante un supuesto de bienes o valores inadmisibles porque no se podrán admitir bajo ningún concepto por el TC. La finalidad perseguida sería declarada ilegítima y, consecuentemente, la norma sería declarada inconstitucional. Según la voz del TC en la mayoría de los casos, estaríamos ante un supuesto que es irrazonable y que carece de justificación objetiva.

Admisibile = Finalidad legítima plenamente admitida por estar claramente identificada de forma expresa o tácita en un precepto constitucional. Lo ideal y recomendable desde un punto de vista metodológico, es que el TC identifique nominalmente el fundamento constitucional de la medida diferenciadora.

Deseable = Finalidad legítima que involucra como bienes jurídicamente protegibles las categorías sospechosas del art. 14 CE o las incluidas por el propio TC en la cláusula final “cualquier otra condición o circunstancia personal o social” (como la edad, el parentesco o la discapacidad). La finalidad va dirigida a evitar la discriminación por estas causas y al logro de la igualdad real y efectiva.

Conflictiva = Finalidad legítima que involucra como bienes constitucionalmente protegidos otros derechos fundamentales, concurriendo un conflicto entre derechos. Es frecuente que el conflicto entre derechos se produzca en el contexto de la no discriminación por alguna de las categorías previstas en el art. 14 CE y en la búsqueda de una igualdad real y efectiva (art. 9.2 CE). Cuando esto sucede las categorías “deseable” y “conflictiva” confluyen, lo que implica un juicio más estricto y una fundamentación más detallada, con particularidades específicas en el modelo de control de la constitucionalidad.

Respecto a esta catalogación de los bienes constitucionalmente protegidos, conviene hacer una precisión. La catalogación del bien no tiene que coincidir necesariamente con una especial presunción de inconstitucionalidad. Aunque las categorías *deseable* y *conflictiva* normalmente serán examinadas con mayor rigor, del exhaustivo análisis presentado en los epígrafes previos y de la Tabla número 1 sobre sobre “Finalidad legítima razonable y otros componentes del juicio”, se desprende que existen suficientes excepciones en la casuística y temáticas especialmente sensibles desde la perspectiva social, como para aseverar que el uso más pronunciado del juicio de igualdad o la presunción de inconstitucionalidad (cuando concurren determinados elementos diferenciadores o determinados conflictos entre derechos) responde al bien jurídico protegido y también a otros factores circunstanciales y contextuales. A pesar de que el bien jurídico constitucionalmente protegido influye de una manera muy significativa en el juicio de igualdad, hay que tener en cuenta otros elementos valorativos concurrentes en el caso concreto y la realidad jurídico-política junto a la especial sensibilidad social del momento, para elaborar una teoría sobre la posible presunción de ilegitimidad de la medida diferenciadora. Lo contrario sería presuntuoso y sería ofrecer una pauta metodológica irreal e inexistente.

Finalmente, estamos en condiciones de afirmar que la finalidad legítima como componente central del juicio de igualdad. Así las cosas, en la conformación del componente del juicio de racionalidad se han puesto de manifiesto tres factores incuestionables:

Primero, la determinación de la finalidad legítima es un presupuesto lógico inicial que se produce en la totalidad de los casos en los que existe una comparabilidad entre las posiciones jurídicas enfrentadas (e incluso, en muchas ocasiones cuando no se da esta relación de comparabilidad). Por tanto, es un paso necesario e ineludible en el control de la constitucionalidad a partir de la igualdad.

Segundo, la determinación de la finalidad legítima tiene un papel protagónico en el juicio de igualdad, ya que, al ser la premisa, inclina e incluso dirige el resto del examen de control de la constitucionalidad de la norma. La elección de la finalidad legítima de entre las posibles finalidades que se presentan al juicio del TC marca la pauta de control de la clasificación legislativa inclinando la balanza hacia la justificación objetiva y razonable.

Tercero, el papel central de la determinación de la racionalidad intrínseca de la norma es constatable en las técnicas argumentativas empleadas por el TC y en la evidente intención del Órgano de fundamentar y justificar de forma clara y consecuente la fijación del propósito constitucional de la medida legislativa. Si bien, avanzando en la cronología encontramos algún ejemplo aislado de mera confirmación de la finalidad establecida en el preámbulo de la norma⁴⁰⁷, lo frecuente es un análisis detallado de la racionalidad de la norma en general y de la medida específica que establece la diferencia legislativa en particular.

Este parámetro no ha cambiado a lo largo de los años. La elección de la finalidad legítima aparece con una preeminencia absoluta al inicio del juicio. De hecho, en no pocas ocasiones, los primeros fundamentos jurídicos de las sentencias, dedicados normalmente a la delimitación del objeto del control de la constitucionalidad de las normas, se focalizan en el análisis del objetivo perseguido por el legislador a la hora de establecer la regulación clasificatoria, de modo que en la aplicación del juicio de igualdad ya ha quedado claro el fin perseguido por el TC y basta con recordarlo aludiendo a fundamentos jurídicos

⁴⁰⁷ STC 19/1987 de 17 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 665/1984), AH 6, b) y FJ 5, párrafo 3º.

previos⁴⁰⁸. Otras veces, se analiza en profundidad al comenzar el juicio de igualdad. Tampoco falta casuística en la que el propio TC manifiesta la importancia del elemento racional⁴⁰⁹, constatándose la centralidad de este juicio como paso previo, necesario y determinante para el ulterior examen del juicio de igualdad⁴¹⁰.

En este orden de ideas, el TC cumple cabalmente con la exigencia constitucional de motivación de las sentencias (art. 120 CE). La exigencia de motivación no acota, sin embargo, el subjetivismo del Órgano, pues en aquellos casos en los que ha considerado oportuno afirmar la constitucionalidad de la

⁴⁰⁸ Un ejemplo de este modo de proceder encontramos en la STC 5/1992 de 16 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 425/1986), respecto al art. 32 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (BOE núm. 185 de 3 de agosto), que reconoce derechos pasivos económicos a las mujeres funcionarias únicamente a partir del 1 de enero de 1984. El FJ 4 de la resolución ahonda en la naturaleza y sentido de esta ley fijando su objetivo, contexto y evolución normativa, para luego recordar la finalidad perseguida en el FJ 6, donde acomete la tarea de examinar la posible vulneración de la igualdad. En la misma línea, la STC 24/1993 de 21 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 1376/1988), FFJJ 2 y 5, relativa a las circunstancias atenuantes del Código Penal (BOE núm. 297 de 12 de diciembre de 1973, disposición derogada); STC 225/1993 de 8 de julio (recursos de inconstitucionalidad 418 y 421/1987 y cuestiones de inconstitucionalidad 1902 y 1904/1991, acumuladas), sobre la Ley de la Generalidad Valenciana 8/1986, de 29 de diciembre, de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales (BOE núm. 26 de 30 de enero de 1987, disposición derogada), FFJJ 5 y 6; y, STC 164/1995 de 13 de noviembre (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 947, 1286 y 1890/1991, 610 y 1626/1992 y 1123/1994), en relación con la Ley 25/1995, de 20 de julio, de modificación parcial de la Ley General Tributaria (BOE núm. 174 de 22 de julio de 1995, disposición derogada), FFJJ 1 a 5.

⁴⁰⁹ Por todas, STC 181/2000 de 29 de junio (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 3536/1996, 47/1997, 1115/1997, 2823/1997, 3249/1997, 3297/1997, 3556/1997, 3949/1997, 5175/1997, 402/1998), FJ 10, párrafos 5º y 6º.

⁴¹⁰ Un ejemplo clarísimo en el que el TC desde el inicio de su argumentación se cuida de remarcar de forma clara y en reiteradas oportunidades la finalidad que persigue la norma cuestionada es la STC 337/1994 de 23 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 710/1994), en relación con determinados preceptos de la Ley 7/1983, de 18 de abril, sobre Normalización Lingüística, del Parlamento de Cataluña (Ley 7/1983, de 18 de abril, sobre Normalización Lingüística, del Parlamento de Cataluña (BOE núm. 322 del 22 de abril de 1983, disposición derogada). En el mismo sentido, *vid.* STC 337/1994 de 23 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 710/1994), en particular, FFJJ 7, párrafos 2º y 3º y 10, párrafo 1º. Otros casos significativos: STC 84/1992 de 28 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 187/1992), FJ 3; STC 361/1993 de 3 de diciembre (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 2645, 2646, 2647 y 2648/1992 y 12 y 420/1993), FJ 2; STC 71/1994 de 3 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 1492/1988), FJ 10; STC 164/1994 de 13 de noviembre (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 947, 1286 y 1890/1991, 610 y 1626/1992 y 1123/1994), FJ 5; y, STC 184/2000 de 29 de junio (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 3536/1996, 47, 1115, 2823, 3249, 3297, 3556, 3949 y 5175/1997 y 402/1998), FJ 10, párrafos 5º y 6º.

norma, no ha dudado en elegir aquella finalidad legítima óptima para su propósito.⁴¹¹

En este sentido, cobra especial relieve el uso del art. 9.2 CE como bien constitucionalmente protegido perseguido por el legislador a la hora de establecer una divergencia normativa. En los supuestos en los cuales se sirve del art. 9.2 CE de forma autónoma, o en concurrencia con otros principios rectores de la política social y económica, la diferencia legislativa suele estar justificada terminando en una declaración de constitucionalidad. El art. 9.2 CE como fundamento constitucional y, por tanto, finalidad legítima de la diferencia, es introducido con frecuencia en la jurisprudencia inicial a iniciativa del TC, al margen de las alegaciones de las partes implicadas (que no lo contemplan) e, incluso en ocasiones del propio texto del preámbulo de la norma. Es decir, que en un elevado número de casos de finales de los ochenta y noventa es el propio TC el que elige el mandato de igualdad real como propósito constitucional perseguido por la diferencia sin que éste haya sido alegado por las partes o aparezca recogido en la exposición de motivos de la ley. A finales de los noventa y principios del 2000, asimilada esta doctrina, es más habitual que los representantes legales que sostienen la constitucionalidad de las disposiciones aludan al art. 9.2 CE como propósito. La argumentación del TC en estos casos se configura como una consideración de política social y legislativa que hace el Órgano para justificar la clasificación legítima en un fin óptimo, constitucional y deseable como es la igualdad real y efectiva entre las personas. La vinculación del precepto con la normativa que implementa medidas de política social es innegable. Se trata del ámbito donde mayoritariamente encontramos las

⁴¹¹ Así, asienta la finalidad legítima en la seguridad jurídica del art. 9.3 CE, declarando la constitucionalidad de la norma cuestionada. Vid. STC 89/1994 de 17 de marzo (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 2010/1989 y 969/1991), sobre la prórroga de los arrendamientos regulada en la Ley de Arrendamientos Urbanos (Ley 40/1964, de 11 de junio, de Reforma de la de Arrendamientos Urbanos, BOE núm. 141 de 12 de junio de 1964, disposición derogada). En la misma línea apuntada, sobre la seguridad jurídica como finalidad legítima *vid.* también, STC 227/1998 de 26 de noviembre (cuestiones acumuladas de inconstitucionalidad 3595/1995 y 67/1996), sobre la exclusión del contrato de transportes de las consideradas “relaciones laborales” por el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo (BOE núm. 75 de 29 de marzo, derogada). O, la STC 71/1994 de 3 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 1492/1988) contra la modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (Ley Orgánica 4/1988, de 25 de mayo, de Reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, BOE núm. 126 de 26 de mayo de 1988), que respecto a la suspensión de la condición de cargo público por comisión de delito con pertenencia a banda armada o grupo terrorista, alude al mantenimiento del orden democrático y constitucional como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE) como finalidad de la medida cuestionada.

alusiones al art. 9.2 CE, unas veces como mera recomendación o apostilla del TC, completando el bien jurídico protegido en la CE como principio rector de la política social y económica en el juicio del art. 14 CE; y, otras veces como auténtico basamento constitucional que justifica la diferencia. Tenemos ejemplos de lo uno y de lo otro⁴¹².

Aún habría que identificar un tercer grupo de casuística que no integra al art. 9.2 CE en la concreción de la finalidad legítima, pero que produce efectos o consecuencias jurídicas similares, habida cuenta de que concreta el mandato programático del constituyente a los poderes públicos de promover la igualdad real de los individuos y de los grupos en los que se integran. Se trata de todos aquellos casos en los que la finalidad legítima se acota en un principio rector de la política social o en un derecho o deber ciudadano circundante con la política social (deber de defensa, derecho al trabajo, protección del matrimonio, la

⁴¹² Entre la casuística que introduce el art. 9.2 en relación con los principios rectores de la política social y económica: La STC 222/1992 de 11 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 1797/1990), FFJJ 4 a 6, donde el TC acota la finalidad legítima en la necesidad de protección de la familia (art. 39.1 CE) en conexión con el derecho de protección y garantía de los poderes públicos en el disfrute de una vivienda digna (art. 47 CE) como trasunto de la promoción de la igualdad real y efectiva (art. 9.2 CE) y relacionado con la función social de la propiedad (art. 33.1 CE); la STC 3/1993 de 14 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 231/1987), FFJJ 3 y 4, cuya finalidad es el estado de necesidad y protección de las hijas y hermanas por la situación económica desfavorable en que quedan al morir el padre o hermano al que han prestado cuidados no trabajando fuera del hogar (art. 41 CE conectado con el art. 9.2 CE); la STC 109/1993 de 25 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 1348/1988), FJ 4, identificando la finalidad legítima con el objetivo constitucional deseable de compatibilizar la lactancia con el derecho al trabajo de las mujeres en la consecución de una igualdad real y efectiva (arts. 9.2 y 35.1 CE); la STC 206/1993 de 17 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 2747/1990), FJ 3, apostilla la finalidad legítima de fomentar el cumplimiento de las sentencias con el respeto al principio de legalidad presupuestaria y de control del gasto público (arts. 133.4, 134 y 31.2 CE), con la promoción de la igualdad real y efectiva (art. 9.2 CE) para declarar la constitucionalidad de la norma; la STC 55/1994 de 24 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 2270/1991), asentando la finalidad legítima en la protección de los menores (art. 39.4 CE) con la igualdad real concerniente a los menores de edad (art. 9.2); y, la STC 214/1994 de 14 de julio (recurso de inconstitucionalidad 1857/1991), la cual, respecto a la exención de las becas públicas del IRPF, identifica la finalidad en el principio de capacidad económica del art. 31.1 CE en conexión con los ideales del Estado social y democrático de derecho (art. 1.1 CE), la igualdad material (art. 9.2), la dignidad de la persona (art. 10.1 CE) y el derecho a la educación (art. 27.1 CE), asegurando la legitimidad constitucional de la medida de exención.

Entre la casuística, más escasa, que aplica únicamente el art. 9.2 CE encontramos una única resolución la década de los noventa. Se trata de la STC 125/1995 de 24 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 3033/1993), FJ 4, párrafo 1º: El TC identifica la justicia y la igualdad material entre trabajadores y empresarios como la finalidad perseguida por el legislador al establecer este límite, concluyendo su argumentación en la declaración de constitucionalidad de la norma.

propiedad privada y el derecho de fundación, sostenimiento del gasto público, negociación colectiva y libertad de empresa).⁴¹³

No es de extrañar que el TC concrete el art. 9.2 CE a través de los principios rectores de la política social y económica, ya que, mientras más específico sea el fin de igualdad real y efectiva que se postula, mayor contundencia tendrán sus argumentos y menos margen de arbitrariedad en la valoración de las consecuencias jurídicas de la diferencia. Estos supuestos son los más numerosos. Presentan en común un fallo de constitucionalidad y, en ocasiones, cierta ponderación entre los valores constitucionales en juego⁴¹⁴.

Así las cosas, la categorización de la finalidad legítima como componente central se basa tanto en motivos cuantitativos, esto es, por aparecer en la práctica totalidad de las resoluciones jurídicas analizadas sobre el control de constitucionalidad de las normas; como por responder a razones cualitativas con impacto en el ordenamiento jurídico. La racionalidad de la medida diferenciadora va más allá del *prius* lógico que supone para el examen de adecuación y lejos de quedar en una mera aplicación mecánica del test de control de constitucionalidad de la norma, provoca consecuencias jurídicas en la declaración de constitucionalidad de la medida que introduce el tratamiento jurídico diferente.

Como postulados que han quedado asentados en el análisis de la jurisprudencia inicial que conforma los componentes del juicio y que son reafirmados con el paso del tiempo y la estandarización del juicio de igualdad, partimos de las siguientes dos premisas:

Primero. La selección de la finalidad legítima se apoya en asentar o desdejar las alegaciones de las partes y en el propio tenor literal de la norma en la mayoría de las ocasiones. De hecho, ahí es donde comienza la argumentación del TC, en el propio texto normativo, expandiéndose después a las consideraciones de las partes implicadas en el proceso, particularmente en las alegaciones de la

⁴¹³ Podríamos incluir la Sección 2ª del Capítulo I del Título I de la CE: “De los derechos y deberes de los ciudadanos” (arts. 30 a 38) y, más específicamente, el Capítulo III del Título I: “De los principios rectores de la política social y económica” (arts. 39 a 52).

⁴¹⁴ Como ejemplo, *vid.* STC 158/1993 de 6 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 2186/1991), FFJJ 2 y 5; y, STC 169/1993 de 27 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 1030 y 2595/1989), FFJJ 2y 3, donde los fines de política social (protección de la tercera edad y preservación de fondos públicos, respectivamente) se ponderan con el derecho a la tutela judicial efectiva.

Abogacía General del Estado o de los representantes de los ejecutivos o legislativos autonómicos. Y, alejándose de ellas en lo que considera preciso.

Segundo. La finalidad siempre se apoya en un precepto constitucional que comprende un bien jurídico protegido. En este sentido ya hemos afirmado que la cualidad de “legítima” de la finalidad viene dada por la conexión del objetivo legislativo con un bien constitucionalmente protegido. Así, en contra de lo sustentado por parte de la doctrina⁴¹⁵, en esta investigación se ha demostrado que la finalidad siempre se apoya en un precepto constitucional, ya sea de forma expresa o de forma implícita por encajar la acotación que de la misma hace el TC con el contenido de un literal de la Norma Fundamental.⁴¹⁶

En este orden de ideas, aunque la determinación de la finalidad legítima responde a una especie de acción metódica por parte del TC, sólo apreciable desde una perspectiva global en el tiempo, cabe afirmar que la selección de la finalidad dentro de los márgenes que la Constitución permite produce consecuencias jurídicas en la declaración de constitucionalidad de la norma.

i) Tanto es así que, como puede apreciarse en la Tabla número 1 sobre sobre “Finalidad legítima razonable y otros componentes del juicio” siempre que el fin legítimo perseguido se apoya en los *bienes constitucionales protegidos en Capítulo III del Título I de la CE: “Principios Rectores de la Política Social y Económica” (con o sin mención del art. 9.2 CE)*, el resultado final es una declaración de constitucionalidad.

ii) Se puede constatar también que la alusión al art. 9.2 CE siempre opera en aras de la justificación de la medida diferenciadora. Esto ya ha sido apuntado

⁴¹⁵ GIMÉNEZ GLÜCK sostiene que no es preciso que la finalidad esté conectada directamente con la protección de un bien constitucional, sino que basta con que la finalidad tenga un “objetivo no contrario al sistema de valores constitucional”, *vid.* GIMÉNEZ GLÜCK, *ob. cit.*, pp. 123-124, en línea con la tesis afirmada por JIMÉNEZ CAMPOS en 1983: *vid.* JIMÉNEZ CAMPOS, J., “La igualdad jurídica como límite frente al legislador”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, 1983, pp. 102-105. Por su parte ALFONSO RUIZ MIGUEL considera repetitiva y superflua la consideración de que la finalidad perseguida no puede contravenir la Constitución. Así, *vid.* RUIZ MIGUEL, A., *ob. cit.*, p. 50.

⁴¹⁶ *Vid.* La Tabla número 1 “Sobre la finalidad legítima y otros componentes del juicio de igualdad” y la Tabla número 2 “Sobre la aplicación de los componentes del juicio de igualdad”, disponible en los *Anexos*.

al hilo de la *utilización del mandato programático del art. 9.2 CE* por el TC para sustentar el examen de racionalidad de la clasificación legislativa y será analizada con mayor detalle en el siguiente Capítulo de este trabajo. La constatación del uso del art. 9.2 como fin legítimo perseguido por el legislador, esto es, como *ratio legis*, y la igualdad real como bien jurídico protegido perseguible, a ponderar con otros derechos involucrados en el caso concreto, revierte en la aplicación del examen de la igualdad de modo que prácticamente se va a afirmar la constitucionalidad de la norma en la fase de racionalidad del juicio. Esto es, una vez identificada la finalidad legítima con el art. 9.2 CE, sería muy improbable que la medida diferenciadora no fuera adecuada a dicho fin (por lo infrecuente de la casuística encontrada).⁴¹⁷ Otra cosa es que produzca efectos más o menos gravosos y que podamos considerar excesivos o no desde los parámetros de la proporcionalidad *stricto sensu*. Pero tampoco se han hallado casos donde después de fundamentar la racionalidad en el art. 9.2 CE, se haya alegado la falta de proporcionalidad de la medida. En los casos en los que la racionalidad se funda en el art. 9.2 CE con carácter autónomo, sin fundamento en otros preceptos nunca se ha declarado la desproporción o inconstitucionalidad de la medida.

Más bien, al contrario, la regla general es que la racionalidad y el juicio de adecuación son suficientes para afirmar la razonabilidad de la medida, y con ello, su constitucionalidad, sin entrar a conocer de la proporcionalidad. En los casos en los que además del art. 9.2 CE se sirve de los arts. 30 a 52 CE para acotar el objetivo constitucional de la medida diferenciadora, es habitual que se limite a afirmar, categóricamente, que los efectos de la medida diferenciadora no son desproporcionados y que, incluso, dé por sentada la adecuación de la medida. Así, ejemplo de esto último es la STC 361/1993 de 3 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 2645, 2646, 2647, 2648/1992 y 12 y 420/1993)⁴¹⁸. Ejemplo de no profundizar en la proporcionalidad de la diferencia es la ya citada STC 55/1994 de 24 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 2270/1991), sobre la posible discriminación por razón de edad al limitar el legislador la posibilidad de que el

⁴¹⁷ Sólo se han encontrado dos casos: STC 222/1992 de 11 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 1797/1990), con la matización de que la declara constitucional en un determinado sentido interpretativo (FJ 6); y, STC 3/1993 de 14 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 231/1987). Ambas presentan como elemento diferenciador el “sexo”.

⁴¹⁸ STC 361/1993 de 3 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 2645, 2646, 2647, 2648/1992 y 12 y 420/1993), FFJJ 2 y 3.

menor de edad pueda suscribir un seguro.⁴¹⁹ En ambos supuestos el elemento diferenciador utilizado por el legislador es la edad.⁴²⁰

Sólo en casos extremos en los que la desproporción sea manifiesta y notoria por producir efectos excluyentes de otro bien jurídico protegido en detrimento de quienes ostenten la posición jurídica contrapuesta, puede darse la inconstitucionalidad, pero como ya se ha señalado, se trata de la excepción. Como mejor ejemplo de este último supuesto, la STC 146/1994 de 12 de mayo (recursos acumulados de inconstitucionalidad 1791, 2091 y 2132/1989, 645 y 2282/1990 y 636/1991), identificando la finalidad con el principio de legalidad presupuestaria (art. 31.1 CE)⁴²¹; y, en la misma línea y con el mismo fundamento racional, la STC 46/2000 de 14 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 2876/1994)⁴²². Otro buen ejemplo es lo argumentado en el *leading case* ya citado, STC 3/1993 de 14 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 231/1987), donde la exclusión de los varones del cobro de la pensión se considera por el TC un efecto excluyente a todas luces desproporcionado.⁴²³

iii) Respecto a las medidas diferenciadoras que utilizan como criterio de clasificación algunas de las categorías sospechosas de discriminación previstas en el art. 14 CE, el razonamiento cambia, ya que la presunción de constitucionalidad y la doctrina de autocontención del TC en el respeto a la labor del legislativo quiebran⁴²⁴. Con independencia del objetivo constitucional que

⁴¹⁹ STC 55/1994 de 24 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 2270/1991), FJ 2.

⁴²⁰ No es redundante recordar aquí que el TC considera a la edad dentro del inciso final del art. 14 CE como categoría sospechosa y desdeñable de discriminación. *Vid.* STC 184/1993 de 31 de mayo (recurso de amparo 2082/1990), FJ 3: "Aunque la edad no figura entre las causas de discriminación expresamente anunciadas en el artículo 14 CE, puede encontrarse entre las circunstancias personales a las que genéricamente se refiere el inciso final del precepto". En el mismo sentido se pronuncia la STC 69/1991 de 8 de abril (recurso de amparo 1126/1988), FJ 4.

⁴²¹ STC 146/1994 de 12 de mayo (recursos acumulados de inconstitucionalidad 1791, 2091 y 2132/1989, 645 y 2282/1990 y 636/1991), FJ 6, A), párrafo 3º.

⁴²² STC 46/2000 de 14 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 2876/1994), FFJJ 7 y, específicamente, el 8.

⁴²³ STC 3/1993 de 14 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 231/1987), FJ 4.

⁴²⁴ Esta quiebra se produce por el mayor rigor en el examen de las categorías recogidas en el art. 14 CE. Así lo tiene declarado expresamente el TC. Por todas, y dentro de esta década: STC 126/1997 de 3 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 661/1996), al hilo de la sucesión en los títulos nobiliarios, FJ 8, párrafo 3º: "De este modo, si el principio de igualdad "no postula ni como fin ni como medio la paridad y sólo exige la razonabilidad de la diferencia de trato", las prohibiciones de discriminación, en cambio, imponen como fin y generalmente como medio la parificación de trato legal, de manera que sólo pueden ser utilizadas excepcionalmente por el legislador como criterio de diferenciación jurídica (STC 229/1992, fundamento jurídico 4º). Lo que

persigan, la sola clasificación por algunas de las causas del art. 14 CE implica un examen más riguroso y por qué no, según el resultado de ese examen, una declaración de inconstitucionalidad.

En estos casos el TC analiza cuidadosamente no sólo la finalidad, sino la proporción de los efectos o la posible lesión de otros bienes constitucionales. Así lo hemos podido comprobar en los referentes jurisprudenciales ya citados *supra*: la STC 222/1992 de 11 de diciembre⁴²⁵ y la STC 3/1993 de 14 de enero⁴²⁶.

En conclusión, hasta la fecha, sólo en el ámbito de la política social y económica puede predicarse una consecuencia jurídica clara en la selección de la finalidad legítima. El silogismo no es aplicable a los casos en los que el criterio de diferenciación sean la edad o el sexo, o, siguiendo un razonamiento lógico, cualesquiera de las categorías aludidas en el art. 14 CE, aunque aparezcan ocasionalmente.

implica la necesidad de usar en el juicio de legitimidad constitucional un canon mucho más estricto y que implica un mayor rigor respecto a las exigencias materiales de proporcionalidad (SSTC 75/1983, fundamento jurídico 4º, 209/1988, fundamento jurídico 6º)."

⁴²⁵ STC 222/1992 de 11 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 1797/1990), FJ 6.

⁴²⁶ STC 3/1993 de 14 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 231/1987), FFJJ 3 y 4.

CAPÍTULO V. LA JUSTIFICACIÓN OBJETIVA Y RAZONABLE DE LA DIFERENCIA

I. INTRODUCCIÓN

La expresión “justificación objetiva y razonable” es una proposición enunciativa recurrente del TC que aparece casi en la totalidad de las sentencias que implican juicio de igualdad y que no se identifica claramente con una estructura definida. La objetividad viene determinada por la existencia de la causa justificativa al margen de las apreciaciones subjetivas de las partes involucradas en el proceso. Sobre esta cualidad no se especifica nada por el TC. Aseverar su existencia parece ser suficiente para acreditar la objetividad de la justificación. Cuestión diferente es la significación del adjetivo “razonable”, que como se ha señalado es dotado con diferentes significados según la valoración del TC en cada caso concreto. Entre esos significados podemos encontrar casuística diversa.

De un lado, existen casos que equiparan la justificación objetiva y razonable con la existencia de una finalidad fundamentada constitucionalmente. Esto equivaldría al juicio de suficiencia de la finalidad legítima tal y como se ha descrito en epígrafes previos. Es decir, constatada la racionalidad de la medida existiría una justificación objetiva y razonable y, por tanto, la medida sería constitucional. Otros que la identifican con el examen de adecuación de la medida al fin, esto es, con el componente del juicio “razonabilidad” con su *prius* lógico de racionalidad. Y, en fin, otros supuestos en los que la justificación objetiva y razonable entronca de lleno con la “razonable proporcionalidad”, expresión en la que confluyen los dos grandes componentes del juicio que pivotan sobre el enjuiciamiento de la igualdad por el TC: la razonabilidad y la proporcionalidad.

II. DEFINICIÓN SINTÉTICA

Resulta particularmente difícil dar una definición de que sea la justificación objetiva y razonable de la diferencia, pues se trata de una expresión que ha funcionado como un cajón de sastre en la aplicación de la igualdad. Sin embargo, se trata de un componente del juicio que está presente en el 80% de los casos en los que el TC utiliza la igualdad como parámetro de control.

Durante los cuarenta años de actividad del TC, este componente ha tenido un contenido cambiante. En lo que sigue se recogen los distintos significados y contenido que ha tenido el componente.

a. **La equiparación de la justificación objetiva y razonable con la existencia de una finalidad legítima fundamentada constitucionalmente**

La equiparación de la justificación objetiva y razonable con la existencia de una finalidad legítima fundamentada constitucionalmente coincidiría con lo que se ha definido en el epígrafe anterior como cualidad de “suficientemente razonable” de la finalidad legítima, o, lo que es lo mismo, “juicio de suficiencia de la finalidad legítima”. En estos supuestos bastaría con la superación de ese juicio de suficiencia o calificación de “razonable de la finalidad legítima” para entender que existe una justificación que permita declarar la constitucionalidad de la medida diferenciadora⁴²⁷.

Este grupo de supuestos donde basta la finalidad legítima como justificación objetiva y razonable para declarar la constitucionalidad de la medida son una minoría respecto a los que recogemos en el apartado siguiente. Se incardinan en una postura del TC de amplia presunción de constitucionalidad de la norma, al no existir una flagrante desproporcionalidad de los efectos y no tratarse de temas especialmente sensibles o existir una línea jurisprudencial tajante y marcada por parte del TC, como sucede en relación con la cooficialidad

⁴²⁷ STC 98/1985 de 29 de julio (recursos previos de inconstitucionalidad acumulados número 584, 585 y 594/1984), FFJJ 10 y 12. En el FJ 14, respecto a la diferencia establecida entre los sindicatos estatales y autonómicos, consistente en que a estos últimos se les exigen unos requisitos adicionales de representación (15% en vez de 10%, siempre que cuenten con un mínimo de 1500 representantes), aplica el juicio de igualdad de forma más o menos completa, profundizando en la finalidad legítima perseguida y aludiendo a la adecuación al fin de la medida y a los efectos proporcionados entre la medida y el resultado. También en STC 60/1986 de 20 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 101/1983), FJ 5 y en la STC 137/1986 de 6 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 737/1983), FJ 1.

de las lenguas en España o al tema de la actividad sindical. Parece que en cuestiones más controvertidas se hace necesaria una fundamentación mayor que como mínimo constate la adecuación de la medida para poder hablar de “justificación razonable”. En cualquier caso, esta casuística no es la preponderante y la encontramos sólo en la primera mitad de la ochenta. Con posterioridad no existen casos en los que la justificación objetiva y razonable se sustente tan sólo en la racionalidad intrínseca de la norma.

b. La justificación objetiva y razonable de la diferencia como juicio de razonabilidad

En este tipo de casos la adecuación entre las medidas y los fines se superpone a la valoración de la proporcionalidad de las medidas. Es como si por el mero hecho de ser adecuadas, no fuesen ya desproporcionadas. Lo único que busca el TC es la finalidad legítima perseguida por el legislador y que exista una correlación entre la medida y su finalidad, esto es que la medida sea idónea o adecuada al logro del fin constitucionalmente previsto. Siempre que se acredite el logro de un bien constitucionalmente protegido mediante la introducción de la medida y que la finalidad legislativa esté conectada de forma coherente con el bien protegido, el TC omite pronunciarse sobre los efectos proporcionados o no de la medida bajo el auspicio de la justificación objetiva y razonable. Da por sentado que los efectos no serán gravosos, sino adecuados por imprescindibles para el logro del fin. No deja de ser un examen benevolente para con la actuación del legislador, que suele terminar en una declaración de constitucionalidad.

Esta práctica parece evidenciar que existe cierta discrecionalidad a la hora de optar por la proporcionalidad o de aceptar sin más, la justificación de la finalidad afirmando que es objetiva y razonable. La razonabilidad por tanto equivaldría a justificar la existencia de una finalidad legítima y de una actuación coherente por parte del legislador, absolutamente desligada de la proporcionalidad. Podríamos decir que es una concepción de razonabilidad neutra, ajena a la ponderación.

La justificación objetiva y razonable de la diferencia como juicio de razonabilidad aparece en un considerable número de sentencias. Por ejemplo, en la STC 227/1988 de 29 de noviembre (varios procesos acumulados: conflictos positivos de competencia 995/1986, 512/1987, 1208/1987; y, recursos de

inconstitucionalidad 824, 944, 977, 987 y 988-1985)⁴²⁸; en la a STC 45/1989 de 20 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 1837/1988)⁴²⁹. Otro ejemplo de justificación objetiva y razonable como razonabilidad encontramos en la STC 103/1989 de 8 de junio (recursos de inconstitucionalidad acumulados números 682 y 683/1984)⁴³⁰. Asimismo, en la STC 68/1990 de 5 de abril cuestión de inconstitucionalidad 1046/1987)⁴³¹; en la STC 76/1990 de 26 de abril (recurso de inconstitucionalidad 695/1985)⁴³² y en la STC 100/1990 de 30 de mayo (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núm. 722, 723 y 766/1985, 1309/1986 y 853/1989)⁴³³.

Los casos de los que se ha dado cuenta son un grueso notable en la primera década de actividad del TC. La fuerte centralidad del componente razonabilidad se hace patente en ellos y deja constancia de la dicotomía del TC a la hora de aplicar la incipiente proporcionalidad o de optar sólo por la razonabilidad. Quizá en esta primera época no tenga la mayor importancia, pues es una década coral en lo que a componentes del juicio se refiere y el TC parece acordarse de la proporcionalidad sólo en aquellos supuestos en los que los efectos desproporcionados son notorios o en los que, como hemos identificado *supra*, concurren determinadas circunstancias que hacen que la casuística sea tan especialmente agravada que requiera el mayor esmero en la motivación del TC.

c. La justificación objetiva y razonable como razonable proporcionalidad

Existe una casuística mayoritaria en la que la determinación de la existencia de una justificación objetiva y razonable va seguida de la exigencia de que los efectos que produzca la diferencia no arrojen consecuencias

⁴²⁸ STC 227/1988 de 29 de noviembre (conflictos positivos de competencia acumulados 995/1986, 512/1987, 1208/1987; y, recursos de inconstitucionalidad acumulados 824, 944, 977, 987 y 988-1985), FJ 8.

⁴²⁹ STC 45/1989 de 20 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 1837/1988), FFJJ 6, 8 y 9.

⁴³⁰ STC 103/1989 de 8 de junio (recursos de inconstitucionalidad acumulados números 682 y 683/1984), FJ 6, b).

⁴³¹ STC 68/1990 de 5 de abril cuestión de inconstitucionalidad 1046/1987), FJ 6.

⁴³² STC 76/1990 de 26 de abril (recurso de inconstitucionalidad 695/1985), FJ 6.

⁴³³ STC 100/1990 de 30 de mayo (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núm. 722, 723 y 766/1985, 1309/1986 y 853/1989), FJ 3 sobre la pensión de jubilación; y en el FJ 5 sobre pensión orfandad, remitiéndose a lo dicho en el FJ 3.

desproporcionadas o especialmente gravosas para alguna de las situaciones jurídicas comparadas. No puede decirse que el componente del juicio “proporcionalidad” forme parte de la “justificación objetiva y razonable”, sino que es un componente más que ahonda en el análisis de la constitucionalidad de la medida. Es decir que, como puede apreciarse en la Tabla número 1, titulada “Sobre la finalidad legítima y descripción de otros componentes del juicio”⁴³⁴, el número de resoluciones en las que la exigencia de una “justificación objetiva y razonable” confluye con la proporcionalidad de los efectos es considerablemente superior a aquellos casos en los que opera sólo el examen de racionalidad o de razonabilidad. A veces, la proporcionalidad es una mera mención, que ni siquiera se ejecuta⁴³⁵. Como ya se señaló, una de las características generales de la aplicación de la proporcionalidad en los primeros años de introducción del principio es la confusión y superposición de la “razonabilidad” y de la “proporcionalidad”. Entre las resoluciones que acometen el examen de proporcionalidad de los efectos después de aludir a la justificación objetiva y razonable, destacan: el *leading case* STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1980), FFJJ 7, 9 y 10; la STC 3/1983 de 25 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 222/1982), FJ 4; la STC 54/1983 de 21 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 482/1982), FJ 4; la STC 20/1985 de 14 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 687/1983), FFJJ 2 y 3; la STC 26/1985 de 22 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 208/1984), FJ 3; la STC 98/1985 de 29 de julio (recurso previo de inconstitucionalidad 584, 585 y 594/1984), FFJJ 10 a 12; la STC 151/1985 de 5 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 367/1984), FJ 5; la STC 166/1986 de 19 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 704/1984), FJ 11; entre otras.

De lo dicho se desprende que la “justificación objetiva y razonable” podría ser catalogada, asimismo, como un concepto esencialmente controvertido, dotado de contenido a través de una labor evaluativa por parte del TC siguiendo criterios teleológicos afines a la realidad jurídico social imperante. La teoría de la justificación objetiva y razonable opera en aquella casuística donde la presunción de legitimidad constitucional se palpa desde los inicios del argumentario del TC y donde la elección de la finalidad legítima obedece siempre a aquella abstracción

⁴³⁴ Vid. Tabla número 1. “Sobre la finalidad legítima y descripción de otros componentes del juicio de igualdad”, disponible en los *Anexos*.

⁴³⁵ Por ejemplo, STC 166/1986 de 19 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 704/1984), FJ 11.

de la norma más simplista y más acorde con los objetivos constitucionales marcados por el Alto Tribunal. Por “simplista” se entiende más fácilmente comprensibles y aplicables a nivel social. La proporcionalidad con carácter posterior se aplicaría sólo en aquellos supuestos que involucrasen bienes jurídicamente protegidos *deseables* y *conflictivos*.

III. EVOLUCIÓN

Un parámetro relevante que comienza a significarse ya desde los primeros años de la década de los noventa es la configuración del contenido de la “justificación objetiva y razonable”, más que como práctica, como nomenclatura propia del TC a la hora de buscar la admisibilidad de la medida diferenciadora.

En realidad, la “teoría de la justificación objetiva y razonable” nunca ha sido un componente del juicio autónomo por parte del TC, sino que, en el análisis jurisprudencial de los primeros años de actividad, ha quedado configurado más bien como un sistema o método que permitía motivar la admisibilidad de la medida descargándola de consideraciones subjetivas y dotándola de una entidad racional que quedaba reducida en unas ocasiones a la constatación de una finalidad legítima y; en otras, se adentraba en el examen de adecuación. En no pocas ocasiones la razonabilidad entendida como idoneidad de la media al fin, se confundía y mezclaba con la proporcionalidad o la alusión a efectos desproporcionados y excesivos para el supuesto jurídico comparable. En otras palabras, el TC no ofrecía un criterio clarificador que permitiera vislumbrar siquiera una pauta sobre qué debía admitirse como justificación objetiva y razonable y qué no. Es más, incluso se ha corroborado un examen de suficiencia sobre la finalidad legítima, determinando cómo en ocasiones ésta era por sí misma considerada como “suficientemente razonable” y como otras veces, había que acreditar la adecuación de la medida para adjetivarla como “razonable”. Tampoco faltaron los casos en los que aún constatada la “razonabilidad” (en cuanto a adecuación de la medida al fin), la justificación no era considerada “razonable”.

Pues bien, lo cierto es que con el paso de los años las alusiones a la “justificación objetiva y razonable” se han ido reduciendo y la inseguridad de la adjetivación de la medida como “razonable” ha ido cobrando otros tintes, si bien

no certeros desde el punto de vista de la seguridad jurídica, sí más previsibles en lo que al método de argumentación jurídica se refiere.

Comenzando por lo más evidente, en lo que a la terminología se refiere la reproducción y remisión a la doctrina de resoluciones previas comienza a dejar de lado la expresión “justificación objetiva y razonable” y a hablar de “adecuación de medios a fines”⁴³⁶, “resultados no excesivamente gravosos o desmedidos”⁴³⁷, “resultados no excluyentes”⁴³⁸, “efectos ponderados”⁴³⁹, etc. No significa que no se aluda a esta justificación, sobre todo si el TC está citando su jurisprudencia previa, donde aparece esta expresión literal en infinidad de ocasiones, sino que, al hacerlo, configura su contenido conectando esta expresión con concretos componentes del juicio. Esto al menos nos permite utilizar una terminología correcta y ser capaces de identificar los componentes del juicio que se emplean por el TC.

En otras palabras, la especificación de los componentes del juicio siguiendo una sucesión más o menos ordenada⁴⁴⁰ ha copado la teoría de la justificación objetiva y razonable. Con copar, se quiere significar que en la casuística analizada la razonabilidad ha ido cobrando entidad como sustantivo (más allá de la cualidad de “razonable” que se predica de la justificación de la medida) y dotándose de un contenido concreto que la distingue de la

⁴³⁶ STC 72/1994 de 3 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 1494/1988), FJ 6, párrafo 3º: “No cabe duda de que el legislador ha establecido una distinción de carácter objetivo pero que no es razonable, por injustificada en relación con la naturaleza de la medida y los fines perseguidos con ella.”

⁴³⁷ STC 340/1993 de 16 de diciembre (cuestiones acumuladas de inconstitucionalidad 1658/1988, 1254/1990, 1270/1990, 1329/1990 y 2631/1991), FJ 4, C): “(...) de tal diferenciación sean proporcionadas a la finalidad perseguida por el legislador, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos. Exigiendo el principio de igualdad, por tanto, no sólo “que la diferencia de trato resulte objetivamente justificada, sino también que supere un juicio de proporcionalidad en sede constitucional sobre la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida por el legislador” (STC 110/1993, fundamento jurídico 4º).”

⁴³⁸ STC 72/1994 de 3 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 1494/1988), FJ 6, párrafo 2º: “(...) si la disciplina militar puede justificar por sí misma esta diferenciación excluyente.”

⁴³⁹ STC 230/1991 de 10 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 602/1986), FJ 4, 2º párrafo: “(...) La finalidad (...) el interés en la protección de la tutela judicial de la víctima, lo que en sí mismo constituye un objetivo de política criminal perfectamente atendible y un valor constitucional que el Legislador ha ponderado de manera prioritaria.” (FJ 4, 2º párrafo).

⁴⁴⁰ *Vid.* la sucesión ordenada en la STC 76/1990 de 26 de abril (recurso de inconstitucionalidad 695/1985), FJ 9.A), 2º párrafo.

proporcionalidad.⁴⁴¹ Obviamente, la evolución del concepto no ha sido radical y el significativo no ha cobrado un significado completo de manera disruptiva, sino que ha sido fruto de una evolución paulatina en el tiempo.

Con el devenir de las resoluciones del TC, la *razonabilidad como sustantivo* ha ido poco a poco desplazando la necesidad de una justificación *razonable* en cuanto a *adjetivación* de un argumento que permita motivar la diferencia. La distinción entre “razonabilidad” y “razonable” va mucho más allá de la mera distinción morfológica que clasifica a la primera como sustantivo y a la segunda como adjetivo. De un lado, es evidente ya desde la perspectiva morfosintáctica la mayor categoría del nombre frente a adjetivo. De otro lado, y partiendo del primer apunte a título ejemplificativo, se observa, ahora desde la perspectiva del léxico, la mayor entidad de la acción “razonabilidad” frente a la cualidad “razonable”.

En este orden de cosas y en lo que al contenido práctico del juicio de igualdad se refiere, la razonabilidad se ha ido concretando en el juicio de idoneidad o adecuación de la medida, dejando al margen la exigencia de lo razonable y absorbiendo el “juicio de suficiencia de la finalidad legítima” para considerar a ésta como “razonable”, de modo tal que, la existencia de razonabilidad y no meramente de una justificación razonable procede necesariamente de un juicio de adecuación entre la finalidad legítima y la medida diferenciadora.⁴⁴² Sólo así se puede predicar cierta garantía de objetividad en la argumentación del TC a la hora de justificar una diferencia. Se presume que lo razonable es aquel elemento objetivo que avala la diferencia y tal elemento objetivo sólo puede gozar de cierta seguridad si se conoce previamente el método

⁴⁴¹ Constatable de manera significativa en: 70/1991 de 8 de abril (recurso de amparo 1386/1988 y 1545/1989), FJ7; STC 16/1994, de 20 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 41/1990), FJ 5, 4º párrafo; STC 72/1994 de 3 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 1494/1988), FJ 6, párrafo 2º; STC 73/1994 de 3 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 2222/1990), FJ 5, párrafo 3º; STC 125/1995 de 24 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 3033/1993), FJ 6, 2º párrafo; y, STC 126/1997 de 3 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 661/1996), FJ 8, párrafo 3º, entre otras. Ejemplos de lo contrario, podemos encontrar en: STC 340/1993 de 16 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 1658/1988, 1254/1990, 1270/1990, 1329/1990, 2631/1991), FJ 4, C); y, STC 128/1994 de 5 de mayo (cuestiones acumuladas de inconstitucionalidad 949/1992, 1397/1992, 1777/1992, 2891/1992, 962/1993, 2274/1993, 2293/1993, 2432/1993, 2433/1993, 2434/1993, 3066/1993, 189/1994, 190/1994, 191/1994, 341/1994, 455/1994, 456/1994 y 488/1994), FJ 8. Esta última resolución, en los párrafos finales del FJ 8, confunde, además, lo “razonable” con lo “objetivo”, no hay una separación definida entre ambos conceptos, siguiendo una técnica indefinida propia de las primeras resoluciones del TC a la hora de hablar de la justificación objetiva y razonable.

⁴⁴² *Ibidem*.

de realización de la acción de la razonabilidad, porque lo contrario no sería objetivo, sino que podría incurrir en subjetividad. Este razonamiento lógico que aquí se presenta, se constata desde la perspectiva del dinamismo histórico y desde la contraposición de casos similares a lo largo del tiempo (y, particularmente, a partir de la comparativa de las dos primeras décadas). Sólo desde un punto de vista global y genérico pueden aducirse estas consideraciones sobre el silogismo entre la objetividad y la razonabilidad de la clasificación legislativa.

En términos pragmáticos, el TC de la primera etapa y en particular, en sus primeros años, no ofrecía un criterio clarificador sobre qué debía admitirse como justificación objetiva y razonable y qué no. Es más, incluso se constató un examen de suficiencia totalmente arbitrario por parte del TC sobre la finalidad legítima, que se concretaba en tres posibilidades:

- La finalidad legítima de la medida diferenciadora era por sí misma considerada como “suficientemente razonable”.⁴⁴³
- La medida diferenciadora tenía que superar el examen de adecuación a la finalidad legítima para acreditar constituirse en justificación “razonable”.⁴⁴⁴
- Tampoco faltaron los casos en los que aún constatada la “razonabilidad” (en cuanto a adecuación de la medida al fin), la justificación no era considerada “razonable”.⁴⁴⁵

A medida que transcurren los años de argumentación constitucional y de forma paralela al gradual solapamiento de la “teoría de la justificación objetiva y razonable” por la exigencia de “la adecuación de medios a fines y efectos proporcionados”, se aprecia que la cualidad de “razonable”, cuando así se emplea este término, se aplica porque la medida diferenciadora supera la fase de idoneidad al fin legítimo. Es decir, una medida diferenciadora será razonable si supera el examen de razonabilidad, o lo que es lo mismo si resulta idónea al fin propuesto, pudiendo ser luego proporcionada o no en base a los efectos que provoque.

⁴⁴³ Por todas, STC 60/1986 de 20 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 101/1983), FJ 5.

⁴⁴⁴ Por todas, STC 88/1986 de 1 de julio (recursos de inconstitucionalidad acumulados 352 y 367/1983), FJ 6.

⁴⁴⁵ Por todas, el *leading case*: STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1980), FJ 5.

Estas aseveraciones son constatables en la Tabla número 1 “sobre la finalidad legítima y descripción de otros componentes del juicio”. Para ello, basta examinar la relación entre la finalidad identificada por el TC, el precepto constitucional que le sirve de fundamento para calificarla de legítima y, la afirmación del órgano sobre la cualidad de “razonable” de la medida diferenciadora y, por ende, de la justificación que permitiría declarar su constitucionalidad. Los últimos casos en los que el TC no se basa en la adecuación para acreditar la cualidad de “razonable” que justifique la medida, son las STC 113/1989 y STC 142/1990⁴⁴⁶. Desde la entrada de los años noventa no se constatado ningún caso en el que la cualidad de “razonable” no se identifique plenamente con el examen de “razonabilidad”, concretado en la adecuación de la medida al fin; y, con independencia de que luego el TC se pronuncie sobre la proporcionalidad de los efectos o realice una ponderación de los bienes constitucionales en juego. Así pues, cuando a partir de 1990, la Tabla número 1 cataloga la finalidad como “no razonable”, es porque la medida no ha superado el examen de idoneidad al fin legítimo.

Por citar algún caso significativo, la STC 72/1994 de 3 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 1494/1988), sobre la posibilidad de redención de penas por el trabajo en establecimientos militares.⁴⁴⁷ En este caso, el TC argumenta que la finalidad perseguida por el legislador: “el mayor rigor y disciplina castrense en el cumplimiento de las condenas en relación con el principio de reinserción de las penas” (art. 25.2 CE), es una finalidad legítima en sí misma, pero que no se cumple con la medida diferenciadora que recoge la norma entre penados militares y no militares. No se supera la adecuación de la norma, por lo tanto, la medida es irrazonable.⁴⁴⁸ Un ejemplo llamativo que no puede obviarse, porque refleja perfectamente la transición en la conceptualización de lo “razonable” como adecuación, es la STC 46/1991 de 28 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 955/1985)⁴⁴⁹. En el recurso se alega la posible conculcación

⁴⁴⁶ *Vid.* respectivamente STC 113/1989 de 22 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 68/1985), FJ 4; y, STC 142/1990 de 20 de septiembre (cuestión de inconstitucionalidad 1581/1987), FFJJ 2 a 4.

⁴⁴⁷ En relación con el art. 1.a) del Decreto-Ley de 1 de febrero de 1952 que instituye la redención de penas por el trabajo para los penados reclusos en establecimientos militares en la redacción dada por la Ley 175/1965, de 21 de diciembre, por la que se modifica el artículo primero del citado Decreto-Ley (BOE núm. 306 de 23 de diciembre de 1965).

⁴⁴⁸ STC 72/1994 de 3 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 1494/1988), FJ 6, afirmándose particularmente en el párrafo 3º.

⁴⁴⁹ Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación contra el inciso final del art. 34 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la Función Pública de

del principio de cooficialidad de las lenguas y del acceso a la función pública en condiciones de igualdad del art. 23.2 CE, en conexión con el art. 14 C.E., y con el principio del art. 139.1 CE, ya que, la exigencia del conocimiento del catalán para todas y cada una de las plazas de funcionariado de la Administración catalana supone un obstáculo al derecho de acceso a la función pública por parte de quien no conozca la lengua catalana. Resuelve el TC que la “razonabilidad” se encuentra en la propia cooficialidad del idioma que permite a la ciudadanía dirigirse a la Administración en catalán.⁴⁵⁰ La medida es razonable porque es adecuada a la finalidad de la norma. Existe una racionalidad interna en la norma (fundamentada en los arts. 103.3 y 3.2 CE) y una razonabilidad en la adopción de la medida, que propone como justificación de su adopción.

Si hasta ahora la exposición de este epígrafe se ha centrado en el término “razonable”, el vocablo “objetivo” de la expresión “justificación objetiva y razonable”, también merece unas líneas para reflejar cómo ha contribuido a la evolución del juicio de igualdad y qué posible incidencia pueda esto tener *pro futuro* en la concepción de la igualdad. Si bien es cierto que el TC poca argumentación ha dedicado hasta ahora a este componente, en el período histórico que se inicia con la década de lo noventa hay varias alusiones al mismo.

Recordemos que en la primera etapa cronológica de este análisis jurisprudencial lo “objetivo” quedó configurado, según se deducía de las vagas e imprecisas alusiones del TC, como la falta de arbitrariedad o subjetividad por el legislador en la clasificación legislativa. Bien, pues a finales de la década de los años noventa, el Alto Tribunal ha tenido a bien precisar que el requisito “objetivo” de la posible justificación que pudiera tener la diferencia descansa en la elección del elemento diferenciador en el que se basa la clasificación.⁴⁵¹ Es decir,

la Administración de la Generalidad (BOE núm. 206 de 28 de agosto de 1985, disposición derogada).

⁴⁵⁰ STC 46/1991 de 28 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 955/1985), FJ 3: “(...) resulta constitucionalmente lícito exigir, en todo caso, un cierto nivel de conocimiento de la lengua catalana, que resulta imprescindible para que el funcionario pueda ejercer adecuadamente su trabajo en la Administración autonómica, dado el carácter cooficial del idioma catalán en Cataluña (art. 3.2 C.E. y art. 3.2 E.A.C.) y dada también la extensión del uso del catalán en todo el territorio de la Comunidad Autónoma.”

⁴⁵¹ STC 32/2000 de 3 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 1989/1994 y 2955/1998), respecto del art. 33.2 de la Ley 31/1990, de 17 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991 (BOE núm. 311 de 28 de diciembre de 1990). La discrepancia versa sobre una posible discriminación y consecuente vulneración del art. 14 CE en conexión con el principio de mérito y capacidad del art. 103.3 CE, al establecer un complemento de destino para los funcionarios que hayan sido altos cargos durante más de 2 años. El TC considera que el elemento diferenciador

el criterio de diferenciación que utilice el legislador para diferenciar dos posiciones jurídicas no ha de ser arbitrario, sino que ha de estar basado en elementos objetivos o fácticos de las situaciones jurídicas en las que se pueden encontrar los sujetos, no en circunstancias subjetivas de las personas. Y esto lo dice incidiendo en el hecho de que el tratamiento jurídico diferente, para que exista, ha de repercutir necesariamente sobre las situaciones jurídicas de las personas.⁴⁵² Si no, no estaremos ante trato jurídico diferente sino ante legislación especial, interdicción de la arbitrariedad o ante cualquier otra posibilidad legítima que trasciende del trato jurídico diferente y resulta irrelevante en términos de igualdad porque en modo alguno incide en la concepción o valoración de la legitimidad constitucional de la norma en base a ésta.

Estas afirmaciones pueden parecer evidentes, pero no han sido puestas de manifiesto de forma clara por el TC hasta el último año de la década de los noventa, ya entrado el año 2000. La importancia que esto tiene es constatar como el TC va concretando paulatinamente los componentes del juicio aplicables en el control de la legitimidad constitucional de las normas en base al art. 14 CE y como esta delimitación interpretativa va construyendo una concepción de igualdad. Así, por ejemplo, después de estas manifestaciones del TC estamos en condiciones de afirmar que la igualdad como trato jurídico admisible debe estar basada en un criterio legislativo de diferenciación que evalúe elementos objetivos de las situaciones jurídicas produciendo consecuencias jurídicas diversas entre grupos de personas.

“haber desempeñado alto cargo” como criterio objetivo, no *ad personam* y cuantificable sin subjetividad porque depende de una circunstancia fáctica que puede afectar a cualquier funcionario. *Vid.* FFJJ 3 y 4. En la misma línea, STC 181/2000 de 29 de junio (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 3536/1996, 47/1997, 1115/1997, 2823/1997, 3249/1997, 3297/1997, 3556/1997, 3949/1997, 5175/1997, 402/1998), FJ 11, en relación a la Disposición adicional octava de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados (BOE núm. 268 de 9 de noviembre de 1995). En un sentido contradictorio y confuso, la STC 128/1994 de 5 de mayo (Cuestiones acumuladas de inconstitucionalidad 949/1992, 1397/1992, 1777/1992, 2891/1992, 962/1993, 2274/1993, 2293/1993, 2432/1993, 2433/1993, 2434/1993, 3066/1993, 189/1994, 190/1994, 191/1994, 341/1994, 455/1994, 456/1994 y 488/1994), FJ 7 *sic.* 5. El TC parece equiparar lo razonable a lo objetivo, aunque podría ser fruto de la inercia, ya que la falta de objetividad conlleva a la falta de razonabilidad, sin más. [El TC equivoca la numeración de los FFJJ, saltándose los números 5 y 6.]

⁴⁵² STC 181/2000 de 29 de junio (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 3536/1996, 47/1997, 1115/1997, 2823/1997, 3249/1997, 3297/1997, 3556/1997, 3949/1997, 5175/1997, 402/1998), FJ 10, en particular párrafos 5º y 6º, donde también se puede leer la importancia que el TC concede al elemento racional.

IV. ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN

En este trabajo hemos partido de una concepción de la razonabilidad acotada en la razón de ser de la norma, en la *ratio legis* que subyace a la medida que introduce la diferencia. Esta razón de ser de la norma equivale a la congruencia o adecuación entre los medios empleados y los fines que se quieren conseguir por el legislador⁴⁵³. Implica necesariamente y con carácter previo la determinación de la racionalidad o finalidad legítima perseguida por el legislador. De ahí la importancia que esa labor previa de racionalidad presenta en el examen de constitucionalidad y en la razonabilidad entendida en su sentido más estricto.⁴⁵⁴

La razonabilidad es un concepto difícilmente aprehensible desde una perspectiva material, ya que es difícil cuantificar cuánta “razón” se necesita para poder legislar en un determinado sentido. Su virtualidad práctica opera en el campo de lo axiológico, dotándose de contenido a medida que se perfila su aplicación en un supuesto concreto. En este orden de ideas, en las páginas que anteceden hemos visto que la cualidad de “razonable” puede recibir, y de hecho ha recibido por parte del TC, diferentes acepciones, todas las cuales están conectadas con la finalidad legítima que se persigue y con las razones que llevaron al poder legislativo a establecer una determinada clasificación legislativa. La clasificación legislativa necesariamente debe responder a una razón, a un motivo, pues lo contrario sería arbitrario y, por ende, contrario a la CE.

Quizás más que acepciones, se podría decir que ha recibido distintos usos por parte del TC. El TC ha utilizado el componente del juicio “razonabilidad”, tal y como aquí lo hemos definido para referirse a la adecuación de la medida diferenciadora al cumplimiento de un fin, pero también ha trastocado los cimientos de la razón de la norma utilizando el adjetivo “razonable” para calificar el fin propuesto como suficientemente legítimo para que prosperase el examen de constitucionalidad o para aludir al hecho de que no se produjesen consecuencias gravosas y perjudiciales con la aplicación de la medida,

⁴⁵³ En esta línea SUAY RINCÓN, J., “El principio de igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Estudios sobre la Constitución española (Homenaje al Profesor García de Enterría)*, Tomo II, Civitas, Madrid, 1991, pp. 857-863.

⁴⁵⁴ MORRONE, A., *Il custode della ragionevolezza*, Giuffrè Editore, Milano, 2005, pp. 39-42.

equiparando entonces el término “razonable” a “proporcionado”. Dejando al margen estas otras acepciones, algunas de las cuales ya se han tratado y otras que van a ser abordadas en los siguientes epígrafes, nos referimos ahora al componente “razonabilidad”, identificado como relación de congruencia entre los medios y los fines.

La introducción de la razonabilidad como componente del juicio por parte del TC es una manifestación más de la superación de la mera subsunción lógico-deductiva del supuesto de hecho en la norma. Implica un juicio valorativo que exige un mínimo de coherencia en la actuación de enjuiciamiento por parte del TC. Esa actuación de coherencia entre la medida controvertida y la idoneidad de la misma para el cumplimiento de su fin no funciona con un encaje exacto, sino que obedece también a criterios valorativos y extrajurídicos del TC. La cuantificación de la “razonabilidad” no es una ciencia exacta, sino que funciona con un efecto modulador (o relativo) en el control de la legitimidad constitucional de las normas.

El efecto modulador se produce en el juicio valorativo del TC en base al cual determina si la medida es efectivamente adecuada para el objetivo constitucional previsto. Se trata de una evaluación que mide la relación fáctica y causal entre el propósito y el resultado. La modulación y el encaje de la medida en la finalidad dependerá de la valoración jurídica y extrajurídica de las circunstancias concurrentes en la controversia concreta que se analice. La modulación alcanzará un mayor nivel de exigencia en aquellos casos en los que se involucren otros derechos fundamentales o donde se produzca un choque entre bienes jurídicos constitucionalmente protegidos⁴⁵⁵.

En la argumentación del TC, es obvio que nos encontraremos casos en los que la idoneidad es evidente y palmaria, frente a casos en los cuales el TC tendrá que motivar por qué esa medida es idónea al fin. Asimismo, tampoco faltan los supuestos en los que el TC se limita a afirmar categóricamente la idoneidad de la medida.

⁴⁵⁵Así sucede en la STC 20/1985 de 14 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 687/1983) y en su homónima, la STC 26/1985 de 22 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 208/1984), donde ambas medidas diferenciadoras provocan una lesión en el derecho a sindicarse libremente del art. 28.1 CE. Sin embargo, que se motive debidamente el examen de idoneidad no significa que no pueda superarse este examen y luego declararse la inconstitucionalidad de la norma cuestionada por efectos gravosos y desproporcionados, como sucede en estos casos. *Vid.* STC 20/1985 de 14 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 687/1983), FJ 3; y, STC 26/1985 de 22 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 208/1984), FJ 3.

Ejemplos donde el TC examina en detalle la adecuación de la medida al fin encontramos en el *leading case* tantas veces citado, STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1980), FFJJ 5 y 9. En la STC 42/1981 de 22 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 221/1981), FJ 4, donde el TC considera tras un detallado análisis que los medios empleados para la capacitación de los trabajadores (personal técnico frente al Cuerpo de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos) son el “procedimiento y el Centro donde se han adquirido”, no la “adquisición de conocimientos” como sería lo lógico, por lo que concluye que los medios no son adecuados al fin y que procede la declaración de inconstitucionalidad de la medida diferenciadora entre los diferentes tipos de trabajadores. La STC 75/1983 de 3 de agosto (cuestión de inconstitucionalidad 44/1982), FJ 7 es otro buen ejemplo de examen de idoneidad. E, incluso, la STC 76/1986 de 9 de junio (recurso de inconstitucionalidad 666/1983 y 189/1986), FJ 3, a pesar de que parte de la no comparabilidad de las situaciones confrontadas.

Vinculando la medida más idónea con la exigencia de que ésta sea imprescindible y necesaria para el cumplimiento del fin, es decir, analizando de forma conjunta la adecuación de la medida y su necesidad, las STC 115/1987 de 7 de julio (recurso de inconstitucionalidad 880/1985) respecto al art. 34 de la Ley Orgánica 7/1985 de 1 de julio sobre derechos y libertades de los extranjeros en España⁴⁵⁶, relativo a la suspensión de las garantías judiciales de los extranjeros frente a los españoles. El TC determina no sólo que la medida no sea idónea, sino que además existen otras medidas menos gravosas, como al actuación judicial.⁴⁵⁷ No sorprende que el examen de necesidad se mezcle con el análisis de idoneidad, ya que en esta primera década de jurisprudencia del TC, el componente del juicio “necesidad” en cuanto a carácter imprescindible de la medida al cumplimiento del fin no parece tener entidad propia, sino que lo encontramos mixtificado bien con la idoneidad de la medida, bien con la proporcionalidad de los efectos.

Una afirmación categórica de idoneidad, encontramos en la STC 8/1982 de 4 de marzo, (cuestión de inconstitucionalidad 243/1981), FJ 6, a pesar de que también en este caso se parta de la diferencia objetiva entre las situaciones confrontadas. Y, asimismo, en la STC 100/1990 de 30 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 722, 723 y 766/1985, 1309/1986 y 853/1989), FJ 3, sobre la medida diferenciadora del incremento del 5% en determinadas pensiones,

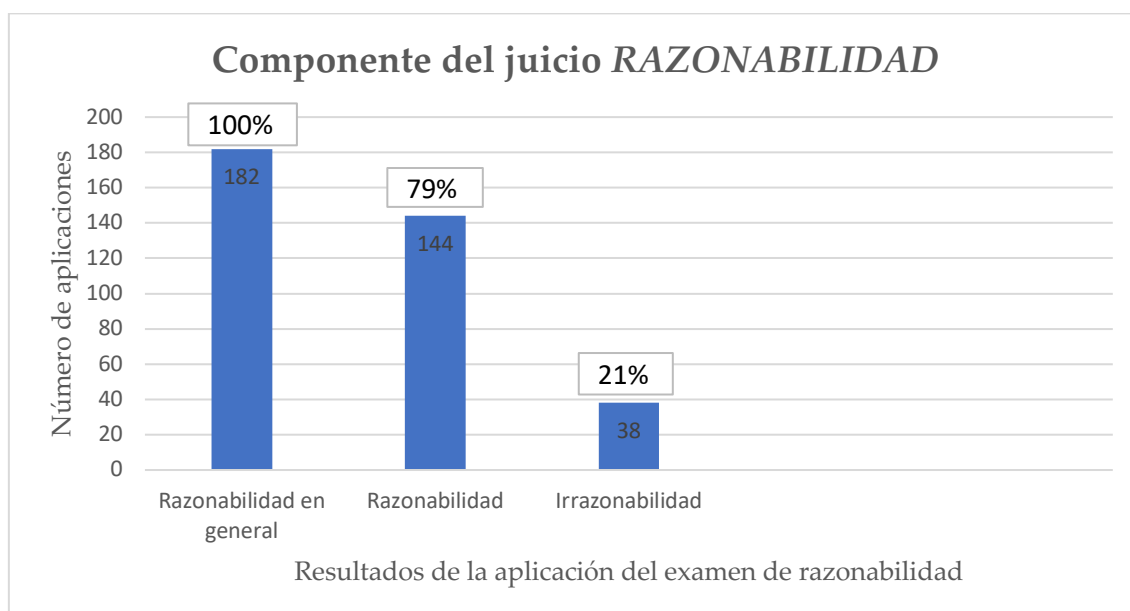
⁴⁵⁶ Ley Orgánica 7/1985 de 1 de julio sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (BOE núm. 158 de 3 de julio de 1985, disposición derogada).

⁴⁵⁷ STC 115/1987 de 7 de julio (recurso de inconstitucionalidad 880/1985), FJ 4.

declarando la constitucionalidad de la medida sin más componentes del juicio que el examen de idoneidad.

Todas estas resoluciones que se han citado como muestra representativa de la congruencia, se encuentran al margen de la teoría de la justificación objetiva y razonable. La justificación objetiva y razonable será “razonabilidad” si basa la búsqueda de la justificación en la relación de congruencia entre los medios y los fines. De no ser así, de basar esa justificación en otros elementos valorativos, jurídicos (como la racionalidad), extrajurídicos o discrecionales (como la política o las demandas sociales) no estaríamos ante la aplicación de la razonabilidad como método interpretativo, sino ante otros criterios hermenéuticos, igualmente válidos, pero que no constituirían aplicación de la “razonabilidad”.

En la mayoría de las resoluciones que superan la racionalidad y que no se quedan en ese componente como justificación objetiva y razonable, el TC aplica el examen de razonabilidad entendida como adecuación entre los medios y los fines. O, en otras palabras, como la evaluación de la relación fáctica y causal existente entre los hechos presentados por el legislador como presupuesto de una medida diferenciadora y las consecuencias jurídicas que pretende y anuda a dichos hechos. Esto ocurre en un 52% de los enjuiciamientos de igualdad que se han analizado⁴⁵⁸, habiendo superado el examen de razonabilidad en aproximadamente el 79% de ellos:



Gráfica número 5.1. Aplicación y resultados del componente del juicio “razonabilidad”
Elaboración propia

⁴⁵⁸ Vid. Gráfica número 3.1. Aplicación de componentes del juicio.

V. FUNCIONAMIENTO EN EL JUICIO DE IGUALDAD

El TC exige que la medida diferenciadora esté objetivamente justificada. La justificación implica una causa de diferenciación no subjetiva ni arbitraria, sino basada en argumentos ecuanímenes y acordes a la lógica de un fin. Lo que se traduce en la práctica en verificar la objetividad y razonabilidad de la medida, sin perjuicio de que la terminología utilizada por el TC sea la de “razonabilidad”, “justificación objetiva y razonable” o, simplemente, “razonable”. En la aplicación del juicio, el contenido material del esquema es el mismo. Así se constató a partir de la segunda etapa cronológica de la investigación, al demostrar que, con el paso de los años, la ambigua expresión de “lo razonable” se ha dotado del contenido de la razonabilidad y se ha solapado con ésta en cuanto a componente del juicio, siendo tanto así, que la exigencia de la cualidad de “razonable” es la exigencia de “razonabilidad” que lleva ínsita la lógica de la consecución del fin legítimo⁴⁵⁹.

Partiendo de esta premisa, para que la justificación sea objetiva y razonable se requiere que el elemento diferenciador:

1º) Sea *objetivo*.

2º) Sea *relevante* desde una perspectiva jurídica.

3º) Sea *razonable*.

El elemento que introduce la diferencia es el dato que se utiliza para distinguir unas situaciones jurídicas de otras y anudarles diferentes consecuencias jurídicas. Así, por ejemplo, la edad para percibir una determinada indemnización⁴⁶⁰, el sexo biológico en la imposición de las penas⁴⁶¹, la existencia

⁴⁵⁹ Vid. Tabla número 1 “Sobre la finalidad legítima y descripción de otros componentes del juicio” da cuenta en líneas generales de la existencia o no de una justificación objetiva y razonable y de aplicación de la razonabilidad. Como muestra, un buen ejemplo del solapamiento del contenido de “lo razonable” con la razonabilidad” podrían ser estas palabras del TC: “Procede en este punto analizar si el distinto régimen jurídico que en relación a la extinción de la pensión de viudedad (...), se funda en una diferencia real que justifique la razonabilidad y objetividad del distinto tratamiento jurídico.” (STC 125/2003 de 19 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 5105/1997), FJ 6, párrafo 3º).

⁴⁶⁰ STC 190/2005 de 7 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 4904/1998), FJ 4, 2º párrafo.

⁴⁶¹ STC 59/2008 de 14 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 5939/2005), FJ 7.

de vínculo conyugal para determinar la filiación⁴⁶², la residencia a efectos de beneficios fiscales⁴⁶³, la condición de alto cargo para determinar las retribuciones⁴⁶⁴, el origen de la filiación para determinar los requisitos de una pensión de orfandad⁴⁶⁵, la situación del vínculo contractual para participar en determinadas actividades de representación⁴⁶⁶, etc.

En cuanto a las exigencias que ha de reunir para superar el juicio de igualdad, conviene hacer algunas precisiones:

Primero. La objetividad del elemento diferenciador

La objetividad viene determinada por la existencia de una causa justificativa al margen de las apreciaciones subjetivas de las partes involucradas en el proceso. El parámetro o nota distintiva debe basarse en criterios objetivos, esto es, ecuanímenes, neutros e imparciales. No puede basarse en caracteres subjetivos ni en cualidades individuales de las personas⁴⁶⁷.

Segundo. La relevancia jurídica del elemento diferenciador

La relevancia es la trascendencia que desde una perspectiva jurídica tiene la aplicación del elemento diferenciador. En otras palabras, la importancia que los rasgos objetivos diferenciados tienen para producir consecuencias jurídicas. La comprobación de la relevancia jurídica del elemento diferenciador consiste en determinar si al comparar dos posiciones jurídicas se evidencian atributos distintivos y con entidad suficiente como para sustentar y justificar un tratamiento jurídico diferente; o, si, por el contrario, al comparar las dos posiciones jurídicas, los rasgos singulares fuesen intrascendentes o no

⁴⁶² STC 125/2003 de 19 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 5105/1997), FJ 6, párrafo 3º.

⁴⁶³ STC 96/2002 de 25 de abril (recurso de inconstitucionalidad 1135/1995), FJ 8.

⁴⁶⁴ STC 202/2003 de 17 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad núm. 4783/1999), FJ 3.

⁴⁶⁵ STC 200/2001 de 4 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2992/1999), FJ 7.

⁴⁶⁶ STC 128/2010 de 29 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 933/2008), FJ 6, 1º.

⁴⁶⁷ Como muestra, *vid.* STC 11/2002 de 17 de enero (recursos de inconstitucionalidad acumulados 3584 y 3592/1994), FJ 11; STC 197/2003 de 30 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 1836/1997), FJ 2; y, STC 190/2005 de 7 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 4904/1998), FJ 4, 2º párrafo.

presentasen la suficiente importancia o singularidad como para justificar un trato jurídico distinto⁴⁶⁸.

La diferencia introducida en la norma tiene que ser relevante jurídicamente para que pueda admitirse como constitucional. Ello no significa que el TC realice el juicio de relevancia de manera explícita y detallada. No abunda la jurisprudencia sobre el juicio de relevancia en la doctrina del TC. Se trata de un juicio que se acomete con cierta regularidad en el primer lustro del TC, que luego aparece de forma aislada hasta el año 2000 y que repunta a partir de la tercera década de actividad del TC⁴⁶⁹. En cualquier caso, se trata de un examen que aparece con mayor asiduidad en los recursos de amparo que en el control de constitucionalidad de las normas, por la propia naturaleza de estos procedimientos⁴⁷⁰. En resumen, con posterioridad a la primera década, lo encontramos aplicado y motivado en sentido estricto en pocas ocasiones, aunque no faltan alusiones al “elemento diferenciador de la relevancia jurídica”, en particular en los *leading cases* que aglutinan la doctrina sobre el uso de la igualdad en el control de constitucionalidad de las normas y en las resoluciones que los reproducen.

Así las cosas, en nuestra formulación del modelo aplicativo del juicio de igualdad calificaremos al juicio de relevancia del elemento diferenciador como un componente del juicio de igualdad de carácter necesario, pero contingente. *Necesario* porque la relevancia jurídica de la diferencia debe existir para sustentar

⁴⁶⁸ STC 125/2003 de 19 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 5105/1997), FJ 6, inciso final del párrafo: “(...). Se trata de este modo de constatar la relevancia constitucional de la distinta incidencia que el legislador asigna (...)”. También en STC 200/2001 de 4 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2992/1999), FJ 4, a): “(...) el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica (...)”; y en todas las resoluciones la reproducen.

⁴⁶⁹ Aparece de manera explícita en una docena de sentencias de la tercera década. Por todas, la STC 200/2001 de 4 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2992/1999), FJ 4, a). Y en una veintena de sentencias de la cuarta y última década, por todas, STC 85/2019 de 19 de junio (cuestión interna de inconstitucionalidad 4314/2018), FJ 6. En total, la “relevancia jurídica del elemento diferenciador” aparece referenciado en el 15% de las sentencias; siendo tales citas ubicadas mayoritariamente en los últimos veinte años (aproximadamente el 13% del total) y por remisión a jurisprudencia anterior (básicamente el *leading case* STC 200/2001). *Cfr.* la columna relativa a los elementos del juicio en la Tabla número 1 “Sobre la finalidad legítima y descripción de otros componentes del juicio”.

⁴⁷⁰ Un buen ejemplo tenemos en la STC 122/2008 de 21 de noviembre (recurso de amparo núm. 3772/2003), relativo a la igualdad ante la ley en el caso de tramitación de los salarios. En particular, *vid.* FJ 6.

un enjuiciamiento de constitucionalidad; es obvio que la diferencia que introduce el elemento diferenciador debe tener relevancia jurídica para poder ser admitida como objetiva y razonable, con independencia de que se realice o no el examen de relevancia jurídica de la diferencia. *Contingente* porque la aplicación de este análisis de forma detallada y motivada es aleatoria y porque su referencia expresa parece ser circunstancial en la mayoría de los casos.

Tercero. La razonabilidad del elemento diferenciador

El elemento diferenciador debe perseguir un fin y la diferencia que introduce debe ser congruente o adecuada a ese fin. El control de adecuación o congruencia consiste en verificar que la medida que introduce la diferencia es adecuada a la finalidad para la cual se estableció la clasificación legislativa.

Este juicio es el propio de la razonabilidad e incluye como preludeo necesario un control de tipo finalista, concretado en la determinación del objetivo que se persigue. Dicho objetivo debe ser necesariamente legítimo, es decir, debe ser un propósito coherente y adecuado con el ordenamiento jurídico constitucional, que sea reconducible a algún bien constitucionalmente protegido por la norma fundamental⁴⁷¹.

Sólo si se supera el examen de adecuación se puede afirmar que existe una justificación razonable. La mera determinación de la existencia de una finalidad legítima no implica la suficiencia del examen de constitucionalidad. Si bien las oscilaciones del TC en la década de los ochenta produjeron alguna jurisprudencia en este sentido, a día de hoy al juicio de igualdad no le basta con constatar la racionalidad (o “razonabilidad intrínseca de la norma”), esto es, la mera existencia de una finalidad legítima. Se debe constatar la correlación de congruencia entre la medida y el fin para poder superar este primer paso del

⁴⁷¹ La cualidad de “legítimo” del fin viene otorgada por su fundamento constitucional, esto es, por estar conectado con un bien constitucionalmente protegido. Así se ha constatado y sostenido en este trabajo. *Vid.* las columnas relativas a la *finalidad legítima* de la Tabla número 1 “Sobre finalidad legítima y descripción de otros componentes del juicio de igualdad”, disponible en los *Anexos*. En sentido contrario *cfr.* GIMÉNEZ GLÜCK, quien sostiene que no es preciso que la finalidad esté conectada directamente con la protección de un bien constitucional, sino que basta con que la finalidad tenga un “objetivo no contrario al sistema de valores constitucional”, en GIMÉNEZ GLÜCK, D., *ob. cit.*, pp. 123-124. Asimismo, JIMÉNEZ CAMPOS, J., “La igualdad jurídica como límite frente al legislador”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, 1983, pp. 102-105; y RUIZ MIGUEL, A., *ob. cit.*, p. 50, considerando superflua la exigencia de no contradicción de la finalidad con la Constitución.

examen de constitucionalidad. Sin perjuicio de que la constatación sea apoyada en una extensa argumentación o afirmada categóricamente, la equiparación del juicio de razonabilidad con la justificación razonable aparece en todas las resoluciones del TC entre el período 1991-2019⁴⁷².

⁴⁷² Vid. la Tabla número 1 “Sobre la finalidad legítima y descripción de otros componentes del juicio”, en particular la columna relativa a la cualidad de razonable y la columna relativa a la concurrencia de una finalidad legítima. Ya no aparecen casos en los que la mera finalidad legítima justifica la diferencia como razonable, necesariamente se tiene que producir un examen de adecuación positivo. Esto demuestra que la racionalidad o razonabilidad intrínseca por sí sola no opera en el control de igualdad sobre la constitucionalidad de las normas, a diferencia de lo que acontece en Italia con su “*giudizio di razionalità*”, cfr. MORRONE, A., *Il custode della regionevolezza*, Giuffrè Editore, Milano, 2005, pp. 145-274.

CAPÍTULO VI. LA PROPORCIONALIDAD DE LA DIFERENCIA

I. INTRODUCCIÓN

La *proporcionalidad en sentido estricto* es la tercera fase del principio de proporcionalidad en sentido amplio o proporcionalidad a secas, entendida ésta como la construcción metodológica estructurada para medir la injerencia de los poderes públicos en la esfera de protección de los derechos de las personas y resolver los conflictos entre los derechos fundamentales. Este estadio también se identifica con el término *ponderación* y se define por la doctrina como aquella operación tendente a ponderar o equilibrar los bienes y valores constitucionales contrapuestos en un determinado caso concreto para determinar si se producen más beneficios o ventajas que perjuicios. Implica una relación adecuada entre los medios, los fines para lograrlos y los efectos que se producen en la consecución, entrando a valorar si esos efectos generan más beneficios que perjuicios⁴⁷³. Nos encontramos ante uno de los componentes del juicio más complejos del método de la proporcionalidad, y también de los más criticados por el amplio margen de discrecionalidad del órgano de control de la constitucionalidad y porque en su aplicación influyen diversos factores propios del contexto jurídico aplicable⁴⁷⁴.

El TC ha tratado con cierta confusión el contenido dogmático de este subprincipio⁴⁷⁵, utilizando fórmulas abiertas y tendentes a asegurar la valoración específica del caso concreto. Además, ha definido de forma diversa este principio, exigiendo que la medida sea “proporcionada o equilibrada por derivarse de la

⁴⁷³ BARAK, A., *ob. cit.*, pp. 375-587.

⁴⁷⁴ *Ibid.*, pp. 523-535. Sobre la incomensurabilidad o falta de un denominador común que permita medir las dos magnitudes o principios enfrentados, *cfr.* D'AGOSTINDO, F., *Incommensurability and Commensuration: The Common Denominator* (English Edition), Routledge CRC Press, London (United Kingdom), 2018. Sobre la racionalidad de la ponderación, *cfr.* BERNAL PULIDO, C., “La racionalidad de la ponderación”, *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 77, 2006, pp. 51-75. Sobre el amplio margen de discrecionalidad del órgano jurisdiccional que aplica la proporcionalidad en sentido estricto, *cfr.* TUSHNET, M.V., “Anti-formalism in Recent Constitutional Theory”, *Michigan Law Review* núm. 83, 1985, pp. 1502-1544.

⁴⁷⁵ GONZÁLEZ BEILFUSS, M., *ob. cit.*, p. 109.

misma más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto⁴⁷⁶; incidiendo en otras ocasiones en el presupuesto de los “efectos no gravosos”⁴⁷⁷, rechazando como proporcionados los “efectos excluyentes”⁴⁷⁸ o “exclusiones injustificadas” de algún derecho para un colectivo⁴⁷⁹; y profundizando otras veces en la “relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido”⁴⁸⁰, adjetivando incluso a la proporcionalidad como “razonable relación entre medios y fines”⁴⁸¹ y confundiendo, al definir en iguales términos, el contenido de la necesidad y el de la proporcionalidad en sentido estricto⁴⁸². Todo esto hace complejo el análisis jurisprudencial en sede de igualdad, aconsejando la toma en consideración de al menos dos factores de análisis: la valoración del impacto de los efectos de la medida y la ponderación de bienes constitucionales enfrentados. Esta toma en consideración es preciso efectuarla a partir de la depuración del principio de los componentes del juicio “razonabilidad” y “necesidad”, convergentes en no pocas ocasiones con la proporcionalidad en sentido estricto.

II. NECESIDAD

1. DEFINICIÓN SINTÉTICA

Entre los rasgos distintivos del test alemán de proporcionalidad se encuentra la exigencia de la necesidad de la medida limitadora de derechos fundamentales. En nuestro caso, de la medida diferenciadora. El *principio de necesidad*, también conocido como *principio de los medios menos restrictivos* u

⁴⁷⁶ STC 66/1995 de 8 de mayo (recurso de amparo 1693/1992), FJ 5, párrafo 1º.

⁴⁷⁷ STC 55/1990 de 28 de marzo (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 487/1986, 158, 495 y 510/1987), FJ 6; y, STC 76/1990 de 26 de abril (recurso de inconstitucionalidad 695/1985), FJ 9.A), 2º párrafo, apartado d).

⁴⁷⁸ STC 120/2012 de 24 de noviembre (cuestión interna de inconstitucionalidad 5085/2009), FFJJ 5 y 6.

⁴⁷⁹ STC 3/1993 de 14 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 231/1987), FJ 5.

⁴⁸⁰ STC 63/2011 de 16 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 6191/2001), FJ 3; STC 117/2011 de 4 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 6725/2009), FJ 4; STC 79/2011 de 6 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 12/2005), FJ 3).

⁴⁸¹ STC 75/1983 de 3 de agosto (cuestión de inconstitucionalidad 44/1982), FJ 3.

⁴⁸² STC 161/1997 de 2 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 4198/1996), FJ 12, párrafo 2º y STC 136/1999 de 20 de julio (recurso de amparo 5459/1997), FJ 22.

onerosos, es el segundo estadio de la proporcionalidad, sigue a la conexión lógica racional entre el fin de la medida y su adecuación y antecede a la ponderación o proporcionalidad en sentido estricto. Se trata de la fase del juicio que menos reconocimiento ha tenido por la jurisprudencia del TC, pues en la mayoría de las ocasiones pasa desapercibida entre la aplicación de otros componentes del juicio como la racionalidad y la proporcionalidad.

Conforme a la configuración doctrinal y jurisprudencial del derecho comparado, este componente del juicio consiste en corroborar que la medida cuya constitucionalidad se analiza es la menos onerosa de todas las medidas posibles adecuadas al fin propuesto, es decir, la medida de todas las posibles para el adecuado logro del fin que genera menores costos en términos jurídicos. O, en otras palabras, la única capaz de lograr el fin propuesto⁴⁸³. Esta definición contiene varias premisas que han de ser tenidas en cuenta para un exhaustivo análisis de su aplicabilidad por la jurisprudencia del TC.

En primer lugar, la aplicación del componente del juicio necesidad parte de una premisa previa que se ha de tomar como cierta, verdadera e incuestionable. Esta proposición antecedente y cierta es la adecuación de la medida para lograr el fin legítimo propuesto. En esta fase, no se cuestiona ni la legitimidad constitucional de la finalidad ni la adecuación de la medida a ésta. Se trata sólo de analizar si esta medida que se ha juzgado idónea es necesaria.

La necesidad puede determinarse en base a dos posibilidades:

Primera posibilidad. La medida propuesta es la única que puede cumplir el logro del fin propuesto. En este caso, la medida es imprescindible. El análisis de la necesidad se agota en la comprobación de que no existe ninguna otra fórmula de lograr el objetivo constitucional propuesto.

Segunda posibilidad. El juzgador constata que existen otras posibles medidas adecuadas al logro del fin. Llegados a este punto, conviene señalar que no cualquier medida es adecuada. Sólo es adecuada aquella que logre el propósito en la misma magnitud e intensidad que la medida cuya constitucionalidad analizamos. Es decir, que deben descartarse aquellas posibles actuaciones que (sean o no más gravosas) no encajen en la consecución del fin

⁴⁸³ BARAK, A., *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*, Palestra Editores, Lima (Perú), 2017, pp. 351-371. Cfr. la doctrina de nuestro TC en la STC 55/1996 de 28 de marzo (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 961/1994, 1125/1995 y 2736/1995), FJ 8; STC 136/1999 de 20 de julio (recurso de amparo 5459/1997), FJ 23; y, STC 60/2010 de 7 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 8821/2005), FJ 14.

porque lo logren en una magnitud más restrictiva o amplia que aquella que se pretendía. Por tanto, las otras medidas que hay comparar en clave de onerosidad deben ser idóneas al propósito de la clasificación legislativa en términos de consecución idénticos al fin propuesto. Se trata de la tarea más compleja que debe acometer el órgano juzgador⁴⁸⁴.

Cuanto más acotado y concreto sea el fin propuesto por la disposición que establece la diferencia, menos posibilidad de encontrar otras vías de consecución del mismo y, por ende, más seguridad jurídica en la aplicación del juicio de igualdad. En cambio, mientras más abstracto y general sea, más posibilidades de encontrar fórmulas alternativas con las que comparar la onerosidad.

Así las cosas, la ejecución del examen de necesidad se realiza en base a dos factores de análisis:

1º) Constatar que la medida es imprescindible para el logro de fin.

2º) Si no se puede constatar que es imprescindible, examinar la existencia de otras vías de consecución del objetivo propuesto, que logren exactamente el mismo objetivo y con el mismo grado de intensidad, pero suponiendo efectos menos graves y perjudiciales que la medida que enjuicamos.

La determinación de los efectos que produce la medida cuya constitucionalidad se enjuicia forma parte de la fase de proporcionalidad en sentido estricto, lo que frecuentemente supone que, en la práctica, el análisis de necesidad de la medida se mezcla y confunde con el examen de la proporcionalidad de los efectos de la disposición normativa. Así, salvo que nos encontremos con un análisis específico de una segunda medida adecuada al fin, lo habitual es que se pase de puntillas por el estadio de la necesidad, bien afirmando discrecionalmente que la medida es imprescindible, bien analizando los efectos de ésta para confirmar que son los menos gravosos que se pueden ocasionar.

Esta práctica es habitual en la actuación del TC, lo que nos lleva a disentir con aquel sector de la doctrina que con carácter general considera a la necesidad el “corazón” del principio de proporcionalidad⁴⁸⁵ y a reafirmar la centralidad del

⁴⁸⁴ LANG, A., “Proportionality analysis by the German Federal Constitutional Court”, en KREMNITZER, M., STEINER, T. y LANG, A. (eds.), *Proportionality in action. Comparative and empirical perspectives on the judicial practice*, Cambridge University Press, Cambridge (Reino Unido), 2020, p. 93.

⁴⁸⁵ BARAK, A., *ob. cit.*, pp. 371-373. Y, el mismo autor, AHARON BARAK, ejerciendo como Magistrado de la Corte Suprema de Israel en la Sentencia de la Supreme Court of Israel sitting as the Court

componente del juicio “racionalidad” en la aplicación de este método por parte del TC en el control de constitucionalidad de las normas que involucran a la igualdad como canon.

2. EVOLUCIÓN

El examen de la menor onerosidad de la medida aparece frecuentemente conectado con el análisis de los efectos que produce, resultando estos necesarios si no son excesivos ni desproporcionados. La aplicación del componente del juicio necesidad y del componente del juicio proporcionalidad en sentido estricto, convergen materialmente en un mismo espacio, superponiéndose las dos fases estructurales del contenido doctrinal del principio de proporcionalidad y siendo absorbido el análisis de la necesidad por el último estadio del principio en unas consideraciones o valoraciones globales que, a partir del impacto de los efectos provocados por la medida diferenciadora, sustentan la afirmación o el rechazo de la necesidad y de la proporcionalidad de la diferencia.

Esto sucede porque el TC no ha distinguido materialmente el contenido de uno y otro componente. A pesar de la formulación formal del principio de proporcionalidad a mediados de los noventa, a menudo los ha definido en iguales términos⁴⁸⁶. El propio TC ha afirmado la existencia de esta confusión en el campo del derecho penal y en relación con la proporcionalidad de las penas, afirmación que puede extrapolarse al ámbito de aplicación de la igualdad:

“Lo mismo sucede en nuestra jurisprudencia, ya que la proporcionalidad en sentido estricto y necesidad de la medida constituyen dos elementos o dos perspectivas complementarias del principio de proporcionalidad de las sanciones penales, (...)”⁴⁸⁷.

Si nos circunscribimos al concreto ámbito de la aplicación del principio de proporcionalidad en relación con la igualdad como límite al legislador,

of Civil Appeals de 9 de noviembre de 1995, *Case Bank Mizrahi contra Migdal Cooperative Village* (CA 6821/93), Israel Law Reports (IsrLR) [1995] – 1, parágrafo 95. Una concepción más estrecha y similar a la que entendemos que aplica el TC español, encontramos en LANG, A., “Proportionality analysis by the German Federal Constitutional Court”, en KREMNITZER, M., STEINER, T. y LANG, A. (eds.), *ob.cit.*, pp. 89-103, y, particularmente en pp. 102-103.

⁴⁸⁶ GONZÁLEZ BEILFUSS, M., *ob. cit.*, pp. 103-117.

⁴⁸⁷ STC 136/1999 de 20 de julio (recurso de amparo 5459/1997), FJ 21, penúltimo párrafo.

observamos que esta confusión es aún más evidente que si estuviéramos ante un conflicto entre derechos fundamentales. Las razones son:

En primer lugar, la igualdad opera como límite al legislador, de modo tal que en la mayoría de las ocasiones no nos enfrentamos a un conflicto entre derechos fundamentales sino ante una valoración del impacto de la medida diferenciadora en el ordenamiento jurídico (que no tiene por qué enfrentar a dos derechos fundamentales⁴⁸⁸, aunque puede hacerlo⁴⁸⁹). Esto hace que la proporcionalidad en sentido estricto se plantee semánticamente en términos de valoración del impacto de la medida para determinar si los efectos son proporcionados, más que en términos de “ponderación” entre dos bienes constitucionales enfrentados.

En segundo lugar, en este contexto los dos componentes del juicio están conectados y su aplicación presenta una zona convergente difícil de deslindar en la práctica.

Y, en tercer lugar, los dos componentes del juicio se aplican de forma sucesiva y sin solución de continuidad, sin distinciones evidentes por parte del TC.

Sin embargo, y a pesar de todo lo dicho, existen diferencias sustanciales entre los componentes del juicio necesidad y proporcionalidad en sentido estricto o ponderación que deben ser tenidos en cuenta en el análisis jurisprudencial y en la búsqueda del modelo aplicativo de la igualdad.

Uno. La necesidad opera en el terreno de lo fáctico, mientras que la proporcionalidad se mueve en el ámbito de lo axiológico.

Dos. La necesidad analiza como hecho objetivo la diferencia desde una perspectiva teleológica y causal, pues busca la menor “causa-efecto” para el cumplimiento del fin perseguido por la diferencia, sin tener en cuenta elementos de valoración externos. En cambio, la proporcionalidad en sentido estricto opera en el campo de lo axiológico, efectuado juicios de valor tendentes a determinar

⁴⁸⁸ Por ejemplo, STC 112/2006 de 5 de abril (recurso de inconstitucionalidad 3967/1997). Para una perspectiva más completa, *vid.* Tabla número 1 “Sobre la finalidad legítima y descripción de otros componentes del juicio de igualdad”, disponible en los *Anexos*.

⁴⁸⁹ Por ejemplo, STC 24/1993, de 21 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 1376/1988). Para una perspectiva más completa, *vid.* Tabla número 1 “Sobre la finalidad legítima y descripción de otros componentes del juicio de igualdad”, disponible en los *Anexos*.

qué efectos son soportables y cuáles no por desproporcionados en base al peso que otorga a cada bien jurídico protegido.

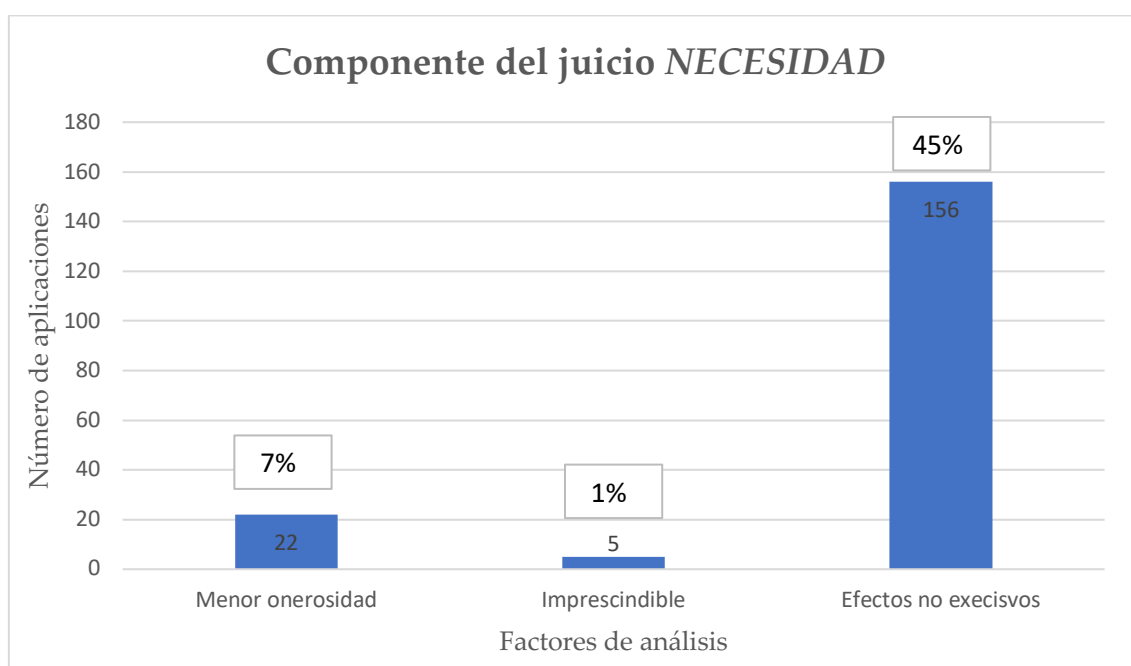
Tres. La necesidad sólo tiene en cuenta la efectividad de la medida y los efectos positivos o negativos que genera; no toma en consideración otros elementos externos y específicos del caso, así como el contexto jurídico, político y social para evaluar si los efectos desfavorables son contrarrestables o asumibles. La proporcionalidad en sentido estricto, en cambio, es un juicio evaluativo que aplica diversos factores externos para enjuiciar si la clasificación jurídica, además de cumplir el fin, genera más beneficios que perjuicios.

En resumidas cuentas, son componentes del juicio diferentes. Tienen un contenido dogmático, una naturaleza, una función y un método distinto. Estas cualidades hacen que en un escrutinio detallado de la jurisprudencia podamos calificar la actuación del TC como aplicación de uno u otro componente, aunque en la práctica (y salvo que el TC los haya aplicado de forma claramente diferenciada) los efectos del examen sucesivo y cumulativo son los mismos. La evaluación de los impactos en sede de proporcionalidad en sentido estricto suele absorber y diluir la aplicación de la necesidad, que en el mejor de los casos se reduce a una mera confirmación apodíctica de su aplicación.

3. FUNCIONAMIENTO

Una primera aproximación a la aplicación del principio de necesidad por parte del TC en el enjuiciamiento de la igualdad constitucional nos induce a pensar que el principio apenas si se aplica y que de hacerlo queda testimonialmente referenciado como algo meramente anecdótico. Sin embargo, un análisis jurisprudencial más sosegado y consciente de los alcances de este componente del juicio nos lleva a afirmar que su aplicación se produce, aunque no de una forma metódica y autónoma respecto al resto de componentes del juicio. En contadas ocasiones el TC efectúa un análisis comparativo entre medidas idóneas al mismo fin. El examen de la necesidad oscila entre la afirmación categórica de la cualidad de “imprescindible” de la medida por no existir ninguna otra congruente al fin; la “menor onerosidad”, que descarta en un sucinto análisis otros posibles mecanismos de consecución (si es lo que los hay, por ser evidentes o venir alegados por las partes); y, el examen de los efectos no desproporcionados (ni “excluyentes”) en la fase de proporcionalidad en sentido estricto. Tales son los criterios o factores de análisis en los cuales el TC sustenta el examen de la necesidad.

En la Tabla número 2 “Sobre aplicación de los componentes del juicio” encontramos que de 350 enjuiciamientos usando la igualdad como parámetro entre los años 1981 y 2019, en tan sólo 5 ocasiones se ha pronunciado expresamente sobre el carácter imprescindible de la medida (lo que supone un 1% de los juicios de igualdad); en 22 ocasiones ha argumentado sobre la menor onerosidad de los efectos producidos (esto es, el 7% de las veces) y en 156 resoluciones ha analizado la proporción o desproporción de los efectos en el ámbito de la proporcionalidad en sentido estricto (lo que supone el 45 % de los juicios de igualdad). La afirmación de la menor onerosidad de la medida no tiene por qué derivarse de una comparativa con otro medio idóneo, aunque suele apoyarse en la alusión a otros mecanismos para lograr el mismo fin. De hecho, la afirmación de la menor onerosidad de la medida aparece frecuentemente conectada con el análisis de los efectos que produce, resultando estos no excesivos ni desproporcionados y, por ende, necesarios. En la siguiente gráfica se muestran los porcentajes de aplicabilidad de estos factores de análisis en el cómputo global de los casos.



Gráfica número 6.1. Aplicación del componente del juicio “necesidad”
Elaboración propia

¿Significan estos datos que aproximadamente en la mitad de los casos el TC no aplica el examen de necesidad? La respuesta es afirmativa, pero cabe hacer algunas matizaciones. Aunque el gráfico ilustra perfectamente el papel que el

componente del juicio necesidad ha tenido en el control constitucional de la igualdad, los datos deben interpretarse con la prudencia propia de quien traduce en datos cuantitativos categorías cualitativas; y, siempre, teniendo en cuenta que la aplicabilidad de los componentes de necesidad, en sentido estricto y en el uso riguroso del principio de proporcionalidad, sólo sería aplicable si el supuesto de examen superara la fase de idoneidad. Es decir, que en todos aquellos casos en los que el TC determina que la medida diferenciadora no supera el examen de idoneidad, no sería preciso continuar con el análisis de la constitucionalidad ejecutando las subsiguientes fases de necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Y así hace en una minoría de casos⁴⁹⁰. Minoría, porque dada la presunción de legitimidad constitucional del poder legislativo, la mayoría de los casos superan el requisito de la idoneidad terminando en declaraciones de constitucionalidad; y, porque en aquellos casos en los que opera algún componente de diferenciación sospechoso de discriminación se aplicará un examen de mayor rigor que llevará de suyo la mayor argumentación, incluida la examinación del componente necesidad dentro de los parámetros y con el limitado alcance que ya se ha señalado⁴⁹¹. Y, además, ello sin perjuicio de que el TC lo haga discrecionalmente cuando considere que a mayor abundamiento debe argumentar más profusamente su rechazo de la medida diferenciadora. De hecho, es habitual que profundice más en el componente del juicio necesidad cuando va a rechazar la medida por inconstitucional (inadecuada y/o innecesaria) que cuando ésta es adecuada, necesaria, proporcionada y, por tanto, constitucional⁴⁹².

Sin embargo, el TC no suele extenderse en este componente del juicio y pasa por encima de él, afirmando que no hay evidencia de alternativas menos

⁴⁹⁰ Por ejemplo, en la STC 128/1994 de 5 de mayo (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 949, 1397, 1777 y 2891/1992, 962, 2274, 2293, 2432, 2433, 2434 y 3066/1993, 189, 190, 191, 341, 455, 456 y 488/1994), FJ 4.

⁴⁹¹ Aunque la aplicación del elemento del juicio de necesidad no se produce sólo y exclusivamente, ni necesariamente en este tipo de casos donde el escrutinio es mayor, podemos citar como ejemplo, la STC 63/2011 de 16 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 6191/2001), FJ 5, aplicando el elemento de diferenciación "edad". También, aquellas resoluciones posteriores que la reproducen: STC 79/2011 de 6 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 12/2005), FJ 4; STC 117/2011 de 4 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 6725/2009), FJ 5; STC 161/2011 de 19 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 251/2005), FJ 4; y, la STC 41/2015 de 2 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 2285/2013), FJ 4.

⁴⁹² *Vid.* la Tabla número 2 "Sobre aplicación de los componentes del juicio" y la relación de sentencias sistematizadas en la parte final de este epígrafe. Sirva como ejemplo, por todas, la STC 61/2013 de 14 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 5862/2003), FJ 6.

lesivas o corroborando la decisión del legislador⁴⁹³. De este modo, opta por una fórmula de autocontención que prioriza la racionalidad de la medida diferenciadora y la garantía de efectos no excesivos.

Así las cosas, puede afirmarse que el TC utiliza el componente del juicio de necesidad de forma limitada en base a tres factores de análisis: 1) la cualidad de “imprescindible” de la medida diferenciadora; 2) su “menor onerosidad” en relación con otras medidas con las cuales comparar los costos; y, 3) la “proporción y el no exceso de los efectos”, es decir, la constatación de que sean más beneficiosos que perjudiciales, lo que ampararía su necesidad, siendo este último factor convergente con el examen de la proporcionalidad en sentido estricto de la medida, lo que conlleva a una absorción del componente de necesidad por el componente del juicio “proporcionalidad en sentido estricto”. La medida devendría tácitamente imprescindible y necesaria por producir efectos mínimos, proporcionados y soportables a juicio del TC para lograr el fin legítimo propuesto por el legislador, sin necesidad de afirmar categóricamente su necesidad.

A continuación, se realiza un breve repaso a la casuística del TC que conforma y decanta este componente del juicio en el control de constitucionalidad de las normas a partir del principio de igualdad⁴⁹⁴. El primer caso en el que encontramos una aplicación somera pero evidente del estadio de la necesidad es la STC 115/1987 de 7 de julio (recurso de inconstitucionalidad 880/1985). El FJ 4 de la citada sentencia decreta que el propósito legítimo de

⁴⁹³ Como el propio TC ha declarado en la STC 55/1996 de 28 de marzo (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 961/1994, 1125/1995 y 2736/1995), FJ 6: “La posición constitucional del legislador (...) obliga a que la aplicación del principio de proporcionalidad para controlar constitucionalmente sus decisiones deba tener lugar de forma y con intensidad cualitativamente distinta a las aplicadas a los órganos encargados de interpretar y aplicar las leyes. (...) el legislador no se limita a ejecutar o aplicar la Constitución, sino que, dentro del marco que ésta traza, adopta libremente las opciones políticas que en cada momento estima más oportunas. En efecto, a diferencia de lo que sucede respecto de los órganos que tienen encomendada la tarea de interpretar y aplicar las leyes, el legislador, (...), carece, obviamente, de la guía de una tabla precisa que relacione unívocamente medios y objetivos, (...)”. Esto implica que la intensidad del examen de la necesidad de las medidas es menor cuando el operador del derecho cuya actuación se cuestiona es el poder legislativo (creador de derecho) y no los meros aplicadores del derecho (órganos ejecutivos, administrativos y poder judicial). En los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad opera el principio de autocontención del TC (*self-restraint*) ante la actuación del legislador y del máximo respeto al principio democrático y al margen de apreciación del poder legislativo. *Vid.* GONZÁLEZ BEILFUSS, M., *ob. cit.*, pp. 50-52.

⁴⁹⁴ Para unas consideraciones más generales sobre la aplicación del elemento del juicio necesidad por el TC, es decir, no centradas en la casuística de la igualdad, objeto de este trabajo, *cfr.* GONZÁLEZ BEILFUSS, M., *ob. cit.*, pp. 103-108.

“garantizar la seguridad nacional, el orden público y los derechos y libertades de los españoles” puede lograrse también de forma adecuada mediante la actuación judicial y la valoración de los intereses del caso concreto, por lo que considera que la medida no es necesaria y resuelve la inconstitucionalidad del precepto⁴⁹⁵. Declarando la constitucionalidad por no existir evidencias de alternativas menos gravosas conforme a la racionalidad de la ley, la STC 55/1990 de 28 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 487/1986, 158/1987, 495/1987 y 510/1987), sobre las reglas procesales de competencia diferentes que rigen para los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado⁴⁹⁶. Y, mencionando a la necesidad y la evitación de resultados especialmente gravosos o desmedidos, como parte del enjuiciamiento, pero sin incidir en este examen, es decir, apoyando la constitucionalidad en la razonabilidad de evitar con la medida graves perjuicios para la Hacienda Pública y en la proporción de los efectos, la STC 76/1990 de 26 de abril (recurso de inconstitucionalidad 695/1985) en relación con determinados preceptos de la Ley 10/1985, de 26 de abril, de modificación parcial de la Ley General Tributaria⁴⁹⁷.

Un caso de medida necesaria e imprescindible, encontramos por ejemplo en la STC 6/1991 de 15 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 1628/1989) sobre la expropiación por razones de utilidad pública e interés social de los Bancos y otras Sociedades que componen el grupo "Rumasa, Sociedad Anónima"⁴⁹⁸. En lo que concierne a la necesidad de la medida, el TC señala que está implícita en la comprobación de la concurrencia de la *causa expropiandi*, así: “(...) el control de la *causa expropiandi* requiere y supone el examen de la necesidad de ocupación o adquisición e implícitamente el de la proporcionalidad de la ocupación y adquisición de esos derechos.”⁴⁹⁹ A esto hay que añadir, por la especialidad que presenta el derecho de expropiación en cuanto a límite del

⁴⁹⁵ STC 115/1987 de 7 de julio (recurso de inconstitucionalidad 880/1985), FJ 4.

⁴⁹⁶ STC 55/1990 de 28 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 487/1986, 158/1987, 495/1987 y 510/1987), FJ 6; sobre el art. 8.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (BOE núm. 63 de 14 de marzo de 1986).

⁴⁹⁷ Ley 10/1985, de 26 de abril, de modificación parcial de la Ley General Tributaria (BOE núm. 101 de 27 de abril; disposición derogada), y resolviendo sobre ella, la STC 76/1990 de 26 de abril (recurso de inconstitucionalidad 695/1985), FJ 9, A).

⁴⁹⁸ Arts. 1 y 2 de la Ley 7/1983, de 29 de junio, sobre expropiación por razones de utilidad pública e interés social de los Bancos y otras Sociedades que componen el grupo "Rumasa, Sociedad Anónima" (Real Decreto-ley 2/1983, de 23 de febrero, BOE núm. 155 de 30 de junio de 1983).

⁴⁹⁹ STC 6/1991 de 15 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 1628/1989), FJ 10, párrafo 8º.

derecho a la propiedad de las personas (art. 33.3 CE), que la propia excepcionalidad de la técnica legislativa utilizada y la función social que persigue, garantiza la existencia de una necesidad que justifica la ocupación proporcionada de los bienes y derechos en los que concurre sin mayor explicación, lo que también contribuye a la justificación de la diferencia.⁵⁰⁰ No existe necesidad, en cambio, al no existir excepcionalidad ni objetividad en la singularidad de la ley en la muy posterior STC 122/2016 de 23 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 451/2015)⁵⁰¹. Otro ejemplo donde es más evidente la aplicación del subprincipio de necesidad en torno a la cualidad de imprescindible de la medida, lo encontramos en la STC 84/1992 de 28 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 187/1992)⁵⁰². En esta sentencia el TC hace una especie del juicio de necesidad valorando que es la medida menos gravosa, que no produce efectos desproporcionados y que se hace en pro de la tutela judicial efectiva del condenado. El contexto de aplicación de la necesidad es el uso del principio de proporcionalidad en toda su extensión. Es curioso, porque lo que parecía una simple búsqueda de la justificación objetiva y razonable, se convierte en una aplicación del juicio de igualdad en todos sus estadios: posiciones jurídicas contrapuestas (solventes frente a los no solventes); como finalidad legítima, el derecho de acceso a los recursos, sustentada constitucionalmente en la tutela judicial efectiva (art. 24 CE); adecuación de la medida al fin, que se da por supuesta; juicio de necesidad eligiendo la medida menos gravosa como imprescindible; y, proporcionalidad de los efectos salvando el art. 24 CE. No hay ponderación explícita, pero la igualdad procesal se limita en favor de la tutela judicial efectiva de una de las partes. En la misma línea la STC 206/1993 de 17 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 2747/1990). De igual modo, en este caso y en el contexto de la aplicación del juicio de proporcionalidad completo, se analizan otras posibles medidas también adecuadas, pero según el TC más gravosas, considerando que la adoptada es la menos grave y la más proporcionada⁵⁰³. En la STC 55/1994 de 24 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 2270/1991), el TC analiza la necesidad de la medida desde la perspectiva de refutar inadecuadas las otras posibles medidas que ofrecen las

⁵⁰⁰ STC 6/1991 de 15 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 1628/1989), FJ 10, párrafo 9º.

⁵⁰¹ STC 122/2016 de 23 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 451/2015), FFJJ 5 y 6.

⁵⁰² STC 9/1983 de 25 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 222/1982), *leading case* en materia de trato jurídico diferente en la interposición y regulación de recursos judiciales.

⁵⁰³ STC 206/1993 de 17 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 2747/1990), FJ 4.

partes concurrentes en el proceso para proteger a los menores de edad sin privarles de su posibilidad de contratar.⁵⁰⁴

En otra ocasión en la que está en juego una norma de derecho transitorio, el TC considera la medida cuestionada como la menos gravosa de todas las posibles haciendo hincapié en su transitoriedad y provisionalidad. Así sucede en la STC 73/1994 de 3 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 2222/1990)⁵⁰⁵.

El último caso de la década de los noventa que aplica el principio de forma apreciable es la STC 146/1994 de 12 de mayo (recursos acumulados de inconstitucionalidad 1791, 2091 y 2132/1989, 645 y 2282/1990 y 636/1991). Esta resolución, respecto a la norma que regula los límites deducibles de los contratos celebrados entre la unidad familiar en el caso de que se opte por la tributación separada en el IRPF, se adentra en la necesidad del límite concluyendo que “el precepto impugnado va más allá de lo necesario”⁵⁰⁶.

A partir de aquí no encontramos más alusiones al componente del juicio “necesidad” hasta el año 2004; lo que es paradigmático, pues, en el segundo lustro se afianza el uso formal de la proporcionalidad a través de recursos de amparo⁵⁰⁷ y el empleo de la proporcionalidad en sentido estricto de la medida no falta en ninguna de las resoluciones. A partir de esta fecha y con el juicio de igualdad ya estandarizado, podemos sistematizar el uso de la necesidad en básicamente dos grupos de sentencias: primero, aquellas que afirman categóricamente que las medidas de tratamiento jurídico diferente son necesarias y que concluyen en una superación del examen de constitucionalidad. Segundo, las que se detienen en aplicar el componente del juicio necesidad de forma más

⁵⁰⁴ STC 55/1994 de 24 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 2270/1991), FJ 2.

⁵⁰⁵ STC 73/1994 de 3 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 2222/1990), FJ 7, en relación con la Disposición transitoria cuarta de la Ley 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (BOE núm. 63 de 14 de marzo de 1986).

⁵⁰⁶ STC 146/1994 de 12 de mayo (recursos acumulados de inconstitucionalidad 1791, 2091 y 2132/1989, 645 y 2282/1990 y 636/1991), FJ 6, A9, párrafo 3º.

⁵⁰⁷ STC 66/1995 de 8 de mayo (recurso de amparo 1693/1992), sobre el derecho de reunión; STC 55/1996 de 28 de marzo (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 961/1994, 1125/1995 y 2736/1995), cuestionando algunos preceptos de la Ley Orgánica 8/1984, de 26 de diciembre, por la que se regula el régimen de recursos en caso de objeción de conciencia, su régimen penal, y se deroga el art. 45 de la LOTC 2/1979, de 3 de octubre, (BOE núm. 311 de 28 de diciembre de 1984) por posible conculcación de los arts. 1.1, 9.3 y 10.1 CE; y, STC 207/1996 de 16 de diciembre (recurso de amparo 1789/1996), relativa a los derechos de integridad física e integridad moral.

o menos detallada para terminar resolviendo que no se supera este estadio, lo que trae de suyo la declaración de inconstitucionalidad de la medida.

Entre el primer grupo, encontramos: la STC 112/2006 de 5 de abril (recurso de inconstitucionalidad 3967/1997), caso sobre la posible discriminación entre las televisiones de pago por consumo y aquellas de acceso libre al permitir la medida diferenciadora que sólo las segundas pudieran llevar a cabo la explotación audiovisual de los derechos sobre acontecimientos y competiciones deportivas⁵⁰⁸; la STC 19/2011 de 3 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 270/2008), sobre el aumento de escaños en las elecciones autonómicas de Castilla y La Mancha que repercute sólo en las circunscripciones electorales de Toledo y Guadalajara⁵⁰⁹; la STC 45/2014 de 7 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 6589/2011), sobre la exigencia de previa inscripción registral de la pareja de hecho o su constitución en documento público para el reconocimiento de la pensión de viudedad, y en el mismo sentido y reproduciendo sus argumentos, la STC 51/2014 de 7 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 7142/2013) y la STC 60/2014 de 5 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 6487/2011)⁵¹⁰. Y, la STC 151/2017 de 21 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 5210/2014), sobre las diferencias entre los concejales adscritos y los no adscritos en relación con las minorías específicas exigidas para la votación de la moción de censura⁵¹¹.

En el segundo grupo se ubica, argumentando que existen medidas alternativas que conllevan efectos menos gravosos: la STC 130/2009 de 1 de junio (cuestiones de inconstitucionalidad 7514/2005, 7515/2005, 7885/2005 y 7557/2006), enjuiciamiento sobre la posible discriminación de la convocatoria de pruebas restringidas para acceder a la condición de secretario o interventor de las entidades locales de Navarra⁵¹²; la STC 120/2010 de 24 de noviembre (cuestión interna de inconstitucionalidad 5085/2009), caso sobre la inconstitucionalidad de los preceptos legales que excluyen al personal del Cuerpo Nacional de Policía no integrado en escalas funcionariales del proceso de elección de representantes en

⁵⁰⁸ STC 112/2006 de 5 de abril (recurso de inconstitucionalidad 3967/1997), FJ 6.

⁵⁰⁹ STC 19/2011 de 3 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 270/2008), FJ 9.

⁵¹⁰ STC 45/2014 de 7 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 6589/2011), FJ 2; STC 51/2014 de 7 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 7142/2013), FJ 3; y, la STC 60/2014 de 5 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 6487/2011), FJ 3.

⁵¹¹ STC 151/2017 de 21 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 5210/2014), FJ 7, en aplicación del art. 23.2 CE como canon de control de la constitucionalidad.

⁵¹² STC 130/2009 de 1 de junio (cuestiones de inconstitucionalidad 7514/2005, 7515/2005, 7885/2005 y 7557/2006), FJ 5.

el Consejo Nacional de Policía⁵¹³; la STC 128/2010 de 29 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 933/2008), que enjuicia la desigualdad entre las personas trabajadoras en activo de una empresa, a quienes se les permite la representación en los órganos competentes, y a los partícipes en suspenso (jubilación, excedencia, etc.), a quienes no se les permite, asegurando que existen medidas menos gravosas que no recoge⁵¹⁴; la STC 171/2012 de 4 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 311/2003), partiendo de una presunción de inconstitucionalidad sobre la obligación del viudo o viuda usufructuaria de mantener a la descendencia común, pero no a la del causahabiente⁵¹⁵; la STC 61/2013 de 14 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 5862/2003), relativa a la norma que determina los períodos de cotización de las prestaciones de Seguridad Social computando exclusivamente las horas trabajadas, en perjuicio de las trabajadoras a tiempo parcial⁵¹⁶. Y, por último, destacamos la STC 134/2018 de 13 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 5462/2017), sobre la constitucionalidad de algunos preceptos de la Ley 9/2017, de 3 de agosto, de regulación de las corridas de toros y de protección de los animales en las Illes Balears⁵¹⁷, que regulan la lidia del toro en términos no conformes con la normativa estatal. En este caso y en el contexto de la igualdad en el territorio y de las condiciones básicas de igualdad, el TC entiende que la medida es idónea y adecuada, pero no la menos restrictiva, pues la cercanía o proximidad del lugar desde el que se trae el animal no tiene por qué ser el único parámetro relevante que evite el sufrimiento del mismo ni el que lo haga sufrir menos. Puede haber otras formas de trasladar al animal u otros criterios más idóneos y menos perjudiciales para lograr el mismo fin. Cuando el TC se refiere a menos perjudiciales lo hace respecto a dos variables: 1), el menor sufrimiento del animal y 2) “efectos menos restrictivos o distorsionadores de la actividad económica”⁵¹⁸.

Entre la casuística del segundo grupo también encontramos jurisprudencia que después de decretar la irrazonabilidad de la medida por no

⁵¹³ STC 120/2010 de 24 de noviembre (cuestión interna de inconstitucionalidad 5085/2009), FJ 5.

⁵¹⁴ STC 128/2010 de 29 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 933/2008), FJ 6.

⁵¹⁵ STC 171/2012 de 4 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 311/2003), FJ 5.

⁵¹⁶ STC 61/2013 de 14 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 5862/2003), FJ 6.

⁵¹⁷ Ley 9/2017, de 3 de agosto, de regulación de las corridas de toros y de protección de los animales en las Illes Balears (BOE núm. 223 de 15 de septiembre de 2017).

⁵¹⁸ STC 134/2018 de 13 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 5462/2017), FJ 8, ii), párrafo 1º.

ser adecuada al logro del fin legítimo, se detiene a examinar la falta de necesidad o el carácter no imprescindible de la medida. Así: la STC 179/2004 de 21 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2885/2001), sobre la prohibición de que los militares ejerzan la acusación particular y la acción civil, cuando existe con la persona inculpada una relación jerárquica de subordinación⁵¹⁹; la STC 63/2011 de 16 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 6191/2001), donde se cuestiona la existencia de una discriminación por razón de edad, al prohibirse a los farmacéuticos mayores de 65 años instalar una nueva farmacia⁵²⁰, y reproduciendo sus argumentos, la STC 79/2011 de 6 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 12/2005)⁵²¹, la STC 117/2011 de 4 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 6725/2009)⁵²², la STC 161/2011 de 19 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 251/2005)⁵²³ y la STC 41/2015 de 2 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 2285/2013)⁵²⁴.

III. PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO

1. DEFINICIÓN SINTÉTICA

El TC ha tratado con cierta confusión el contenido dogmático de este subprincipio⁵²⁵, utilizando fórmulas abiertas y tendentes a asegurar la valoración específica del caso concreto. Además, ha definido de forma diversa este principio, exigiendo que la medida sea “proporcionada o equilibrada por derivarse de la misma más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto”⁵²⁶; incidiendo en otras ocasiones en el presupuesto

⁵¹⁹ STC 179/2004 de 21 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2885/2001), FJ 8.

⁵²⁰ STC 63/2011 de 16 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 6191/2001), FJ 5.

⁵²¹ STC 79/2011 de 6 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 12/2005), FJ 4.

⁵²² STC 117/2011 de 4 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 6725/2009), FJ 5.

⁵²³ STC 161/2011 de 19 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 251/2005), FJ 4.

⁵²⁴ STC 41/2015 de 2 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 2285/2013), FJ 4.

⁵²⁵ GONZÁLEZ BEILFUSS, M., *El principio de proporcionalidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2015, p. 109.

⁵²⁶ STC 66/1995 de 8 de mayo (recurso de amparo 1693/1992), FJ 5, párrafo 1º.

de los “efectos no gravosos”⁵²⁷, rechazando como proporcionados los “efectos excluyentes”⁵²⁸ o “exclusiones injustificadas” de algún derecho para un colectivo⁵²⁹; y profundizando otras veces en la “relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido”⁵³⁰, adjetivando incluso a la proporcionalidad como “razonable relación entre medios y fines”⁵³¹ y confundiendo, al definir en iguales términos, el contenido de la necesidad y el de la proporcionalidad en sentido estricto⁵³². Todo esto hace complejo el análisis jurisprudencial en sede de igualdad, aconsejando la toma en consideración de al menos dos factores de análisis: la valoración del impacto de los efectos de la medida y la ponderación de bienes constitucionales enfrentados.

En el control de constitucionalidad de las normas la proporcionalidad en sentido estricto exige una relación equilibrada (por adecuada y proporcional) entre los beneficios que se pretenden con la adopción de una medida limitativa de un derecho fundamental y la lesión que se provoca a ese derecho. Lleva implícita una ponderación entre los beneficios y desventajas que provoca la medida para el interés general y para la sociedad. Se trata de un juicio de resultados, que se mueve en el terreno de las consecuencias jurídicas de la adopción de la medida restrictiva⁵³³.

Cuando la adopción de la norma restrictiva enfrenta a dos bienes constitucionalmente protegidos la ponderación es evidente. En cambio, cuando hablamos de efectos y consecuencias jurídicas de la medida, la percepción puede ser diferente. Así sucede en relación con la igualdad, donde el derecho fundamental afectado es la propia igualdad y el examen de la proporcionalidad en sentido estricto se focaliza en evaluar los beneficios y perjuicios de la quiebra

⁵²⁷ STC 55/1990 de 28 de marzo (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 487/1986, 158, 495 y 510/1987), FJ 6; y, STC 76/1990 de 26 de abril (recurso de inconstitucionalidad 695/1985), FJ 9.A), 2º párrafo, apartado d).

⁵²⁸ STC 120/2012 de 24 de noviembre (cuestión interna de inconstitucionalidad 5085/2009), FFJJ 5 y 6.

⁵²⁹ STC 3/1993 de 14 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 231/1987), FJ 5.

⁵³⁰ STC 63/2011 de 16 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 6191/2001), FJ 3; STC 117/2011 de 4 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 6725/2009), FJ 4; STC 79/2011 de 6 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 12/2005), FJ 3).

⁵³¹ STC 75/1983 de 3 de agosto (cuestión de inconstitucionalidad 44/1982), FJ 3.

⁵³² STC 161/1997 de 2 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 4198/1996), FJ 12, párrafo 2º y STC 136/1999 de 20 de julio (recurso de amparo 5459/1997), FJ 22.

⁵³³ BARAK, A., *ob. cit.*, pp. 375 y 377.

del principio a través de la diferencia introducida por el legislador. La fase de proporcionalidad en sentido estricto no se percibe entonces como una ponderación o equilibrio entre las posiciones jurídicas enfrentadas, sino como un *examen sobre la gravedad o el impacto jurídico de la adopción de la medida*. Esto es, se trata de verificar que los efectos de la clasificación no son desmedidos ni especialmente gravosos para el interés general. En realidad, lo que subyace en la aplicación de la proporcionalidad en sentido estricto usando la igualdad como parámetro de constitucionalidad es una ponderación o un equilibrio entre la igualdad jurídica o formal que se sacrifica y la igualdad real que se persigue en el disfrute de algún derecho u opción legislativa, con la lesión de otros bienes jurídicos que podrían resultar excesivamente gravosos para salvar la constitucionalidad de la norma. Es decir, se trata de poner en un extremo de la balanza a la igualdad real y en otro extremo de la balanza a la igualdad formal, que quiebra para lograr la primera. Esta configuración es patente cuando el objetivo constitucional se concreta en el art. 9.2 CE (finalidad legítima *deseable*); no así, cuando la racionalidad se apoya en otros bienes constitucionales. Sin embargo, el silogismo es el mismo: el examen sobre gravedad de los efectos de la clasificación legislativa que supone una injerencia en la igualdad ya sea para lograr la igualdad material, ya sea para lograr otros propósitos constitucionales legítimos, que tienen su marco y encaje en el sistema de valores y principios constitucionales.

La actividad ponderativa es más evidente en los supuestos que hemos catalogado como *conflictivos* por incluir la posible lesión de otro derecho fundamental. En estos casos el derecho fundamental se involucra con la igualdad dada la naturaleza relacional de ésta, pudiendo resultar también lesionado. Tendremos que poner en un extremo de la balanza al derecho fundamental afectado junto a la igualdad formal y en el otro, la igualdad material o el propósito legítimo perseguido, para buscar el equilibrio de las ventajas y desventajas de la diferencia legislativa.

2. EVOLUCIÓN

La razonabilidad y la proporcionalidad son los dos componentes del juicio sobre los que pivota el examen de constitucionalidad que utiliza la igualdad como parámetro de control. Ya se ha referido en páginas anteriores que la jurisprudencia confunde y entremezcla el concepto de razonabilidad con el de

proporcionalidad, sobre todo en los primeros años de actividad del TC⁵³⁴. Esto es lógico si tenemos en cuenta que la razonabilidad de la ley (como el conjunto de componentes que permite sostener su existencia y razón de ser) ha existido en el ordenamiento jurídico desde que aparecen los sistemas normativos propios de los estados democráticos, formando parte del control de legalidad de las normas por parte de los operadores jurídicos⁵³⁵. Es decir, con carácter previo al control de constitucionalidad y a la incorporación del método estructurado de la proporcionalidad. Esto explica que el encargado del control de la constitucionalidad haya hecho uso de la expresión razonabilidad en un sentido amplio y multívoco, sobre todo en la primera década de actividad, hasta que paulatinamente se fue conformando un método aplicativo para el control de constitucionalidad de las leyes⁵³⁶.

Por ello, es fácil encontrar en la casuística del TC alusiones a la “razonable proporcionalidad” tanto como parte de la justificación que permita la diferencia a partir de diversos juicios de valor, como acento a la racionalidad y a la *ratio legis* de la norma. A medida que se avanza en la depuración y conformación de los componentes del juicio el significado de “lo razonable” evoluciona. Así, a partir de la década de los noventa, esta adjetivación de la proporcionalidad como “razonable” podría entenderse como la nota de atención del TC a la primera fase de aplicación de la proporcionalidad: lo “razonable” pondría el énfasis en la adecuación de la medida al fin; y la “proporcionalidad” en la exigencia de que los efectos de la clasificación legislativa no fueran excesivamente gravosos.

El deslinde de la razonabilidad y de la proporcionalidad no se produce tampoco de una forma contundente y radical, sino que también es fruto de una evolución en el uso de los términos primero, y, de la aplicación práctica de los mismos, después. Desde el momento en que el TC significa la necesidad de que el juicio de igualdad parta primero de una adecuación entre los medios y los fines que determina la *ratio legis* de la clasificación y, luego, en segundo lugar, exige

⁵³⁴ Por todas, la STC 3/1983 de 25 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 222/1982), FFJJ 4 y 5.

⁵³⁵ BARAK, A., *ob. cit.*, pp. 407-415.

⁵³⁶ El propio TC afirma en la STC 181/2000 de 29 de junio (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 3536/1996, 47/1997, 1115/1997, 2823/1997, 3249/1997, 3297/1997, 3556/1997, 3949/1997, 5175/1997, 402/1998), FJ 10, párrafo 5º: “(...) este Tribunal ha recurrido en ocasiones a cánones complementarios de enjuiciamiento, como lo es el de exigir que exista una justificación objetiva y razonable de la diferencia (...), y a pautas de general aplicación al legislador de los derechos fundamentales, como las que se derivan del principio de proporcionalidad y, más in extenso, de la necesaria adecuación entre las medidas adoptadas y los fines perseguidos.”

que los efectos no sean excesivamente gravosos, sino proporcionados al fin, está distinguiendo ambos componentes del juicio contraponiendo sus significados y clarificando su ámbito de actuación. Parece evidenciarse que, si bien durante una primera etapa (que puede ubicarse hasta la formulación formal del principio de proporcionalidad en 1995, pero particularmente en su primera década) el TC confunde intermitentemente la razonabilidad y la proporcionalidad, sin ofrecer un contenido no ya claro, sino simplemente acotado por medio de juicios valorativos; en la segunda etapa (ya entrada la década de los noventa) esa delimitación a través de los juicios evaluativos que permitan dotar de contenido al controvertido concepto es más evidente.

El hito lo marca el TC en la STC 76/1990 de 26 de abril (recurso de inconstitucionalidad 695/1985), en cuya fundamentación intenta recopilar y agrupar en un solo método la doctrina aplicable para determinar la licitud del tratamiento jurídico diferente, estableciendo una línea más definitoria en la comprensión de la razonabilidad y de la proporcionalidad con sustancia propia.

Esta sentencia, decía en su FJ 9.A), 2º párrafo:

“Sobre el alcance del principio de igualdad ante la Ley este Tribunal ha elaborado en numerosas Sentencias una matizada doctrina cuyos rasgos esenciales pueden resumirse como sigue:

- a) no toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del art. 14 de la Constitución, sino que dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable;
- b) el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de componentes diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional;
- c) el principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados;
- d) por último, para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin

pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos.”⁵³⁷

Un análisis detallado de la literalidad del texto de la STC 76/1990 pone de manifiesto el carácter aglutinador de la resolución y las diferentes fases a tener en cuenta en el juicio de igualdad. De un lado, recoge la doctrina de la justificación razonable, exigiendo que la diferencia entre situaciones jurídicas cuente con una justificación de este calado para poder ser admitida (apartado a); en segundo lugar, exige la necesidad de situaciones jurídicas contrapuestas y de un fundamento racional para distinguir ambas situaciones, esto es, un objetivo legítimo desde la perspectiva constitucional (apartado b); en tercer lugar, admite el tratamiento jurídico diferente siempre que no sea arbitrario, sino que se base en “criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados” (apartado c); para, a continuación, (apartado d) concretar el examen de esos “criterios o juicios de valor generalmente aceptados” en dos elementos⁵³⁸:

- Que las consecuencias jurídicas sean adecuadas y proporcionadas al fin.
- Que la relación entre la medida, el resultado y el fin, superen el examen constitucional de proporcionalidad.

De donde se desprende en una fase muy primaria (y que todavía no depura claramente la razonabilidad de la proporcionalidad en sentido amplio), que la admisión del tratamiento jurídico diferente exige un examen de adecuación (medidas adecuadas y proporcionadas al fin) y un examen de proporcionalidad (examen constitucional de proporcionalidad entre medios, fines y resultados, que

⁵³⁷ STC 76/1990 de 26 de abril (recurso de inconstitucionalidad 695/1985), FJ 9.A), 2º párrafo.

⁵³⁸ Estos elementos son ya reproducidos por la primera sentencia del TC que aborda el juicio de igualdad en España en el control de constitucionalidad de las normas: la tantas veces citada STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1981). Como elemento común en la doctrina de ambas sentencias se puede apuntar la necesidad de aglutinar los elementos del juicio utilizados en el canon de control de constitucionalidad de las normas usando la igualdad como parámetro. Como distintivo, el hecho de que la STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1981) recopila y copia el enjuiciamiento del TEDH para ofrecer una respuesta fundada; mientras que la STC 76/1990 de 26 de abril (recurso de inconstitucionalidad 695/1985) intenta aunar la metodología jurídica del propio TC en cuatro apartados que se superponen y que, aun pareciéndose, se desmarcan de lo preceptuado en la primera resolución. Y es que, aunque la STC 22/1981 pueda parecer a simple vista que sienta una doctrina muy clara, no deja de ser la primera resolución en estas lindes de un Órgano al que todavía le queda mucho por experimentar.

entendemos como la aplicación en toda su extensión del test alemán de proporcionalidad, aunque el TC nunca señale el origen de esta técnica). Es cierto que el texto no filtra la razonabilidad de la proporcionalidad y que más bien las adultera, pero su acierto viene en sentar el germen de la dualidad de exámenes entre un primer estadio de adecuación y un segundo estadio de proporcionalidad en sentido estricto. Habrá que seguir avanzando en el tiempo y en la casuística para ir dotando de contenido cada una de esas dos fases.

En los años sucesivos, la idea de proporcionalidad se separa gradualmente de la idea de razonabilidad, centrándose sobre todo en los efectos que la medida diferenciadora provoca. A medida que los años avanzan la calificación de “razonable” y “proporcionado” va a ir adquiriendo una entidad diferente y un sustrato analítico distinto, que incluso podría apuntar a dos exámenes absolutamente autónomos: de un lado, la razonabilidad como adecuación; de otro lado, la proporcionalidad como el equilibrio entre la igualdad jurídica o formal que se sacrifica y la igualdad real que se persigue en el disfrute de algún derecho, con la lesión de otros bienes jurídicos que podrían resultar excesivamente gravosos para salvar la constitucionalidad de la norma. En esta consideración, una medida diferenciadora podría ser razonable y no proporcionada; y, de igual modo, proporcionada y no razonable (por no adecuarse al objetivo constitucional prefijado). En cualquier caso, a pesar de la autonomía de los razonamientos, para la declaración de constitucionalidad de la norma, ambos exámenes deberían estar superados.

De cualquier modo, no faltan algunos ejemplos de medidas razonables por adecuadas, que no son proporcionadas⁵³⁹. En sentido contrario, esto es, cuando se demuestra que una medida no es razonable, el TC no tiene por qué adentrarse en el examen de proporcionalidad⁵⁴⁰, pues la medida deviene ya en sí misma

⁵³⁹ Así, en la primera década, la STC 19/1987 de 17 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 665/1984), FJ 5, donde la posibilidad de imposición de tipos impositivos por las Haciendas Locales se revela adecuada a la finalidad de adaptar la realidad municipal existente al sistema de los impuestos dentro de su autonomía (arts. 137 y 142 CE), pero provoca un efecto desmedido como es el quebranto de la reserva de ley.

⁵⁴⁰ Por ejemplo, en la STC 125/2003 de 19 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 5105/1997), caso sobre la posible discriminación y conculcación del art. 14 CE al establecer el precepto impugnado la pérdida del derecho de pensión de viudedad por el mero hecho de la convivencia *more uxorio* con otra persona en el caso de que el cónyuge supérstite esté divorciado, separado legalmente o con matrimonio anulado; no así en el caso de que el cónyuge supérstite que viva con otra persona y no hubiera formalizado su separación o divorcio, en cuyo caso no pierde su derecho de pensión a pesar de convivir maritalmente con otra persona. El TC admite el estado de necesidad de la persona viuda como finalidad legítima, pero resuelve que el elemento diferenciador no es objetivo ni razonable por no guardar relación con el fundamento

inconstitucional; sin embargo, lo hace a menudo a los meros efectos de profundizar en sus argumentos de inconstitucionalidad, para apostillar que tampoco es una medida proporcionada⁵⁴¹. Igual sucede cuando se supera el examen de idoneidad, pero no el de necesidad, lo que tampoco es muy frecuente dado el uso que se hace de la necesidad⁵⁴². Teniendo en cuenta que las sentencias en las que el TC ha declarado la inconstitucionalidad de la medida diferenciadora son minoritarias, los casos en los que no se adentra son aquellos en los que ha quedado muy clara la falta de legitimidad constitucional desde los inicios, por ejemplo, por constatar que no existe una finalidad legítima porque el objetivo perseguido por la medida es un fin preconstitucional o carece de fundamento constitucional⁵⁴³; o, porque el trato jurídico diferente que introduce la norma no respeta el orden competencial⁵⁴⁴; o, por la escasa relevancia constitucional del objeto de examen en el caso concreto⁵⁴⁵. Lo usual es que el TC a la declaración de inidoneidad de la medida le sume la afirmación (o, el examen pormenorizado -

constitucional de la finalidad legítima. Es decir, no se supera el examen de razonabilidad, por lo que no aplica más elementos del juicio. *Vid.* FJ 6.

⁵⁴¹ Por ejemplo, la STC 179/2004 de 21 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2885/2001), caso sobre la prohibición de que los militares ejerzan la acusación particular y la acción civil, cuando existe con el inculpado una relación jerárquica de subordinación, donde a pesar de determinar la no adecuación de la medida al fin, se continúa con el examen de proporcionalidad en sentido estricto, declarando que la medida es innecesaria y produce efectos excesivos al lesionar el art. 24 CE. *Vid.* FFJJ 5 y 8.

⁵⁴² STC 134/2018 de 13 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 5462/2017), sobre la constitucionalidad de algunos preceptos de la Ley 9/2017, de 3 de agosto, de regulación de las corridas de toros y de protección de los animales en las Illes Balears, caso en que no se ahonda en la proporcionalidad en sentido estricto porque las medidas se acreditan como innecesarias.

⁵⁴³ STC 340/1993 de 16 de noviembre (cuestiones acumuladas de inconstitucionalidad 1658/1988, 1254/1990, 1270/1990, 1329/1990 y 2631/1991), FJ 4. En términos parecidos, por faltar el elemento objetivo de diferenciación y carecer de fundamento racional, la STC 128/1994 de 5 de mayo (cuestiones acumuladas de inconstitucionalidad 949/1992, 1397/1992, 1777/1992, 2891/1992, 962/1993, 2274/1993, 2293/1993, 2432/1993, 2433/1993, 2434/1993, 3066/1993, 189/1994, 190/1994, 191/1994, 341/1994, 455/1994, 456/1994 y 488/1994), FJ 8. Y, en la STC 134/1996 de 22 de julio (recurso de inconstitucionalidad 1054/1994), FFJJ 6 y 7, por carecer de una finalidad legítima.

⁵⁴⁴ STC 196/1996 de 28 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 1739/1989), FJ 3, párrafos 3º y 4º.

⁵⁴⁵ STC 45/2018 de 26 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 818/2017), FJ 5. Este caso se ubica en el grupo de sentencias que abordan el tema de las leyes singulares. El juicio de igualdad se agota porque el TC determina que no existe finalidad legítima que sustente el resto del examen, así que no prosigue con el examen de constitucionalidad.

según el elemento de diferenciación y el caso⁵⁴⁶-) de la desproporcionalidad de los efectos⁵⁴⁷.

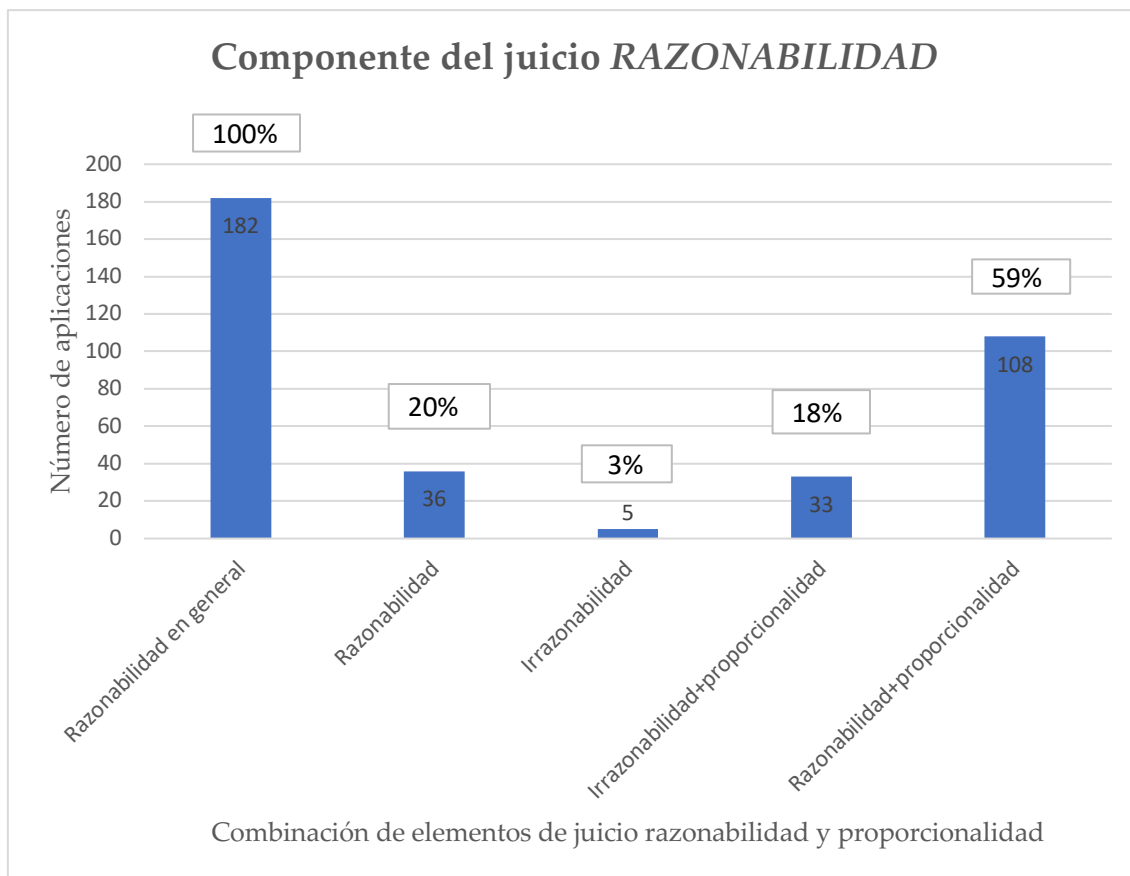
Lo planteamos ahora en términos cuantitativos para tener una panorámica general de la combinación y preeminencia de ambos componentes del juicio.

Del cómputo global de sentencias, el 52% de los enjuiciamientos de igualdad (182) aplican el componente del juicio “razonabilidad”⁵⁴⁸. Dentro de ese 52%, cerca de un 20% decretan la adecuación de la medida al fin legítimo y concluyen con una declaración de constitucionalidad sin aplicar más componentes del juicio. Alrededor del 21% decretan la no adecuación de la medida al fin, es decir, la no razonabilidad y, por ende, la no constitucionalidad de la medida. El citado 21% incorpora tanto casos que agotan el juicio de igualdad sin entrar a hacer consideraciones sobre la proporcionalidad en sentido estricto al determinar la inadecuación de la medida (3%), como supuestos que inciden a mayor abundamiento en los efectos desproporcionados que provoca la clasificación legislativa, aunque esta carezca de razonabilidad (18%). Por su parte, el 59% restante de casos que aplican el componente del juicio razonabilidad, resultando en la superación de éste, avanzan hacia la aplicación del componente del juicio proporcionalidad en sentido estricto. Gráficamente:

⁵⁴⁶ Muestra de esto, el *leading case cit. supra* donde la clasificación legislativa se basa en el elemento “sexo”. STC 3/1993 de 14 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 231/1987), FJ 4.

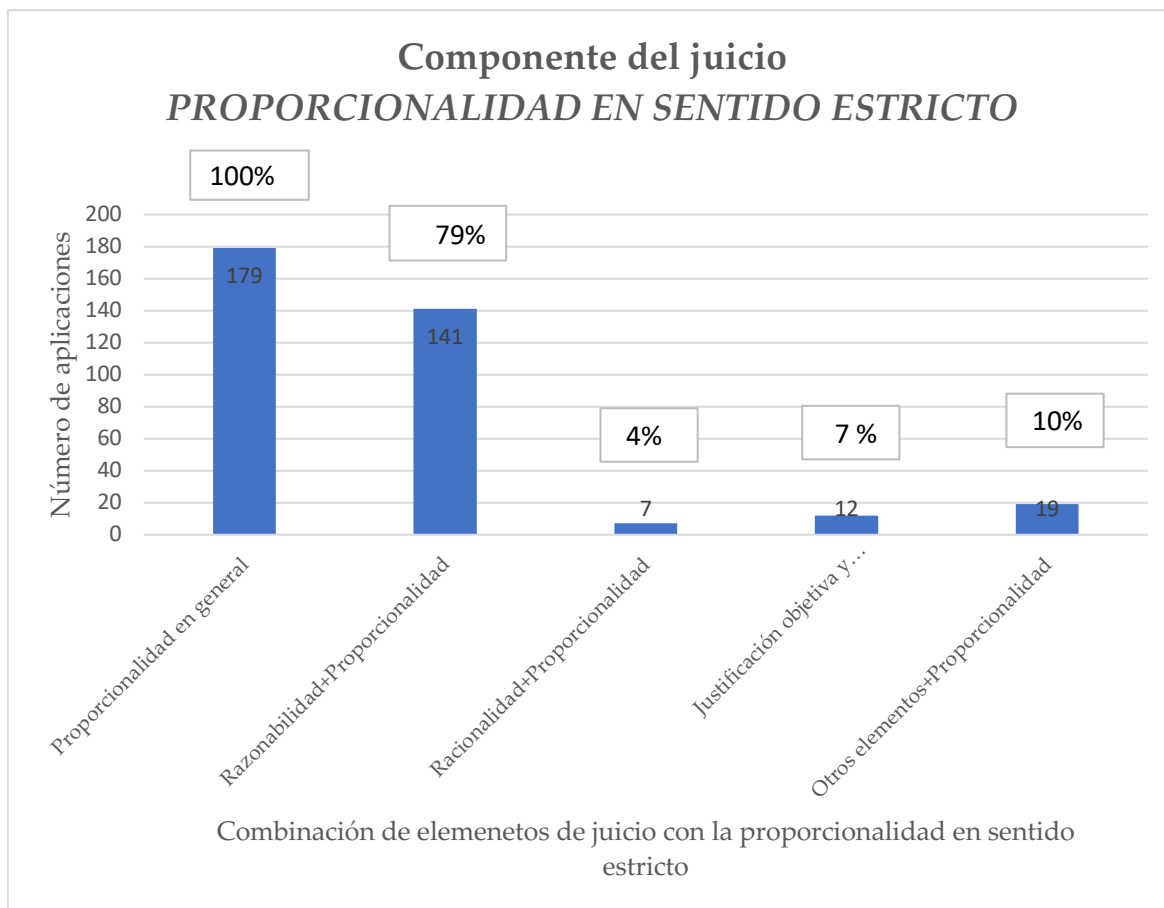
⁵⁴⁷ STC 72/1994 de 3 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 1494/1988), FFJJ 5 y 6; STC 146/1994 de 12 de mayo (recursos acumulados de inconstitucionalidad 1791, 2091 y 2132/1989, 645 y 2282/1990 y 636/1991), FJ 6, A), párrafo 3º; y, STC 46/2000 de 14 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 2876/1994), FFJJ 7 y 8.

⁵⁴⁸ *Vid.* Gráfica 2.1. Aplicabilidad de los elementos del juicio. Y, Tabla número 2 “Sobre aplicación de los componentes del juicio de igualdad”, disponible en los *Anexos*.



Gráfica número 6.2. Aplicación del componente del juicio “razonabilidad” en relación con componente del juicio “proporcionalidad en sentido estricto”
Elaboración propia

En lo que respecta a la “*proporcionalidad en sentido estricto*”, la citan el 70% y la aplican aproximadamente el 52% del cómputo global de enjuiciamientos de igualdad (el 7% ponderando bienes constitucionales etiquetados como *conflictivos* o *deseables*, y el 45% examinando el impacto de los efectos de la medida diferenciadora). Dentro de ese 52%, aproximadamente en un 79% se aplica la ponderación después del juicio de razonabilidad, mientras que el 26% restante tiene lugar en casos en los que se menciona, pero no se aplica el juicio de razonabilidad, o donde se parte directamente del examen de racionalidad dentro de las motivaciones pertinentes de la justificación objetiva y razonable (como sucede en el 7% de los casos); en combinación con el examen de racionalidad, sin aplicar otros componentes del juicio (4% de los enjuiciamientos); o, en relación a otros criterios argumentativos o particularidades del caso (un 10% de los supuestos). De forma gráfica:



Gráfica número 6.3. Aplicación del componente del juicio “proporcionalidad en sentido estricto” en relación con otros componentes del juicio
Elaboración propia

Significar que podríamos estar ante dos exámenes independientes (de un lado, razonabilidad y, de otro, proporcionalidad en sentido estricto) es una posibilidad nada despreciable a la hora de configurar la existencia de un juicio de igualdad autónomo por parte del TC español, que tuviese su propia configuración al margen del test alemán de proporcionalidad⁵⁴⁹ o de la racionalidad, razonabilidad intrínseca o razonabilidad extrínseca italiana⁵⁵⁰. Sin embargo, ambos componentes del juicio actúan de forma combinada y complementaria. La proporcionalidad en sentido estricto es el estadio final evaluativo de toda una serie de consideraciones previas donde su ubica la razonabilidad, sin perjuicio de que se aluda a la ponderación en fases previas o se combine de forma desordenada con otros componentes del juicio en el caso

⁵⁴⁹ Vid., BERNAL PULIDO, C., *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

⁵⁵⁰ Vid., MORRONE, A., *Il custode della regionevolezza*, Giuffrè Editore, Milano, 2005.

concreto⁵⁵¹. El ensamble de ambos análisis presenta un tipo de control de constitucionalidad específico de la clasificación legislativa, fruto de la absorción de técnicas del derecho comparado y de la evolución dinámica de la jurisprudencia constitucional española.

En resumidas cuentas, la acotación conceptual de la razonabilidad y la proporcionalidad como componentes del juicio independientes que coadyuvan a una misma declaración sobre la constitucionalidad se produce en la década de los noventa, coincidiendo con el auge de la proporcionalidad alemana en España y la canonización del principio como método de resolución de los conflictos entre derechos fundamentales, que se produce precisamente en los años 1995 y 1996⁵⁵². La evolución del juicio de igualdad y la concreción de la proporcionalidad en esta sede de control de la constitucionalidad, caminan paralelamente y se nutren en la formación del sistema que caprichosa o contingentemente (a través de la utilización de técnicas del derecho comparado, o, en función de la necesidad a través de la experimentación) ha ido conformando el TC.

Como referentes de los años noventa en los que podemos sustentar las afirmaciones previas sobre el deslinde de la razonabilidad y la proporcionalidad en sentido estricto cabrían citar cualesquiera de las resoluciones que aplican el examen de proporcionalidad de los efectos que provoca la medida diferenciadora (incluyendo o no ponderación de otros bienes constitucionalmente protegidos) con posterioridad a la determinación de la adecuación de la medida. A la vista de la Tabla número 1 “Sobre la finalidad legítima y descripción de otros componentes del juicio” el número es amplio. Una comparativa global con la Tabla número 2 “Sobre aplicación de los componentes del juicio” arroja la siguiente consecuencia: si bien en la primera década hay un número significativo de supuestos que no aplican la proporcionalidad, en la segunda época, a partir del año 1992 es más difícil encontrar un supuesto en el que no se aplique o aluda al examen de la proporcionalidad de los efectos si se ha examinado previamente

⁵⁵¹ Algo que sucede sobre todo en la primera década. *Vid.* la Tabla número 1 “Sobre la finalidad legítima y descripción de otros componentes del juicio de igualdad”, disponible en los *Anexos*.

⁵⁵² Las primeras resoluciones del Tribunal Constitucional que canonizan el principio: SSTC 66/1995 de 8 de mayo (recurso de amparo 1693/1992); 55/1996 de 28 de marzo (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 961/1994, 1125/1995 y 2736/1995) y 207/1996 de 16 de diciembre (recurso de amparo 1789/1996).

la razonabilidad. De hecho, esto sólo sucede en casos aislados⁵⁵³ o con cánones particulares de constitucionalidad⁵⁵⁴.

Así las cosas, y a pesar de la confusión y superposición inicial, ambos componentes del juicio se deslindan dogmáticamente de forma progresiva en el trascurso de la actividad del TC. Aunque teóricamente se configuren de forma independiente y tengan su propia entidad, contribuyen a un mismo razonamiento y componen un mismo método estructural de control de la constitucionalidad. La delimitación del contenido de uno y otro componente del juicio no sólo arroja claridad interpretativa y una mejor comprensión del texto jurisprudencial a efectos de seguridad jurídica, sino que también contribuye a clarificar el método interpretativo que aplica el TC según la problemática que se le presente.

La distinción entre los componentes del juicio no parece ser algo intencionado por parte del TC, sino más bien una evolución natural que se produce en la depuración de los términos y, consecuentemente, en las fases o componentes del juicio de igualdad, pues una vez que cobran significados concretos las formas de argumentación jurídica del TC, resulta más apropiado adecuar la utilización de tales acciones argumentativas a las necesidades motivadoras del TC en la casuística que se le presente.

3. ELEMENTOS Y FUNCIONAMIENTO

En el control de constitucionalidad de las normas la proporcionalidad en sentido estricto exige una relación equilibrada (por adecuada y proporcional) entre los beneficios que se pretenden con la adopción de una medida limitativa de un derecho fundamental y la lesión que se provoca a ese derecho. Lleva implícita una ponderación entre los beneficios y desventajas que provoca la medida para el interés general y para la sociedad. Se trata de un juicio de resultados, que se mueve en el terreno de las consecuencias jurídicas de la adopción de la medida restrictiva⁵⁵⁵.

⁵⁵³ STC 361/1993 de 3 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 2645, 2646, 2647, 2648/1992 y 12 y 420/1993); y, STC 55/1994 de 24 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 2270/1991).

⁵⁵⁴ Por ejemplo, respecto a la igualdad tributaria (art. 31.1 CE como concreción específica del art. 14 CE), STC 19/2012 de 15 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 1046/1999), FFJJ 5 y 6.

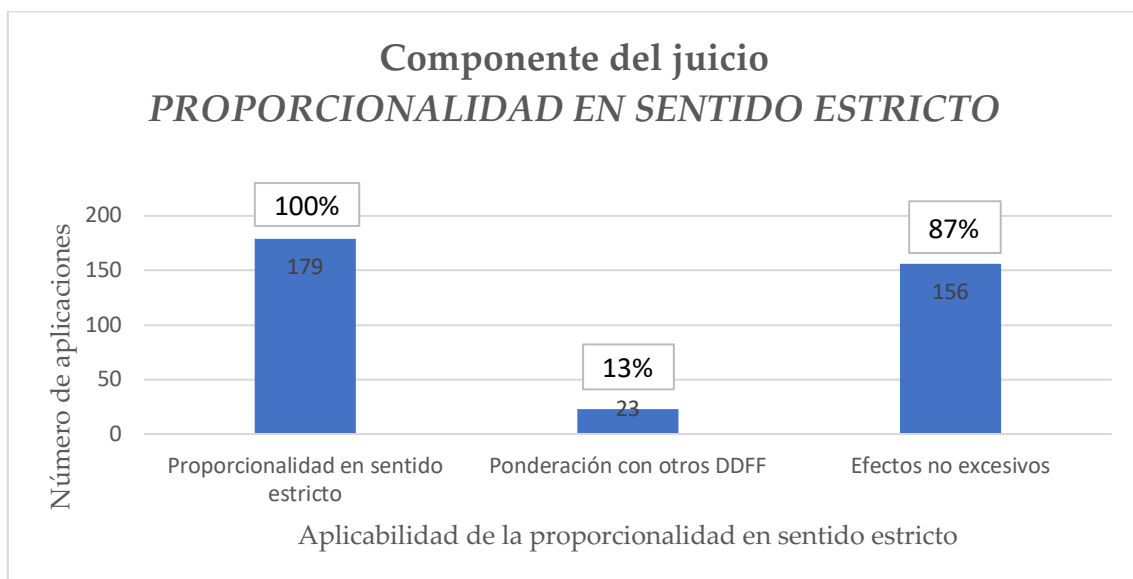
⁵⁵⁵ BARAK, A., *ob. cit.*, pp. 375 y 377.

Cuando la adopción de la norma restrictiva enfrenta a dos bienes constitucionalmente protegidos la ponderación es evidente. En cambio, cuando hablamos de efectos y consecuencias jurídicas de la medida, la percepción puede ser diferente. Así sucede en relación con la igualdad, donde el derecho fundamental afectado es la propia igualdad y el examen de la proporcionalidad en sentido estricto se focaliza en evaluar los beneficios y perjuicios de la quiebra del principio a través de la diferencia introducida por el legislador. La fase de proporcionalidad en sentido estricto no se percibe entonces como una ponderación o equilibrio entre las posiciones jurídicas enfrentadas, sino como un *examen sobre la gravedad o el impacto jurídico de la adopción de la medida*. Esto es, se trata de verificar que los efectos de la clasificación no son desmedidos ni especialmente gravosos para el interés general. En realidad, lo que subyace en la aplicación de la proporcionalidad en sentido estricto usando la igualdad como parámetro de constitucionalidad es una ponderación o un equilibrio entre la igualdad jurídica o formal que se sacrifica y la igualdad real que se persigue en el disfrute de algún derecho u opción legislativa, con la lesión de otros bienes jurídicos que podrían resultar excesivamente gravosos para salvar la constitucionalidad de la norma. Es decir, se trata de poner en un extremo de la balanza a la igualdad real y en otro extremo de la balanza a la igualdad formal, que quiebra para lograr la primera. Esta configuración es patente cuando el objetivo constitucional se concreta en el art. 9.2 CE (finalidad legítima *deseable*); no así, cuando la racionalidad se apoya en otros bienes constitucionales. Sin embargo, el silogismo es el mismo: el examen sobre gravedad de los efectos de la clasificación legislativa que supone una injerencia en la igualdad ya sea para lograr la igualdad material, ya sea para lograr otros propósitos constitucionales legítimos, que tienen su marco y encaje en el sistema de valores y principios constitucionales.

La actividad ponderativa es más evidente en los supuestos que hemos catalogado como *conflictivos* por incluir la posible lesión de otro derecho fundamental. En estos casos el derecho fundamental se involucra con la igualdad dada la naturaleza relacional de ésta, pudiendo resultar también lesionado. Tendremos que poner en un extremo de la balanza al derecho fundamental afectado junto a la igualdad formal y en el otro, la igualdad material o el propósito legítimo perseguido, para buscar el equilibrio de las ventajas y desventajas de la diferencia legislativa.

A efectos expositivos y con el objetivo de identificar claramente la conformación del componente del juicio “proporcionalidad en sentido estricto”

y de depurar la terminología y la aplicabilidad del componente por parte del TC, hemos distinguido entre la casuística que aplica una ponderación entre bienes constitucionales (asentada frecuentemente en una finalidad legítima “deseable” o “conflictiva”), catalogada en la Tabla número 2 “Sobre aplicación de los componentes del juicio”, como “*Ponderación con otros derechos fundamentales*”; y, la casuística que construye su argumentación en base al examen de la gravedad de los efectos de la medida diferenciadora, catalogada en la citada Tabla número 2 como “*Efectos no excesivos*”. La frecuencia en la utilización de ambos factores o criterios de análisis por parte del TC está evidenciada en las Tablas número 1 y 2, anexas a este trabajo, y en la gráfica que se presenta a continuación.



Gráfica número 6.4. Aplicación del componente del juicio “proporcionalidad en sentido estricto”
Elaboración propia

La proporcionalidad en sentido estricto o ponderación se aplica en el 52% de los juicios de igualdad. El 13% de los casos de ese 52% (esto es el 7% del cómputo global) aplican una ponderación que involucra a otros derechos fundamentales; frente al 87% de los supuestos que aplican la proporcionalidad en sentido estricto (un 45% del cómputo global), que focalizan su análisis en el impacto jurídico de las consecuencias de la diferencia.

Visto su volumen de aplicabilidad, nos preguntamos ahora: ¿qué criterios sigue el TC para evaluar los resultados de la diferencia en esta fase de ponderación o proporcionalidad en sentido estricto? ¿Existe alguna pauta interpretativa que permita conformar un método de aplicabilidad de la ponderación que contribuya de algún modo a fijar el contenido de la igualdad?

Como se ha dicho, la proporcionalidad en sentido estricto es una ponderación o equilibrio entre las posiciones jurídicas enfrentadas consistente en un *examen sobre la gravedad o el impacto jurídico de la adopción de la medida*. Medir esa gravedad es algo complejo y controvertido. Resulta complicado fijar los límites o parámetros a partir de los cuales la medida diferenciadora comenzará a ser desproporcionada. La línea divisoria es difusa y se diluye en el conjunto de necesidades y fines constitucionales, más aún cuando se persiguen finalidades muy concretas o sensibles desde la perspectiva de la política social, donde parece que toda interferencia es admisible si hay un objetivo constitucional claro y deseable que la sustente. Son múltiples los factores externos para tener en cuenta en la evaluación del impacto, entre ellos la realidad social del tiempo en que las normas han de ser aplicadas.

Nos encontramos, por tanto, ante la fase más delicada y subjetiva de todo el juicio de igualdad, y ante el estadio del principio de proporcionalidad que más dudas y críticas ha suscitado en la academia.⁵⁵⁶ El amplio espectro de la valoración y discrecionalidad del TC en esta fase auspician la necesidad que ha sentido la doctrina más reputada en la materia para proponer fórmulas de argumentación jurídica que salvasen los reproches de parcialidad de los juicios valorativos de los órganos de control de la constitucionalidad. Entre ellos, hay que destacar muy principalmente al Profesor ROBERT ALEXY con su “fórmula del peso”⁵⁵⁷ y a su contraponente, el Profesor MARTIN BOROWSKI en su intento de

⁵⁵⁶ Según algunos, estamos ante un método irracional y subjetivo que no presenta una claridad conceptual uniforme y que no puede sustentarse en ningún punto de referencia jurídico, *vid.* BÖCKENFÖRDE, E.W. “Los métodos de la interpretación constitucional. Inventario y crítica”, *Escritos sobre Derechos Fundamentales*, Nomos, Baden-Baden, 1993, pp. 13 y ss. A la inconmensurabilidad de las magnitudes que se ponderan en la aplicación del principio de proporcionalidad en sentido estricto y a las dificultades para identificar en el caso concreto los bienes jurídicos y derechos susceptibles de la ponderación se ha referido JIMÉNEZ CAMPOS, *vid.* JIMÉNEZ CAMPOS, J., *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Trotta, Madrid, 1999, p. 80. En concreto, la proporcionalidad en sentido estricto ha sido considerada un elemento arbitrario y parcial, porque responde a los postulados de la justicia del caso concreto, *vid.* DE OTTO Y PARDO, I. “La regulación del ejercicio de los derechos y libertades. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución”, *Derechos Fundamentales y Constitución*, Civitas, Madrid, 1988, pp. 115-119. En la misma línea, JIMÉNEZ CAMPOS, J., *Derechos fundamentales. Concepto y garantías, op. cit.*, p. 78. Y, también porque puede derivar en un abuso del propio concepto de la proporcionalidad, *vid.* BARNES, J. “El principio de proporcionalidad. Estudio preliminar”, *Revista Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998, p. 43, donde se refiere al peligro del subjetivismo judicial y al riesgo del abuso de la proporcionalidad.

⁵⁵⁷ ALEXY, R., “La fórmula del peso”, en CARBONELL, M. (ed.), *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito (Ecuador), 2008, pp. 13-42. También, ALEXY, R., “Constitutional rights, balancing, and rationality”, *Ratio Juris*, Oxford, (Inglaterra)-Malden, EUA y Universidad de Bologna (Italia), vol. 16, núm. 2, 2003, pp.

reconstruir y conciliar la ponderación en la estructura jerárquica y kelseniana del derecho.⁵⁵⁸ Como puede evidenciarse a partir de la doctrina citada, los intentos de concretar los estadios evaluativos del principio de proporcionalidad no han cesado y copan gran parte de las teorías de la argumentación jurídica.

Por tanto, la posibilidad de acotar la fase evaluativa de proporcionalidad de las consecuencias jurídicas derivadas de la clasificación legislativa se revela una contingencia deseable desde la intención de sistematizar el juicio de igualdad en el control de constitucionalidad de las normas. Así las cosas, cualquier indicador que permita fijar los parámetros de la proporcionalidad de los efectos será tenido en consideración como garantía de la seguridad jurídica del control de la constitucionalidad. Por ello, cobra especial significación la consideración como “desproporcionados” de los *efectos excluyentes*.

Por *efectos excluyentes* entiende el TC aquellas consecuencias jurídicas producidas por el tratamiento jurídico diferente que privan de un derecho a quienes se encuentren en la posición jurídica enfrentada. La modulación en los efectos implicaría un examen ponderativo para ver si la interferencia se salda con mayores beneficios que perjuicios. En cambio, la privación absoluta del derecho calificaría la clasificación legislativa de desproporcionada y, por tanto, inconstitucional. Sólo en casos extremos podría ponderarse en sentido favorable a la restricción. Por casos extremos entenderemos aquellos que, persiguiendo un fin legítimo muy *deseable* constitucional y socialmente, sólo pudiera lograrse de esta forma, siendo la medida absolutamente imprescindible para el logro del fin. Un caso de esta naturaleza encontramos en la STC 109/1993 de 25 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 1348/1988), donde el TC, admitiendo la posibilidad de una discriminación positiva, considera constitucional que el Estatuto de los Trabajadores excluya al varón del permiso de lactancia en la búsqueda de la igualdad real y efectiva de la situación de la mujer en la vida laboral (arts. 9.2 y 35 CE).⁵⁵⁹

131-140. Apuntando en el mismo sentido, BERNAL PULIDO, C., “La racionalidad de la ponderación”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 77, 2006, pp. 51-75; y, del mismo autor, BERNAL PULIDO, C., “Estructura y límites de la ponderación”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 26, 2003, pp. 225-238.

⁵⁵⁸ BOROWSKI, M., “La ponderación en la estructura jerárquica del derecho”, *Los principios y la interpretación judicial de los derechos fundamentales. Homenaje a Robert Alexy en su 70 aniversario*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2016, pp. 71-100.

⁵⁵⁹ STC 109/1993 de 25 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 1348/1988), FFJJ 4 y 6.

La conformación del “criterio de los efectos excluyentes” aparece en la casuística de la segunda década del TC, cuando comienza a constatarse que la estimación por parte del TC de que existen *efectos excluyentes* del derecho cuestionado sobre la posición jurídica contrapuesta concluirá con una declaración de inconstitucionalidad a causa de la desproporcionalidad de los efectos⁵⁶⁰. De hecho, es una afirmación recurrente del TC en los casos en los que declara la inconstitucionalidad en base al examen de la proporcionalidad.⁵⁶¹ El TC puede justificar el sacrificio de un derecho en *pro* de otro en la resolución de conflictos entre derechos fundamentales⁵⁶²; o, puede saldar la interferencia de un poder público sobre un derecho fundamental en mayores beneficios que perjuicios, sin necesidad de excluir totalmente a un colectivo del disfrute de un derecho.⁵⁶³ Esto es, puede admitir la modulación de las consecuencias jurídicas siempre que no sean “desproporcionadas”. Pues bien, el TC considera desproporcionada la consecuencia jurídica de la clasificación legislativa que excluye a un grupo de personas del disfrute de un derecho, pero no viene

⁵⁶⁰ Una buena muestra es la STC 3/1993 de 14 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 231/1987), cuestionando la Ley General de la Seguridad Social, por reconocer en exclusiva a hijas o hermanas (y, por tanto, excluyendo a hijos o hermanos) el derecho al percibo de las llamadas prestaciones en favor de familiares. El TC considera que los efectos son desproporcionados porque excluyen absolutamente a los varones. Excluyen a un colectivo. *Vid.* FJ 4. En la misma línea la STC 222/1992 de 11 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 1797/1990), FJ 6, 2º párrafo, que recoge la desproporción de excluir a los supérstites de una unión de hecho frente a los de un matrimonio a efectos de subrogarse en el contrato de alquiler.

⁵⁶¹ *Vid.* Tabla número 1 “Sobre la finalidad legítima y descripción de otros componentes del juicio”.

⁵⁶² Así sucede, por ejemplo, en otro *leading case* en materia de principio de proporcionalidad y legalidad penal, en la STC 136/1999 de 20 de julio (recurso de amparo 5459/1997), donde se presenta un conflicto entre la libertad de expresión e información de militantes de *Herri Batasuna* (art. 20.1.a) y d) CE) en relación con la participación política (art. 23.1 CE) y la dignidad de la persona (art. 10.1 CE). O, en el caso *Violeta Friedman*, STC 214/1991 de 17 de diciembre (recurso de amparo 101/1990), donde se analiza el choque entre la libertad de expresión e información del art. 20.1.a) y d) con el derecho al honor de la recurrente y su familia (art. 18.1 CE), FFJJ 5 a 7.

⁵⁶³ *Vid.* STC 207/1996 de 16 de diciembre (recurso de amparo 1789/1996), FFJJ 4 a 6, donde se aplica el principio de proporcionalidad en toda su extensión y con todas sus fases. Se trata del típico caso de intervención corporal que interfiere pudiendo lesionar el derecho a la intimidad e integridad física y corporal de la persona, que se produce además en las fechas de la plena incorporación formal del principio de proporcionalidad alemán por la TC español. Asimismo, y relación con la igualdad, por ejemplo, en pro del principio de eficacia de la Administración, puede justificar la incidencia en el art. 23.2 CE en relación con el art. 14 CE, como sucede en la STC 235/2000 de 5 de octubre (recurso de inconstitucionalidad 830-1992, 2351-1993). En estos supuestos no se produce ponderación entre derechos fundamentales, sino valoración de si los efectos jurídicos que acarrea la incidencia en el derecho fundamental son soportables por arrojar mayores beneficios que perjuicios en el logro de la finalidad perseguida.

considerando desproporcionada la minoración de la consecuencia o el disfrute del derecho con límites o bajo según que presupuestos.⁵⁶⁴

Conviene precisar que las reticencias del TC para admitir los efectos excluyentes se producen precisamente en sede de control abstracto de la constitucionalidad, donde el efecto de las sentencias se irradia *erga omnes* y alcanza a todo el ordenamiento jurídico. No así en el control concreto de la constitucionalidad, donde las tutelas de amparo en el caso de involucrar un choque frontal entre derechos fundamentales se resuelven en el caso concreto provocando efectos solo *inter partes*, lo que hace que el sacrificio de un derecho fundamental *en pro* de otro sea enjuiciado más fácilmente en el supuesto específico de que se trate, pues no tiene vocación de generalidad en el ordenamiento jurídico. Ello facilita la admisibilidad del sacrificio. No es lo mismo sacrificar un derecho en un caso determinado que sacrificarlo para siempre y para todos aquellos que se encuentren en una determinada posición jurídica. Es evidente que la expulsión de una norma del ordenamiento jurídico requiere una atención y motivación más exhaustiva y que sólo en supuestos excepcionales y sin otra opción puede ceder a la restricción absoluta de

⁵⁶⁴ STC 222/1992 de 11 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 1797/1990), FJ 6, 2º párrafo, *cit. supra* (efectos excluyentes y, por ende, desproporcionados) *versus* STC 75/1992 de 14 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 440/1986) sobre la exigencia de “mayor representatividad” de los sindicatos como “preferencia legislativa” a la hora de ser designados destinatarios de los bienes del Patrimonio sindical acumulado, frente a los que no gozan de la calificación de “más representativos”. El TC concluye que la preferencia no implica exclusión, sino sólo una modulación acorde a la finalidad de promoción de la actividad sindical (art. 7 CE) que no conculca los arts. 28.1 y 22.1 CE, respectivamente (en concreto, FJ 4).

BLOQUE III. ESPECIFICACIONES DEL JUICIO DE IGUALDAD

CAPÍTULO VII. EL MODELO APLICATIVO DE LA IGUALDAD CUANDO AFECTA A CATEGORÍAS SOSPECHOSAS DEL ART. 14 CE

I. INTRODUCCIÓN

El segundo enunciado del art. 14 CE proscribe la discriminación constituyendo un mandato a los poderes públicos para no discriminar a las personas ni a los grupos en los que se integran. La prohibición de no discriminación contemplada en este segundo inciso del art. 14 CE recoge como posibles causas de discriminación el nacimiento, la raza, el sexo, la religión y la opinión, a los que añade una cláusula final abierta: “cualquier otra condición o circunstancia personal o social”, en la que el TC ha considerado incluidas la edad, la discapacidad y el parentesco⁵⁶⁵. La decisión de incluir otros factores de discriminación en esta fórmula abierta corre de cuenta de la discrecionalidad del TC, pero el propio Órgano ha señalado que sólo se incluirán en esta categoría aquellas discriminaciones que se refieran a un grupo que presente rasgos diferenciales de relevancia jurídica respecto al resto de la sociedad y cierta preterición histórica del colectivo⁵⁶⁶.

Tanto si estamos ante una especificación de la cláusula genérica de igualdad, como si estamos ante un auténtico derecho antidiscriminatorio, lo que parece claro, a la luz de la jurisprudencia del TC, es que su finalidad no es en sí misma la de evitar la desigualdad injustificada sino más bien la de erradicar situaciones históricas de marginación a las que se han visto sometidos determinados colectivos.

⁵⁶⁵ Respecto a la edad, ésta se entiende incluida en la cláusula abierta del art. 14 CE desde la STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1980), FJ 3 y la STC 75/1983 de 3 de agosto (cuestión de inconstitucionalidad 44/1982), FJ 3. El parentesco, tratado de forma tangencial entre otras problemáticas constitucionales, desde la STC 45/1989 de 20 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 1837/1988), FJ 4. Y, en igual sentido, la discapacidad desde la STC 269/1994 de 3 de octubre (recurso de amparo 3170/1993), FJ 4, apareciendo escasamente en el control de constitucionalidad de las normas. Huelga decir que donde más operan estas circunstancias es en sede de amparo constitucional.

⁵⁶⁶ STC 166/1988 de 26 de septiembre (recurso de amparo 988/1987), FJ 2.

La nota característica de la discriminación frente a la desigualdad viene dada por la pertenencia de las personas a un colectivo, que por determinadas circunstancias (históricas, sociales, económicas, religiosas, culturales, idiomáticas, raciales, sexuales...) ha sido tradicionalmente minusvalorado y marginado, ocupando una situación desventajosa muy arraigada en la sociedad.

Las clasificaciones normativas que utilizaban como criterio de diferenciación el nacimiento, la raza, el sexo, la religión, la opinión (y por extensión, la edad en determinados casos, el parentesco y la discapacidad), fueron catalogadas por el TC como prohibiciones absolutas de diferenciación, es decir, no se admitía justificación alguna de diferencias normativas basadas en las mismas. Eran sometidas al control de constitucionalidad con el máximo rigor posible y derivaban en una declaración de inconstitucionalidad de la medida, fuera cual fuese su posible justificación, ya que el TC consideraba que eran una de las manifestaciones más fuertes de la conculcación de la igualdad, motivo por el cual, en su examen había que ser más rigurosos y formalistas⁵⁶⁷.

Será a partir de la STC 128/1987 de 16 de julio (recurso de amparo 1123/1985)⁵⁶⁸ cuando se inicie una segunda etapa en la que la diferenciación

⁵⁶⁷ Así se manifestó el TC en una temprana jurisprudencia en sede de amparo: "(...) cuando exista agravio por violación del derecho a la igualdad jurídica, compete a quienes sostengan la legitimidad constitucional de la diferenciación ofrecer el mencionado fundamento con objeto de que este Tribunal pueda enjuiciarla. (...), tal carga se torna aún más rigurosa en aquellos otros casos en que el factor diferencial es precisamente uno de los típicos que el art. 14 concreta para vetar que puedan ser base de diferenciación, como ocurre con el sexo, además de con la raza, la religión el nacimiento y las opiniones." (STC 81/1982 de 21 de diciembre (recurso de amparo 158/1982), FJ 2, 2º párrafo). En control abstracto, como muestra, *vid.* STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1980), FJ 3, que recoge como motivo de la discriminación la edad, entendida según el TC dentro de la cláusula final abierta del precepto; y, en lo que respecta al más frecuente motivo de discriminación, el sexo: la STC 103/1983 de 22 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 301/1982), FJ 6, entre otras. En esta última sentencia se declara inconstitucional la posibilidad de establecer requisitos diferentes para la percepción de la pensión de viudedad según se trate del viudo y de la viuda, sin que la distinción se pueda amparar en la mayor necesidad de protección de la mujer debido a la histórica situación de desventaja de las mujeres respecto a los hombres.

⁵⁶⁸ STC 128/1987 de 16 de julio (recurso de amparo 1123/1985), FJ 7, primer inciso: "(...) la presencia de ese elemento diferenciador [el sexo] debe llevar a un más cuidadoso análisis de las causas subyacentes en la diferenciación, al tratarse de una característica expresamente excluida como causa de discriminación por la disposición constitucional; (...)." En el FJ 10: "Este Tribunal no puede ignorar que, pese a las afirmaciones constitucionales, existe una realidad social, resultando de una larga tradición cultural, caracterizada por la atribución en la práctica a la mujer del núcleo mayor de las cargas derivadas del cuidado de la familia, y particularmente el cuidado de los hijos." Y en FJ 11: "Procede concluir, por ello, que el hoy recurrente no se encuentra en la misma posición que el conjunto social que toma como punto de referencia, y que el tratamiento desigual otorgado

normativa por los motivos específicos recogidos en el art. 14 CE, y, en especial, por el sexo (elemento de diferenciación más prolífico de la disposición), sea admitida como posiblemente constitucional, siempre que supere el examen de control de la constitucionalidad basado en la igualdad.

El juicio de igualdad en estos casos goza de especial severidad por tratarse de “categorías tradicionalmente sospechosas de discriminación”⁵⁶⁹. Así, encontramos en la doctrina algunas formulaciones o propuestas acerca de cómo han de resolverse estos casos que tildan siempre al juicio de un mayor celo en la aplicación del examen de igualdad⁵⁷⁰.

a éste no constituye por tanto una discriminación prohibida por el art. 14 de la C.E., sino, por el contrario, una medida destinada a paliar la discriminación sufrida por ese conjunto social y que responde al mandato constitucional contenido en el art. 9.2 del Texto fundamental. No hay, en consecuencia, vulneración del principio de igualdad, al darse tratamientos diferentes a sujetos en situaciones que resultan distintas, de acuerdo con criterios razonables a juicio de este Tribunal.”

⁵⁶⁹ La calificación de estas categorías como “sospechosas de discriminación” y la exigencia de mayor rigurosidad en el examen de constitucionalidad de las mismas tiene su origen en el juicio estricto (*strict scrutiny*) de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, para enjuiciar si una clasificación normativa afectaba o no la igualdad ante la ley cuando concurría como elemento diferenciador la raza. Así, *vid.* el primer caso en el que resolvió en este sentido: Sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América núm. 640 de 25 de abril de 1938, caso *United States v. Carolene Products Co.* A mayor entendimiento: La técnica seguida por la jurisprudencia estadounidense se basa en tres tipos de test: un juicio estricto (*strict scrutiny*) cuando la diferenciación afecte a categorías sospechosas o prohibidas relativas a derechos fundamentales (raza) y la diferenciación legislativa sea necesaria; un test intermedio (*intermediate review*) para categorías sensibles, pero no sospechosas (edad, sexo, discapacidad) que tengan una finalidad importante, como puede ser la corrección de desigualdades concretas; y, un test mínimo (*rational basis test o minimum rationality required*) para el resto de los casos, en los que basta que exista una finalidad legítima. Al respecto, *cfr.* BASTRESS, R. M., “El principio de la alternativa menos restrictiva en el derecho constitucional norteamericano”, *Revista Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998, pp. 239-254; GONZÁLEZ MARTÍN, N., “Acciones positivas: orígenes, conceptualización y perspectivas”, *Derecho a la no discriminación*, UNAM, México, 2006; y, MARTÍN VIDA, M.A. “Evolución del principio de igualdad en los Estados Unidos. Nacimiento y desarrollo de las medidas de acción afirmativa en el derecho estadounidense”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 23, núm. 68, 2003, pp. 167-168.

⁵⁷⁰ Estas propuestas y consideraciones doctrinales ya fueron recogidas en la primera parte introductoria de este trabajo, a la que me remito. En cualquier caso, a mayor abundamiento, *cfr.* GIMÉNEZ GLÜCK, D., *ob. cit.*, pp. 167-304; MARTÍNEZ TAPIA, R., *ob. cit.*, pp. 97-135; ALONSO GARCÍA, E., “El principio...”, *ob. cit.*, pp. 65-82; GONZÁLEZ BEILFUSS, M., *Tribunal Constitucional y reparación de la discriminación normativa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pp. 17-30; JIMÉNEZ CAMPOS, J., “La igualdad jurídica como límite frente al legislador”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, 1983, pp. 105-108; REY MARTÍNEZ, F., “Igualdad y prohibición de discriminación: de 1978 a 2018”, *Revista de Derecho Político*, núm. 100, 2017, pp. 125-171.

Dado que el objetivo de este epígrafe no es ofrecer propuestas, sino demostrar que existe un método a partir de la reiteración de los modelos jurisprudenciales utilizados por el TC en el control de constitucionalidad que involucra a la igualdad, parece conveniente ofrecer una panorámica de la casuística en este tipo de juicios para después presentar las particularidades del modelo aplicativo en estas lindes.

II. CASUÍSTICA RELATIVA A LA PROHIBICIÓN DE DISCRIMINACIÓN

Los casos que utilizan como elemento diferenciador alguna de las categorías del art. 14 CE indiciarias de una posible discriminación son los que se recogen en la tabla que sigue a estas líneas, bajo la rúbrica: “Sobre rasgos distintivos del juicio de igualdad en las categorías prohibidas del art. 14 CE” (Tabla número 7.1).

La tabla contempla la identificación numérica del caso, el criterio de diferenciación que utiliza y las principales pautas que se aplican en el juicio de la igualdad. Las pautas se refieren a los rasgos distintivos del juicio en la interdicción de la discriminación frente a la cláusula general de igualdad, no a los componentes concretos que emplea el TC en su fundamentación, ya que los componentes concretos aplicados pueden consultarse en la Tabla número 1 “Sobre la finalidad legítima y descripción de otros componentes del juicio” y en la Tabla número 2 “Sobre aplicación de los componentes del juicio”, a las que nos remitimos⁵⁷¹.

Entre las etiquetas que se han utilizado para definir las pautas de actuación se encuentra la indicación de “prohibición absoluta”, que implica que el TC proscribiera tajantemente la diferenciación en base al criterio apuntado (doctrina previa a la STC 128/1987); “prohibición relativa”, en cambio significa que cabe la admisión de la constitucionalidad excepcionalmente, si se rompe la presunción de no razonabilidad y no constitucionalidad de la medida discriminatoria. “Juicio genérico” apunta a que el TC aplica el juicio como si de la cláusula general de igualdad se tratara. Figuran además indicaciones específicas sobre la naturaleza de la diferencia y su admisión como acción positiva, discriminación positiva y acción paternalista; discriminación indirecta y, exigencias propias del examen de constitucionalidad como desvirtuar la presunción de inconstitucionalidad y alegar

⁵⁷¹ *Vid.* las tablas anexas correspondientes al final de este trabajo.

como fin legítimo perseguido con la medida, el logro de la igualdad real y material del art. 9.2 CE.

Los supuestos con objeto similar e *idéntica argumentación* han sido agrupados para facilitar la panorámica global de los modelos jurisprudenciales aplicados.

La tabla establece también el sentido del fallo del TC en lo que a la específica controversia relativa a la igualdad se refiere, al margen de otras disputas interpretativas.

Por último, se indican las líneas temporales que marcan: primero, la admisión del trato jurídico diferente por estas causas frente a la prohibición absoluta previa (STC 128/1987, ya citada); y, segundo, el punto álgido del proceso de estandarización del juicio de igualdad y de proclamación formal de la doble membresía del art. 14 CE, estructurado en la cláusula genérica de igualdad y en la específica de no discriminación (STC 200/2001).

Como dato que apoya este segundo marcaje temporal conviene precisar que el tesoro ontológico del TC sólo ofrece datos de resoluciones que admiten el trato jurídico diferente en base a las categorías del art. 14 CE en procesos de control de la constitucionalidad a partir de la STC 200/2001 y no antes⁵⁷², lo que no deja de ser significativo, habida cuenta de los resultados arrojados en la investigación y reflejados en la siguiente tabla.

Así las cosas, la tabla ofrece una visión de conjunto de la casuística y de los rasgos distintivos del juicio de igualdad cuando opera la cláusula específica de discriminación, con el propósito de fundamentar el análisis de los siguientes epígrafes.

⁵⁷² Cfr. el tesoro de voces y la ontología semántica del TC, disponible [en línea] en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Descriptor/Index?vista=1> (consultado el 30 de agosto de 2021).

TABLA SOBRE RASGOS DISTINTIVOS DEL JUICIO DE IGUALDAD EN LAS CATEGORÍAS PROHIBIDAS DEL ART. 14 CE

CASOS	ELEMENTO DIFERENCIADOR	PAUTAS DEL JUICIO	FALLO
STC 22/1981	Edad	Juicio genérico.	Inconstitucionalidad
STC 34/1981	Edad & Discapacidad	Juicio genérico.	Inconstitucionalidad
STC 75/1983	Edad	Juicio genérico. Presunción de inconstitucionalidad.	Constitucionalidad
STC 103/1983 STC 104/1983 STC 142/1990	Sexo	Prohibición absoluta.	Inconstitucionalidad
STC 115/1987	Raza / Nacionalidad	Juicio genérico. Presunción de inconstitucionalidad.	Inconstitucionalidad
<i>→ Prohibición relativa: admisión excepcional de la diferencia (julio de 1987) ←</i>			
STC 36/1991	Edad	Juicio genérico. Edad como elemento objetivo.	Constitucionalidad
STC 3/1993	Sexo	Prohibición relativa. Exigencia como fin legítimo: igualdad material (art. 9.2 CE). Rechazo acciones paternalistas.	Inconstitucionalidad
STC 109/1993	Sexo	Prohibición relativa. Exigencia como fin legítimo: igualdad material (art. 9.2 CE). Admisión como discriminación positiva.	Constitucionalidad
STC 176/1993	Edad	Juicio genérico. Edad como elemento objetivo no determinante.	Constitucionalidad

STC 361/1993	Edad	Juicio genérico. Edad como elemento objetivo.	Constitucionalidad
STC 55/1994	Edad	Juicio genérico. Edad como elemento objetivo.	Constitucionalidad
STC 126/1997	Sexo	No aplica juicio de igualdad. (Art. 14 no es aplicable a la sucesión nobiliaria: admitida por la CE y la tradición histórica.)	Constitucionalidad
STC 200/2001	Nacimiento	Prohibición relativa. Presunción de inconstitucionalidad. Exigencia como fin legítimo: igualdad material (art. 9.2 CE).	Inconstitucionalidad
<i>→ Estandarización del juicio de igualdad (octubre de 2001) ←</i>			
STC 39/2002	Sexo	Prohibición relativa. Presunción de inconstitucionalidad. Exigencia como fin legítimo: igualdad material (art. 9.2 CE).	Inconstitucionalidad
STC 197/2003 STC 78/2004	Edad	Juicio genérico. Edad como elemento objetivo.	Constitucionalidad
STC 37/2004	Edad	Prohibición relativa. Presunción de inconstitucionalidad.	Inconstitucionalidad
STC 253/2004	Sexo	Discriminación indirecta. Prohibición relativa. Presunción de inconstitucionalidad. Exigencia como fin	Inconstitucionalidad

		legítimo: igualdad material (art. 9.2 CE). No es necesario alegar término de comparación. Datos estadísticos.	
STC 138/2005	Nacimiento	Situaciones jurídicas no comparables.	Constitucionalidad
STC 190/2005	Edad	Juicio genérico. Edad como elemento objetivo.	Constitucionalidad
STC 38/2007	Religión	Juicio genérico. (La idoneidad eclesiástica como mérito para impartir clases de religión es el elemento de diferenciación objetivo.)	Constitucionalidad
STC 12/2008 STC 13/2009	Sexo	Acción positiva. Prohibición relativa. Presunción de inconstitucionalidad. Exigencia como fin legítimo: igualdad material (art. 9.2 CE).	Constitucionalidad
STC 59/2008	Sexo / Género	Cláusula genérica de igualdad. Presunción de inconstitucionalidad. Exigencia como fin legítimo: igualdad material (art. 9.2 CE). Datos estadísticos.	Constitucionalidad
STC 76/2008 STC 80/2008 STC 81/2008 STC 82/2008 STC 95/2008	Sexo	Cláusula genérica de igualdad. Presunción de inconstitucionalidad.	Constitucionalidad

<p>STC 96/2008</p> <p>STC 99/2008</p> <p>STC 45/2009</p> <p>STC 127/2009</p> <p>STC 151/2009</p> <p>STC 152/2009</p> <p>STC 153/2009</p> <p>STC 154/2009</p> <p>STC 164/2009</p> <p>STC 165/2009</p> <p>STC 166/2009</p> <p>STC 167/2009</p> <p>STC 177/2009</p> <p>STC 178/2009</p> <p>STC 179/2009</p> <p>STC 180/2009</p> <p>STC 201/2009</p> <p>STC 202/2009</p> <p>STC 203/2009</p> <p>STC 213/2009</p> <p>STC 41/2010</p> <p>STC 45/2010</p> <p>STC 77/2010</p> <p>STC 80/2010</p>		<p>Exigencia como fin legítimo: igualdad material (art. 9.2 CE).</p>	
<p>STC 40/2011</p> <p>(Reproduce SSTC 12/2008 y 13/2009).</p>	<p>Sexo</p>	<p>Acción positiva.</p> <p>Prohibición relativa.</p> <p>Presunción de inconstitucionalidad.</p> <p>Exigencia como fin legítimo: igualdad material (art. 9.2 CE).</p>	<p>Constitucionalidad</p>
<p>STC 63/2011</p> <p>STC 79/2011</p> <p>STC 117/2011</p>	<p>Edad</p>	<p>Prohibición relativa.</p> <p>Presunción de inconstitucionalidad.</p>	<p>Inconstitucionalidad</p>

<p>STC 161/2011 STC 41/2015</p>		<p>Fin legítimo alegado por las partes (art. 40.1 CE) no desvirtúa la presunción.</p> <p>Inadecuación de la medida al fin.</p> <p>No necesaria.</p> <p>Desproporcionalidad</p>	
<p>STC 75/2011 STC 152/2011</p>	<p>Parto/sexo biológico</p>	<p>Realidades jurídicas diferentes (parto).</p> <p>Finalidad legítima: igualdad real (art. 9.2 CE junto a arts. 35, 39.1 y 43.1 CE).</p>	<p>Constitucionalidad</p>
<p>STC 29/2012</p>	<p>Edad</p>	<p>Prohibición relativa.</p> <p>Presunción de inconstitucionalidad.</p> <p>Alegaciones de las partes fijan la finalidad legítima (art. 103.3 CE) y justifican la adecuación de la medida al fin.</p> <p>No se lesiona el mérito y la capacidad por lo que el efecto es tolerable.</p> <p>Uso del art. 23.2 como canon de constitucionalidad.</p>	<p>Constitucionalidad</p>
<p>STC 171/2012</p>	<p>Nacimiento</p>	<p>Prohibición relativa.</p> <p>Presunción de inconstitucionalidad.</p> <p>Alegaciones de las partes no aportan pruebas que desvirtúen la presunción.</p>	<p>Inconstitucionalidad</p>

		Inadecuación de la medida al fin (art. 39 CE), que no cumple. Efectos gravosos al excluir a un colectivo.	
STC 41/2013 STC 81/2016	Nacimiento	Prohibición relativa. Presunción de inconstitucionalidad. Alegaciones de fin legítimo (art. 41 CE) no desvirtúa la presunción. Desproporción de los efectos por imposibilidad del cumplimiento de la exigencia a un colectivo.	Inconstitucionalidad
STC 61/2013	Sexo	Discriminación indirecta. Prohibición relativa. Presunción de inconstitucionalidad. Exigencia como fin legítimo: igualdad material (art. 9.2 CE). No es necesario alegar término de comparación. Datos estadísticos.	Inconstitucionalidad
STC 156/2014	Sexo	Discriminación indirecta. No entra en el fondo del asunto porque no supera el juicio de relevancia del art. 35 LOTC.	Constitucionalidad
STC 110/2015	Sexo	Discriminación indirecta. Prohibición relativa.	Constitucionalidad

		<p>Presunción de inconstitucionalidad.</p> <p>Exigencia como fin legítimo: igualdad material (art. 9.2 CE) en relación con el estado de necesidad del art. 41 CE.</p> <p>No es necesario alegar término de comparación. Datos estadísticos.</p>	
<p>STC 176/2015</p> <p>(Reproduce SSTC 12/2008 y 13/2009).</p>	Sexo	<p>Acción positiva.</p> <p>Prohibición relativa.</p> <p>Presunción de inconstitucionalidad.</p> <p>Exigencia como fin legítimo: igualdad material (art. 9.2 CE).</p>	Constitucionalidad
<p>STC 31/2018</p>	Sexo	<p>Cita todo el juicio de igualdad, prohibición relativa y presunción de irrazonabilidad incluida, pero no lo aplica.</p> <p>No se constata trato discriminatorio entre niños y niñas, porque cataloga la diferencia como método pedagógico, fundamentado en la potenciación de la calidad de la enseñanza.</p>	Constitucionalidad
<p>STC 91/2019</p>	Sexo	<p>Discriminación indirecta.</p> <p>Prohibición relativa.</p> <p>Presunción de inconstitucionalidad.</p> <p>Las partes no aportan razones objetivas de</p>	Constitucionalidad

		política fiscal que expliquen la medida. Sin finalidad legítima y ocasionando efectos desproporcionados. No es necesario alegar término de comparación. Datos estadísticos.	
--	--	---	--

Tabla número 7.1. Rasgos distintivos del juicio de igualdad en categorías prohibidas del art. 14 CE
Elaboración propia

Desde la admisión excepcional de la diferenciación basada en alguna de las categorías recogidas en el art. 14 CE hasta diciembre de 2019, se han dictado 66 sentencias que enjuician la constitucionalidad de este tipo de diferenciaciones: 5 concernientes al factor de diferenciación *nacimiento o filiación*; 1 relativa a la *religión*; 14 en base a la *edad*; y el resto, 46 sentencias, se han generado en torno al elemento diferenciador *sexo*. No se ha producido ningún caso a partir de la *raza* o de la *opinión*. La tercera década ha sido la más prolífica en este tipo de casuística, con 41 resoluciones frente a las 18 de la última década y las 7 pronunciadas una vez que se asentó la prohibición relativa de diferenciación. A esto habría que sumar las 7 primeras sentencias en las que se recogió la prohibición absoluta de diferenciación.

El número de resoluciones de la tercera etapa cronológica se incrementa considerablemente debido a que la STC 59/2008 de 14 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 5939/2005) es reproducida en 29 ocasiones más durante la tercera década de actividad del TC. La reproducción automática de sentencias por concurrir idéntico objeto es menor en el período 2011-2019, aunque es un fenómeno que también se produce en al menos cuatro ocasiones con escasa incidencia cuantitativa en cifras globales, como puede apreciarse en la Tabla número 7.1 que introduce estas líneas.

III. EL MODELO APLICATIVO DEL JUICIO DE IGUALDAD EN LA PROHIBICIÓN DE DISCRIMINACIÓN

El modelo aplicativo en estos casos parte de una *presunción de ilegitimidad constitucional* que invierte y refuerza la carga probatoria del proceso y que limita

las posibilidades de diferenciación a una concreta finalidad legítima: *la parificación en derechos del colectivo discriminado respecto a la posición jurídica enfrentada*. Las notas que definen el modelo aplicativo respecto al esquema de la cláusula general de la igualdad inciden, entonces, tanto en el mayor rigor de la justificación objetiva de la diferencia, acotando la razonabilidad en base a un fin específico, como en el examen de la proporcionalidad, que deviene más estricto.

Así las cosas, el modelo aplicativo presenta los siguientes rasgos definitorios:

1. PREMISA PREVIA DE APLICACIÓN

La premisa previa de aplicación permanece inalterable, aunque presenta algunas matizaciones. El TC debe comprobar si la norma cuestionada o recurrida introduce una diferencia directa o indirecta, acotar el elemento diferenciador en alguna de las categorías subsumibles en el segundo inciso del art. 14 CE y constatar que efectivamente existen dos posiciones jurídicas comparables: el colectivo posiblemente discriminado y el resto de la sociedad.

Sobre la necesidad de aportar un término de comparación, el TC ha precisado que no es tan necesario en este tipo de supuestos, pues de la propia naturaleza de los casos se deduce que la comparativa se establece en contraposición a la sociedad o el grupo de personas no pertenecientes al colectivo perjudicado. Esta evidencia es más clara en aquella casuística referente a la discriminación indirecta, donde se tienen en consideración datos estadísticos para confrontar las consecuencias jurídicas desproporcionadas que la medida, aparentemente neutra, genera a algún colectivo.

En este sentido se ha manifestado el TC en la primera sentencia que de forma expresa admite constitucionalmente la discriminación indirecta por razón de sexo⁵⁷³, la STC 253/2004 de 22 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 2045/1998), sobre el cómputo de los períodos de cotización a la Seguridad Social en base al número efectivo de horas trabajadas, con incidencia en el trabajo a tiempo parcial, ocupado mayoritariamente por mujeres. Así, en la aplicación del juicio de igualdad al caso, señaló:

⁵⁷³ La primera sentencia que recoge la distinción conceptual entre discriminación directa e indirecta es la STC 3/1993 de 14 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 231/1987), FJ 4, párrafo 1º.

“(…), cuando el derecho que se dice vulnerado no es el derecho a la igualdad in genere, sino su concreción en el derecho a no ser discriminado por alguno de los motivos expresamente proscritos en el art. 14 CE, no resulta necesario aportar en todo caso un *tertium comparationis* para justificar la existencia de un tratamiento discriminatorio y perjudicial, máxime en aquellos supuestos en los que lo que se denuncia es una discriminación indirecta. En efecto, en estos casos lo que se compara, “no son los individuos”, sino grupos sociales en los que *se ponderan estadísticamente sus diversos componentes individuales*; es decir, grupos entre los que alguno de ellos está formado mayoritariamente por personas pertenecientes a una de las categorías especialmente protegidas por el art. 14 CE, en nuestro caso las mujeres”⁵⁷⁴.

El uso de datos estadísticos para ponderar la incidencia de las consecuencias jurídicas en los colectivos no es una técnica habitual en la doctrina del TC. De hecho, sólo emplea esta fórmula comparativa en cinco resoluciones.

Las dos primeras, que hemos catalogado *de leadings cases* son la citada STC 253/2004 y la STC 59/2008. En la primera estamos ante una discriminación indirecta. En la segunda ante una discriminación positiva que se contrapone a la igualdad formal para fomentar la igualdad real entre las mujeres y los hombres y “prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger a la mujer en un ámbito en que el legislador aprecia que sus bienes básicos (vida, integridad física y salud) y su libertad y dignidad mismas están insuficientemente protegidos”⁵⁷⁵.

Las otras tres, más próximas en el tiempo son la STC 61/2013 de 14 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 5862/2003), caso sobre la determinación de los períodos de cotización de las prestaciones de Seguridad Social computando exclusivamente las horas trabajadas, en perjuicio de las trabajadoras a tiempo parcial⁵⁷⁶; la STC 110/2015 de 28 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 2502/2014), sobre la integración de las lagunas temporales en la base de cotización en perjuicio de las personas trabajadoras a tiempo parcial y por, ende, a las mujeres⁵⁷⁷; y, la STC 91/2019

⁵⁷⁴ STC 253/2004 de 22 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 2045/1998), FJ 7, párrafo 8º. (La cursiva es mía).

⁵⁷⁵ STC 59/2008 de 14 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 5939/2005), FJ 8.

⁵⁷⁶ STC 61/2013 de 14 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 5862/2003), FJ 4.

⁵⁷⁷ STC 110/2015 de 28 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 2502/2014), FJ 7.

de 3 de julio (cuestión interna de inconstitucionalidad 688/2019), relativa al cómputo de los períodos de cotización para la pensión de jubilación que regula una diferencia de trato de los trabajadores a tiempo parcial respecto a los trabajadores a tiempo completo, dándose la circunstancia de que la mayoría de personas que trabajan a tiempo parcial son mujeres⁵⁷⁸.

Las cinco sentencias enjuician discriminaciones indirectas en base al elemento diferenciador sexo y utilizan los datos estadísticos en el análisis de la comparabilidad de las posiciones jurídicas enfrentadas. De donde se colige que la ponderación estadística de los componentes de los colectivos sólo opera excepcionalmente en supuestos de discriminación específica y controvertida socialmente (como es la igualdad entre mujeres y hombres), cuyo objetivo legítimo es la parificación entre los grupos; sin embargo, no es la técnica habitual en la aplicación del juicio de igualdad, ni con carácter general ni con carácter específico en la cláusula antidiscriminatoria. Es decir, el criterio de la comparación estadística no aparece en el juicio de igualdad, salvo que estemos ante una discriminación indirecta.

En cualquier caso, lo que determinará la aplicación del modelo de control más riguroso es el hecho de que el criterio de diferenciación sea alguno de los factores comprendidos en el art. 14 CE. Por ello, el TC manifiesta siempre de forma clara la concurrencia de esta causa, acotando con excesivo celo el criterio diferenciador⁵⁷⁹, y apunta su doctrina al respecto antes de adentrarse en las otras dos fases del juicio.

Así se ha podido constatar en la totalidad de las resoluciones que aplican el juicio de igualdad en los casos de posible discriminación normativa.

2. PRIMERA FASE: LA JUSTIFICACIÓN OBJETIVA DE LA DIFERENCIA. EL JUICIO DE IRRAZONABILIDAD

⁵⁷⁸ 91/2019 de 3 de julio (cuestión interna de inconstitucionalidad 688/2019), FJ 10.

⁵⁷⁹ En la STC 38/2007 de 15 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 4831/2002), el TC se toma su tiempo para acotar el criterio de diferenciación, estableciendo que no se trata de “motivos religiosos” sino de un requisito que se exige para la contratación: “declaración de idoneidad de la autoridad eclesiástica”, criterio diferenciador objetivo que no deja de ser un mérito de capacitación para el empleo (conforme al art. 123.3 CE) y cuya finalidad es “impartir clases de religión” (fundamento constitucional en el art. 16.1 y 3 CE), por lo que la medida se revela idónea, y proporcionada al fin que persigue (FJ 9).

La fase de justificación objetiva de la diferencia pivota sobre el componente central de la razonabilidad. Sucede que cuando el TC detecta la introducción directa o indirecta en base a un criterio de diferenciación sospechoso de discriminación, se invierte el juicio de igualdad y nos encontramos con un *juicio de irrazonabilidad*, como el propio TC lo ha denominado en alguna ocasión⁵⁸⁰.

El juicio toma como punto de partida la irrazonabilidad de la medida, considerando que en principio no existe motivo alguno que justifique diferenciar en base a tales criterios. Corresponde a las partes involucradas en el proceso (Abogacía del Estado o de la Comunidad Autónoma, Ministerio Fiscal, representante del Congreso, del Senado o de la Asamblea Legislativa u órgano jurisdiccional ordinario que invoca la cuestión) plantear la posible justificación que concurre en la introducción de la diferencia⁵⁸¹. Para ello, la parte defensora de la constitucionalidad debe demostrar que existe un fin legítimo y que la medida introducida es adecuada al logro de ese fin legítimo⁵⁸².

⁵⁸⁰ STC 200/2001 de 4 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2992/1999), FJ 4, b).

⁵⁸¹ STC 200/2001 de 4 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2992/1999), FJ 4, b), último párrafo: "También resulta que en tales supuestos la carga de demostrar el carácter justificado de la diferenciación recae sobre quien asume la defensa de la misma y se torna aún más rigurosa que en aquellos casos que quedan genéricamente dentro de la cláusula general de igualdad del art. 14 CE, al venir dado el factor diferencial por uno de los típicos que el art. 14 CE concreta para vetar que en ellos pueda basarse la diferenciación, como ocurre con el sexo, la raza, la religión, el nacimiento y las opiniones." También en STC 37/2004 de 11 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 4124/1996), FJ 6, respecto a la edad.

⁵⁸² Ejemplos en los que se puede constatar esta exigencia y en los que las partes no logran romper la presunción de irrazonabilidad son los tres casos relativos al nacimiento que se dictan en los últimos años de actividad del TC. Así, en la cuarta y última década, el nacimiento, o más concretamente, la filiación ha sido el factor de diferenciación en tres resoluciones que han terminado en declaraciones de inconstitucionalidad: Una, la STC 171/2012 de 4 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 311/2003), que distinguía entre la descendencia común de la persona viuda con su causahabiente y la descendencia solo del causahabiente a la hora de disfrutar del usufructo viudal y sostener a la prole. Este caso es un ejemplo claro de aplicación del juicio de igualdad en supuestos relativos a la cláusula antidiscriminatoria. El TC se muestra muy incisivo en lo estricto del examen y en la admisibilidad excepcional de la diferencia, que sólo se admitirá si se constata una finalidad de parificación entre grupos (*vid.* FFJJ 4 y 5). Dos, La STC 41/2013 de 14 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 8970/2008), que resuelve sobre el requisito de haber tenido descendencia en común para poder causar derecho a la pensión de viudedad en supuestos de parejas de hecho en las que el fallecimiento del causante se produjera antes del 1 de enero de 2008 (fecha de entrada en vigor de la Ley 40/2007 de 4 de diciembre de materia en medida de Seguridad Social, BOE núm. 295 de 5 de diciembre de 2007). Este requisito resultaba de muy difícil o imposible cumplimiento para las parejas de hecho homosexuales por razón biológica y para las parejas de hecho homosexuales o heterosexuales por razón jurídica, debido a la fecha de entrada en vigor de la normativa que permitió la adopción a parejas de hecho. Aunque en principio se alega una posible discriminación por orientación sexual, la duda se cierne sobre el factor de diferenciación

El *fin legítimo* no puede ser cualquiera, sino que necesariamente debe ser la *equiparación, parificación o igualación del colectivo discriminado respecto el resto de la sociedad*, con basamento constitucional en el art. 9.2 CE, que predica la promoción de la igualdad material por parte de los poderes públicos. Sólo si el fin de la diferencia es el logro de la igualdad material o real se podrá justificar la razonabilidad de la diferencia *de forma excepcional*. Así, el TC tiene señalado:

“De este modo, si el principio de igualdad "no postula ni como fin ni como medio la paridad y sólo exige la razonabilidad de la diferencia de trato", las prohibiciones de discriminación, en cambio, imponen como fin y generalmente como medio la parificación de trato legal, de manera que sólo pueden ser utilizadas excepcionalmente por el legislador como criterio de diferenciación jurídica (...)”⁵⁸³.

Por tanto, la admisibilidad de la diferencia a partir de alguna de las circunstancias citadas en el art. 14 CE sólo se admite de forma “excepcional” cuando concurre como fin legítimo el art. 9.2 CE. Abundan las referencias jurisprudenciales que así lo manifiestan desde que el TC distinguió la cláusula genérica del mandato antidiscriminatorio⁵⁸⁴. Las diferenciaciones basadas en alguno de los factores sospechosos de discriminación son entonces excepciones a la regla general de igualdad, en el caso de que sean admitidas. Por tanto, la cláusula de no discriminación que sigue a la proclamación formal de igualdad no es una especificación de la igualdad ni una cláusula autónoma que opere al margen de ésta, sino que es una *agravación de la cláusula general que sólo cede de forma excepcional*.

La principal razón para sustentar este argumento, además de las referencias jurisprudenciales citadas, es el hecho de que no se admite nunca ninguna discriminación que no responda a un objetivo concreto: la parificación entre

“descendencia común”, que afecta tanto a parejas heterosexuales como homosexuales (*vid.* FFJJ 5 a 9). Y, la STC 81/2016 de 25 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 7331/2015), con idéntico supuesto al anterior, sólo que relativo a una cónyuge supérstite de un matrimonio heterosexual y en el marco del régimen jurídico de las Clases Pasivas del Estado en vez de la Seguridad Social, llegando a la misma solución: inconstitucionalidad (*vid.* FFJJ 2 y 3).

⁵⁸³ STC 200/2001 de 4 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2992/1999), FJ 8, párrafo 3º. También en la STC 171/2012 de 4 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 311/2003), FJ 4, donde además se incide que la admisibilidad en base a este fin de parificación sólo es admisible de forma excepcional a la reglar general.

⁵⁸⁴ STC 126/1997 de 3 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 661/1996), FJ 15, apuntado la distinción por primera vez; STC 200/2001 de 4 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2992/1999), FJ 4, b) canonizando la diferencia. Y en esta cuarta década, por todas, *vid.* STC 171/2012 de 4 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 311/2003), FJ 4, *entre otras*.

colectivos de personas. Es decir, si otras desigualdades se admiten superando un juicio que puede hacer descansar la finalidad en cualquier bien constitucionalmente protegido⁵⁸⁵, en este caso *tiene que ser necesariamente* una finalidad parificadora o de igualación o de equiparación de grupos de personas. Lo contrario no justificaría la diferencia y conllevaría una declaración de inconstitucionalidad.

Sin embargo, circunscribir la finalidad legítima a la consecución del logro de la igualdad real no es suficiente, sino que hay que demostrar, además, que la medida es adecuada al logro de ese fin legítimo. Es decir, que supera el examen de la *razonabilidad*⁵⁸⁶. La cuestión es tan delicada que el razonamiento del TC para constatar la idoneidad de la medida es pormenorizado y consecuente con la connotación excepcional que tiene la admisión de la diferencia en estos casos.

La *objetividad* de la diferenciación queda solapada en no pocas ocasiones por la determinación de la razonabilidad, ya que el mero hecho de basarse en una cualidad tan personal como el nacimiento, la raza, el sexo, la religión o la opinión, conlleva de suyo la no neutralidad de la diferencia, pues son caracteres subjetivos de las personas los que fijan la distinción. Según el contexto normativo del supuesto y las condiciones legislativas de aplicación de la diferencia, la objetividad se justificará en la abstracción y generalidad de la norma⁵⁸⁷, o se obviará su juicio, al ser evidente que la diferenciación no es objetiva, pero que se admite excepcionalmente en el propósito de lograr la igualdad real y efectiva que promueve el art. 9.2 CE⁵⁸⁸.

La mayoría de las alusiones a la objetividad del criterio de diferenciación aparecen cuando se trata de la fijación de una determinada edad para el acceso a ciertos derechos, pero en el resto de los casos, la argumentación relativa a la

⁵⁸⁵ *Vid.* Tabla número 1 “Sobre la finalidad legítima y descripción de otros componentes del juicio” y en la Tabla número 2 “Sobre aplicación de los componentes del juicio”.

⁵⁸⁶ El FJ 9 de la STC 59/2008 de 14 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 5939/2005) comienza señalando en su párrafo 1º, inciso 1º: “La razonabilidad de la diferenciación normativa cuestionada (...) no sólo requiere justificar la legitimidad de su finalidad, sino también su adecuación a la misma.”

⁵⁸⁷ STC 59/2008 de 14 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 5939/2005), FJ 10, sobre la generalidad y abstracción de la norma que impone diferente mínimo penal a la pena privativa de libertad del maltrato ocasional, según el sujeto activo del tipo delictivo sea hombre o mujer.

⁵⁸⁸ Como muestra, *vid.* las acciones positivas admitidas en la STC 12/2008 de 29 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 4069/2007 acumulada al recurso de inconstitucionalidad 5653/2007) y en su homónima, la STC 13/2009 de 19 de enero (recurso de inconstitucionalidad núm. 4057/2005).

objetividad brilla por su ausencia. No es de extrañar que el factor “edad” se desmarque de la regla general, habida cuenta que no siempre funciona como cláusula sospechosa de discriminación bajo la presunción de inconstitucionalidad, sino que según su contexto tendrá una diferente virtualidad práctica.

Así, dejando al margen los dos primeros casos que diferencian en base a la edad en el año 1981⁵⁸⁹, donde se aplica el juicio genérico de igualdad y todavía se está en una fase novel de tanteo y absorción de técnicas interpretativas por parte del TC, encontramos siete casos en los que la edad no parte de la presunción de inconstitucionalidad⁵⁹⁰ frente a los ocho casos en los que actúa como elemento diferenciador sospechoso y se exige la quiebra de la presunción de irrazonabilidad, por lo que no parece frecuente que la edad como elemento diferenciador parta siempre de una presunción de ilegitimidad constitucional. Depende de las circunstancias del caso. Sólo cuando entraña una controversia que no obedece a un régimen jurídico diferenciador preexistente (por ejemplo, la mayoría y la minoría de edad que fija el límite de la capacidad jurídica con sus propias particularidades en el derecho privado), se pone en duda la neutralidad y objetividad del criterio.

Los dos primeros casos donde opera como cláusula sospechosa son: la STC 75/1983 de 3 de agosto (cuestión de inconstitucionalidad 44/1982), relativa a una posible discriminación por edad en el acceso a una plaza de Interventor de Fondos del Ayuntamiento de Barcelona; y, la STC 37/2004

⁵⁸⁹ Los *leading cases*, reiteradamente citados: STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1980) y STC 34/1981 de 10 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 48/1981).

⁵⁹⁰ STC 36/1991 de 14 de febrero (cuestiones de inconstitucionalidad 1001/1988, 291/1990, 669/1990, 1629/1990 y 2151/1990), donde se enfrentan los menores sometidos a la jurisdicción tutelar de menores entre sí y frente a los adultos; STC 176/1993 de 27 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 1371/1992), cuestionando la orden de prelación en la denegación de prórroga de contrato de arrendamiento que sitúa a los funcionarios jubilados en el último escalón de la preferencia para requerir la vivienda arrendada por necesidades de vivienda habitual para el arrendador o su familia; STC 361/1993 de 3 de diciembre (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 2645/1992, 2646/1992, 2647/1992, 2648/1992, 12/1993 y 420/1993), sobre el requisito de tener cumplidos 65 años de edad para percibir la indemnización por haber sido privado de libertad durante más de 3 años en centro penitenciario; STC 55/1994 de 24 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 2270/1991), sobre la privación de los menores de edad de suscribir un contrato de seguro; STC 197/2003 de 30 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 1836/1997) y la STC 78/2004 de 29 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 4328/1999), ambas sobre la posible interferencia con el art. 14 CE al establecer que las personas que alcancen la edad de 65 años (edad de jubilación) no podrán pedir la revisión de su situación de invalidez para alcanzar la declaración de gran invalidez. Por último, la STC 190/2005 de 7 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 4904/1998), que distingue entre hermanos mayores y menores de edad para fijar a la persona perjudicada con derecho a indemnización por accidentes.

de 11 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 4124/1996), cuestionando el límite de edad máximo para los aspirantes a ocupar puestos de la función pública local (no exceder de aquella edad en que falten menos de diez años para la jubilación forzosa determinada por la legislación básica en materia de función pública). En ambos supuestos la edad limita el acceso a un derecho en el que no preexiste distinción normativa y hay que demostrar que la edad opera de forma neutra como límite cronológico en la persecución de un fin lógico. El razonamiento se acepta en la resolución de 1983, momento en el que todavía no hay un método definido, pero no en la de 2004, en la que la aplicabilidad del juicio de igualdad y los rasgos definitorios de la admisión excepcional del trato discriminatorio están más dibujados.

En la cuarta y última década concurren cinco casos en los que se diferencia en base a la edad, partiendo en todos ellos de la presunción de irrazonabilidad: la STC 63/2011 de 16 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 6191/2001), cuestionando la existencia de una discriminación por razón de edad, al prohibirse a los farmacéuticos mayores de 65 años instalar una nueva farmacia, resolución que aplica todos los componentes propios del juicio de igualdad y concluye con la inconstitucionalidad de la medida⁵⁹¹. La misma controversia constitucional es reproducida y resuelta en la STC 79/2011 de 6 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 12/2005), la STC 117/2011 de 4 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 6725/2009), la STC 161/2011 de 19 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 251/2005) y la STC 41/2015 de 2 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 2285/2013)⁵⁹².

A estas cinco resoluciones, hay que sumar una más en la que la edad funciona como elemento objetivo de diferenciación: la STC 29/2012 de 1 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 2651/2005), que declara constitucional el trato desigual en el ascenso con movilidad del cuerpo de policía local basado en el siguiente requisito de edad: que falten 10 años para pasar a segunda actividad en el acceso a otros cuerpos de policía local por el sistema de movilidad con ascenso. En este caso se admite como finalidad legítima la eficacia de la Administración (art. 103.1 CE), pero se usa como canon de control no el art. 14 CE, sino la especificación del art.

⁵⁹¹ STC 63/2011 de 16 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 6191/2001), FJ 4.

⁵⁹² STC 79/2011 de 6 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 12/2005), FJ 4, b); STC 117/2011 de 4 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 6725/2009), FJ 5, b); STC 161/2011 de 19 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 251/2005), FJ 4; y, STC 41/2015 de 2 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad núm. 2285/2013), FJ 4.

23.2 CE (igualdad en el acceso a los cargos públicos). Esto último, unido a la posibilidad de que la edad funcione como elemento objetivo de diferenciación, es lo que justifica la no exigencia de la parificación para decretar la constitucionalidad de la medida. A pesar de ello, es significativo que el TC utilice el juicio propio de la cláusula de discriminación del art. 14 CE partiendo de la presunción de irrazonabilidad⁵⁹³.

La *relevancia jurídica* de la diferencia también viene implícita en la propia categorización de los factores de discriminación como sospechosos, siendo innegable, pues la distinción produce consecuencias jurídicas y efectos que son susceptibles de discriminar y de contrariar directamente a un precepto constitucional. Es decir, que la relevancia jurídica del elemento diferenciador cuando la diferenciación se basa en una de las categorías sospechosas de discriminación del art. 14 CE es intrínseca a la propia naturaleza de cada uno de estos factores sospechosos. No obstante, no faltan alusiones en la casuística sobre la relevancia jurídica de la diferencia. Se puede afirmar que tanto en la década de los ochenta (en consideración a la STC 22/1981) como en las resoluciones posteriores al año 2000 (por cita, referencia y aplicabilidad del modelo de la STC 200/2001), la alusión a la relevancia jurídica de las consecuencias que genera la diferencia se encuentra con frecuencia en las sentencias recogidas en la tabla⁵⁹⁴.

La relevancia se exige al elemento diferenciador, esto es, al rasgo de las situaciones jurídicas que se extrae y se eleva en abstracto como criterio de distinción. No obstante, se produce la correlación lógica de que la relevancia del elemento diferenciador provoca consecuencias jurídico-constitucionales relevantes. De ahí que el TC unas veces se refiera a la relevancia de la consecuencia jurídica y otras veces a la relevancia del elemento diferenciador. En puridad y por ser en cierta medida respetuosos con el canon dogmático del juicio de relevancia, cuyo mejor exponente es el modelo italiano⁵⁹⁵, parece más correcto hablar de la relevancia del elemento diferenciador o parámetro de comparación.

Siendo así, el desarrollo del juicio en esta primera fase se concentra en desvirtuar la presunción de irrazonabilidad de la diferencia y se resume en:

⁵⁹³ STC 29/2012 de 1 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 2651/2005), FFJJ 4 y 5.

⁵⁹⁴ Por todas, recogiendo un ejemplo distinto a la diferenciación por razón de sexo, *vid.* la STC 41/2013 de 14 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 8970/2008), FJ 6.

⁵⁹⁵ MORRONE, A., *ob. cit.*, pp. 59-78.

- Demostrar en la medida de lo posible que el elemento diferenciador actúa con carácter general y abstracto, introduciendo una diferencia de relevancia jurídica.
- Que las partes implicadas justifiquen la diferencia en el logro de un fin legítimo.
- Que el fin legítimo sea la necesidad de parificación o igualación entre grupos distinguidos en base a la categoría sospechosa.
- Que la medida diferenciadora cumpla el fin de parificación propuesto.

3. SEGUNDA FASE: PROPORCIONALIDAD DE LA DIFERENCIA

La proporcionalidad de la diferencia es la parte más subjetiva del juicio de igualdad y donde el TC goza de la mayor discrecionalidad⁵⁹⁶. En esta fase del juicio, el TC ha señalado que su examen debe ser excesivamente escrupuloso y riguroso cuando se trata del mandato de no discriminación por alguno de los factores del art. 14 CE⁵⁹⁷.

El modelo aplicativo implica una ponderación entre la igualdad jurídica o formal del art. 14 CE y la igualdad material del art. 9.2 CE, en la que quiebra la proclamación formal del principio en aras de la consecución de la tan ansiada igualdad real. En concreto, lo que se miden son los efectos que provoca la diferencia, dando por sentado la fractura del art. 14 CE y focalizando el examen en las consecuencias jurídicas que provoca la clasificación normativa discriminatoria.

Si la medida es apta para el logro de la parificación, el examen de proporcionalidad va a arrojar un resultado positivo, siempre que:

- Primero, no existan otras medidas alternativas menos gravosas en los términos apuntados en el juicio general de igualdad; y,

⁵⁹⁶ Cfr. BÖCKENFÖRDE, E.W., "Los métodos de la interpretación constitucional. Inventario y crítica", *Escritos sobre Derechos Fundamentales*, Nomos, Baden-Baden (Alemania), 1993, pp. 13 y ss.

⁵⁹⁷ STC 200/2001 de 4 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2992/1999), FJ 4, b), párrafo 3º: "(...) en tales supuestos el canon de control, al enjuiciar la legitimidad de la diferencia y las exigencias de proporcionalidad resulta mucho más estricto, así como más rigurosa la carga de acreditar el carácter justificado de la diferenciación."

- Segundo, no se sacrifiquen de forma excluyente otros bienes constitucionales protegidos. Es decir, no se produzca una restricción absoluta de un derecho subjetivo para un colectivo de personas.

Sin embargo, estas dos objeciones a la superación del examen de constitucionalidad rara vez acontecen. No hay ni un solo caso en la jurisprudencia del TC en estas cuatro décadas de actividad en las que se haya producido alguna de las dos contingencias en este tipo de examen.

Si la diferencia introducida por la norma es idónea al fin de igualdad real propuesto, se puede anticipar sin reservas la favorabilidad del análisis de proporcionalidad de sus efectos. Con esto no se trata de restar importancia al examen de la proporcionalidad, sino de enfatizar el hecho de que cuando la finalidad legítima aparece encarnada en el art. 9.2 CE, el TC es proclive a la declaración de constitucionalidad de la norma. De hecho, todas las resoluciones en las que el TC ha fijado el objetivo constitucional en el logro de la igualdad real del art. 9.2 CE en relación con alguna categoría sospechosa de discriminación del art. 14 CE han concluido en una declaración de constitucionalidad, con la única excepción de la STC 3/1993 y de la STC 156/2014. La primera sentencia no deja de ser un caso aislado frente al conjunto global y tiene otra eficacia práctica en la construcción material de la igualdad: la negativa a admitir acciones paternalistas que favorezcan a las mujeres y que a la larga sólo sirven para perpetuar su situación de subordinación al varón⁵⁹⁸. Es decir, la norma cuestionada no responde a la lógica del fin de igualdad sustantiva. La STC 156/2014 porque reconoce como óbice procesal la no concurrencia del requisito de relevancia constitucional para el caso en sede jurisdiccional que exige el art. 35 LOTC a las cuestiones de inconstitucionalidad, lo que no obsta para que profundice en sus argumentos al encontrarse ante un elemento de diferenciación sospechoso de discriminación⁵⁹⁹.

Así las cosas, acreditar la idoneidad de la medida al objetivo de igualdad sustancial del art. 9.2 CE se erige en garantía de superación del examen de

⁵⁹⁸ STC 3/1993 de 14 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 231/1987), caso sobre el reconocimiento en exclusiva a hijas o hermanas, y, por tanto, la no atribución a hijos o hermanos, del derecho al percibo de las llamadas prestaciones en favor de familiares cuidadores. *Vid.*, en particular, FJ 4, donde se destaca que no se ha dado ninguna justificación por parte de los defensores de las normas, y que esta justificación no puede descansar en una actitud protectora y paternalista del legislador que vaya en contra de la consecución de la igualdad real y efectiva.

⁵⁹⁹ STC 156/2014 de 25 de septiembre (cuestión de inconstitucionalidad 3361/2012), FJ 2 sobre el óbice procesal; y, FFJJ 4 y 5 sobre el juicio de igualdad.

proporcionalidad y consecuentemente de constitucionalidad⁶⁰⁰. Esta garantía no implica la supresión del análisis de proporcionalidad en sentido estricto, ya que el TC se deleita en todos los pormenores de la ponderación en consonancia con su afirmación de hacer un examen riguroso y de querer justificar de forma indubitada la proporcionalidad y constitucionalidad de la medida⁶⁰¹.

Cuando concurren otros bienes jurídicos constitucionalmente protegidos susceptibles de ser modulados en el propósito de igualdad, la ponderación se complica, al tener que contraponer al logro del objetivo otros bienes constitucionales. Incluso así, el TC, en sus argumentos, salva la interferencia o modulación con esos otros derechos en aplicación de la mayor relevancia constitucional de los intereses enfrentados aplicando una ponderación en sentido estricto entre la igualdad formal (junto a los derechos a ella conectados) y la igualdad material, que se salda en beneficio del art. 9.2 CE en todas las resoluciones analizadas⁶⁰².

De todos modos, tampoco se ha constatado ningún caso donde se produjeran *efectos excluyentes* sobre los derechos de algún colectivo, aunque serían admitidos por el TC si estuviésemos ante una medida de discriminación positiva. La razón sería la propia definición de este tipo de medidas, que conllevan la discriminación de un grupo para fomentar la equiparación del contrapuesto hasta lograr la efectiva igualdad⁶⁰³.

⁶⁰⁰ Un caso donde no se supera la adecuación de la medida al fin de parificación y en el que el elemento diferenciador se califica de arbitrario y carente de justificación es la STC 39/2002 de 14 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 1724/1995), caso sobre la constitucionalidad de la norma que establece la designación de la ley nacional del marido para regir supletoriamente el régimen económico del matrimonio. En ella, el TC no entra en la fase sucesiva de proporcionalidad y declara la inconstitucionalidad de la medida en base a la discriminación por razón de sexo.

⁶⁰¹ *Vid.* como exponentes principales: STC 200/2001 de 4 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2992/1999), FJ 9; STC 12/2008 de 29 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 4069/2007 acumulada al recurso de inconstitucionalidad 5653/2007), FFJJ 5 y 6; STC 13/2009 de 19 de enero (recurso de inconstitucionalidad núm. 4057/2005), FFJJ 4 y 8; y, STC 59/2008 de 14 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 5939/2005), FJ 10, así como todas las sentencias posteriores que la reproducen. *Vid.* la Tabla número 1 “Sobre la finalidad legítima y descripción de otros componentes del juicio” de igualdad” disponible en los *Anexos*.

⁶⁰² Por ejemplo, la libertad de una persona (art. 17 CE) en la STC 59/2008 de 14 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 5939/2005), FJ 10; o el derecho de asociación (art. 22 CE) o libertad de formar parte de los partidos políticos (art. 6 CE) en STC 12/2008 de 29 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 4069/2007 acumulada al recurso de inconstitucionalidad 5653/2007), FJ 7.

⁶⁰³ STC 12/2008 de 29 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 4069/2007 acumulada al recurso de inconstitucionalidad 5653/2007), FJ 2, párrafo 1º: “(...) su finalidad que no es otra que alcanzar

El único supuesto de *discriminación positiva* recogido en la tabla es la STC 59/2008, pero aquí no podemos decir que las consecuencias fueran excluyentes, pues aunque el mínimo de la pena privativa de libertad en el maltrato ocasional es mayor para los hombres (6 meses) que para las mujeres (3 meses), el resto de penas y medidas previstas por el precepto cuestionado permiten al órgano judicial modular los efectos de la pena ajustándolos a las necesidades de la realidad existente en el caso, tanto así que los efectos no resultan desproporcionados⁶⁰⁴.

Tampoco son resultados excesivos ni excluyentes los que se producen en la admisión constitucional de las medidas de *acción positiva*, ya que éstas, por su propia definición, no conllevan la discriminación del colectivo opuesto, sólo la promoción del grupo tradicionalmente preterido en algún derecho hasta el logro de la equiparación e igualdad real. Así que no hay tampoco efectos excluyentes en las SSTC 12/2008 y 13/2009, que imponen como medida la presencia *cuasi* paritaria de hombres y mujeres en las listas de los partidos políticos y agrupaciones de electores en un porcentaje de 40% y 60%, al funcionar con carácter bidireccional tanto para mujeres como para hombres⁶⁰⁵.

Todo esto nos lleva a concluir, tomando prestada la terminología del Profesor ROBERT ALEXY,⁶⁰⁶ que, en la ponderación de los bienes constitucionales en juego, la igualdad real presenta un *peso* muy superior al del resto de principios y derechos de la Norma Fundamental (o si queremos, para simplificar la fórmula, al

la igualdad material, sustancial, entre ambos sexos. Para lograr este objetivo la Ley en sus diferentes artículos y disposiciones utiliza distintas técnicas, entre otras el recurso a acciones positivas y medidas de discriminación positiva a favor de la mujer, la obligación de un equilibrio entre sexos a la hora de la presentación de candidaturas electorales, o la implantación de otras medidas formales de igualdad, predicables de ambos sexos. (...).” De la cita recogida se infiere que el TC distingue entre “acción positiva” y “discriminación positiva”. Así se ha recogido en las tablas de este epígrafe: como opciones de diferenciación distintas. Para profundizar sobre la problemática y el debate doctrinal sobre el uso y significado de la “acción positiva” y de la “discriminación positiva”, *cfr.* BARRÈRE UNZUETA, M. A., “Igualdad y «discriminación positiva»: un esbozo teórico-conceptual”, *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 9, 2003, pp. 18-24.

⁶⁰⁴ STC 59/2008 de 14 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 5939/2005), FJ 10.

⁶⁰⁵ STC 12/2008 de 29 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 4069/2007 acumulada al recurso de inconstitucionalidad 5653/2007), FJ 3; y, STC 13/2009 de 19 de enero (recurso de inconstitucionalidad 4057/2005), FJ 11.

⁶⁰⁶ ALEXY, R., “La fórmula del peso”, en CARBONELL, M. (ed.), *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito (Ecuador), 2008, pp. 13-42. También, ALEXY, R., “Constitutional rights, balancing, and rationality”, *Ratio Juris*, Oxford, (Inglaterra)-Malden, EUA y Universidad de Bologna (Italia), vol. 16, núm. 2, 2003, pp. 131-140.

de bienes constitucionalmente protegidos), habida cuenta de que la ponderación siempre se salda a su favor, sea cual sea la intensidad de la intervención legislativa.

4. GUÍA ESQUEMÁTICA DEL MODELO APLICATIVO EN LA PROHIBICIÓN DE DISCRIMINACIÓN

A continuación, y tal como hicimos con el juicio general de igualdad, la información relativa a los componentes del juicio que aplican en el caso de que opere la cláusula específica de discriminación (con sus rasgos específicos), se recoge en un cuadro-resumen para facilitar una visión global del método seguido por el TC.

PREMISA PREVIA DE APLICACIÓN:

Comprobación:
¿la norma cuestionada introduce directa o indirectamente una diferencia?

Determinación del elemento diferenciador: nacimiento, raza, sexo, religión, opinión, edad, parentesco, discapacidad

Comprobación: Concurrencia de situaciones jurídicas comparables
Discriminaciones indirectas: se puede omitir / evidencia estadística

FASE 1: JUSTIFICACIÓN OBJETIVA DE LA DIFERENCIA

ELEMENTO DIFERENCIADOR:

- **[Objetivo** → No arbitrario, general y abstracto, no preexistente en normas]
- **Relevante jurídicamente** → Provoca diferencias jurídicas
- **Presunción de irrazonabilidad** → Carga probatoria para desvirtuar la presunción en las partes

RACIONALIDAD:

- **Justificación y demostración del fin legítimo:**
 - Igualación, equiparación o parificación de los colectivos
 - Fundamento constitucional: igualdad real (art. 9.2 CE)

RAZONABILIDAD:

- **Comprobación de la adecuación, idoneidad o congruencia de la diferencia al fin legítimo de parificación/igualación**

FASE 2: PROPORCIONALIDAD DE LA DIFERENCIA

PROPORCIONALIDAD:

- **Ponderación de la igualdad formal y la igualdad real** → Pueden entrar en juego otros bienes constitucionales conectados con la igualdad formal
- **Evaluación de los efectos de la diferencia:**
 - No deben ser desmedidos, gravosos, excluyentes (salvo discriminaciones positivas)
 - Deber ser necesarios o imprescindibles al logro del fin igualador

Figura número 7.1. Modelo aplicativo del juicio de igualdad en la prohibición de discriminación
Elaboración propia

CAPÍTULO VIII. MODALIDADES ESPECÍFICAS DEL JUICIO DE IGUALDAD

I. EL CONTROL DE LOS ÁMBITOS MATERIALES ESPECÍFICOS DE LA IGUALDAD

La igualdad aparece en la CE en tres preceptos diferentes que, a su vez, presentan distinta operatividad y eficacia: el artículo 1.1 en cuanto a valor superior del ordenamiento jurídico; el 9.2, como principio y mandato de igualdad real y efectiva; y, el 14, como derecho fundamental y como proclamación formal de la igualdad jurídica y proscripción de la discriminación. Los tres han sido examinados en la fase preliminar de esta investigación, en lo que a su naturaleza y caracterización general se refiere.

A este trípede constitucional de la igualdad, hay que sumar otros derechos concretos que de una u otra forma aluden o individualizan la igualdad a lo largo del articulado de la CE. Así sucede en los artículos 23.2 (acceso a las funciones y cargos públicos); 31, en su primer apartado (que enuncia los principios que rigen el sistema de sostenimiento del gasto público) y en el segundo (donde estipula la asignación del gasto público de manera equitativa); 35.1 (derecho al trabajo); 39.2 (protección de los hijos e hijas en condiciones de igualdad con independencia de su filiación y del estado civil de sus madres); 40.2 (relativo a la igualdad en las condiciones en el trabajo); 68.1 y 69.2 (referentes ambos al derecho de sufragio), 130.1 (principio rector encaminado al desarrollo de todos los sectores económicos y, en especial, al sector agrícola); 138 y 139.1 (en relación con la organización territorial del Estado); y, 149.1 (atribución de competencias exclusivas del Estado en condiciones de igualdad para todas las personas).

En la mayoría de las ocasiones en las que se recurre una de estas manifestaciones concretas de la igualdad, se alega la posible conculcación del art. 14 CE operando en conexión con el precepto de la CE que la especifica. Estos casos son examinados minuciosamente al constituir el objeto directo de la presente investigación, que se acota en sentido estricto en el examen de la

igualdad del art. 14 CE como canon de control de constitucionalidad de las normas. No obstante, en un sentido más amplio el análisis se expande a la igualdad en general, lo que comporta al art. 9.2 CE y a otras manifestaciones concretas de la igualdad que se recurran sin remisión al art. 14 o 9.2 CE. Esto sucede en raras ocasiones y, cuando acontece, atañe a derechos que presentan una sustancia o contenido esencial tan definido por el TC, que ellos mismos sirven de parámetro conforme a su contenido esencial, sin aplicar el examen de igualdad o los componentes del juicio que los conforman según se han tasado. Esta inadvertencia del examen de igualdad separa este tipo de casos del objeto de la investigación y explica el por qué esta casuística ha sido despreciada.

La estandarización del juicio de igualdad no sólo contribuye de manera formal a establecer los límites de la igualdad en el ordenamiento jurídico determinando que normas son constitucionales. También contribuye a la dotación del contenido material del principio.

El contenido material de la igualdad se ha ido ampliando a lo largo de los años a través de la irradiación del juicio a otras manifestaciones concretas de igualdad contemplada en otros preceptos constitucionales y a través del encauzamiento de la diferencia hacia la finalidad de la promoción y consecución de la igualdad sustantiva del art. 9.2 CE. Aunque pocas veces se invoca el art. 9.2 CE como canon de control de la constitucionalidad de la diferencia, se ha convertido en el sustento de la racionalidad de infinidad de medidas, sobre todo en aquellos casos en los que se utiliza el sexo como criterio de diferenciación y en aquellos en los que se busca lograr algún propósito de política social y económica.

La igualdad funciona como límite modulador de la actividad legislativa determinando el grado de interferencia tolerable de la ley en otros bienes constitucionalmente protegidos. Esta función es una consecuencia del carácter relacional de la igualdad y alcanza su máxima expresión en las manifestaciones específicas de igualdad que se recogen en el texto constitucional. Estas manifestaciones específicas se refieren a determinados ámbitos materiales que la propia Constitución conecta con la igualdad. Así: igualdad tributaria, igualdad en el acceso a los cargos públicos, igualdad en la tutela judicial efectiva o igualdad en el proceso, igualdad territorial, igualdad en conjunción con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos e igualdad en relación con el control de las leyes singulares.

En este tipo de casos, la igualdad no funciona como regla, sino como principio,⁶⁰⁷ que debe inspirar la actuación del poder legislativo y acotar su desempeño para garantizar que las clasificaciones jurídicas establecidas respeten la igualdad de las personas. La fórmula para hacerlo es la aplicación del juicio de igualdad que el TC ha canonizado en los procesos de control de constitucionalidad de las normas, con ciertas particularidades cuando nos encontramos ante manifestaciones específicas de igualdad a las que el juicio se ha ido extendiendo con el devenir de los años.

La expansión del juicio de igualdad ha sido paulatina y paralela a la estandarización del juicio. Se produce a partir de la década de los noventa, configurando el contenido de la tutela judicial efectiva, la igualdad en el acceso a los cargos públicos y la igualdad territorial, sumando en el último período los casos de igualdad en relación con la unidad de mercado (es decir, de libertad de circulación de personas y bienes en el territorio español, normalmente en relación con la libertad de empresa del art. 38 CE), igualdad en conjunción con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos e igualdad en relación con el control de las leyes singulares.

Cuantitativamente podemos ver el número de casos y su período de producción en la siguiente tabla:

CASOS DE CONTROL DE LA IGUALDAD EN ÁMBITOS MATERIALES ESPECÍFICOS

Período →	1981-1990	1991-2000	2001-2010	2011-2019
Casuística ↓				
<i>Igualdad territorial</i>	0	13	10	14
<i>Igualdad territorial e interdicción de la arbitrariedad</i>	0	0	0	2
<i>Igualdad territorial y unidad de mercado</i>	0	0	0	9
<i>Igualdad y leyes singulares</i>	1	0	1	14
<i>Interdicción de la arbitrariedad</i>	0	0	0	12
<i>Igualdad en el proceso</i>	0	6	1	1
<i>Igualdad en el acceso a los cargos públicos</i>	0	5	4	10
<i>Igualdad tributaria</i>	1	4	5	3
<i>Igualdad y derecho transitorio</i>	0	2	1	3

Tabla número 8.1. Casos de control de la igualdad en ámbitos materiales específicos

Elaboración propia

⁶⁰⁷ Cfr. PRIETO SANCHÍS, L., *ob. cit.*, pp. 175-216 y 220.

Todas estas especificaciones del juicio de igualdad contribuyen a delimitar los contornos de la igualdad como límite modulador de las actuaciones del poder legislativo, no ya sólo en las clasificaciones legislativas, sino también en el desempeño de la actividad legislativa en general al interactuar con el principio de interdicción de la arbitrariedad y controlar la constitucionalidad de leyes que no establecen directamente una clasificación jurídica, pero que conllevan una aplicación singular del derecho que puede resultar discriminatoria.

En este tipo de aplicaciones se aprecia la versatilidad material de la igualdad como parámetro de control de la constitucionalidad. Con esta función de parámetro de control, el contenido material de la igualdad no tiene un núcleo sustancial. El sustrato de la igualdad se colma en la casuística concreta a partir de un proceso evaluativo de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, que será más o menos flexible en función de los bienes constitucionalmente protegidos que concurran en el juicio.

A continuación, la casuística y las particularidades de este juicio.

II. EL JUICIO DE IGUALDAD TERRITORIAL

1. LA DOCTRINA PREVIA

La igualdad de las personas en los diferentes territorios de España en relación con la legislación de las Comunidades Autónomas en el respeto de las condiciones básicas del Estado en cuanto a competencias exclusivas de éste (arts. 139.1 y 149.1.1 CE) han sido manifestaciones específicas de igualdad que habían descartado de su argumentario jurídico el juicio de igualdad. Este tipo de casos se resolvían conforme a la doctrina sentada en una temprana jurisprudencia del TC, cuyo *leading case* es la STC 37/1981 de 16 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 184/1981), hartamente citado por la doctrina posterior del TC⁶⁰⁸,

En la sentencia de cabecera se cuestionaba la Ley del Parlamento Vasco 3/1981, de 12 de febrero, sobre Centros de Contratación de Cargas en Transporte Terrestre de Mercancías⁶⁰⁹ ya que algunos de sus preceptos podían establecer

⁶⁰⁸ Hasta diciembre de 2019 ha sido referenciada en la fundamentación jurídica de 32 procesos de control de constitucionalidad de las normas sobre la quiebra del principio de igualdad.

⁶⁰⁹ BOE núm. 107, de 4 de mayo de 2012.

desigualdades entre los españoles y limitar la libre circulación de mercancías en España (art. 38 CE). El TC sostiene que la igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional, reconocida en el art. 139 CE, es un límite a la potestad normativa de las CCAA (arts. 148 y 149 CE)⁶¹⁰. A continuación, su utilización de este límite como parámetro de constitucionalidad en el uso y respeto de las condiciones básicas de igualdad del Estado por parte de las CCAA se acota en el siguiente argumento: la igualdad en derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional no debe entenderse de forma rigurosa y monolítica, sino que dada la compleja estructura del Estado, la posición jurídica de la ciudadanía puede variar, siempre que se respeten las condiciones básicas de igualdad. Esto es lo que el propio Órgano denomina “diversidad dentro de la unidad”.⁶¹¹ Esta concepción de la igualdad, por tanto, no significaba uniformidad e implicaba desigualdades en el territorio fruto de la autonomía que eran perfectamente admisibles.

Las desigualdades no podían afectar de una manera restrictiva a la posición jurídica del disfrute de los derechos fundamentales, pero el TC entendía que siempre que se respetasen las condiciones básicas estatales, las CCAA no creaban estatus jurídicos diferentes, sino simple diversidad dentro de la unidad fruto del ejercicio de las competencias autonómicas.⁶¹²

Esta doctrina, iniciada con la STC 37/1981, se consolida a través de una sucesiva jurisprudencia en la materia, que resuelve siempre en el mismo sentido sobre una concepción de la igualdad que la distingue de la uniformidad y que se asienta sobre la admisibilidad de divergencias territoriales en el respeto de las condiciones básicas estatales. Partiendo de esta premisa se obvia el juicio de igualdad o cualquiera de los componentes que configuran el uso del art. 14 CE como parámetro de constitucionalidad. Este proceder lo encontramos en abundante jurisprudencia sobre el tema del reparto competencial en respeto a las condiciones básicas de igualdad y en relación con la igualdad de las personas en el territorio⁶¹³.

⁶¹⁰ STC 37/1981 de 16 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 184/1981), FJ 1.

⁶¹¹ STC 37/1981 de 16 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 184/1981), FJ 2, párrafo 14.

⁶¹² STC 37/1981 de 16 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 184/1981), FJ 2, párrafo 3º.

⁶¹³ Por citar un ejemplo de las repetitivas palabras del TC en este sentido, citaremos una sentencia que cierra la primera década: la STC 17/1990 de 17 de febrero (recurso de inconstitucionalidad núm. 1.077/1987), concerniente a determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Canarias 10/1987, de 5 de mayo, de Agua (BOE núm. 126 de 27 de mayo de 1987, disposición derogada),

Pues bien, esta doctrina consolidada por la reiterativa jurisprudencia del TC quiebra en la década de los noventa.

2. EL CAMBIO DE CRITERIO

Un primer apunte, encontramos ya en la STC 87/1985 de 16 de julio (recurso de inconstitucionalidad 707/1983), en relación con la sanción de clausura de Empresa o industria que establecía el art. 23.1 de la Ley 15/1983, de 14 de junio, del Parlamento de Cataluña, sobre higiene y control alimentario⁶¹⁴. La citada sentencia no aplicó juicio de igualdad, aunque apunta a la necesidad de que las diferencias sancionatorias de la legislación autonómica tengan una racionalidad y sean razonables y proporcionadas al fin perseguido.⁶¹⁵

Con posterioridad a esta fecha, el siguiente hito jurisprudencial que abarca ya en toda su extensión la aplicación del juicio de igualdad utilizando el art. 139.1 CE en relación con el art. 149.1.1^a CE es la STC 136/1991 de 20 de junio (recurso de inconstitucionalidad 986/1985, promovido por el Gobierno de la Nación contra el art. 46.3 de la Ley 20/1985, de 25 de julio, del Parlamento de Cataluña, de Prevención y Asistencia en Materia de Sustancias que puedan generar dependencia⁶¹⁶). El precepto impugnado regula una sanción que puede introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto al régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio. En el caso no se recurre la posible conculcación del art. 14 CE, sino del art. 149.1.1^a CE. Se alega por el Abogado del Estado que el problema, más que de competencia es de tratamiento jurídico diferente en distintas partes del territorio. Esta sentencia destaca porque es la primera que en materia de “condiciones básicas de igualdad” (art. 149.1.1^a CE) no resuelve el tema en base al análisis del tipo

cuyo FJ 5, e) establece: “Por último, carece de fundamento la alegada vulneración del art. 139.1 de la C.E. por el hecho de que la Disposición transitoria tercera establezca para los aprovechamientos de aguas públicas una duración inicial inferior a la que se establece para el resto del territorio nacional por la Disposición transitoria primera de la Ley 28/1985, por cuanto, como ha señalado el Tribunal Constitucional en la STC 37/1981 el principio de igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional «no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional se tienen los mismos derechos y obligaciones».”

⁶¹⁴ DOGC núm. 347 de 22 de julio de 1983.

⁶¹⁵ STC 87/1985 de 16 de julio (recurso de inconstitucionalidad 707/1983), FJ 8.

⁶¹⁶ DOGC núm. 572 de 7 de agosto de 1985.

competencial según la doctrina sentada por la STC 37/1981 respecto a las desigualdades del territorio autonómico y el art. 139.1 CE, sino que se adentra en la aplicación del juicio de igualdad.

“(…) En el caso de que la norma sancionadora autonómica introduzca tipos o prevea sanciones que difieran de los recogidos en la normación establecida por el Estado para todo el territorio nacional, es exigible que esa desigualdad tenga un fundamento razonable, de modo que las disposiciones autonómicas «no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio» (art. 149.1.1ª C.E.).

Tiene razón el Abogado del Estado cuando afirma que aquí no se está tanto ante la clásica relación ley básica estatal-ley autonómica, sino ante una relación distinta, cercana al juicio de igualdad del art. 14 CE, de modo que en la comparación entre la norma estatal y la norma autonómica debe hacerse un doble juicio, el de equivalencia para comprobar que se trate de situaciones comparables, y el de la justificación, en su caso, de la desigualdad de trato, o sea, si la misma tiene un fundamento razonable y proporcionado en relación al fin perseguido.”⁶¹⁷

La STC 136/1991 cita literalmente el juicio de igualdad para extrapolarlo al examen de constitucionalidad de la norma por posible violación del art. 149.1.1ª CE. El examen de constitucionalidad de la norma salta del ámbito de la competencia al campo del trato jurídico diferente. La condición previa para analizar desde esta perspectiva es que no exista una invasión de competencia ni un exceso en la regulación de la norma autonómica. Contrastado el respeto al reparto competencial, el análisis se desglosa en dos fases:

Primero. La comparación de las normativas equivalentes a nivel estatal y autonómico (el parámetro central de constitucionalidad es el art. 149.1.1ª CE, en relación con el art. 139.1 CE); o, incluso sólo entre normación autonómica (teniendo entonces un papel preponderante el art. 139.1 CE como canon de constitucionalidad sin entrar en juego el art. 149.1.1ª CE), para asegurar que existen posiciones jurídicas distintas y contrapuestas que evidencien un trato jurídico diferente que pudiera comprometer la igualdad en el territorio del art. 139.1 CE y el desarrollo de las condiciones básicas en igualdad para todas las personas españolas del art. 149.1.1ª CE.

⁶¹⁷ STC 136/1991 de 20 de junio (recurso de inconstitucionalidad 986/1985), FJ 1, párrafo 4º y 5º.

Segundo. Una vez sentadas las posiciones jurídicas enfrentadas se procede a aplicar el juicio de igualdad, determinando la finalidad legítima perseguida por la norma, la razonabilidad y la proporción al fin fijado.

De este modo, en la Sentencia de referencia, el TC analiza el componente de comparación para enfrentar las posiciones jurídicas en juego, concluyendo que la comparativa alegada por el Abogado del Estado como recurrente no es correcta. La comparativa no debe hacerse con la legislación de consumidores y usuarios, sino que debe oponerse a la legislación estatal en materia de sanidad, ya que las sanciones recurridas son específicas de sustancias ilícitas que generan dependencia. Dicho lo cual, el TC analiza la naturaleza de la sanción del cierre “definitivo” de los establecimientos a la luz de la libre empresa del art. 38.1 CE y del art. 139.1 CE, para responder sin un análisis muy profundo que la medida no rompe el esquema sancionatorio estatal existente en la última legislación sanitaria general. Su argumento es que a nivel estatal no existe una regulación específica sobre la misma materia. La materia de la norma autonómica es tan específica, que no contradice la estatal, sino que la especifica dentro de su competencia y es adecuada al fin perseguido y proporcionada. No se menciona la onerosidad de los efectos ni el criterio de necesidad.⁶¹⁸ Finalmente, se declara la constitucionalidad de la medida.

Este esquema procedimental se repite con solución de continuidad en sucesivas sentencias del TC, que lo aplican con mayor o menor rigor.

Así, en la STC 225/1993 de 8 de julio (recursos de inconstitucionalidad 418 y 421/1987 acumulados a las cuestiones de inconstitucionalidad 1902 y 1904/1991) relativos a diversos preceptos de la Ley de la Generalidad Valenciana 8/1986, de 29 de diciembre, de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales⁶¹⁹. El objeto del proceso gira entorno a la competencia autonómica del comercio

⁶¹⁸ “La singularidad de la materia objeto de la norma autonómica constituye un fundamento razonable susceptible de eliminar la calificación de arbitraria o desproporcionada al fin perseguido de la eventual diferencia en el grado de sanción establecida, en su caso, respecto del régimen jurídico sancionatorio aplicable en todo el Estado (el art. 36.2 de la Ley 14/1986 en cuanto establece un límite máximo de cinco años para el cierre temporal de establecimientos), al no existir una previsión sancionadora estatal con ese grado de especificidad. Por tanto, de existir, como sostiene el Abogado del Estado, un «salto sancionador cualitativo», la ruptura de la unidad del esquema sancionatorio no introduce divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto a las sanciones previstas en la normación del Estado.” (STC 136/1991 de 20 de junio, recurso de inconstitucionalidad 986/1985, FJ 2).

⁶¹⁹ DOGV núm. 497 de 31 de diciembre de 1986.

interior y al respeto al bloque de constitucionalidad en el reparto de competencias autonómicas. En concreto la problemática sobre la igualdad versa sobre si el precepto que permite a la Comunidad Autónoma fijar los horarios de apertura y cierre de los establecimientos comerciales es respetuoso con las condiciones básicas del Estado y si el régimen jurídico administrativo que lo regula presenta divergencias jurídicas.

Esta resolución sigue la estela de la STC 136/1991. Tanto en la primera como en esta segunda Sentencia el análisis del juicio de igualdad se centra en el art. 139.1 CE en relación con el art. 38 CE (libertad de empresa), ya que el reparto competencial está salvado según el criterio del TC. La diferencia es que en la STC 136/1991 se aplica el juicio de igualdad de forma directa, mientras que en la STC 225/1993 se hace indirectamente y sin pronunciarse el TC de forma vinculante sobre la constitucionalidad resultante, ya que, según su criterio, en ningún momento se alude por los recurrentes y cuestionantes a la posible conculcación del art. 139.1 CE que es el que hay que conectar con el art. 149.1.1 CE para poder hablar de tratamiento jurídico diferente en los territorios una vez que ha sido constatado que no existe un exceso de competencias por parte de la norma autonómica. El TC confirma varias diferencias jurídicas y apunta qué análisis debe realizarse en *pro* de la igualdad de las personas en el territorio español, pero como no se invoca por los proponentes la posible lesión del art. 139.1 CE, no entra a pronunciarse sobre la constitucionalidad conforme a la igualdad; eso sí, parte de una finalidad de la norma sentada en FFJJ previos y menciona que los efectos no son desproporcionados por no ser excluyentes, así que no “habría” conculcación de la igualdad⁶²⁰. En cualquier caso, declara la inconstitucionalidad de los preceptos involucrados con el principio de igualdad atendiendo a motivaciones ligadas al bloque de constitucionalidad, que se encuentran apartadas del ámbito de la igualdad.

La STC 225/1993 es reproducida por la STC 227/1993 (recurso de inconstitucionalidad 884/1987), interpuesto contra varios artículos de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1987, de 9 de marzo, de equipamientos comerciales⁶²¹. Lo único diferente es que en este caso sí se alega por los recurrentes la posible violación del art. 139.1 CE. El TC concluye que no hay violación de la igualdad y

⁶²⁰ STC 225/1993 de 8 de julio (recursos de inconstitucionalidad 418 y 421/1987 acumulados a las cuestiones de inconstitucionalidad 1902 y 1904/1991), FFJJ 5 y 6.

⁶²¹ BOE núm. 80 de 3 de abril de 1987, disposición derogada.

desestima el recurso declarando la constitucionalidad de la norma.⁶²² Asimismo, también es reproducida por la STC 284/1993 de 30 de septiembre (recursos de inconstitucionalidad acumulados números 978 y 981/1992)⁶²³, interpuestos sendos requerimientos contra diversos artículos de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1991, de 29 de noviembre, de Comercio Interior.⁶²⁴

La STC 319/1993 de 27 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 2111/1998) hace un aporte interesante a la construcción del juicio en este tipo de casos. En ella el TC incide en la autonomía que debe tener el juicio de igualdad del art. 14 CE respecto al bloque constitucional que delimita el reparto competencial. El TC no puede enjuiciar la igualdad como un efecto reflejo del reparto de competencias. En otras palabras, en un exceso competencial de la normativa autonómica atentatorio contra un apartado concreto de las competencias exclusivas del Estado (como es en este caso la “expropiación forzosa” del art. 149.1. 18ª CE) carece de fundamento la invocación del efecto reflejo que la normación autonómica excesiva provoca entre los destinatarios de la norma (arts. 14, 139.1 y 149.1.1ª CE). No se debe confundir la violación de las normas de competencias con el examen del tratamiento jurídico diferente que un determinado precepto autonómico pueda generar o de las desigualdades que a nivel concreto pueda provocar.⁶²⁵

⁶²² STC 227/1993 (recurso de inconstitucionalidad 884/1987), FJ 4.c), d) y e), que remiten expresamente a los FFJJ 5 y 6 de la STC 225/1991 de 8 de julio (recursos de inconstitucionalidad 418 y 421/1987 acumulados a las cuestiones de inconstitucionalidad 1902 y 1904/1991).

⁶²³ STC 284/1993 de 30 de septiembre (recursos de inconstitucionalidad acumulados números 978 y 981/1992), FJ 2 sobre la conculcación de los arts. 139.1 y 149.1.1 CE y remitiendo expresamente a los FFJJ 5 y 6 de la STC 225/1991 de 8 de julio (recursos de inconstitucionalidad 418 y 421/1987 acumulados a las cuestiones de inconstitucionalidad 1902 y 1904/1991).

⁶²⁴ BOE núm. 21 de 24 de enero de 1992, disposición derogada.

⁶²⁵ STC 319/1993 de 27 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 2111/1998), FJ 5, párrafo 4º: “La hipotética conculcación por una Comunidad Autónoma de las competencias exclusivas del Estado no entraña por sí misma la discriminación prohibida por el art. 14, precepto que impone un tipo específico del juicio de constitucionalidad -juicio de igualdad- cuya verificación no puede hacerse depender de la previa determinación de si se ha vulnerado o no el orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues bien claro está que, si así fuera, se perdería la identidad propia de este principio y se daría lugar a un enjuiciamiento de la diversidad normativa propia al Estado de las autonomías con arreglo a criterios inconciliables con esa misma diversidad.” En el FJ 6 examina la posible violación del art. 14 CE, porque así ha sido alegado por las partes, para ello reproduce la doctrina sobre las exigencias de razonabilidad y proporcionalidad entre los efectos y los fines y concluye declarando la constitucionalidad del precepto, pues: “No estamos, en otras palabras, ante una norma diferenciadora, sino, si acaso, ante una regla “diferente” de la establecida, a los mismos efectos,

Esta matización del TC encaja perfectamente en el requisito previo e ineludible sobre la necesidad del respeto al reparto competencial para poder acometer el examen del juicio de igualdad cuando se invocan los arts. 139.1 o 149.1.1ª CE, supuestos que hemos catalogado como de “igualdad territorial” y que se deben distinguir de aquellos casos en los que se invoca directamente la posible violación del art. 14 CE. Ya se ha señalado al inicio que el objeto de este epígrafe era evidenciar la extensión de la sistemática empleada por el TC para enjuiciar la conculcación de la igualdad del art. 14 CE a otras manifestaciones concretas de la igualdad que hasta ahora habían inadvertido esta metodología. La pretensión final es dilucidar cómo la irradiación del método a otras concretas manifestaciones de igualdad puede influir en la concepción de ésta.

Llegados a este punto procede deslindar la posible casuística que a tales efectos se puede generar y clarificar el sistema seguido por el TC en cada una de ellas, según se ha podido constatar en el análisis jurisprudencial que fundamenta este trabajo.

3. LA DELIMITACIÓN DE LA CASUÍSTICA

La casuística es copiosa y compleja. Depende del precepto que se invoque por los promotores de los procedimientos de control de constitucionalidad de las normas y de la propia acotación del objeto del proceso que haga el TC en cada caso concreto. La fundamentación jurídica es enmarañada y no siempre clara a la hora delimitar el problema concerniente a la igualdad respecto a la discusión de carácter competencial. No faltan los casos en los que entre el examen del respeto a las normas de reparto competencial se introducen alusiones sobre los efectos que la legislación autonómica provoca a la igualdad considerada en abstracto⁶²⁶.

en la legislación del Estado, pero ya se ha dicho que tal hipotética divergencia -sobre la que se ha basado esta cuestión de inconstitucionalidad- ni afecta al principio constitucional de igualdad ni puede, tampoco, por lo antes expuesto, ser examinada en el presente proceso.” (FJ 6, inciso final).

⁶²⁶ STC 195/1996, de 28 de noviembre de 1996 (recurso de inconstitucionalidad 1279/1988, interpuesto por el Gobierno Vasco contra la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social (BOE núm. 91 de 15 de abril de 1988), FJ 11, es buena muestra de ello: La igualdad se invoca infundadamente por el Abogado del Estado y con carácter genérico, sin aportar evidencias de trato jurídico diferente. La problemática de orden competencial. Otro buen ejemplo de invocación en general de la igualdad es la STC 16/1991 de 1 de febrero de 1996 (recurso de inconstitucionalidad 2280/1990), contra determinados preceptos y partidas presupuestarias de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990 (BOE núm. 156 de 30 de junio de 1990), FJ 3, donde la invocación de la igualdad es infundada porque los entes públicos y las Comunidades Autónomas no pueden ser titulares de la igualdad.

Las alegaciones de las partes involucradas en los procesos no ayudan a clarificar el problema de fondo, pues es reiterativa la conducta de impugnar “lo más” aludiendo a la posible conculcación de la igualdad en general (arts. 14, 139.1 y 149.1. 1ª CE) como efecto reflejo de la violación del art. 149.1 CE en cualquiera de sus apartados o de cualquier otra norma que conforme el bloque de constitucional en materia de competencias autonómicas⁶²⁷. En la mayoría de estos casos la demanda relativa a la igualdad es descartada por infundada⁶²⁸.

Si despreciamos del objeto de la investigación aquellas resoluciones cuyo fondo del asunto recae en el respeto del orden constitucional del sistema competencial autonómico y atendemos a las particularidades del modelo aplicativo, la casuística analizada se puede sistematizar según el precepto constitucional que se utilice como canon de control. Conforme a este criterio, acotaremos la jurisprudencia sobre igualdad territorial en las siguientes especies:

- i. El art. 14 CE como parámetro de constitucionalidad del tratamiento jurídico diferente introducido por una norma autonómica.
- ii. El art. 139.1 CE como parámetro de constitucionalidad de una norma autonómica.
- iii. Los artículos 139.1 y 149.1. 1ª CE en conexión, o, el art. 149.1. 1ª CE en solitario, como parámetro de constitucionalidad de una norma autonómica.
- iv. El artículo 9.3 CE (interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos) como canon de constitucionalidad de la igualdad territorial.
- v. El art. 139.2 CE, relativo a libertad de circulación de personas y bienes en el territorio español, normalmente en relación con la libertad de empresa del art. 38 CE (principio de unidad del mercado) como canon de constitucionalidad de la igualdad territorial.

Tanto el art. 9.3 CE como el art. 139.2 en relación con el art. 38 CE presentan particularidades propias dentro del modelo aplicativo de la igualdad territorial que aconsejan un análisis diferenciado y contextualizado en la última y cuarta década de actividad del TC.

⁶²⁷ STC 319/1993 de 27 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 2111/1998), FJ 5, párrafo 2º.

⁶²⁸ Por todas, STC 28/1997 de 13 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 278/1991), FJ 7, así como los casos mencionados en las dos citas anteriores.

A continuación, se expone la casuística sistematizada en períodos temporales de diez años, con el objeto de establecer los hitos temporales que marcan la expansión del juicio de igualdad en estos ámbitos materiales específicos y la evolución de sus componentes

3.1. La década de 1991 a 2000

En esta década, y siguiendo el criterio establecido del precepto constitucional utilizado como canon de control, encontramos casuística dentro de las tres primeras categorías indicadas.

- i. *El art. 14 CE como parámetro de constitucionalidad del tratamiento jurídico diferente introducido por una norma autonómica, con independencia de que se respete o no el reparto competencial.*

Se controla la constitucionalidad de un precepto autonómico que introduce una clasificación jurídica que pudiera atentar contra el art. 14 CE al margen de que en el mismo proceso se diluciden otras cuestiones de carácter competencial por posible violación del bloque de constitucionalidad por parte de otros artículos de la norma autonómica. El TC resuelve conforme al examen de igualdad sistematizado hasta la fecha. Esta casuística no aporta nada nuevo al modelo aplicativo, ya que está al margen del efecto de irradiación que aquí se examina.

- ii. *El art. 139.1 CE como parámetro de constitucionalidad de una norma autonómica.*

Invocación del art. 139.1 CE cuando una norma autonómica introduce una clasificación legislativa que puede producir diferencias en las posiciones jurídicas de las personas en el territorio. Se invoca como manifestación específica de la igualdad del art. 14 CE en supuestos en los que se produce una divergencia jurídica en el estatus jurídico de las personas de una Comunidad Autónoma respecto al resto del territorio (es decir, respecto a otras Comunidades Autónomas), al margen del desarrollo de la legislación autonómica de las bases estatales. Es una posibilidad poco frecuente, ya que el art. 139.1 CE suele invocarse en relación al art. 149.1.1ª CE, pero, en el caso de producirse, estaríamos ante un caso de irradiación del examen del art. 14 CE al art. 139.1 CE que

ejemplificaría una de las modalidades del cambio de criterio. Sucede que, durante los primeros años de expansión del juicio, esto no se ha producido, pues en los únicos dos casos de la década de los noventa en los que se ha invocado el art. 139.1 CE autónomamente, el TC ha aplicado la doctrina de la STC 37/1981⁶²⁹. Tiene su lógica hablar de no uniformidad en el territorio en vez de desigualdad si tenemos en cuenta la autonomía legislativa de unas Comunidades respecto a otras. El quid de la cuestión está en dónde termina la heterogeneidad de la normativa autonómica y dónde empieza la desigualdad en el territorio. Se analizará cómo evoluciona este tipo de supuestos en las décadas sucesivas. En cualquier caso, también en esta casuística es requisito ineludible que se constate una diferencia en las situaciones jurídicas de las personas según el territorio, estando salvado el hecho de respetar el orden constitucional en el desarrollo normativo de la Comunidad Autónoma.

- iii. *Los artículos 139.1 y 149.1. 1ª CE en conexión, o, el art. 149.1.1ª en solitario, como parámetro de constitucionalidad de una norma autonómica.*

Invocación del art. 149.1.1ª en relación con el art. 139.1 CE, cuando una norma autonómica en el desarrollo de las condiciones básicas en igualdad para todas las personas introduce divergencias jurídicas que afectan a las posiciones jurídicas de las personas en el territorio. Es la casuística más frecuente. Es necesario constatar el respeto al reparto competencial y la existencia de posiciones jurídicas equiparables enfrentadas antes de adentrarse en el examen de la igualdad aplicando los componentes del juicio de igualdad. Es la posibilidad más frecuente y representativa del cambio de criterio, pues se aparta de la doctrina establecida en la STC 37/1981, según la cual el TC entendía que siempre que se respetasen las condiciones básicas estatales, las CCAA no creaban estatus jurídicos diferentes, sino simple diversidad dentro de la unidad fruto del ejercicio de las competencias autonómicas⁶³⁰. Ahora, cabe el examen del tratamiento jurídico diferente equiparando las situaciones jurídicas de las

⁶²⁹ STC 337/1994 de 23 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 710/1994), en la concreta controversia relativa al uso del catalán como lengua normal en las actividades formativas de los centros educativos, *vid.* FJ 19, párrafo 2º; y, STC 14/1998 de 22 de enero (recurso de inconstitucionalidad 746/1991), contra determinados preceptos de la Ley 3/1990, de 21 de diciembre, de Caza de Extremadura (BOE núm. 87 de 11 de abril de 1981, disposición derogada). El problema en orden de igualdad se refiere a la diferente ordenación y tributación en el territorio de Extremadura. Se invoca la lesión de los arts. 14 y 139.1 CE, pero el TC acoge como canon sólo el art. 139.1 CE, recordando y aplicando la doctrina de la STC 37/1981, *vid.* FJ 5.

⁶³⁰ STC 37/1981 de 16 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 184/1981), FJ 2, párrafo 3º.

personas en las diferentes CCAA, siempre que se constate que se ha respetado la distribución de competencias y que las posiciones jurídicas enfrentadas sean comparables. Es decir, se rompe la presunción sobre la igualdad en el territorio como consecuencia de la premisa “respeto a las condiciones básicas”.

En la siguiente tabla se presenta la casuística de la década de los noventa, indicando los preceptos invocados por los promotores de los procesos de inconstitucionalidad y que han sido utilizados como parámetro por el TC. Asimismo, los componentes del juicio aplicados por el Tribunal para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la diferencia jurídica introducida por la norma autonómica.

IGUALDAD TERRITORIAL EN LA SEGUNDA DÉCADA

Referencia Sentencia	Parámetro de constitucionalidad	Componentes del juicio aplicados	Constitucionalidad de la diferencia
STC 136/1991	Art. 149.1.1ª CE	Respeto a la distribución de competencias. Tratamiento jurídico autonómico diferente comparable. Adecuación de la medida. Proporción de los medios al fin.	Constitucionalidad
STC 135/1992	Art. 139.1 CE Art. 149.1.1ª CE	Respeto a la distribución de competencias. Inadmisión de discriminación por indiferenciación. Situaciones no comparables: no existe tratamiento jurídico diferente.	Constitucionalidad
STC 225/1993	Art. 139.1 CE Art. 149.1.1ª CE	Respeto a la distribución de competencias. Tratamiento jurídico autonómico diferente comparable. Adecuación de la medida. Proporción de los medios al fin.	Constitucionalidad

STC 227/1993	Art. 139.1 CE Art. 149.1.1ª CE	Respeto a la distribución de competencias. Tratamiento jurídico autonómico diferente comparable. Adecuación de la medida. Proporción de los medios al fin.	Constitucionalidad
STC 284/1993	Art. 139.1 CE Art. 149.1.1ª CE	Respeto a la distribución de competencias. Tratamiento jurídico autonómico diferente comparable. Adecuación de la medida. Proporción de los medios al fin.	Constitucionalidad
STC 302/1993	Art. 149.1.18ª	No respeto a la distribución de competencias. No entra en juicio de igualdad.	Inconstitucionalidad
STC 319/1993	Art. 14 CE Art. 139.1 CE Art. 149.1.1ª CE Art. 149.1.18ª CE	Respeto a la distribución de competencias. No existe tratamiento jurídico diferente: infundado. Aun así, alude a la adecuación de la medida al fin y a la proporcionalidad de los efectos.	Constitucionalidad
STC 337/1994	Art. 139.1 CE Art. 149.1.1ª CE Art. 149.1.30ª CE *** Art. 139.1 CE	Respeto a la distribución de competencias en base al art. 149.1.30ª CE. No existe tratamiento jurídico diferente pues la alegación de los arts. 149.1.1ª y 139.1 CE deriva del art. 149.1.30ª. *** Aplica doctrina de STC 37/1981.	Constitucionalidad *** Constitucionalidad
STC 156/1995	Art. 149.1.1ª CE	Respeto a la distribución de competencias en base al art. 149.1.1ª y 23ª CE.	Constitucionalidad

		Tratamiento jurídico diferente y comprable por modulación de las bases. Adecuación de la medida al fin. Proporcionalidad de los efectos.	
STC 196/1996	Art. 149.1.1ª CE	No respeto a la distribución de competencias. Refiere el juicio de igualdad.	Inconstitucionalidad
STC 28/1997	Art. 14 CE	No existe tratamiento jurídico diferente ni término de comparación adecuado: infundado.	Constitucionalidad
STC 14/1998	Art. 139.1 CE	Respeto a la distribución de competencias y autonomía financiera de la CA. Aplica doctrina STC 37/1981. No cita juicio de igualdad.	Constitucionalidad
STC 233/1999	Art. 14 CE Art. 139.1 CE Art. 149.1.1ª CE	Dos controversias respecto a la autonomía local. Respeto a la distribución de competencias. Adecuación de la medida al fin. Sentencia interpretativa en la segunda controversia. VVPP discrepantes.	Constitucionalidad

Tabla número 8.2. Igualdad territorial en la segunda década
Elaboración propia

Como se puede apreciar en la tabla de referencia, lo habitual es la alegación y el uso de los arts. 139.1 y 149.1.1ª CE de consuno. Se han encontrado dos casos que utilizan como canon de control sólo al art. 139.1 CE con carácter autónomo, resultando la aplicación de la doctrina de la STC 37/1981 en ambos. En contraposición, no se ha hallado ningún supuesto relativo al art. 149.1.1ª o

149.1.1^a en conexión con art. 139.1 CE en el que no se resuelva mediante la implementación del examen de igualdad al margen de la STC 37/1981, cuya doctrina parece ya superada, aunque los resultados finales sobre la declaración de constitucionalidad sean coincidentes.

Así las cosas, la pauta que se percibe es la declaración de constitucionalidad de las medidas diferenciadoras que respetan el orden constitucional preestablecido. Es decir, que a pesar de que el criterio ha cambiado y en esta segunda etapa temporal se examina la admisibilidad del tratamiento jurídico diferente en el territorio, el resultado final es el mismo: la declaración de constitucionalidad de la norma autonómica. A efectos prácticos, la diferencia estriba en la argumentación jurídica: en la primera época, el argumento se basa en que la igualdad no implicaba uniformidad; en la segunda época, la motivación se centra en los argumentos que sustentan la superación del examen de constitucionalidad de la igualdad, al menos en una tipología concreta de casos que involucran al art. 149.1.1^a. Sobre aquellos menos frecuentes que sólo invocan el art. 139.1 CE comparando los territorios de las diferentes Comunidades Autónomas al margen de las condiciones básicas de igualdad, habrá que estar a lo que suceda en las próximas dos décadas, ya que en los noventa no ha habido modificación en la doctrina del TC.

Lo que cabe preguntarse en estos términos es cómo afecta este cambio de criterio a la concepción de la igualdad. *A priori*, la igualdad territorial ya no es un concepto estático que se explique a sí mismo por las disformidades propias de la producción legislativa de los diferentes órganos de creación de normas a distintos niveles, sino que se moldea y se construye a partir de la razonabilidad y proporcionalidad de las normas que introducen divergencias jurídicas en el disfrute de derechos y obligaciones. La concepción de la igualdad en el territorio admite entonces la diferencia jurídica entre las Comunidades Autónomas, no como falta de uniformidad sino como auténtica clasificación legislativa. Se ha roto la presunción de no creación de estatus jurídicos diferentes entre las personas según el territorio si se respeta el orden competencial.

La igualdad territorial, por tanto, se dota de contenido en las especificidades de la norma concreta que, a diferencia de la época anterior, pueden ser admitidas o no. La posibilidad de no superación del juicio de igualdad y de no admisión existe, aunque no se haya producido nunca. Tal vez por la presunción de legitimidad del legislador, tal vez por afianzar y no problematizar sobre el sistema competencial autonómico, durante este período

cronológico no se ha declarado inconstitucional ningún precepto autonómico por introducir desigualdades en el territorio. Habrá que esperar al año 2014 y 2015 para ver como esta presunción de constitucionalidad quiebra.

En síntesis, *el modelo aplicativo del juicio de igualdad que el TC utiliza en los casos donde los arts. 139.1 y 149.1. 1ª CE actúan como parámetro de control de la constitucionalidad de la normación autonómica es el siguiente:*

1. Constatación del respeto al orden constitucional en el desarrollo de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma.
2. Comprobación de la existencia de un tratamiento jurídico diferente concretado en la concurrencia de dos situaciones jurídicas contrapuestas equiparables y comparables.
3. Realización del examen de igualdad: racionalidad de la norma, razonabilidad y proporcionalidad, presentando mayor o menor incidencia cada uno de los componentes del juicio según la especificidad del caso concreto.

Que el *respeto al reparto competencial* es un requisito imprescindible para entrar a valorar el tratamiento jurídico diferente es algo que se desprende de la totalidad de resoluciones que han recaído en la materia. Un buen ejemplo de la necesidad de superar esta premisa previa es la STC 302/1993 de 21 de octubre (recursos de inconstitucionalidad acumulados 38 y 39/1989), poniendo en duda la constitucionalidad de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, al regular la introducción automática en la Administración de la Junta de Andalucía de los funcionarios interinos que prestan servicio en ella⁶³¹. En la citada Sentencia el TC no llega a aplicar el juicio de igualdad, aunque lo menciona como la clave para admitir excepciones de carácter transitorio en el acceso a los cargos públicos en el sentido apuntado y admitido como constitucional en la STC 27/1991 (resolución que, sobre casos similares admite la excepción con la finalidad de atender las expectativas de acceso a la función pública creadas por la necesidad de instaurar una nueva Administración autonómica y contribuir a la estabilidad y eficacia de la

⁶³¹ Ley, 6/1985, de la Junta de Andalucía, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública (BOE núm. 302 de 18 de diciembre de 1985), y transitoria novena, apartado 2º, de la Ley 2/1987, del Parlamento de Canarias, de 30 de marzo, de la Función Pública de Canarias (BOE núm. 118 de 18 de mayo de 1987).

misma⁶³²). No obstante, en el caso de la STC 27/1991 la restricción es transitoria y es una restricción o limitación, no una integración automática del personal con efectos excluyentes, como sucede en la STC 302/1993. Lo relevante es que, en esta última Sentencia, aunque se apunta a la no superación del examen de igualdad por falta de racionalidad y por lo desproporcionado de la regulación autonómica (la integración del personal conlleva efectos excluyentes y posible lesión del art. 23.2 y 103.3 CE), el TC no entra a efectuar el examen de igualdad porque los preceptos impugnados no respetan el reparto competencial resultante del juego de los arts. 148 y 149 CE⁶³³.

La exigencia de este requisito previo para entrar a valorar el respeto a la igualdad es algo lógico. La admisión del tratamiento jurídico diferente sólo puede operar sobre la base de un desarrollo legislativo legítimo y respetuoso con el orden preestablecido en la Norma Fundamental. Si falta esta condición no tiene sentido abordar la prueba de admisibilidad sobre la clasificación legislativa porque la norma autonómica sería inconstitucional *per se*.

La constatación de la *conurrencia de situaciones jurídicas contrapuestas que evidencien una clasificación legislativa* es otra premisa necesaria para poder afrontar el examen de la igualdad. Huelga decir que los sujetos de esas posiciones jurídicas enfrentadas son las personas y no los territorios. Y es que, tal y como se desprende de la literalidad de los preceptos constitucionales referenciados y como ha tenido a bien precisar el TC, las CCAA no pueden ser titulares del derecho a la igualdad. Solo las personas ostentan la titularidad de la igualdad⁶³⁴. Por tanto, la norma autonómica debe introducir una divergencia jurídica que implique un diferente estatus jurídico para las personas según el territorio donde se encuentren.

Ese diferente estatus jurídico se debe concretar en el disfrute de derechos y obligaciones que se anuden como consecuencia jurídica a dos supuestos de hecho equiparables, entendiendo la equiparación como analogía a los efectos de

⁶³² STC 27/1991 de 14 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 1359/1986 y 2265/1989), FJ 5.C), 2º párrafo.

⁶³³ STC 302/1993 de 21 de octubre (recursos de inconstitucionalidad acumulados 38 y 39/1989), FFJJ 3 y 4.

⁶³⁴ STC 149/1991 de 4 de julio (recursos de inconstitucionalidad acumulados 1689, 1708, 1711, 1715, 1717, 1723, 1728, 1729 y 1740/1988), FJ 5, A). En la misma línea la STC 16/1996 de 1 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 2280/1990), FJ 3, 2º párrafo; y, AATC 135/1985 de 27 de febrero (recurso de amparo 808/1984), 139/1985 de 27 de febrero (recurso de amparo 845/1984) y 106/1988 de 20 de enero (recurso de amparo 1549/1987).

comparabilidad de las posiciones jurídicas. El TC incide en este examen de comparabilidad entre las situaciones jurídicas creadas por la norma autonómica cuestionada y por la estatal como primera fase del juicio de igualdad sobre el trato jurídico diferente: “(...) de modo que en la comparación entre la norma estatal y la norma autonómica debe hacerse un doble juicio, el de equivalencia para comprobar que se trate de situaciones comparables, (...)”.⁶³⁵

La comparabilidad de dos situaciones jurídicas es siempre el pre-requisito del que parte el TC para valorar el respeto a la igualdad, por lo que no debe extrañar que en esta casuística esta premisa sea enfatizada por el TC dada la propia naturaleza y singularidad de la producción legislativa en el Estado autonómico.

Por último, respecto al *examen de igualdad en sentido estricto*, nada novedoso hay que aportar respecto a lo dicho hasta ahora. El TC fija siempre la finalidad legítima perseguida con la diferencia (fundamentada en un objetivo constitucional) y alude a la razonabilidad y proporcionalidad en los siguientes términos, por ejemplificar el juicio en algún caso:

“(...) que exista coherencia entre las medidas adoptadas y el fin perseguido y, especialmente, que la delimitación concreta del grupo o categoría así diferenciada se articule en términos adecuados a dicha finalidad y, por fin, que las medidas concretas o, mejor, sus consecuencias jurídicas sean proporcionadas al referido fin (...)”⁶³⁶.

El uso y alcance de cada uno de los componentes del juicio, difiere en cada uno de los casos, siendo aplicados con mayor o menor rigor según el prudente arbitrio del TC. Lo significativo es que contribuyen a la dotación del contenido de una manifestación específica de la igualdad como es la igualdad en el territorio, acrecentado el contenido material y las posibilidades de esta concreta manifestación respecto de épocas anteriores.

⁶³⁵ STC 136/1991 de 20 de junio (recurso de inconstitucionalidad 986/1985, FJ 1, párrafo 5º).

⁶³⁶ STC 319/1993 de 27 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 2111/1998), FJ 6. En la misma línea, fuera del ámbito competencial y citada por el propio TC: STC 158/1993 de 6 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 2186/1991), FJ 2, b).

3.2. La década de 2001 a 2010

Si avanzamos hacia la tercera década, la aplicación del juicio de igualdad se sigue produciendo en aquellos casos en los que se pone en duda la igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales de las personas en el territorio. La premisa previa sigue siendo la certeza de que la norma cuestionada que introduce la diferencia ha respetado el sistema de distribución de competencias y que no hay nada que objetar al desarrollo competencial de la ley conforme a lo establecido en la Norma Fundamental. El modelo aplicativo sigue siendo el mismo que se indicó en el análisis de la segunda etapa, sin que haya nuevas consideraciones que hacer respecto a las premisas de aplicabilidad y a la conducción del juicio.

La casuística sigue recogiendo la doctrina ya asentada en la década de los noventa⁶³⁷, con la única novedad de intentar aglutinar, al menos a nivel teórico, la aplicación del “juicio de igualdad para determinar la admisibilidad del tratamiento jurídico diferente en el territorio” con la doctrina previa de “diversidad dentro de la unidad”, asentada por la STC 37/1981 de 16 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 184/1981)⁶³⁸.

La diversidad dentro de la unidad se concreta en la idea de que la igualdad en derechos y obligaciones de todos los españoles y españolas en cualquier parte del territorio nacional no debe entenderse de forma rigurosa y monolítica, sino que, dada la compleja estructura del Estado, la posición jurídica de la ciudadanía puede variar, siempre que se respeten las condiciones básicas de igualdad. Esto es lo que el propio Órgano denomina “diversidad dentro de la unidad” y lo que da sustrato al argumento de justificación de las posibles alegaciones de conculcación de la igualdad que usó el TC en la primera década, antes de introducir tímidamente en 1985⁶³⁹ y de forma expresa a partir de 1991⁶⁴⁰ el juicio de igualdad en el control de constitucionalidad de las normas que implicaban divergencias en el territorio.

⁶³⁷ Por todas, la STC 87/1985 de 16 de julio (recurso de inconstitucionalidad 707/1983), FJ 8, introduciendo el juicio; y la STC 136/1991 de 20 de junio (recurso de inconstitucionalidad 986/1985), FJ 1, asentándolo.

⁶³⁸ STC 37/1981 de 16 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 184/1981), FJ 2, párrafo 14.

⁶³⁹ STC 87/1985 de 16 de julio (recurso de inconstitucionalidad 707/1983), FJ 8.

⁶⁴⁰ STC 136/1991 de 20 de junio (recurso de inconstitucionalidad 986/1985), FJ 1.

Lo cierto es que el argumento inicial del TC y la práctica del juicio de igualdad no están reñidas, habida cuenta de que en ambos casos hay una premisa previa ineludible: la constatación del respeto a los criterios constitucionales del reparto competencial. *Si se respeta la distribución de competencias en el texto constitucional se puede admitir la diversidad jurídica en el territorio, siempre y cuando no se afecte a las posiciones iusfundamentales de las personas.* Esto, que parece evidente, no se ha reflejado de una forma clara en la doctrina del TC hasta entrado el año 2000, donde se observa esta conciliación a nivel doctrinal en al menos 7 de los diez casos que encontramos en esta tercera década⁶⁴¹.

Así las cosas, la autonomía legislativa ejercida por cada uno de los territorios autónomos dentro de los límites que marca el bloque de la constitucionalidad, genera diversidad normativa en el territorio, pero esa diversidad no debe conllevar la afectación de los derechos fundamentales de las personas, generando desigualdad. Por tanto, el TC se reitera en el hecho de que hay que constatar la existencia de un tratamiento jurídico diferente que afecte a las posiciones jurídicas de las personas para que se dé el presupuesto previo ineludible que conlleve a la aplicación del juicio de igualdad.

En cuanto al parámetro de constitucionalidad utilizado en estos casos, como ya se comentó en la década de los noventa, se presentan al TC tres posibilidades: la alegación de la posible vulneración del art. 14 CE, del art. 139.1 CE y del art. 149.1.1^a CE.

i. *La invocación del art. 14 CE.*

La utilización del art. 14 CE aparece siempre en estos casos de un modo generalista, pues se concreta según las alegaciones de las partes y los argumentos del TC en una manifestación específica de desigualdad en el territorio del art. 139.1 CE, o en un problema de legislación básica en condiciones de igualdad del art. 149.1.1^a CE, o en ambos preceptos conjuntamente. En este período cronológico encontramos esta invocación general de la igualdad en apoyo de ambos preceptos en tres ocasiones⁶⁴², sin que esto conlleve ninguna relevancia a efectos de este trabajo.

⁶⁴¹ *Vid.* la Tabla número 8.2 sobre igualdad territorial en la segunda década, que recoge toda la casuística.

⁶⁴² STC 164/2001 de 11 de julio (recurso de inconstitucionalidad 3004 y 3182/1998), FJ 18, párrafo 2^o; STC 37/2002 de 14 de febrero (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 71/1994 y

- ii. *La invocación del art. 139.1 CE de forma autónoma e independiente del art. 149.1.1ª CE.*

Se produce cuando se alega que una norma autonómica puede producir diferencias en las posiciones jurídicas de las personas en el territorio al margen del desarrollo de la legislación autonómica de las bases estatales. La posibilidad de que una ley estatal o autonómica genere diferencias entre las Comunidades Autónomas, las cuales repercutan en los derechos de las personas que residen en los distintos territorios y que no sea en desarrollo de bases estatales, es mínima. Así se constató en la década de los noventa, donde se produjeron apenas dos supuestos; y, en la década del 2000, donde figuran otros dos casos.

El primero de ellos, la STC 131/2001 de 7 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 3206/1995) cuestiona la imposición a las personas españolas no residentes en Madrid de someterse al Tribunal de esta Comunidad Autónoma para todos los litigios que pudieran sostener con órganos del Estado de ámbito nacional y que no estuvieran atribuidos al Tribunal Supremo o a la Audiencia Nacional, a diferencia de quienes residían en Madrid. El TC considera que la invocación del art. 139.1 CE es notoriamente infundada, pues no se predica de las posiciones jurídicas fundamentales de las personas. Apela a la doctrina de las SSTC 37/1987 y 319/1993 que se pronuncian en idénticos términos a las STC 31/1981 sobre la “diversidad dentro de la unidad”⁶⁴³.

El segundo de los casos es la STC 31/2010 de 28 de junio (recurso de inconstitucionalidad 8045/2006), en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.⁶⁴⁴ Esta prolija y controvertida sentencia aborda múltiples y variadas problemáticas relativas al principio autonómico y al contenido y extensión de los Estatutos de Autonomía, especialmente en lo que concierne al ámbito

243/1995), FJ 12; y, STC 152/2003 de 17 de julio (recurso de inconstitucionalidad núm. 3537/1999), FJ 5.

⁶⁴³ A pesar de que el TC lo cataloga como notoriamente infundado, la sentencia se trae a colación y se ubica entre la casuística de este período precisamente por la particularidad de invocar al art. 139.1 CE como parámetro de constitucionalidad autónomo. En concreto, vid. STC 131/2001 de 7 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 3206/1995), FJ 4, citando a la STC 37/1987 de 26 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 685/1984), FJ 10, en idénticos términos a STC 37/1981 de 16 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 184/1981), FJ 2, párrafo 14. Y, a la STC 319/1993 de 27 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 2111/1998), FJ 5.

⁶⁴⁴ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm. 172 de 20 de julio de 2006).

competencial. La controversia en torno al art. 139.1 CE se circunscribe a la regulación de los derechos fundamentales como derechos estatutarios por posible introducción de diferencias en el territorio. También en este caso el TC considera que no existe tratamiento jurídico diferente y recoge la doctrina de la STC 37/1981⁶⁴⁵.

En resumidas cuentas, se constata que, al igual que en el período 1991-2000, la invocación del art. 139.1 CE como parámetro de constitucionalidad se resuelve en aplicación de la doctrina de la “diversidad dentro de la unidad” de la añeja STC 37/1981⁶⁴⁶.

iii. *La invocación del art. 149.1.1ª CE, por sí solo o en conexión con el art. 139.1 CE.*

La invocación del art. 149.1.1ª CE implica siempre que la posible desigualdad en el territorio se genera como consecuencia del desarrollo de las bases estatales en condiciones de igualdad. Son los casos más frecuentes también en esta tercera década, sin que se haya producido ninguna novedad ni cambio doctrinal, salvo el ya comentado encaje entre la doctrina de la STC 37/1981 y la doctrina de la aplicación del juicio de igualdad en el territorio. Lo único reseñable es el hecho de que, a pesar de que el TC cita el juicio de igualdad en todas sus fases, luego no lo aplica porque considera en todos y cada uno de los supuestos tratados entre el 2001 y el 2010 que no existe tratamiento jurídico diferente. Motivo por el cual, el juicio de igualdad finaliza en esta primera premisa, pues no se produce el resultado tendente a la aplicación del silogismo propio del modelo aplicativo. El resultado es la declaración de constitucionalidad en todos los casos.

Como muestra de todo lo apuntado y al igual que se expuso en el segundo período, la casuística se recoge en la siguiente tabla:

⁶⁴⁵ STC 31/2010 de 28 de junio (recurso de inconstitucionalidad 8045/2006), FJ 16. La resolución también alude al tema de la igualdad en lo que se refiere a las exigencias de uso y promoción de la lengua catalana como cooficial del castellano (*vid.*, FJ 23). En esta controversia, el TC señala que las alegaciones de posible violación del art. 139.1 y 149.1.1ª CE son infundadas y respetan el contenido constitucional.

⁶⁴⁶ STC 37/1981 de 16 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 184/1981), FJ 2, párrafo 14.

IGUALDAD TERRITORIAL EN LA TERCERA DÉCADA

Referencia Sentencia	Parámetro de constitucionalidad	Componentes del juicio aplicados	Constitucionalidad de la diferencia
STC 131/2001	Art. 139.1 CE	Notoriamente infundada. Aplica doctrina STC 37/1987 (en los mismos términos que la 37/1981). No cita juicio de igualdad.	Constitucionalidad
STC 164/2001	Art. 14 CE Art. 149.1.1ª CE	Respeto a la distribución de competencias. Elemento diferenciador objetivo: no hay trato jurídico diferente. La alegación del art. 149.1.1ª CE no guarda conexión con el art. 14 CE. Es genérica.	Constitucionalidad
STC 37/2002	Art. 1.1 CE Art. 9.2 CE Art. 14 CE Art. 139.1 CE Art. 149.1.1ª CE	Cita genérica como canon de control de todos los preceptos implicados en materia de igualdad. (Más específicamente parece aplicar arts. 149.1.1ª y 14 CE). No existe trato jurídico diferente porque no se afecta a las posiciones jurídicas fundamentales de las personas en el territorio. Encaje de la doctrina de la STC 37/1987 con la posibilidad de aplicación del juicio de igualdad en casos de trato jurídico diferente.	Constitucionalidad
STC 109/2003	Art. 149.1.1ª CE	No existe trato jurídico diferente. No se pueden constatar diferencias en las posiciones jurídicas fundamentales de las personas.	Constitucionalidad

		Encaje de la doctrina de la STC 37/1987 con la posibilidad de aplicación del juicio de igualdad en casos de trato jurídico diferente.	
STC 152/2003	Art. 14 CE Art. 149.1.1ª CE	No existe trato jurídico diferente. No se pueden constatar diferencias en las posiciones jurídicas fundamentales de las personas. Mención a la proporcionalidad. Encaje de la doctrina de la STC 37/1987. Reproduce y remite a STC 109/2003.	Constitucionalidad
STC 98/2004	Art. 149.1.1ª CE	No existe trato jurídico diferente. No se pueden constatar diferencias en las posiciones jurídicas fundamentales de las personas. VP2: afectación posiciones jurídicas (art. 15 y 43 CE).	Constitucionalidad
STC 251/2006	Art. 149.1.1ª CE	No existe trato jurídico diferente. No se pueden constatar diferencias en las posiciones jurídicas fundamentales de las personas. Encaje de la doctrina de la STC 37/1987.	Constitucionalidad
STC 313/2006	Art. 149.1.1ª CE	No existe trato jurídico diferente. No se pueden constatar diferencias en las posiciones jurídicas fundamentales de las personas. Encaje de la doctrina de la STC 37/1987.	Constitucionalidad

STC 314/2006	Art. 149.1.1ª CE	No existe trato jurídico diferente. No se pueden constatar diferencias en las posiciones jurídicas fundamentales de las personas. Encaje de la doctrina de la STC 37/1987.	Constitucionalidad
STC 247/2007	Art. 139.1 CE Art. 149.1.1ª CE	No hay tratamiento jurídico diferente. Aglutina la doctrina sobre la igualdad en el desarrollo legislativo autonómico.	Constitucionalidad
STC 31/2010	Art. 139.1 CE <hr/> Art. 139.1 CE Art. 149.1.1ª CE	No existe trato jurídico diferente. Recoge doctrina de la STC 37/1987. <hr/> Notoriamente infundada	Constitucionalidad

Tabla número 8.3. Igualdad territorial tercera década
Elaboración propia

En conclusión y en la misma línea que en la época anterior, lo habitual es la alegación y el uso de los arts. 139.1 y 149.1.1ª CE conjuntamente. Los casos que utilizan como canon de control autónomo al art. 139.1 CE son infrecuentes y se resuelven mediante la aplicación de la doctrina de la STC 37/1981. El resto de casuística que usa como parámetro de constitucionalidad al art. 149.1.1ª o 149.1.1ª en conexión con art. 139.1 CE aplica el juicio de igualdad, encajando la doctrina de la “diversidad dentro de la unidad”. Esto nos lleva a afirmar que la expansión del juicio de igualdad que se produjo en la segunda década del TC se ha asentado y forma parte de la práctica y del método aplicativo del juicio de igualdad, enriqueciéndose en argumentos que permiten el acoplamiento doctrinal de las posturas del TC en el primer y segundo período. La presunción de no desigualdad en el territorio como consecuencia del desarrollo legislativo autonómico ha quebrado y cabe la posibilidad de una declaración de inconstitucionalidad, aunque nunca se haya producido.

3.3. La década de 2011 a 2019

La igualdad territorial evoluciona en el cuarto y último decenio incorporando nuevos preceptos del texto constitucional como canon de control amparados en la aplicación del juicio de igualdad. El art. 139.2 CE (libertad de circulación de personas y bienes en todo el territorio español) en relación con el art. 38 CE (libertad de empresa) se va a constituir en otra manifestación específica de la igualdad en el territorio. Asimismo, el art. 9.3 CE. Estas nuevas especificidades de la igualdad van a coadyuvar a la modulación del poder legislativo para que éste opere en condiciones de igualdad en el territorio, sirviendo de límite y fin de las disposiciones normativas con rango de ley. Una primera aproximación a la *Tabla sobre igualdad en el territorio número 8.3* anuncia la incorporación de esta nueva casuística, que por sus propias características merece ser analizada como una modalidad independiente, aunque en ocasiones coincida con el art. 139.1 y con el art. 149.1.1ª CE como parámetro de control del caso concreto. Veamos cuál es la casuística en la cuarta y última etapa:

IGUALDAD TERRITORIAL EN LA CUARTA DÉCADA

Referencia Sentencia	Parámetro de constitucionalidad	Componentes del juicio aplicados	Constitucionalidad de la diferencia
STC 18/2011	Art. 14 CE *** Art. 139.2 CE	No existe tratamiento jurídico diferente. *** Adecuación técnica al fin: imposible de valorar. Justificación objetiva y razonable. Proporcionalidad de los efectos. Uso como canon de control del art. 139.2 CE como si fuera el art. 139.1 CE, en relación con el art. 38 CE, aplicando el juicio de igualdad.	Constitucionalidad *** Constitucionalidad
STC 118/2011	Art. 1.1, 14 y 139.1 CE	Pérdida sobrevenida del objeto. No existe tratamiento jurídico diferente en la nueva redacción del	Inconstitucionalidad

		precepto que modifica a la recurrida, sino un problema de orden competencial. Resuelve sobre tema competencial.	
STC 161/2011	Arts. 14 y 139.2 CE	Dos dudas de inconstitucionalidad sobre la igualdad en el territorio, idéntica argumentación, pero diferente resultado. Adecuación al fin. Justificación objetiva y razonable. Proporcionalidad de los efectos. Uso como canon de control del art. 139.2 CE. Cita STC 18/2011 sobre uso del art. 139.2 CE.	Constitucionalidad Inconstitucionalidad
STC 100/2012	Art. 139.2 CE	Afirmación categórica de la adecuación de la medida al fin y de la proporcionalidad de los efectos. Uso como canon de control del art. 139.2 CE como si fuera el art. 139.1 CE, en cuanto a manifestación concreta del art. 14 CE, aplicando el juicio de igualdad. No cita el art. 38 CE.	Constitucionalidad
STC 148/2012	Art.149.1.1ª CE	Respeto a la distribución de competencias. Elemento diferenciador objetivo. Afirmación categórica de la adecuación de la medida al fin y proporcionalidad de la medida, en cita y remisión a STC 61/1997	Constitucionalidad

		(sobre clasificación del suelo).	
STC 20/2013	Art. 9.3 CE	Las CCAA no son sujetos del art. 14 CE. Enjuiciamiento de la arbitrariedad del legislador (art. 9.3 CE) a partir de la posible desigualdad de su tratamiento. Uso como canon de control el art. 9.3 CE. Finalidad legítima y fundamento o justificación razonable, no aplica más componentes del juicio ni aplica juicio de igualdad en toda su extensión: sólo finalidad o fundamento racional.	Constitucionalidad
STC 68/2013	Art.9.3 CE	Las CCAA no son sujetos del art. 14 CE. Enjuiciamiento de la arbitrariedad del legislador (art. 9.3 CE) a partir de la posible desigualdad de su tratamiento. Uso como canon de control el art. 9.3 CE. Finalidad legítima y fundamento o justificación razonable, no aplica más componentes del juicio ni aplica juicio de igualdad en toda su extensión: sólo finalidad o fundamento racional. Remite STC 20/2013.	Constitucionalidad
STC 96/2013	Art. 9.2, 14 y 149.1.1ª CE ***	Respeto a la distribución competencial. Determinación de la finalidad legítima.	Constitucionalidad

	Art. 139.2 CE	Adecuación de la medida al fin. Efectos proporcionados por no interferencia en el contenido esencial del art. 38 CE.	
STC 40/2014	Art. 14 CE Art. 149.1.17ª CE	Uso como canon del art. 14 CE en relación con el art. 149.1.17ª CE, sin alegación del art. 139.1 CE. Finalidad legítima. Inadecuación de la medida al fin. Desproporcionalidad de los efectos. No interpretación conforme. Incluye análisis de la competencia como posible fundamento de la diferencia (porque el canon central del juicio es el art. 14 CE). VP no significativo.	Inconstitucionalidad
STC 44/2014	Art. 14 CE Art. 149.1.17ª CE Art. 139.1 CE	Pérdida sobrevenida del objeto por haber sido declarado inconstitucional en STC 40/2014 a la que remite.	Inconstitucionalidad
STC 45/2014	Art. 14 CE Art. 149.1.17ª CE Art. 139.1 CE	Pérdida sobrevenida del objeto por haber sido declarado inconstitucional en STC 40/2014 a la que remite.	Inconstitucionalidad
STC 51/2014	Art. 14 CE Art. 149.1.17ª CE Art. 139.1 CE	Pérdida sobrevenida del objeto por haber sido declarado inconstitucional en STC 40/2014 a la que remite.	Inconstitucionalidad
STC 60/2014	Art. 14 CE Art. 149.1.17ª CE Art. 139.1 CE	Pérdida sobrevenida del objeto por haber sido declarado inconstitucional en STC 40/2014 a la que remite.	Inconstitucionalidad

STC 141/2014	Art. 149.1.1ª CE *** Art. 14 CE	Respeto a la distribución de competencias. No hay tratamiento jurídico diferente: igualdad no es uniformidad. *** Respeto a la distribución de competencias. Término de comparación inidóneo. No hay tratamiento jurídico diferente.	Constitucionalidad *** Constitucionalidad
STC 60/2015	Art. 14 CE Art. 139.1 CE	Elemento diferenciador: residencia del contribuyente. Sin finalidad legítima que sustente el resto del juicio. No aplica más componentes. Uso del art. 14 en relación con el art. 31.1 CE como canon de control. No usa el art. 139.1 CE como canon ni se pronuncia sobre desigualdad en el territorio.	Inconstitucionalidad
STC 118/2016	Art. 14 CE Art. 139.1 CE (2)	Situaciones jurídicas no comparables (municipios y territorios históricos vascos). Indicación de la finalidad legítima. (2)	Constitucionalidad (2)
STC 86/2017	Art.149.1.1ª CE	Respeto al reparto competencial. No existe tratamiento jurídico diferente.	Constitucionalidad
STC 89/2017	Art. 38 CE	Respeto a la distribución de competencias. No existe tratamiento jurídico diferente, porque la libertad de empresa se exige de cada ordenamiento, estatal o autonómico (salvo el respeto a las condiciones	Constitucionalidad

		<p>básicas del legislador estatal si las hubiere). Heterogeneidad de la normativa autonómica que no es uniformidad. Cita STC 37/1981. Uso del art. 38 CE como canon.</p>	
STC 111/2017	<p>Art. 139.2 CE *** Art. 149.1.1ª CE *** Art. 14 CE</p>	<p>No se hay trato discriminatorio (art. 139.2 CE) *** El art. 149.1.1ª CE no actúa como límite directo, sino sólo si es desarrollado por ley estatal. *** Las CCAA no son titulares del derecho subjetivo al art. 14 CE.</p>	Constitucionalidad
STC 7/2018	<p>Art. 38 CE *** Art. 139.2 CE</p>	<p>Respeto a la distribución de competencias. No existe tratamiento jurídico diferente, porque la libertad de empresa se exige de cada ordenamiento, estatal o autonómico (salvo el respeto a las condiciones básicas del legislador estatal si las hubiere). Heterogeneidad de la normativa autonómica que no es uniformidad. Cita STC 37/1981. Remisión a SSTC 89 y 111/2017. *** No se constata diferencia entre los términos de comparación para aplicar el juicio de igualdad.</p>	Constitucionalidad
STC 52/2018	Art. 14 CE	Elemento diferenciador: residencia del contribuyente.	Inconstitucionalidad

		<p>Sin finalidad legítima que sustente el resto del juicio. No aplica más componentes.</p> <p>Uso del art. 14 en relación con el art. 31.1 CE como canon de control. No se pronuncia sobre desigualdad en el territorio.</p> <p>Reproduce STC 60/2015, razón por la cual se incluye en esta tabla.</p>	
STC 134/2018	<p>Art. 139.2 CE</p> <p>Art. 149.1.1ª CE</p>	<p>Respeto a la distribución de competencias.</p> <p>Finalidad legítima: exigencia de un propósito que obedezca a una "razón imperiosa" incardinado en una Ley básica estatal.</p> <p>Adecuación de la medida al fin.</p> <p>No necesidad de la medida pues no se demuestra que sea la menos restrictiva.</p> <p>No procede la proporcionalidad en sentido estricto, pues el juicio se ha agotado en la fase de necesidad.</p> <p>VVPP 1, 2 y 3: no significativos en materia de igualdad.</p>	Inconstitucionalidad
STC 51/2019	<p>Art. 139.1 CE</p>	<p>Respeto a la distribución competencial.</p> <p>No afectación de otros bienes constitucionales (art. 27 CE).</p> <p>Doctrina de STC 37/1987: igualdad no es uniformidad.</p> <p>No afectación de las posiciones jurídicas</p>	Constitucionalidad

		<p>fundamentales de la ciudadanía. No hay tratamiento jurídico diferente.</p> <p>Se invoca art. 14 CE, pero el canon aplicado es el art. 139.1 CE.</p>	
--	--	--	--

Tabla número 8.4. Igualdad territorial cuarta década
Elaboración propia

A nivel cuantitativo, lo primero que llama la atención es el incremento de resoluciones sobre esta temática. A los trece casos de la segunda década⁶⁴⁷ y a los diez de la tercera⁶⁴⁸, en los últimos nueve años se suman veintitrés resoluciones más, de las cuales, sólo catorce utilizan como parámetros de constitucionalidad los arts. 14, 139.1 y 149.1.1^a CE relacionados unos con otros según los casos. Por tanto, las cifras permanecen más o menos similares a épocas anteriores. Los nuevos nueve casos que suponen el repunte son aquellos que introducen nuevas vías de control de la igualdad en el territorio sobre la base del juicio de igualdad. Dentro de ellos, contamos siete casos que usan el art. 139.2 CE en conexión con los arts. 14 y 38 CE; y, dos, que se sirven del art. 9.3 CE en su vertiente de interdicción de la arbitrariedad del poder legislativo. Esta apertura del juicio permite afirmar que el proceso de irradiación del juicio de igualdad hacia otras manifestaciones específicas del principio continúa su avance progresivo, contribuyendo a su configuración como límite modulador de la actividad legislativa.

Así las cosas, se referirán en primer lugar a los casos que usan como canon de la constitucionalidad el art. 14 CE con carácter genérico y de forma específica los arts. 139.1 y 149.1.1^a CE, que son los que han sustentado la igualdad territorial en la segunda y tercera década.

i. *La presunción de constitucionalidad en la igualdad territorial*

El examen de constitucionalidad de la igualdad en el territorio quedó ya fijado en épocas anteriores en dos fases igualmente significativas: 1º) la

⁶⁴⁷ Vid. Tabla número 8.2. Igualdad territorial en la segunda década.

⁶⁴⁸ Vid. Tabla número 8.3. Igualdad territorial en la tercera década.

comprobación del respeto a la distribución competencial; 2º) la constatación de que existía un tratamiento jurídico diferente que afecta a las posiciones jurídicas fundamentales de las personas en el territorio. Si la existencia de tal afectación se producía, el TC pasaba a aplicar el juicio de igualdad para comprobar si existía una justificación que apoyara la razonabilidad y proporcionalidad de la norma, y, por tanto, su constitucionalidad; o, en el caso contrario, se dictaminaba su inconstitucionalidad. El examen arrojaba siempre un resultado de legitimidad constitucional, pues parecía existir una cierta contención del TC ante la normativa autonómica y una presunción de constitucionalidad de la legislación de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de sus competencias.

Esta presunción, que apuntamos como posible en la segunda década, pero que nunca había quebrado, se rompe en el último período. Si dejamos al margen los casos que involucran al art. 139. 2 CE y nos fijamos sólo en aquellos que usan como canon de control los arts. 149.1.1ª y 139.1 CE, se contabilizan ocho casos de declaración de inconstitucionalidad, aunque en puridad podríamos decir que son sólo dos, ya que el resto los reproducen o resuelven por remisión a los primeros. Entre estos últimos no hay que incluir a la STC 118/2011 de 5 de julio (recurso de inconstitucionalidad 488/2003), donde a pesar de la invocación de los recurrentes de la desigualdad en el territorio que se produciría al sustraer de las competencias ordinarias de financiación de la Comunidad Autónoma de Andalucía a las Cajas de Ahorros fundadas por la Iglesia católica, el TC no ve un problema de trato jurídico diferente, sino de orden competencial⁶⁴⁹.

Sí se declara la inconstitucionalidad del art. 174.3 LGSS en la STC 40/2014 de 11 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 932/2012), por conculcación del art. 14 CE en relación con el art. 149.1. 17ª CE⁶⁵⁰, al constatarse el correcto uso de la competencia, pero no superarse el examen de adecuación de la medida al fin legítimo, ni el análisis de proporcionalidad. El precepto cuestionado remite a la legislación específica de las Comunidades Autónomas para la consideración y acreditación de la existencia de pareja de hecho y, por consiguiente, de los

⁶⁴⁹ El TC resuelve que la duda es infundada al haber sido modificado el precepto por la legislación posterior, perdiendo la duda de constitucionalidad todo su objetivo, al entenderse en la nueva regulación que la competencia básica es estatal, no autonómica. Así las cosas, no hay tratamiento jurídico diferente y no se puede entrar a aplicar el juicio de igualdad ni a resolver sobre él. No obstante, el TC sí que considera que ha de resolver sobre el tema del desarrollo competencial por parte de la Comunidad Autónoma, determinando la inconstitucionalidad por este motivo. *Vid.* STC 118/2011 de 5 de julio (recurso de inconstitucionalidad 488/2003), FJ 10.

⁶⁵⁰ El TC no cita al art. 139.1 CE como canon de control ni se invoca por la parte recurrente.

requisitos que van a determinar el acceso a la pensión de viudedad, generando regímenes jurídicos distintos según el territorio. El hecho de que, como resultado de la remisión normativa, el derecho a disfrutar de una pensión se acoja a requisitos diferentes en el territorio, de modo que una persona con la misma situación fáctica y posición jurídica tenga derecho a pensión o no, según el territorio donde ubique su vecindad, se califica por el TC como desproporcionado y lesivo⁶⁵¹. Los argumentos de esta Sentencia son reproducidos posteriormente en cuatro resoluciones más, donde se invoca como canon de control, además del art. 14 CE, el art. 139.1 CE y donde el TC declara la pérdida sobrevenida del objeto remitiendo a la STC 40/2014⁶⁵².

También se declara la inconstitucionalidad en la STC 60/2015 de 18 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 3337/2013), donde no se invoca ni se utiliza el art. 139.1 CE como parámetro de control de la constitucionalidad, pero se argumenta que:

“(…), el territorio ha dejado de ser un elemento de diferenciación de situaciones objetivamente comparables, para convertirse en un elemento de discriminación, pues con la diferencia se ha pretendido exclusivamente “favorecer a sus residentes”, tratándose así a una misma categoría de contribuyentes de forma diferente por el sólo hecho de su distinta residencia.”⁶⁵³

El TC admite una desigualdad en el territorio y declara inconstitucional la medida al no encontrar la racionalidad de la norma, sin aplicar más componentes del juicio.⁶⁵⁴ No estamos ante un caso que involucre la cuestión competencial, pero, las consecuencias jurídicas de distinguir a los contribuyentes según su residencia, afecta directamente a la igualdad territorial y a la posición de los derechos de los obligados pasivos al impuesto, motivo por el cual parece conveniente traer a colación el caso en este epígrafe.

⁶⁵¹ STC 40/2014 de 11 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 932/2012), FFJJ 4 y 5.

⁶⁵² STC 44/2014 de 7 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 5800/2011), FJ 2; STC 45/2014 de 7 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 6589/2011), FJ 2; STC 51/2014 de 7 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 7142/2013), FFJJ 2 y 3; y, STC 60/2014 de 5 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 6487/2011), FFJJ 2 y 3.

⁶⁵³ STC 60/2015 de 18 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 3337/2013), FJ 5, párrafo 5º.

⁶⁵⁴ STC 60/2015 de 18 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 3337/2013), FFJJ 4 y 5, reproducida en un supuesto con similar objeto en la STC 52/2018 de 10 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 5448/2017), FFJJ 3 y 4.

Lo que no cabe duda es de que, al menos con la STC 40/2014 se ha quebrado la presunción de constitucionalidad del trato jurídico diferente derivado del desarrollo normativo autonómico dentro del respeto de la distribución competencial. En otras palabras, se ha producido aquella posibilidad que se apuntaba en la segunda década.

ii. *El art. 149.1.1ª CE como canon de control de la igualdad en el territorio*

Otra novedad del análisis jurisprudencial de la cuarta década es la confirmación de que el art. 149.1.1ª CE no actúa de forma autónoma como límite que garantice la igualdad de las posiciones iusfundamentales de la ciudadanía en los territorios autonómicos. Para que el art. 149.1.1ª CE funcione en este sentido debe ir acompañado del art. 14 CE, o, más específicamente, del art. 139.1 CE. Ya se dijo en la etapa cronológica anterior que lo habitual es la alegación y el uso de los arts. 139.1 y 149.1.1ª CE conjuntamente, que los casos que utilizaban como canon de control autónomo al art. 139.1 CE eran infrecuentes y se resolvían mediante la aplicación de la doctrina de la STC 37/1981 de 16 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 184/1981)⁶⁵⁵. El resto de casuística que usaba como canon al art. 149.1.1ª o 149.1.1ª en conexión con art. 139.1 CE aplicaba el juicio de igualdad, encajando la doctrina de la “diversidad dentro de la unidad”.

Sucede que todos los casos de la tercera década que se servían sólo del art. 149.1.1ª CE como parámetro de constitucionalidad terminaron decretando la ausencia de tratamiento jurídico diferente⁶⁵⁶. Igual resultado se observa en tres de los cuatro casos que se producen en el cuarto decenio⁶⁵⁷. La única excepción la encontramos en el año 2012, cuando la *STC 148/2012 de 5 de julio (recurso de inconstitucionalidad 1996/2002)*, utilizándolo, además de cómo canon, como basamento de la racionalidad (“respetar las condiciones básicas de igualdad en las reformas urbanísticas del territorio”), admite tras la constatación del respeto

⁶⁵⁵ STC 37/1981 de 16 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 184/1981), FJ 2.

⁶⁵⁶ *Vid.* la Tabla número 8.3. Igualdad territorial en la tercera década.

⁶⁵⁷ STC 141/2014 de 11 de septiembre (recursos de inconstitucionalidad acumulados 6963/2007, 6964/2007, 6965/2007 y 6973/2007), FJ 7, B); STC 86/2017 de 4 de julio (recurso de inconstitucionalidad 3766/2006), FJ 7, b); y, STC 111/2017 de 5 de octubre (recurso de inconstitucionalidad 1454/2014), FJ 5.

competencial, que la distinta clasificación del suelo es objetiva, responde adecuadamente al fin propuesto y es proporcional⁶⁵⁸.

Una visión de conjunto de toda la casuística, unida a las argumentaciones del TC sobre el precepto en los últimos años, han puesto de manifiesto que el art. 149.1.1ª CE no opera de forma autónoma ni como límite competencial, ni como parámetro de la constitucionalidad cuando se involucran los derechos fundamentales de las personas. Así sucede desde el año 2013 en adelante⁶⁵⁹.

Respecto a la tacha constitucional de invasión de competencias, el TC subsume el art. 149.1.1ª CE en otras competencias específicas del propio precepto o en la legislación básica que las desarrolla⁶⁶⁰. En el primer caso estamos ante una duda de constitucionalidad inmediata, pues afecta directamente al articulado de la Constitución que se usa como parámetro de control; y, en el segundo, ante un problema de constitucionalidad mediata, pues el defecto se

⁶⁵⁸ STC 148/2012 de 5 de julio (recurso de inconstitucionalidad 1996/2002), FJ 5. No hace un juicio expreso y tasado de igualdad, pero lo aplica remitiendo a la doctrina ya asentada del art. 149.1.1ª CE, sobre todo en la STC 61/1997 que declaró la constitucionalidad desde el punto de vista competencial de aquellas normas autonómicas que clasificaban el suelo con la finalidad de respetar las condiciones básicas de igualdad en las reformas urbanísticas del territorio, sin romper la distribución competencial. *Cfr.* STC 61/1997 de 20 de marzo (recursos de inconstitucionalidad acumulados 2477/1990, 2479/1990, 2481/1990, 2486/1990, 2487/1990, 2488/1990, 2337/1992, 2341/1992 y 2342/1992).

⁶⁵⁹ *Vid.* la Tabla número 8.4. Igualdad territorial en la cuarta década.

⁶⁶⁰ La STC 89/2017 de 4 de julio (recurso de inconstitucionalidad 7454/2010), FJ 6, b) recoge este cambio de criterio en el ámbito competencial, que trae causa de la STC 173/1998 de 23 de julio (recurso de inconstitucionalidad 1014/1988), FJ 9 y, posteriormente, de la STC 178/2004 de 21 de octubre (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 4104/1999 y 1661/2002), FJ 7, pero que se enuncia de forma clara por primera vez aquí. Así, para que se aplique como límite competencial el art. 149.1.1ª CE se requiere que las condiciones básicas se hayan desarrollado por el legislador estatal. Así, en el FJ 6, b), párrafo 3º de la STC 89/2017, *cit.*: “(...) una vez negado por la jurisprudencia el carácter de límite directo al artículo 149.1.1 CE, para que el Tribunal pueda realizar un juicio de constitucionalidad como el que se le solicita sería menester que la representación del Gobierno aportara los preceptos legales concretos de la normativa estatal que a su juicio contendrían las condiciones básicas que garantizarían la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales. Ciertamente no se enuncian por parte de los recurrentes los preceptos legales concretos de una eventual normativa estatal que servirían de parámetro para determinar la compatibilidad de la norma autonómica con el artículo 149.1.1 CE, por lo que procede desestimar los términos de la impugnación en este punto.” Igual doctrina se aplica en la STC 102/2017 de 20 de julio (recurso de inconstitucionalidad 857/2016), FJ 4, sobre la unidad de mercado y las condiciones básicas de igualdad como objetivo a perseguir por el legislador autonómico y sobre las bases estatales en condiciones de igualdad (desarrollo del art. 149.1.1ª CE) como un límite a la legislación autonómica; en la STC 140/2017 de 30 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 501/2013), FJ 3; y, en la STC 104/2018 de 4 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 5228/2017), FJ 4.

achaca a la normativa básica que desarrolla al art. 149.1 CE y que, por tanto, aplica como canon de constitucionalidad⁶⁶¹.

Esta distinción entre la constitucionalidad mediata e inmediata afecta de forma indirecta al uso del art. 149.1.1^a CE como norma de control de la desigualdad en el territorio, pues al declarar el TC que no puede usarse de forma autónoma como límite competencial, la inercia y la complejidad de los asuntos a resolver en los se mezclan problemas competenciales con divergencias jurídicas en el territorio, hacen que el art. 149.1.1^a CE no se admita tampoco de forma autónoma en este tipo de supuestos si no va apoyado de otro articulado, o que, sencillamente se niegue la existencia de un tratamiento jurídico diferente.

Validada esta premisa según el examen jurisprudencial⁶⁶², el juicio de igualdad en el territorio sólo adquiere consistencia si el canon que se utiliza es el art. 149.1.1^a CE en conjunción con el art. 14 CE, 139.1 CE y, también y como novedad, en los que concurre con el art. 139.2 CE.⁶⁶³

iii. *El art. 139.1 CE como canon de control de la igualdad en el territorio*

Por otro lado, casos en los que se aplique sólo el art. 139.1 CE en este período encontramos uno, la STC 51/2019 de 11 de abril (recurso de inconstitucionalidad 8741/2009), en relación con el derecho de educación en Cataluña. En la Sentencia no se aprecia afectación de los derechos fundamentales de las personas, el art. 27 CE no se considera vulnerado y el examen previo sobre la competencia resulta superado. Como viene siendo la tónica habitual en la casuística que aplica como canon de constitucionalidad el art. 139.1 CE, se resuelve aplicando la doctrina de la STC 37/1987 de 26 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 685/1984),⁶⁶⁴ que quedó ilustrada en la expresión “igualdad no es uniformidad”⁶⁶⁵.

⁶⁶¹ La distinción entre constitucionalidad inmediata y mediata se utiliza por primera vez en la STC 159/2012 de 17 de septiembre (cuestión de inconstitucionalidad 2331/2012), FJ 3, párrafo 1º. Desde entonces se ha utilizado en otras 29 sentencias más recaídas en procesos de control de la constitucionalidad.

⁶⁶² *Vid.* la Tabla sobre igualdad territorial número 8.3.

⁶⁶³ Por todas, STC 96/2013 de 23 de abril (recurso de inconstitucionalidad 3095/2006), FFJJ 5, 8 y 9; y STC 134/2018 de 13 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 5462/2017), FJ 8.

⁶⁶⁴ STC 51/2019 de 11 de abril (recurso de inconstitucionalidad 8741/2009), FJ 8.

⁶⁶⁵ STC 37/1987 de 26 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 685/1984), FJ 10.

Respecto a la casuística derivada del art. 139.1 CE como parámetro autónomo, como ya se apuntó en épocas anteriores, es un fenómeno poco frecuente, que apenas se ha producido en uno o dos casos por período cronológico analizado.

Por tanto, ni desde una perspectiva cuantitativa, ni cualitativa, se han producido cambios en este tipo de supuestos.

4. EL ART. 9.3 CE COMO CANON DE CONTROL DE LA IGUALDAD EN EL TERRITORIO

Por último, hay que apuntar aquellas referencias jurisprudenciales que han usado para controlar la igualdad en el territorio al art. 9.3 CE. También esto es una novedad de los últimos años. No es más que la solución del TC a las controversias de desigualdad que plantean las CCAA en su consideración de titulares de las diferencias en el territorio. Como reiteradamente se ha puesto de manifiesto, las Comunidades Autónomas no son titulares del derecho subjetivo a la igualdad,⁶⁶⁶ lo que no ha obstado a que este tipo de problemas lleguen al TC. Lo frecuente es que se rechacen por infundados, pero en alguna ocasión con cierto fundamento, el examen ha prosperado por otros cauces impugnatorios. Entre las nuevas vías para dar respuesta a este problema, surge en esta época la posibilidad de usar la interdicción de la arbitrariedad, que siempre ha llevado implícita la proscripción del trato discriminatorio.

Este fenómeno se produce en la *STC 20/2013 de 31 de enero (recurso de inconstitucionalidad 9007/2005)*⁶⁶⁷, en la cual el representante legal de la Junta de Castilla y León recurre contra diversos preceptos de la Ley 21/2005, de 17 de noviembre, de restitución a la Generalidad de Cataluña de los documentos incautados con motivo de la guerra civil custodiados en el Archivo General de la Guerra Civil Española y de creación del Centro Documental de la Memoria Histórica.⁶⁶⁸ La controversia gira en torno al hecho de que la ley prevé que los

⁶⁶⁶ STC 211/1996 de 17 de diciembre (recurso de amparo 2956/1995), FJ 4; y, STC 139/2005 de 26 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 4112/1997), FJ 6.

⁶⁶⁷ Este caso es reproducido por la STC 68/2013 de 14 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 1682/2006), *vid.*, FJ 4.

⁶⁶⁸ Ley 21/2005, de 17 de noviembre, de restitución a la Generalidad de Cataluña de los documentos incautados con motivo de la guerra civil custodiados en el Archivo General de la Guerra Civil Española y de creación del Centro Documental de la Memoria Histórica (BOE núm. 276 de 18 de noviembre de 2005).

documentos incautados en Cataluña se transferirán a la Generalitat para su restitución, mientras que, en el resto de casos, el procedimiento de restitución se remite a la norma que dicte el Gobierno. Se produce una diferencia en el procedimiento legislativo de devolución, no en el resultado, que es la restitución de los documentos a las personas físicas legítimas. Se sostiene por los recurrentes que esta diferencia implica distinciones en el territorio no justificadas, y en concreto se impugna la posible conculcación del principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) al establecer la obligación de que tenga que ser la Generalitat y no otras personas jurídicas, públicas o privadas, la que restituya los documentos a sus propietarios originarios; y, la posible conculcación del art. 14 CE al establecer un régimen diferenciado para la gestión de la devolución de los documentos. La segunda controversia relativa al art. 14 CE es rechazada al declarar, una vez más el TC que las Comunidades Autónomas no son titulares del derecho subjetivo a la igualdad del art. 14 CE⁶⁶⁹; en cambio, entra a conocer de la impugnación del art. 9.3 CE que, indirectamente, provoca un trato jurídico diferente en el territorio. El TC examina el fundamento racional de la norma y su adecuación, declarando la constitucionalidad de la disposición. Antes de ello reproduce la exigencia de que el trato arbitrario no sea discriminatorio y no produzca una desigualdad injustificada⁶⁷⁰.

El caso abre una vía de control de la igualdad en el territorio que también se sirve del juicio de igualdad y que lo aplica cambiando el canon, pero usando la mista técnica sistematizada; eso sí, sin utilizar ni aludir a la proporcionalidad. Sin embargo, esto no difiere de aquellos otros supuestos problemáticos en los que partiendo de una presunción de constitucionalidad basta con la razonabilidad para afirmar categóricamente la constitucionalidad de las normas. Así, por ejemplo, en los supuestos de política económica y social a los que me refería en un epígrafe previo.

En resumen, y en lo que respecta a las Comunidades Autónomas y a sus posibilidades de invocar la igualdad en el territorio: no pueden ampararse en el art. 14 CE, ya que no son titulares del derecho subjetivo a la igualdad; tampoco pueden escudarse en el art. 149.1.1^a CE de forma autónoma, ya que éste, además de ser un título competencial, debe conectarse con las posiciones fundamentales de las personas en el territorio a través del art. 14, del art. 139.1, o, del art. 139.2

⁶⁶⁹ STC 20/2013 de 31 de enero (recurso de inconstitucionalidad 9007/2005), FJ 10, párrafo 4^o.

⁶⁷⁰ STC 20/2013 de 31 de enero (recurso de inconstitucionalidad 9007/2005), FJ 8.

CE para demandar una posible desigualdad en el territorio. Las Comunidades Autónomas no se relacionan entre sí a través del art. 14 CE, sino que entre ellas median otro tipo de relaciones que se pueden invocar por medio de los arts. 9.3 (interdicción de la arbitrariedad) y, llegado el caso, aunque no se ha producido nunca, a través de los arts. 2, 138 y 156.1 CE (mandato de solidaridad interterritorial)⁶⁷¹.

5. IGUALDAD TERRITORIAL Y UNIDAD DE MERCADO

Entre las nuevas especificidades de la igualdad a las que se extiende el juicio de ésta como parámetro de control de la constitucionalidad, encontramos el art. 139.2 CE relativo a libertad de circulación de personas y bienes en el territorio español, normalmente en relación con la libertad de empresa del art. 38 CE. Los antecedentes jurisprudenciales de esta aplicación se encuentran en la STC 88/1986 de 1 de julio (recursos de inconstitucionalidad 352/1983 y 367/1983) y en la STC 64/1990 de 5 de abril (impugnación de disposiciones autonómicas 125/1985)⁶⁷²; sin embargo, no es hasta esta cuarta década cuando se desarrolla este cauce impugnatorio implementando el juicio de igualdad.

Esta nueva dimensión de la aplicabilidad del juicio de igualdad está íntimamente conectada con la igualdad en el territorio, como se ha indicado en el epígrafe anterior y como puede comprobarse en la Tabla número 8.4. "Igualdad territorial en la cuarta década".

Del total de resoluciones del TC que utilizan como canon de control de la igualdad constitucional a los arts. 139.2 y 38 CE, conectados entre sí o de forma autónoma, ocho se ubican en la dimensión territorial de la igualdad que afecta a las Comunidades Autónomas en el resultado del ejercicio de sus competencias, mientras que solo una podría decirse que no produce efectos jurídicos vinculados al territorio. Esta última desvinculada del elemento territorial mide la constitucionalidad de la norma a partir del art. 38 CE en exclusiva. Se trata de la STC 135/2012 de 19 de junio (recurso de inconstitucionalidad 7745/2007). También se sirve sólo del art. 38 CE la STC 89/2017 de 4 de julio (recurso de inconstitucionalidad 7454/2010).

⁶⁷¹ Cfr. la STC 111/2017 de 5 de octubre (recurso de inconstitucionalidad 1454/2014), FJ 5.

⁶⁷² Cfr. STC 88/1986 de 1 de julio (recursos de inconstitucionalidad 352/1983 y 367/1983), FJ 5; y, STC 64/1990 de 5 de abril (impugnación de disposiciones autonómicas 125/1985), FJ 6.

La STC 135/2012 se pronuncia sobre diversos preceptos de la Ley 12/2007 de 2 de julio relativa al mercado interior del gas natural⁶⁷³. El problema que plantea este recurso es de índole competencial principalmente, pero también se alude a la posible conculcación de otros preceptos, entre ellos, el art. 38 CE. Así, al analizar la posible violación del art. 38 CE, se plantea que el precepto impugnado, en la medida que no permite concurrir en igualdad de condiciones a todas las empresas distribuidoras para obtener autorización de construcción o explotación, en detrimento de aquella que tuviese ya otorgada la autorización en la zona, impide sostener la actividad empresarial en libertad, por lo que, aunque sea de manera indirecta, se produce un posible trato jurídico diferente. El TC recuerda la doctrina en materia de libertad de empresa, fija el fin que se persigue con la diferencia y aplica el juicio de igualdad: razonabilidad y proporcionalidad de los efectos, que no considera excesivos porque no se quiebra el núcleo del art. 38 CE. Por tanto, la diferencia es legítima constitucionalmente⁶⁷⁴.

Sirviéndose sólo del art. 38 CE, pero vinculada a la igualdad en el territorio, la segunda sentencia citada, la STC 89/2017, resuelve sobre las dudas de constitucionalidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2010 de 7 de julio del cine⁶⁷⁵, planteadas en torno a la exigencia lingüística del catalán y del castellano para los distribuidores del sector en Cataluña, que según los recurrentes los sitúa en una clara situación de desventaja por tener que asumir unos costes que no asumen sus competidores del resto del mercado nacional. En concreto y, en términos amplios en los que encajaría toda la casuística de este epígrafe, la controversia se focaliza en determinar si el sometimiento del ejercicio de una cierta actividad empresarial a distintas condiciones según el territorio autonómico donde se realice, vulnera el contenido esencial de la libertad de empresa por romper la unidad de mercado en el sentido de que impide que el derecho a la libertad de empresa se ejercite en condiciones de igualdad en las diferentes partes del territorio nacional. La conculcación del art. 139.2 CE está implícita, aunque no se traiga a colación por el TC.

⁶⁷³ En concreto, se impugnan diversos preceptos de la Ley 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, con el fin de adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural (BOE núm. 158 de 3 de julio de 2007).

⁶⁷⁴ STC 135/2012 de 19 de junio (recurso de inconstitucionalidad 7745/2007), FJ 5.

⁶⁷⁵ Ley del Parlamento de Cataluña 20/2010 de 7 de julio del cine (BOE núm. 191 de 7 de agosto de 2010).

El TC resuelve que la libertad de empresa debe predicarse de cada ordenamiento (autonómicos y estatal), salvo que el legislador decida dictar condiciones básicas de igualdad en desarrollo y uso del art. 149.1.1ª CE. Se salva así la posible desigualdad en el territorio sin interferencia en el art. 38 CE en base a la diversidad de ordenamientos jurídicos, habiendo constatado previamente el respeto a la distribución competencial y la no existencia de tratamiento jurídico diferente; eso sí, fijando la racionalidad de la norma y señalando que los efectos no son desproporcionados al no haber sacrificio del art. 38 CE. La dinámica es similar a la de la casuística “pura”⁶⁷⁶ de igualdad en el territorio: primero, respeto a la distribución competencial teniendo en cuenta que igualdad no es uniformidad⁶⁷⁷ y que cabe la heterogeneidad normativa propia del constitucionalismo multinivel; segundo, aplicación del juicio de igualdad fijando la racionalidad y razonabilidad de la norma y acotando la desproporción de los efectos en la exclusión de otros bienes constitucionalmente protegidos, que, en estos casos suele ser la libertad de empresa del art. 38 CE.

La STC 89/2017 es reproducida por la STC 7/2018 de 25 de enero (recurso de inconstitucionalidad 7611/2010), atinente a diversos artículos de la Ley 22/2010 de 20 de julio del Código de consumo de Cataluña⁶⁷⁸, reproduce los argumentos de STC 89/2017⁶⁷⁹ para resolver similar objeto sobre la obligación de los operadores económicos de proporcionar determinados documentos e informaciones escritas en lengua catalana cuando así lo solicite el consumidor. Así, se pronuncia primero sobre la posible conculcación del contenido esencial del art. 38 CE, y después, sobre las diferencias en los distintos territorios y la posible lesión del mercado⁶⁸⁰. Por último, en lo que respecta a la posible conculcación del art. 139.2 CE, se desestima la cuestión pues no hay resultados más gravosos para los catalanes respecto de los foráneos y se persigue una finalidad legítima. Aunque cita el juicio de igualdad en toda su extensión, no lo

⁶⁷⁶ Con la expresión “casuística *pura* de la igualdad en el territorio” nos referimos a la que habíamos advertido hasta ahora, que usaba como canon de control los arts. 14, 139.1 y 149.1.1ª CE.

⁶⁷⁷ Cfr. STC 37/1981 de 16 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 184/1981), FJ 2, citada en apoyo de la heterogeneidad normativa por el TC.

⁶⁷⁸ Ley 22/2010 de 20 de julio del Código de consumo de Cataluña (BOE núm. 196 de 13 de agosto de 2010).

⁶⁷⁹ Y en otros aspectos a la STC 111/2017 de 5 de octubre (recurso de inconstitucionalidad 1454/2014).

⁶⁸⁰ STC 7/2018 de 25 de enero (recurso de inconstitucionalidad 7611/2010), FJ 7, b).

aplica porque no constata el efecto discriminatorio como presupuesto de la posible lesión del art. 139.2 CE⁶⁸¹.

Las otras seis resoluciones restantes conectan el art. 139.2 con el 38 CE ya sea de forma explícita o implícita, concluyendo, salvo excepción⁶⁸², en declaraciones de constitucionalidad⁶⁸³. La dinámica de resolución puede invertir el orden de los componentes del juicio, comenzando por la afectación del art. 38 CE⁶⁸⁴ o por la racionalidad directamente⁶⁸⁵, pero el respeto a la distribución competencial y la aplicación del juicio de igualdad, permanecen constantes⁶⁸⁶. De igual modo no faltan alusiones al respeto de la heterogeneidad normativa autonómica y a la máxima de que “igualdad no es uniformidad”⁶⁸⁷. Sin embargo, y como ya quedó retratado en el período cronológico anterior, esta doctrina encaja perfectamente con la posibilidad de advertir un trato jurídico diferente en el territorio que sea lesivo del ejercicio en condiciones de igualdad.

A nivel formal esta casuística se caracteriza por una aplicación del juicio de igualdad muy formal y reforzada por los componentes del juicio de la proporcionalidad. Este proceder se detecta sobre todo en aquellos casos en los que estamos ante problemas competenciales de constitucionalidad mediata, de donde se deriva una lesión al ejercicio de alguna actividad que afecta a la unidad

⁶⁸¹ STC 7/2018 de 25 de enero (recurso de inconstitucionalidad 7611/2010), FJ 8.

⁶⁸² Las excepciones a la declaración de constitucionalidad son la STC 161/2011 de 19 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 251/2005) en lo que respecta a una de sus controversias, *vid.* FJ 4; y, la STC 134/2018 de 13 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 5462/2017).

⁶⁸³ STC 18/2011 de 3 de marzo (recursos de inconstitucionalidad acumulados 838/1998, 867/1998 y 997/1998); STC 100/2012 de 8 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 3741/2001); STC 96/2013 de 23 de abril (recurso de inconstitucionalidad 3095/2006); y, STC 111/2017 de 5 de octubre (recurso de inconstitucionalidad 1454/2014).

⁶⁸⁴ STC 18/2011 de 3 de marzo (recursos de inconstitucionalidad acumulados 838/1998, 867/1998 y 997/1998), FJ 15.

⁶⁸⁵ STC 100/2012 de 8 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 3741/2001), FJ 5.

⁶⁸⁶ STC 18/2011 de 3 de marzo (recursos de inconstitucionalidad acumulados 838/1998, 867/1998 y 997/1998), FJ 15; STC 161/2011 de 19 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 251/2005), FJ 4; STC 100/2012 de 8 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 3741/2001), FJ 5; STC 96/2013 de 23 de abril (recurso de inconstitucionalidad 3095/2006), FFJJ 4 a 9; STC 7/2018 de 25 de enero (recurso de inconstitucionalidad 7611/2010), FFJJ 7 y 8; y, STC 134/2018 de 13 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 5462/2017), FJ 8, párrafo 2º y siguientes.

⁶⁸⁷ STC 79/2017 de 22 de junio (recurso de inconstitucionalidad 1397/2014), FJ 2, a): “(...) la unidad a la que se refiere la Constitución “no significa uniformidad, ya que la misma configuración del Estado español y la existencia de Entidades con autonomía política, como son las Comunidades Autónomas, supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos (...).”

de mercado en condiciones de igualdad, aplicándose en este caso como rasero el art. 139.2 CE. La aplicación es tan reforzada que, incluso se menciona y se aplica el componente “necesidad” desligado de la proporcionalidad de los efectos, algo que no es frecuente en el enjuiciamiento de la igualdad⁶⁸⁸.

El TC remarca esta dinámica incluso en sentencias sobre la unidad de mercado en las que no se cuestiona el tratamiento jurídico diferente sino otros temas de índole competencial⁶⁸⁹. En esta casuística se exige para su admisibilidad constitucional que la finalidad legítima descansa en “una razón imperiosa de interés general, que son las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley estatal 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.”⁶⁹⁰

Hay que tener presente que este refuerzo del método se encuentra en la casuística a partir del año 2017⁶⁹¹ y que no son casos de aplicación directa del art. 14 CE sino manifestaciones específicas de igualdad que involucran el hecho competencial y problemas con trasfondo político en el terreno de las autonomías,

⁶⁸⁸ Vid. Tabla número 2. “Sobre la aplicación de los componentes del juicio de igualdad”, disponible en los *Anexos*.

⁶⁸⁹ Así, en la STC 79/2017 de 22 de junio (recurso de inconstitucionalidad 1397/2014), que resuelve sobre diversos preceptos de la Ley 20/2013 de 9 de diciembre de garantía de la unidad de mercado (BOE núm. 295 de 10 de diciembre de 2013). Esta Sentencia está calificada como no significativa para la investigación, ya que en ella no se cuestiona un tratamiento jurídico diferente, sino problemas de orden competencial. Sin embargo, es destacable porque en ella se resume de forma clara la doctrina sobre la unidad de mercado con alusiones a la igualdad, a la uniformidad y a la heterogeneidad normativa de las Comunidades Autónomas. Asimismo, se exige que la finalidad legítima perseguida con la norma que controvierta la unidad del mercado debe ser una “razón imperiosa de interés general, que son las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley estatal 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio” (BOE núm. 283 de 24 de noviembre de 2009). Cfr. el FJ 2, a). *Ídem.*, STC 110/2017 de 5 de octubre (recurso de inconstitucionalidad 1411/2014), FFJJ 2 y 3. Ambas son reproducidas para resolver sobre la igualdad territorial en base a la unidad del mercado por la STC 7/2018 de 25 de enero (recurso de inconstitucionalidad 7611/2010), FFJJ 7 y 8 y por la STC 111/2017 de 5 de octubre (recurso de inconstitucionalidad 1454/2014), FJ 2 y 3; y citadas por la STC 134/2018 de 13 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 5462/2017), que es la posterior y última dictada sobre la misma temática.

⁶⁹⁰ Esta exigencia, la encontramos en la STC 79/2017 de 22 de junio (recurso de inconstitucionalidad 1397/2014), FJ 2, b) y c).

⁶⁹¹ Se constata en: STC 89/2017 de 4 de julio (recurso de inconstitucionalidad 7454/2010), FFJJ 9 a 13; y, en STC 134/2018 de 13 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 5462/2017), FJ 8, párrafo 2º. Fuera del ámbito territorial del art. 139.2 CE, *vid.* STC 151/2017 de 21 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 5210/2014), FJ 7.

por lo que no es de extrañar este reforzamiento del juicio que mide la igualdad en esta reciente jurisprudencia.

En contrapartida también hay algún caso aislado en el que, constatada la racionalidad, la adecuación y la no lesión del art. 38 CE, se afirma categóricamente la proporcionalidad de la medida. Son supuestos del inicio de la década que no aparecen con posterioridad a 2013. Entre ellos, la STC 100/2012 de 8 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 3741/2001), cuestionando la tarifa especial de arbitrio insular a la entrada de mercancías en las Islas Canarias⁶⁹².

La explicación del refuerzo en algunos casos también puede estar en la naturaleza del bien jurídico protegido y en la realidad social del momento, que es más sensible a algunos temas, demandando una motivación más reforzada del TC que trascienda de la presunción de constitucionalidad.

Así, en la reciente STC 134/2018 de 13 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 5462/2017), resolviendo sobre diversos preceptos de la Ley 9/2017 de 3 de agosto de regulación de las corridas de toros y de protección de los animales en las Illes Balears⁶⁹³, al exigir que la proximidad geográfica de la ganadería sea tenida en cuenta para surtir a los animales de lidia, lo que puede generar ventajas de unas ganaderías sobre otras. En este caso el TC aplica un juicio de igualdad en toda regla deteniéndose en el examen de la “necesidad de la medida”, con la única particularidad de que la finalidad debe descansar en una “razón imperiosa de interés general” conforme a los objetivos de la citada Ley básica de la unidad de mercado. Es la primera y única vez que la exigencia de finalidad legítima en un juicio de igualdad responde a una ley básica y no a un precepto constitucional directamente. Eso sí, la legislación básica en este caso encuentra su fundamento constitucional en los arts. 45 y 46 CE (protección de medioambiente y del patrimonio cultural, respectivamente)⁶⁹⁴.

En aplicación del examen, el TC entiende que la medida es idónea y adecuada, pero no la menos restrictiva, pues la cercanía o proximidad del lugar desde el que se trae el animal no tiene por qué ser el único parámetro relevante que evite el sufrimiento de éste ni el que lo haga sufrir menos. Puede haber otras formas de trasladar al animal u otros criterios más idóneos y menos perjudiciales

⁶⁹² STC 100/2012 de 8 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 3741/2001), FFJJ 4 y 5.

⁶⁹³ Ley 9/2017 de 3 de agosto de regulación de las corridas de toros y de protección de los animales en las Illes Balears (BOE núm. 223 de 15 de septiembre de 2017).

⁶⁹⁴ STC 134/2018 de 13 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 5462/2017), FJ 8, i.

para lograr el mismo fin. Cuando el TC se refiere a “menos perjudiciales” lo hace con relación a dos variables: 1), el menor sufrimiento del animal y 2) los “efectos menos restrictivos o distorsionadores de la actividad económica”. Finalmente, como no se supera el estadio de la necesidad, el Alto Tribunal no entra a examinar la proporcionalidad en sentido estricto, declarando la inconstitucionalidad de la medida por vulneración del art. 139.2 CE.

Conforme a lo dicho, desde una perspectiva formal se constatan dos novedades en la aplicación del juicio de igualdad en la modalidad específica de “unidad de mercado”, si bien es cierto que ambas novedades son incipientes y por ahora no tenemos casuística posterior que corrobore la aplicación del modelo jurisprudencial. Estas dos novedades son:

- La exigencia de una finalidad legítima que descansa en una razón imperiosa de interés general comprendida en el artículo 3.11 de la Ley estatal 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (legislación básica de desarrollo constitucional tendente a garantizar unas condiciones básicas de igualdad en el territorio).
- Refuerzo del juicio de igualdad aplicando en la medida de lo posible el examen de necesidad, previo a la proporcionalidad de los efectos.

A nivel material, la importancia de la igualdad como límite modulador de la legislación en la circulación de bienes y servicios exige que no se produzcan diferencias en el tratamiento legislativo que deriven en una afectación del mercado y del contenido mínimo del art. 38 CE. En este sentido, los bienes constitucionalmente protegidos que interactúan con el principio de igualdad son la libertad de empresa y el mantenimiento de la unidad de mercado, entendiendo tal unidad como la igualdad de condiciones en el desempeño de la actividad económica del territorio español.

En síntesis, el art. 139.2 CE en relación con el art. 38 CE como canon de control de la constitucionalidad de las normas que desarrollan las competencias autonómicas, implementa el juicio de igualdad para garantizar la unidad de mercado y evitar las diferencias jurídicas no justificadas en el territorio en lo tocante a la circulación de bienes y servicios, respetando la distribución competencial y las condiciones básicas de igualdad y reforzando el juicio para garantizar la motivación de las decisiones de constitucionalidad.

III. EL JUICIO DE IGUALDAD EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES SINGULARES

1. APROXIMACIÓN AL FENÓMENO DE LAS LEYES SINGULARES

La máxima es que las leyes deben ser generales y abstractas, es decir, no deben ser dictadas para un caso en particular y deben obligar a todas las personas por igual⁶⁹⁵. Sin embargo, en el constitucionalismo que admite la diferencia, se admite también la posibilidad de la ley singular como instrumento de respuesta a las demandas de una sociedad heterogénea y diversa llena de contradicciones y de singularidades⁶⁹⁶. Esto es tanto así siempre que exista una justificación objetiva de la excepcionalidad y sean normas razonables y proporcionadas⁶⁹⁷.

La quiebra de la concepción liberal de la igualdad como igualdad ante la ley que equiparaba la exigencia de igualdad con el principio de legalidad, justifica el papel de la igualdad en la configuración constitucional de la admisibilidad de las leyes singulares. No puede ser de otro modo, atendiendo a la naturaleza y función de este tipo de normas.

Las leyes singulares se han definido en palabras del propio TC como:

“(...) aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro”⁶⁹⁸.

⁶⁹⁵ SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo. Parte General, Tomo I*, 4ª ed., Iustel, Madrid, 2016, pp. 140-160.

⁶⁹⁶ A mayor abundamiento, *cfr.* DE CABO MARTÍN, C., *Sobre el concepto de ley*, Trotta, Madrid, 2000; y, MONTILLA MARTOS, J.A., “Concepto de ley y leyes singulares, a partir del concepto de ley de Carlos de Cabo”, en GARCÍA HERRERA, M.A., ASENSI SABATER J. y BALAGUER CALLEJÓN, F., *Constitucionalismo crítico. Liber amicorum Carlos de Cabo Martín. Tomo I*, 2º ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 805-831. También del mismo autor, pero previo a la doctrina actual del TC, *cfr.* MONTILLA MARTOS, J.A., *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*, Civitas, Madrid, 1994. DIGO YO QUE GENTE FUERA DE LA ESCUELA HABRÁ ESCRITO SOBRE ESTE TEMA TAMBIÉN (Ariños Ortiz “Leyes singulares. Leyes de caso único”; Patricia Rodríguez Patrón tiene un artículo sobre la ley singular como categoría jurisprudencial en la Revista de Derecho Político No. 99 de 2017 y tiene buenas referencias...)

⁶⁹⁷ STC 166/1986 de 19 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 704/1984), FJ 11, A).

⁶⁹⁸ STC 166/1986 de 19 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 704/1984), FJ 10.

Posteriormente el TC incluirá en esta definición la de aquellas leyes que sean de “destinatario único”⁶⁹⁹, por lo que la noción de “ley singular” se determinará a partir de las siguientes dos características:

- Leyes destinadas a un supuesto único y singular de carácter excepcional con el que agotan su vigencia.
- Leyes dirigidas a un destinatario único o número limitado de personas.

El TC ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la validez constitucional de este tipo de leyes y de configurar los límites que éstas deben respetar para ser admisibles en el ordenamiento jurídico. Entre esos límites se encuentra la igualdad del art. 14 CE y la tutela judicial efectiva el art. 24 CE.

La problemática sobre la legitimidad constitucional de este tipo de normas llegó al TC en una ocasión en los años ochenta y en otra en 2005, pero va a ser a partir del año 2013 cuando se configure la doctrina constitucional en torno a las mismas, pronunciándose en un total de catorce resoluciones. En particular, va a ser en la primera de las resoluciones de la época que se dicten sobre el tema, la STC 129/2013 de 4 de junio (recurso de inconstitucionalidad 5753/2002), donde se redacte el modelo aplicativo a seguir en este tipo de casos, que luego será matizado y completado en las resoluciones posteriores, destacando también el caso de la STC 203/2013 de 5 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 6601/2007).

2. LA CASUÍSTICA DE LAS LEYES SINGULARES

A continuación, se presenta una tabla resumen con la casuística que aplica y delimita el modelo jurisprudencial del control de constitucionalidad de las leyes singulares. En la primera columna se recoge la referencia jurisprudencial; en la segunda, el tipo de ley singular según la clasificación y calificación del TC; en la tercera, las claves del enjuiciamiento aplicado por el TC y los preceptos que se invocan por la parte recurrente; y, en la cuarta y última, el fallo sobre la legitimidad constitucional de la norma.

⁶⁹⁹ STC 122/2016 de 23 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 451/2015), FJ 3.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES SINGULARES

Referencia Sentencia	Tipo de ley singular	Componentes del juicio relevantes	Admisibilidad constitucional
STC 166/1986	Ley autoaplicativa Destinatario único Expropiatoria	Posible conculcación del art. 24.1 CE. Aplica el juicio de igualdad. Finalidad legítima: art. 33 CE.	Constitucionalidad
STC 48/2005	Ley autoaplicativa Destinatario único Expropiatoria	Posible conculcación del art. 33 y 24.1 CE. No aplica juicio de igualdad porque no se toma en consideración el trato jurídico diferente. Aplica proporcionalidad respecto art. 24 CE.	Inconstitucionalidad parcial
STC 129/2013	Ley autoaplicativa Destinatario único No expropiatoria	Posible conculcación de los arts. 14, 9.3 y 24.1 CE. Objetividad de la singularidad de la ley, justificada en un contexto de excepcionalidad. No aplica el juicio de igualdad que cita. Afirma lesión de la tutela judicial efectiva (acceso al sistema de recursos y control jurisdiccional contencioso-administrativo pleno).	Inconstitucionalidad
STC 203/2013	Ley no autoaplicativa De caso concreto Destinatario no único	Posible conculcación de los arts. 14, 9.3 y 24.1 CE. Aplica juicio de igualdad. Lesión de la tutela judicial efectiva.	Inconstitucionalidad
STC 50/2015	Ley no autoaplicativa	Posible conculcación de los arts. 9.3 y 24.1 CE.	Inconstitucionalidad

	De caso concreto Destinatario no único	Aplica juicio de igualdad. Lesión de la tutela judicial efectiva.	
STC 231/2015	Ley autoaplicativa Expropiatoria. Convalidante	Posible conculcación de los arts. 9.3 y 24.1 CE. Objetivdad de la singularidad de la ley, justificada en un contexto de excepcionalidad. No aplica juicio de igualdad. No lesión del art. 24.1 CE en relación con el art. 117.3 CE. No lesión del art. 33 CE.	Constitucionalidad
STC 233/2015 STC 57/2016	Ley no autoaplicativa De caso concreto Destinatario no único	Posible conculcación de los arts. 9.3 y 24.1 CE. Objetivdad de la singularidad de la ley, justificada en un contexto de excepcionalidad. Aplica juicio de igualdad. Lesión del art. 24.1 CE en relación con los arts. 9.3 y 117.3 CE.	Inconstitucionalidad
STC 122/2016	Ley autoaplicativa Destinatario único No expropiatoria	Posible conculcación de los arts. 14 y 9.3 CE. Objetivdad de la singularidad de la ley, justificada en un contexto de excepcionalidad. Aplica juicio de igualdad. Lesión del art. 24.1 CE en relación con los arts. 9.3, 103.1 y 106.1 CE.	Inconstitucionalidad
STC 167/2016 STC 170/2016 STC 174/2016 STC 187/2016 STC 188/2016	Ley no singular	Posible conculcación de los arts. 9.3 y 24.1 CE. La norma es calificada por los recurrentes como "singular	Constitucionalidad

STC 197/2016		autopalicativa” y de “caso único”. El TC considera que no es ni lo uno ni lo otro. Faltando el presupuesto previo, no aplica canon de leyes singulares.	
STC 45/2018	Ley autoaplicativa Destinatario único Expropiatoria	Posible conculcación de los arts. 9.3 y 33.3 CE. Objetividad de la singularidad de la ley, justificada en un contexto de excepcionalidad. Aplica juicio de igualdad. No concurre la finalidad legítima exigida por el art. 33.3 CE. No se aplican más componentes del juicio.	Inconstitucionalidad

Tabla número 8.5. Control de constitucionalidad de las leyes singulares
Elaboración propia

3. EL MODELO APLICATIVO DE LA IGUALDAD EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES SINGULARES

Del análisis jurisprudencial se desprenden varias consecuencias atinentes al modelo aplicativo del control de la constitucionalidad.

Lo primero a destacar es el hecho de que el TC distingue entre “leyes singulares autoaplicativas” y “leyes singulares no autoaplicativas”. Esta clasificación se encuentra con cierto detalle en las citadas STC 129/2013 y STC 203/2013, ambos *leading cases* en esta materia⁷⁰⁰.

Las *autoaplicativas* son aquellas normas que se ejecutan por sí mismas sin necesidad de acción administrativa de ejecución, generando derecho u obligación

⁷⁰⁰ Vid. STC 129/2013 de 4 de junio (recurso de inconstitucionalidad 5753/2002), FJ 3, caso de ley autoaplicativa; y, STC 203/2013 de 5 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 6601/2007), FJ 2, caso de ley no autoaplicativa.

de forma directa desde el momento de su entrada en vigor. Podría decirse que son leyes formales, pero que materialmente son actos administrativos cuya aplicabilidad y ejecución es directa. Las autoaplicativas suelen ser expropiatorias, en el sentido de que ordenan una ocupación de bienes obviando el procedimiento administrativo ordinario de expropiación que pasa a ser sustituido por la ley singular; aunque también podrían ser no expropiatorias, si persiguen otra finalidad diferente a la ocupación de bienes, lo que es menos frecuente.

Las *no autoaplicativas* se definen en sentido contrario como aquellas que *pueden* conllevar algún acto administrativo para su ejecución. Éstas son singulares porque están dictadas para algún supuesto de hecho concreto, por lo que se califican como de “caso único” o “caso concreto”; o, porque están dirigidas a un “destinatario único” o a un grupo limitado de personas. También agotan su efecto con su cumplimiento.

Según la tipología de la ley los arts. 14 y 24 CE van a jugar un papel diferente como límites moduladores y permisivos de la ley singular, cobrando mayor o menor preponderancia. El canon de control de ambos preceptos constitucionales pasa por la aplicación de la proporcionalidad alemana, aunque adaptada a la experiencia jurisprudencial previa del TC. Así, el TC afirma tajantemente que: “(...) el canon de constitucionalidad que debe utilizar este Tribunal al ejercer su función de control de este tipo de leyes es el de la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación”⁷⁰¹. “Este es, en definitiva, el triple canon que habrá de superar cualquier ley singular para que pueda considerarse constitucional”⁷⁰². Y continúa:

“Así, en primer lugar, la previsión por una ley singular de una regulación material distinta para un determinado supuesto de hecho, no sólo debe tener una justificación objetiva y razonable sino que, en atención al contenido de la norma, debe ser proporcionada a la situación excepcional que justifica la regulación singular: “Esto equivale a decir que la prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada no se refiere al alcance subjetivo de la norma, sino a su contenido y, en su virtud, que la Ley singular [que es el] supuesto (...) más intenso de Ley diferenciadora debe responder a una situación excepcional igualmente singular y que su

⁷⁰¹ STC 129/2013 de 4 de junio (recurso de inconstitucionalidad 5753/2002), FJ 4.

⁷⁰² STC 203/2013 de 5 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 6601/2007), FJ 4.

canon de constitucionalidad es la razonabilidad y proporcionalidad de la misma al supuesto de hecho sobre el que se proyecta" (...)."⁷⁰³

En particular, el examen de constitucionalidad que se desprende de la casuística analizada es el siguiente:

3.1.Leyes singulares autoaplicativas

En este tipo de leyes el modelo aplicativo común se puede concretar a grandes rasgos en tres condicionantes limitativos, uno de ellos insuperable en la mayoría de los supuestos.

Primer límite. Objetividad de la singularidad de la ley, justificada en un contexto de excepcionalidad.

Segundo límite. Principio de igualdad.

Tercer límite. Respeto al marco constitucional establecido conforme al derecho de acceso a la justicia y a los recursos del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE.

Primer límite. Objetividad de la singularidad de la ley, justificada en un contexto de excepcionalidad. Es necesario que la ley singular sea de carácter extraordinario. Por ello, para su admisibilidad, hay que demostrar la situación de excepcionalidad, urgencia y relevancia que impide el trámite ordinario legislativo para aprobar la norma.

En el examen de este condicionante el TC estudia en detalle la exposición de motivos o preámbulo de las normas y atiende a las alegaciones de las partes institucionales que defienden la legislación excepcional. La determinación del fin legítimo que se persigue es clave para la construcción de la motivación del TC. En las leyes expropiatorias, que son la mayoría de esta modalidad suele residir en el art. 33.3 CE⁷⁰⁴. La concurrencia de esta excepcionalidad, focalizada en

⁷⁰³ STC 203/2013 de 5 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 6601/2007), FJ 5, citando a la STC 166/1986 de 19 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 704/1984), FJ 11, A).

⁷⁰⁴ STC 166/1986 de 19 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 704/1984), FJ 13, A), párrafo 5º y 14; y, STC 45/2018 de 26 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 818/2017), FJ 4.

ocasiones en la urgencia del trámite, se constata en todas las leyes autoaplicativas y también en alguna no autoaplicativa⁷⁰⁵.

Aunque el orden lógico del examen apunta a que el condicionante de la objetividad y singularidad de la ley debe realizarse en primer lugar, el juicio del TC no siempre ocurre en este orden sucesivo. Encontramos casos donde este primer límite se antepone al examen de los parámetros del art. 14 y 24.1 CE⁷⁰⁶; y, casos donde se comienza por la finalidad legítima y la justificación de la igualdad para luego pasar a argumentar sobre esta base la objetividad y la excepcionalidad de la ley singular⁷⁰⁷.

Segundo límite. Principio de igualdad. El juicio de igualdad opera como el instrumento de justificación de la singularidad de la ley, o, en otras palabras, como la justificación del trato distinto para un supuesto no general o para unos destinatarios concretos. En esta línea, la igualdad como parámetro opera incluso cuando no es invocada por su posible lesión por las partes recurrentes⁷⁰⁸. También cuando lo que se invoca es la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, pero tal proscripción encaja en el contenido de la no discriminación, por lo que a estas alturas ya no extraña el uso del juicio de igualdad en este último supuesto.

El uso del juicio de igualdad como límite de las leyes singulares no presenta particularidad alguna en lo que se refiere al método. Se aplica como es habitual analizando la razonabilidad y proporcionalidad a partir del propósito legítimo que persigue la medida normativa.

Lo único reseñable es que, en contra de lo que pudiera pensarse, la igualdad no es el componente central del análisis de constitucionalidad de las leyes autoaplicativas. A diferencia de lo que apuntaba la temprana STC 166/1986, sobre la relevancia de la igualdad en el examen⁷⁰⁹, la pieza clave de la

⁷⁰⁵ Así sucede en la STC 233/2015 de 5 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 5012/2013), FJ 15, párrafo 6º.

⁷⁰⁶ STC 129/2013 de 4 de junio (recurso de inconstitucionalidad 5753/2002), FJ 4.

⁷⁰⁷ STC 122/2016 de 23 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 451/2015), FJ 5.

⁷⁰⁸ STC 45/2018 de 26 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 818/2017), FJ 4.

⁷⁰⁹ STC 166/1986 de 19 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 704/1984), FJ 11, A): “La vocación a la generalidad que, su propia estructura interna, impone a las Leyes viene protegida, en nuestra Ley fundamental, por el principio de igualdad en la Ley establecido en su art. 14; pero este principio no prohíbe al legislador contemplar la necesidad o la conveniencia de diferenciar situaciones distintas y darles un tratamiento diverso, porque la esencia de la igualdad consiste,

admisibilidad constitucional va a ser el respeto a la tutela judicial efectiva y, más concretamente, el derecho de acceso a los recursos.

Algunos indicios en las razones del TC podrían inclinarnos a pensar que el estudio de la tutela judicial efectiva se hace al hilo de la proporcionalidad de los efectos del juicio de igualdad, pero pronto se comprende que la observación del precepto va más allá y adquiere entidad propia, pues en este caso se aplica el principio de proporcionalidad desde el inicio usando como canon el art. 24.1 CE. Además, se comprueba cierta profundidad a la hora de determinar la necesidad de la ley singular que impide el acceso a los recursos, intentando incluso justificar alguna manera de dar cumplimiento a este mandato constitucional⁷¹⁰.

Tercer límite. Respeto al marco constitucional establecido conforme al derecho de acceso a la justicia y a los recursos del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE. Este condicionante se refiere en líneas generales al respeto al marco constitucional, de modo que no se violente ningún derecho o bien constitucional (en la casuística se ha argumentado sobre los arts. 9.3, 103.1, 106.1, 117.3, 118 y, fundamentalmente, el art. 24.1 CE). Los bienes constitucionales en los cuales se ha acotado esta exigencia en la práctica son todos concernientes a los derechos de tutela judicial efectiva, fundamentalmente en su dimensión del derecho a recurrir, pero también en lo que respecta a la ejecución de sentencias. La máxima es que, si no se respeta este marco constitucional y se sacrifican bienes, la norma sería desproporcionada y, por ende, inconstitucional. Si se respetan, es proporcionada y, en consecuencia, se admitiría constitucionalmente la ley singular⁷¹¹.

En sentido estricto, el examen se circunscribe a aplicar el art. 24.1 CE como canon de control en uso del principio de proporcionalidad a partir de la finalidad legítima fijada y aplicando los tres estadios del test, incluida la necesidad para determinar si no hay una medida menos gravosa que no impida la vía del recurso ante la jurisdicción ordinaria. Sucede que, en las leyes singulares estrictamente autoaplicativas, que agotan su objeto material con su propia promulgación, es

no en proscribir diferenciaciones o singularizaciones, sino en evitar que éstas carezcan de justificación objetivamente razonable, enjuiciada en el marco de la proporcionalidad de medios al fin discernible en la norma diferenciadora. (...)."

⁷¹⁰ STC 129/2013 de 4 de junio (recurso de inconstitucionalidad 5753/2002), FJ 7.

⁷¹¹ Este proceder se aprecia claramente en la STC 233/2015 de 5 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 5012/2013), FJ 15, párrafos 9º a 14º, a la hora de evaluar la lesión de los arts. 9.3 y 24.1 CE.

imposible acceder a la vía de los recursos jurisdiccionales ordinarios, por lo que directamente se entiende violado el derecho a la tutela judicial efectiva sin que pueda justificarse este sacrificio de un derecho fundamental. Por ello, este límite se convierte en un límite infranqueable para la superación del examen de la constitucionalidad.

En la Tabla número 8.5 sobre el control de constitucionalidad de las leyes singulares se observa que todas las leyes autoaplicativas de la última década han sido declaradas inconstitucionales, precisamente por la lesión incuestionable del derecho de acceso a los recursos. Sólo contamos con una excepción en la STC 231/2015 de 5 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 1066/2012). En este caso la ley singular autoaplicativa es calificada por el TC como “convalidante”. Con esto el TC se refiere a:

“(…) aquellas intervenciones del legislador o del Gobierno que, mediante la aprobación de una norma con rango de ley, pretenden eliminar los efectos prácticos, en todo o en parte, de una declaración judicial de ilegalidad ya recaída. Las normas convalidantes comparten con las demás leyes singulares algunas características (su carácter singular) y algunos problemas constitucionales comunes (la posibilidad de que supongan un ejercicio arbitrario de la potestad legislativa), y presentan a su vez perfiles específicos (su típico efecto retroactivo).”⁷¹²

La STC 231/2015 se dicta en el curso del incidente de ejecución de una Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo estimando el recurso entonces interpuesto por un Ayuntamiento y cuatro entidades mercantiles y declarando nulo de pleno derecho el Real Decreto 1419/2005, de 25 de noviembre, por el que se adoptaron medidas administrativas excepcionales para la gestión de los recursos hídricos y para corregir los efectos de la sequía en la cuencas hidrográficas de los ríos Guadiana, Guadalquivir y Ebro⁷¹³. En concreto, la STC 231/2015 se dirige contra la disposición adicional decimoquinta de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados⁷¹⁴, con efectos convalidantes. El TC examina y concluye

⁷¹² STC 231/2015 de 5 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 1066/2012), FJ 4.

⁷¹³ Real Decreto 1419/2005, de 25 de noviembre, por el que se adoptaron medidas administrativas excepcionales para la gestión de los recursos hídricos y para corregir los efectos de la sequía en las cuencas hidrográficas de los ríos Guadiana, Guadalquivir y Ebro (BOE núm. 301 de 17 de diciembre, disposición derogada).

⁷¹⁴ Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (BOE núm. 181 de 29 de julio de 2011).

que la norma tiene una justificación objetiva y proporcionada a la excepcionalidad del supuesto de hecho que se quiere atender y que ha justificado su aprobación⁷¹⁵. A continuación, identifica el núcleo problemático del caso en la posible infracción del artículo 24.1 de la Constitución, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes⁷¹⁶. Tras un riguroso examen en aplicación de la proporcionalidad, el TC concluye que no hay lesión de la tutela judicial efectiva, pues la convalidación de los efectos del Reglamento anulado, en nada afecta a la ejecución de la Sentencia del TS. La resolución final es de constitucionalidad de la disposición.⁷¹⁷

En este caso, a diferencia de los restantes declarados inconstitucionales no es el derecho de acceso a los recursos lo que está en juego, sino la ejecución de sentencias. Así, en el *leading case* STC 129/2013 sobre diversos preceptos de la Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002 de 10 de julio sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad⁷¹⁸, el TC enuncia el canon del juicio referenciado en este epígrafe⁷¹⁹, pero en la implementación del mismo se queda en la no superación del art. 24.1 CE, por razones ajenas a la igualdad: el no acceso a un sistema de recursos y el no control jurisdiccional en fase contencioso-administrativa del proceso⁷²⁰.

Es preciso destacar que el TC toma en cuenta el contenido material del art. 24.1 CE para aplicar su juicio, no la mera formalidad. Por ello el Tribunal no se conforma con fórmulas indirectas de acceso a la jurisdicción y focaliza el análisis en la operatividad ordinaria de las vías impugnatorias. Exige que la intensidad del control de la ley singular autoaplicativa sea la misma que hubiera operado

⁷¹⁵ STC 231/2015 de 5 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 1066/2012), FJ 6.

⁷¹⁶ STC 231/2015 de 5 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 1066/2012), FJ 9, párrafo 1º: "(...) la convalidación operada por la norma legal que se cuestiona vendría a "neutralizar y dejar sin efecto" el fallo de aquella Sentencia, con la frustración consiguiente del derecho ex artículo 24.1 CE a que la misma se ejecute y con la ilegítima exclusión, asimismo, de toda fiscalización judicial del actuar administrativo en el incidente de ejecución forzosa aún pendiente."

⁷¹⁷ STC 231/2015 de 5 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 1066/2012), FFJJ 9 a 12.

⁷¹⁸ Ley de las Cortes de Castilla y León 9/2002 de 10 de julio sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad (BOE núm. 178 de 26 de julio de 2002).

⁷¹⁹ STC 129/2013 de 4 de junio (recurso de inconstitucionalidad 5753/2002), FFJJ 4 y 5.

⁷²⁰ STC 129/2013 de 4 de junio (recurso de inconstitucionalidad 5753/2002), FFJJ 6 y 7.

un tribunal de lo contencioso-administrativo a través de un recurso ordinario en un supuesto de actuación administrativa⁷²¹.

Similar conclusión encontramos en la STC 122/2016 de 23 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 451/2015) en relación con la disposición adicional decimonovena de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública⁷²². Aquí la declaración de inconstitucionalidad es una crónica anunciada, pues desde el inicio de la fundamentación de la Sentencia, el TC estatuye que no existe finalidad legítima, ni se constata la objetividad de la singularidad de la ley, justificada en un contexto de excepcionalidad. Mucho menos hay necesidad de tal legislación, provocando efectos desproporcionados al sacrificar el art. 9.3, 24.1, 103.1 y 106.1 CE al quedar anulada la posibilidad de recurrir⁷²³.

También recopila todo el canon de constitucionalidad la STC 45/2018 de 26 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 818/2017) cuestionado la disposición adicional cuadragésima cuarta de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2011⁷²⁴, en cuanto a ley singular autoaplicativa de carácter expropiatoria. En este caso también se recoge la doctrina del TC relativa al canon de las leyes singulares, pero, al aplicarla, se queda en un primer estadio, pues, una vez se constata que no concurre la finalidad legítima del art. 33.3 CE para la expropiación, se declara la inconstitucionalidad de la medida⁷²⁵.

La tendencia, por tanto, es la declaración de inconstitucionalidad de las leyes singulares autoaplicativas que impiden *per se* el acceso a los recursos. Y para ello, la motivación del TC pivota sobre la posible lesión de la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE a partir de test alemán de proporcionalidad. El juicio de igualdad es contingente según la naturaleza del caso y se vincula a la medición de la excepcionalidad del supuesto. En el fondo lo que reside es la negativa del Tribunal a admitir que el legislador pueda desempeñar, sin control, funciones

⁷²¹ STC 48/2005 de 3 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 48/1998), FJ 5.

⁷²² Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/2004, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública (BOE núm. 16 de 19 de enero de 2005).

⁷²³ STC 122/2016 de 23 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 451/2015), FFJJ 5 y 6.

⁷²⁴ Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2011 (BOE núm. 311 de 23 de diciembre).

⁷²⁵ STC 45/2018 de 26 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 818/2017), FFJJ 4 y 5.

que de ordinario debería realizar el poder ejecutivo. La división de poderes, el respeto al Estado social y democrático de derecho y a sus reglas de funcionamiento en los mecanismos democráticos de producción legislativa y de control de la aplicación de la ley, subyacen en la fundamentación del TC en esta casuística.

La solución de admisibilidad de este tipo de leyes es compleja y no parece posible a la luz de la doctrina del TC, lo que no significa que la academia no haya intentado dar una alternativa al límite infranqueable del Alto Tribunal español.⁷²⁶

3.2.Leyes singulares no autoaplicativas

Se trata de aquellas en las que la singularidad viene dada por su cualidad de estar dirigidas a un destinatario único o limitado; o bien, por recoger un supuesto de hecho concreto y no general. Este tipo de normas son formal y materialmente leyes.

La duda de constitucionalidad se plantea respecto a la propia excepcionalidad que presenta la norma por sustraerse del carácter general y abstracto que se predica de las leyes. En este tipo de casos el papel protagónico en el examen de constitucionalidad lo tiene la igualdad en cuanto a que permite justificar la objetividad, razonabilidad y proporcionalidad de la excepción al regular supuestos concretos o afectar a personas o colectivos determinados.

Se han identificado cuatro casos de este tipo de leyes singulares. Todas ellas han concluido en declaraciones de inconstitucionalidad, a pesar de no mediar en el canon aplicable un límite material de tipo insuperable como el del acceso a los recursos en las leyes autoaplicativas.

⁷²⁶ A mayor abundamiento sobre la imposibilidad de la admisión de constitucionalidad de las leyes singulares autoaplicativas y la controversia que genera la doctrina de las SSTC 129/2013 y 203/2013, *cfr.* MONTILLA MARTOS, J.A., "Las leyes singulares en la doctrina del Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 104, 2015, pp. 274-294. También, SANTAMARÍA ARINAS, R.J., "Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina Boxus por el Tribunal Constitucional español", *Revista de Administración Pública*, núm. 193, 2014, pp. 165-195. La última cita se refiere a la STJUE de 18 de octubre de 2011, asuntos acumulados C-128/09 a C-131/09, C-134/09 y C-135/09, *Boxus y otros contra Valonia*, donde se exige el control jurisdiccional que pueda dejar sin efecto el acto legislativo singular para poder admitir éste.

El juicio de igualdad se efectúa con todo el rigor como uno de los primeros límites que se exige para la superación del examen de constitucionalidad⁷²⁷. La determinación de la objetividad de la situación singular y de su carácter extraordinario, queda subsumida en el análisis de la racionalidad de la medida, esto es, en la fijación de la finalidad legítima que se persigue con la introducción legislativa de la excepción. Aun así, en uno de los casos del período aparece la cuestión de la objetividad de la situación singular como un componente del juicio específico y previo al límite modulador de la igualdad⁷²⁸.

El canon de igualdad de las leyes no autoaplicativas se utiliza con independencia de que se alegue la conculcación del art. 14 CE o de alguna de sus manifestaciones específicas⁷²⁹. Esto se explica porque la igualdad es consustancial a la admisibilidad del trato singular que dispensa la ley de caso o destinatario único.

La necesidad de verificar que se ha respetado el marco constitucional y que no se quiebran otros bienes constitucionalmente protegidos, en particular, la tutela judicial efectiva, también forma parte del canon de singularidad no autoaplicativa. La diferencia está en que en esta modalidad la tutela judicial efectiva no alcanza un papel preponderante. Aunque la exigencia del TC también eleva el art. 24.1 CE al ámbito de lo material en la intensidad del ejercicio de

⁷²⁷ STC 233/2015 de 5 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 5012/2013), FJ 15, párrafos 4º y 5º: "(...). El primer límite radica en el principio de igualdad, que exige que la ley singular responda a una situación excepcional igualmente singular. La previsión por una ley singular de una regulación material distinta para un determinado supuesto de hecho no sólo debe tener una justificación objetiva y razonable, sino que, en atención al contenido de la norma, debe ser proporcionada a la situación excepcional que justifica la regulación singular. Esto equivale a decir que la prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada no se refiere al alcance subjetivo de la norma, sino a su contenido y, en su virtud, que la ley singular debe responder a una situación excepcional igualmente singular. La ley singular sólo será compatible con el principio de igualdad cuando la singularidad de la situación resulte inmediatamente de los hechos, de manera que el supuesto de la norma venga dado por ellos y sólo quepa al legislador establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone. El control de constitucionalidad opera así en un doble plano: para excluir la creación arbitraria de supuestos de hecho, que sólo resultarían singulares en razón de esa arbitrariedad, y para asegurar la razonabilidad, en función del fin propuesto, de las medidas adoptadas.

⁷²⁸ STC 203/2013 de 5 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 6601/2007), FJ 7.

⁷²⁹ STC 233/2015 de 5 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 5012/2013), FJ 15, párrafos 4º y 5º. Aunque los recurrentes no alegan la posible vulneración del art. 14 CE, el TC comienza señalando el canon instaurado por la doctrina previa para las leyes singulares y señala que, en ese canon, el primer límite es el respeto a la igualdad. Por otro lado, aplicando el canon de igualdad sobre la base del art. 9.3 CE, la STC 50/2015 de 5 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 1549/2014), FJ 7.

algunas de las facultades que lo integran, no se abstrae del juicio de igualdad, sino que vemos la lesión de la tutela judicial efectiva como un efecto desproporcionado o excluyente a valorar a la hora de arrojar una decisión terminante sobre la constitucionalidad. La lesión del art. 24.1 CE se produce en las cuatro resoluciones del período.

Como ejemplo ilustrativo, expongo la dinámica del control en el *leading case* STC 203/2013, examinando la constitucionalidad de la aprobación del proyecto regional “Ciudad del Medio Ambiente” en Castilla y León⁷³⁰. El TC lo primero que hace es calificar la tipología de ley singular ante la que nos encontramos⁷³¹. Precisa que no se trata de una ley de destinatario único, sino que va dirigida a una generalidad (a diferencia de la STC 166/1986) y ha sido fruto de un trámite legislativo ordinario. De todos modos, se ha dictado para un supuesto de hecho concreto y excepcional. La califica entonces de ley singular no autoaplicativa de caso único, y reproduce la doctrina en materia de leyes singulares que ya adelantó la STC 129/2013 al hilo de una ley autoaplicativa. El TC examina detalladamente la objetividad y excepcionalidad de la ley a partir de la Exposición de Motivos⁷³². Encuentra su fundamento racional, pero resuelve que el legislador no ha justificado la adecuación de la norma ni la proporcionalidad de los efectos. De hecho, el TC afirma que la legalización de la materia no responde al objetivo marcado ni se resuelve con una futura deslegalización y que impide el control de la legalidad del suelo, lo que implica sacrificar:

“(…) el control de la legalidad ordinaria a la que el proyecto afirma responder, un control que hubiera correspondido realizar a la jurisdicción contencioso-administrativa —recurso directo o indirecto contra reglamento— a instancias de los titulares de derechos e intereses

⁷³⁰ Ley 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del Proyecto Regional “Ciudad del Medio Ambiente” (BOE núm. 133 de 4 de junio de 2007, disposición derogada).

⁷³¹ STC 203/2013 de 5 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 6601/2007), FJ 3: La ley impugnada “(…) es susceptible de ser aplicada mientras continúe vigente y precisa de actos administrativos de aplicación, que permitan llevar a efecto la ejecución jurídica y física de la urbanización y la edificación. Ello impide calificarla, a diferencia de los supuestos de ley singular contemplados en las SSTC 48/2005, de 3 de marzo, y 129/2013, de 4 de junio, de ley autoaplicativa, término éste que hace alusión a las leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto.”

⁷³² STC 203/2013 de 5 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 6601/2007), FFJJ 5 y 6.

legítimos, o de la acción pública reconocida en materia de urbanismo y medio ambiente.”⁷³³

Por todo ello, la ley singular se revela inadecuada para cumplir sus objetivos y desproporcionada. La desproporcionalidad proviene de la conculcación del art. 24.1 CE,

“(…) al impedir el acceso al control judicial de derechos e intereses legítimos afectados y eliminar la posibilidad de un control judicial de la misma intensidad que hubieran podido realizar los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, si el proyecto se hubiera aprobado por reglamento.”⁷³⁴

En la STC 50/2015 de 5 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 1549/2014), sobre una ley singular que ordena una serie de recursos naturales de un par de municipios palentinos⁷³⁵, el modelo aplicativo es el mismo que en la Sentencia anterior. Una vez calificada la ley⁷³⁶ se busca la objetividad y singularidad de la misma en su Exposición de Motivos conectándola con el propósito legítimo que ha de perseguir para sustentar un examen de constitucionalidad⁷³⁷. Aun identificando el fin legítimo, la norma no es adecuada, pues no se justifica en modo alguno que la adopción de la medida tenga que ser por medio de ley y no por vía reglamentaria como el resto de modificaciones y regulaciones de la normativa⁷³⁸. Sin duda, no estamos ante la medida menos gravosa. Además, tampoco se encuentra motivación en el logro del fin respecto a esos dos determinados municipios a los que está dirigida la ley singular y no al resto de municipios palentinos excluidos. El TC añade que se violenta el art. 9.3 CE al discriminar injustificadamente a unos municipios respecto a otros y el art. 24.1 CE, en relación con el art. 117.3 CE, al impedir la ejecución de la sentencia, lo que es inadmisibles desde el punto de vista constitucional⁷³⁹.

⁷³³ STC 203/2013 de 5 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 6601/2007), FJ 7.

⁷³⁴ STC 203/2013 de 5 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 6601/2007), FJ 8.

⁷³⁵ Ley de Castilla y León 5/2010, de 28 de mayo, de modificación de la Ley 4/2000, de 27 de junio, de declaración del parque natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia), (BOE núm. 144 d 14 de junio de 2010).

⁷³⁶ STC 50/2015 de 5 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 1549/2014), FJ 4. La doctrina del modelo aplicativo se recoge en el FJ 5.

⁷³⁷ STC 50/2015 de 5 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 1549/2014), FJ 6.

⁷³⁸ STC 50/2015 de 5 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 1549/2014), FJ 7.

⁷³⁹ STC 50/2015 de 5 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 1549/2014), FJ 8.

Por último, en la STC 233/2015 de 5 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 5012/2013), que se pronuncia sobre la Ley 2/2013 de 29 de mayo de protección y uso sostenible del litoral⁷⁴⁰, al establecer determinadas excepciones temporales que implican la suspensión de resoluciones judiciales, se aplica ordenadamente el juicio de igualdad y se señala que el primer límite que ha de superar la norma para admitir su constitucionalidad “radica en el principio de igualdad”. En aplicación del juicio, el TC señala que concurre el presupuesto de singularidad y excepcionalidad; que el legislador persigue una finalidad legítima de protección del medioambiente y de la salud al conservar las depuradoras y su servicio en tanto se procede a la suspensión regulada; y, que responde a los daños medioambientales de primer orden. Señala que la medida es razonable y proporcionada. Superado el primer límite, referente al respeto al principio de igualdad, se procede a examinar el segundo: que la norma no pueda aprobarse por el procedimiento legislativo normal, sino que su complejidad, trascendencia y urgencia, justifiquen la aprobación de la norma excepcional y singular. Eso sí, este modo de aprobación no puede contravenir el marco constitucional, ni ningún principio constitucional, entre ellos, el art. 117.3 CE, el art. 9.3 CE y el 24.1 CE. En este caso se viola el art. 117 y 118 CE al desplazar indebidamente la decisión de ejecutar lo juzgado a la Administración. Asimismo, se vulnera también el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes (art. 24.1 CE), al obstaculizar de forma indebida y desproporcionada el cumplimiento del fallo judicial, según cita de la STC 50/2015⁷⁴¹.

En idénticos términos y por remisión a la STC 233/2015 se pronuncia la STC 57/2016 de 17 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 5009/2013)⁷⁴².

De lo expuesto se desprende que los tres condicionantes de la singularidad que se exigen para las leyes autoaplicativas, se reclaman también, pero, en distinto orden y grado de intensidad, para las leyes singulares no autoaplicativas. Así las cosas, el modelo aplicativo de esta casuística sería:

Primer límite. Principio de igualdad.

⁷⁴⁰ Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (BOE núm. 129 de 30 de mayo de 2013).

⁷⁴¹ STC 233/2015 de 5 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 5012/2013), FJ 15. Cita a la STC 50/2015 de 5 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 1549/2014), FJ 8.

⁷⁴² STC 57/2016 de 17 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 5009/2013), FJ 9.

Segundo límite. Singularidad de la ley, justificada en un contexto de excepcionalidad que obliga a dictar una norma con rango de ley y no un reglamento.

Tercer límite. Respeto al marco constitucional establecido conforme al derecho de acceso a la justicia y a los recursos del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE.

La particularidad reside en que el examen de la excepcionalidad puede quedar absorbido en el primer estadio del juicio de igualdad que fija la racionalidad, o incluso en la fase de necesidad de la medida legislativa a la hora de justificar la urgencia o trascendencia del caso que obligó a aprobar una norma con rango de ley en vez de una norma de rango reglamentario. Por último, en lo que a la tutela judicial efectiva se refiere, deja de ser el canon central y pasa a examinarse como un efecto desproporcionado de la adopción de la ley singular⁷⁴³.

La cualidad de insuperable del examen de admisibilidad constitucional que se produce en las leyes autoaplicativas no se produce en las no autoaplicativas, ya que, aunque todas hayan terminado en una declaración de inconstitucionalidad, no siempre adolecen de la inviabilidad para recurrir y pueden plantear otras problemáticas constitucionales en torno al art. 24.1 CE (como la ejecución de sentencias) que pueden derivar o no en la violación de la tutela judicial. El que no se haya dado ningún supuesto no significa que no se pueda producir.

* * *

En cualquier caso y a modo de síntesis respecto al fenómeno de las leyes singulares, valga decir que es otro ámbito donde la igualdad ha expandido su uso como límite modulador de la excepcionalidad de este tipo de normas. La expansión se ha producido en este cuarto período cronológico porque ha sido el momento en el que se ha precisado la doctrina del TC ante la concurrencia de supuestos singulares, permitiendo matizar y desarrollar los apuntes de la STC 48/2005.

La igualdad opera como parámetro central de las leyes singulares no autoaplicativas y coadyuvante en las autoaplicativas, donde el examen de la

⁷⁴³ El ejemplo más claro lo tenemos en la fundamentación jurídica de la STC 50/2015 de 5 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 1549/2014) y de la STC 233/2015 de 5 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 5012/2013).

constitucionalidad se orquesta a partir de la tutela judicial efectiva. Igualdad y tutela judicial no interactúan como parte de un mismo “juicio de igualdad”. Estamos ante un análisis separado con propósitos constitucionales diversos. El examen de igualdad se dirige a justificar la excepcionalidad normativa; el de la tutela judicial efectiva, a garantizar el acceso a los recursos judiciales y la ejecución de sentencias.

Aun así, la igualdad alcanza una funcionalidad de límite y garantía en las leyes singulares que contribuye a fijar la actuación legislativa que se desmarca de la generalidad, ampliando la dimensión de la diferencia dentro de la igualdad.

IV. OTROS ÁMBITOS MATERIALES ESPECÍFICOS DE LA IGUALDAD

1. IGUALDAD E INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD DE LOS PODERES PÚBLICOS

La interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE también se revela un parámetro de control de la constitucionalidad que involucra a la igualdad y que se usa como proscripción del trato discriminatorio en aquellos casos en los que no parece viable una impugnación por la vía del art. 14 CE.

Ya se ha referido la posibilidad de que el art. 9.3 CE se use como canon en aquellos casos en los que las diferencias que se impugnan afectan a las Comunidades Autónomas, habida cuenta de que éstas no pueden ser titulares del derecho público subjetivo a la igualdad⁷⁴⁴. Desvinculados de la igualdad territorial y en conexión con el art. 14 CE, encontramos doce resoluciones que en el período 2011-2019 utilizan el art. 9.3 CE como canon de control de la constitucionalidad. Antes de esta fecha no hay aplicaciones relevantes del art. 9.3 CE como canon de igualdad constitucional. De las doce hay que descartar una, la STC 45/2018 de 26 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 818/2017), por las particularidades que presenta su enjuiciamiento al versar sobre una ley singular⁷⁴⁵.

Las once resoluciones que aplican este canon son la STC 206/2013 de 5 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 2691/2009) sobre el interés general de

⁷⁴⁴ STC 20/2013 de 31 de enero (recurso de inconstitucionalidad 9007/2005), FJ 8; y, STC 68/2013 de 14 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 1682/2006), FJ 4.

⁷⁴⁵ *Vid.* el epígrafe siguiente sobre el juicio de igualdad de las leyes singulares.

las moratorias en el régimen de determinadas subvenciones⁷⁴⁶; la STC 156/2014 de 25 de septiembre (cuestión de inconstitucionalidad 3361/2012), cuestionando la regla para el cálculo de la base reguladora de las prestaciones de jubilación e incapacidad permanente de las personas trabajadoras contratadas a tiempo parcial⁷⁴⁷; la STC 118/2016 de 23 de junio (recursos de inconstitucionalidad acumulados 3443/2010, 4138/2010, 4223/2010 y 4224/2010), sobre el control de las normas forales fiscales compartido entre la jurisdicción constitucional y la ordinaria⁷⁴⁸; la STC 167/2016 de 6 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 6599/2013), relativa a la determinación de las obligaciones concretas de financiación por el sector eléctrico en los planes de ahorro y eficiencia energética de las empresas del ramo⁷⁴⁹. Remitiendo a ésta última: la STC 170/2016 de 6 de octubre (recurso de inconstitucionalidad 1624/2016)⁷⁵⁰, la STC 174/2016 de 17 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 2919/2014)⁷⁵¹, la STC 187/2016 de 14 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 6600/2013)⁷⁵², la STC 188/2016 de 14 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 3031/2014)⁷⁵³ y la STC 197/2016 de 28 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 2611/2014)⁷⁵⁴. Por último, la STC 140/2018 de 20 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 3754/2014), resolviendo sobre la competencia extraterritorial de los tribunales españoles en virtud del delito perseguido⁷⁵⁵; y la STC 33/2019 de 14 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 3903/2016), en la que se impugnaba el desequilibrio obligacional de determinados convenios multisectoriales que permitían la inscripción constitutiva y la resolución a una sola de las partes⁷⁵⁶.

En todas ellas se construye la interdicción de la arbitrariedad sobre la base de no discriminación por la actuación de los poderes públicos y se cita el art. 14

⁷⁴⁶ STC 206/2013 de 5 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 2691/2009), FJ 3, b).

⁷⁴⁷ STC 156/2014 de 25 de septiembre (cuestión de inconstitucionalidad 3361/2012), FJ 6.

⁷⁴⁸ STC 118/2016 de 23 de junio (recurso de inconstitucionalidad acumulados 3443/2010, 4138/2010, 4223/2010, 4224/2010), FJ 4, d).

⁷⁴⁹ STC 167/2016 de 6 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 6599/2013), FJ 7.

⁷⁵⁰ STC 170/2016 de 6 de octubre (recurso de inconstitucionalidad 1624/2016), FFJJ 4 y 5.

⁷⁵¹ STC 174/2016 de 17 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 2919/2014), FJ 3.

⁷⁵² STC 187/2016 de 14 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 6600/2013), FJ 3.

⁷⁵³ STC 188/2016 de 14 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 3031/2014), FJ 3.

⁷⁵⁴ STC 197/2016 de 28 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 2611/2014), FJ 3.

⁷⁵⁵ STC 140/2018 de 20 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 3754/2014), FJ 7.

⁷⁵⁶ STC 33/2019 de 14 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 3903/2016), FJ 2, b).

CE como agente coadyuvante a la determinación de la discriminación que implicaría la arbitrariedad proscrita.

El juicio de igualdad que interactúa con el art. 9.3 CE se estructura en las siguientes fases evaluativas:

Primero. La determinación del fundamento racional, que coincide en todos los casos, salvo en uno, con objetivos de política económica y fiscal⁷⁵⁷.

Segundo. La constatación de que no existe una discriminación en la medida legislativa que se examina. Para ello el TC aplica el juicio de igualdad determinando la adecuación de la medida al fin y examinando los efectos sobre la base de la posible violación de otros bienes constitucionalmente protegidos. Si se conculcaran otros bienes estaríamos ante una arbitrariedad por discriminación. De no violentarse, la medida examinada estaría justificada y no sería arbitraria ni discriminatoria.

El juicio del art. 9.3 CE, a diferencia del juicio del art. 14 CE, se presenta notoriamente simplificado: no incluye la necesidad de la norma ni su carácter imprescindible y obvia la proporcionalidad en sentido estricto, salvo que haya de pronunciarse sobre la lesión de otros bienes constitucionales como consecuencia de la acción presuntamente arbitraria⁷⁵⁸. Podría decirse que en la mayoría de los casos se salda en una constatación de la racionalidad intrínseca de la norma, que apoya la presunción de constitucionalidad sobre las actuaciones discrecionales de los poderes públicos. Las declaraciones de constitucionalidad de los once casos que integran esta casuística avalan esta presunción de constitucionalidad.

En resumen, el art. 9.3 CE en relación con el art. 14 CE contribuye a la delimitación material de la igualdad aplicando una suerte de principio de igualdad simplificado sobre la base de una presunción de constitucionalidad, propia de las normas que clasifican en materia de política económica y financiera. Si en la constitucionalidad de las normas que afectaban a la unidad del mercado se aprecia un refuerzo de la proporcionalidad en el examen de la constitucionalidad, en el enjuiciamiento que se sirve del art. 9.3 CE como canon

⁷⁵⁷ La excepción es la STC 140/2018 de 20 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 3754/2014), FJ 7, sobre el foro procesal de determinados delitos.

⁷⁵⁸ STC 140/2018 de 20 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 3754/2014), FJ 7, penúltimo párrafo, donde el TC afirma que la norma recurrida no atenta contra el principio de seguridad jurídica ni contra el derecho de acceso a la jurisdicción, ni contra ninguna otra norma.

se simplifica en la mera racionalidad. Lo que es innegable es la extensión del juicio de igualdad también al ámbito de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

2. LA IGUALDAD EN LOS PROCESOS JUDICIALES

En reiteradas ocasiones el TC ha precisado que el análisis del juicio de igualdad no debe hacerse al margen de cualquier otra consideración normativa, sino que procede una interpretación teleológica que la ponga en relación con el contexto y la realidad social del momento en que deba ser aplicada. Así, el principio de igualdad “ha de tener en cuenta el régimen jurídico sustantivo del ámbito de relaciones en que se proyecte”⁷⁵⁹. Esta exigencia opera en todas las resoluciones que involucran la igualdad, pero se observa con mayor incidencia en las manifestaciones específicas de la igualdad y en aquellos supuestos en los que la igualdad se conecta con el desarrollo de un derecho fundamental como es la tutela judicial efectiva.

En la segunda década de actividad del TC se aprecian una serie de resoluciones que cambian el paradigma del TC en los problemas de constitucionalidad que comprometen de forma relacional a la igualdad y a la tutela judicial efectiva en un determinado ámbito material. A partir de 1992⁷⁶⁰, la igualdad ocupa un lugar central en el examen de constitucionalidad de las normas que introducen diferencias en el ámbito del proceso y desplazan el control de la tutela judicial efectiva a la fase final del examen de igualdad donde tiene lugar la ponderación de los efectos que ocasiona la disposición normativa objeto del control de constitucionalidad. Se ha constatado que este examen secuencial se produce en la totalidad de las resoluciones pronunciadas en los años noventa en este campo, con una sola excepción⁷⁶¹.

Hasta 1992 y en concreto en toda la jurisprudencia analizada en la primera época, la tutela judicial efectiva y la igualdad se examinaban de forma

⁷⁵⁹ STC 96/2002 de 25 de abril (recurso de inconstitucionalidad 1135/1995), FJ 7; STC 38/2007 de 15 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 4831/2002), FJ 9; y, STC 120/2010 de 24 de noviembre (cuestión interna de inconstitucionalidad 5085/2009), FFJJ 4 y 5, entre otras muchas.

⁷⁶⁰ STC 14/1992 de 10 de febrero (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 1219/1988, 682/1990, 701/1990 y 853/1990), FJ 5; y, más específicamente, STC 84/1992 de 28 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 187/1992), FJ 4. Vid., también el epígrafe de este trabajo 6.3.3. “*La proporcionalidad de los efectos y la ponderación de bienes constitucionales*”.

⁷⁶¹ STC 206/1993 de 17 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 2747/1990), FJ 2.

independiente. Es decir, el TC solía enjuiciar la tutela judicial efectiva y si resultaba vulnerada no entraba a conocer de la igualdad, o bien las examinaba de forma independiente, según la naturaleza del caso.⁷⁶² Lo habitual era que en el supuesto de que la tutela judicial efectiva no fuese vulnerada, el TC se adentrara en el examen del juicio de igualdad, tal y como ha sido configurado hasta la fecha. En la argumentación de la posible interferencia en el derecho a la tutela judicial efectiva solía emplear desde una época muy temprana una suerte de principio de proporcionalidad que se ha ido perfilando hasta la canonización del principio a mediados de la década de los noventa⁷⁶³.

A partir de 1992 observamos una simbiosis entre el examen de la tutela judicial efectiva y la igualdad que se repite en varias resoluciones, sentando lo que parece una incipiente nueva forma de enjuiciar los procesos en los que opera la igualdad en relación a la tutela judicial efectiva, trayendo causa la posible lesión de ésta en el tratamiento jurídico diferente de la norma. La igualdad pasa a ser el canon de control principal de la constitucionalidad involucrando a la tutela judicial efectiva en la fase de proporcionalidad del enjuiciamiento de la igualdad, donde se realizará una ponderación sobre la posible lesión de este derecho. Los casos en los que esto sucede tienen como denominador común que la clasificación legislativa provoca consecuencias jurídicas diferentes entre grupos de personas. Es decir, no nos referimos en exclusiva al principio de igualdad de armas en el proceso, más bien a todo aquel trato jurídico que provoque posiciones jurídicas contrapuestas en el ámbito del proceso, ya sea

⁷⁶² Este tipo de casos están excluidos de los cuadros sinópticos porque no aplican juicio de igualdad, pero la práctica apuntada (si se ha conculcado la tutela judicial efectiva no entrar a aplicar juicio de igualdad) es muy frecuente por parte del TC, sobre todo en las tutelas de amparos, precisamente por el elevado número de resoluciones de este tipo que tramitan y por razones de economía procesal. Sin embargo, no faltan ejemplos en sede de control abstracto de constitucionalidad, así, STC 76/1982 de 14 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 411/1982), FJ 3, donde el TC considera innecesario entrar a valorar si ha conculcado la igualdad una vez constatada la lesión del art. 24.1 y 2 CE. Un caso en el que el TC, a pesar de haber declarado la inconstitucionalidad del precepto por conculcación de la tutela judicial efectiva, decide examinar la igualdad por motivos de “relevancia y congruencia” (según su criterio), es la STC 113/1989 de 22 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 68/1985), FJ 4. Aun así, el examen de igualdad es posterior al de la tutela judicial.

⁷⁶³ STC 55/1990 de 28 de marzo (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 487/1986, 158/1987, 495/1987 y 510/1987), FFJJ 5 y 6, entre otras muchas. Sobre la temprana recepción del principio de proporcionalidad en la resolución de conflictos de derechos fundamentales que involucran la tutela judicial efectiva, *vid.* a mayor abundamiento, GONZÁLEZ BEILFUSS, M., *El principio de proporcionalidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2015, pp. 24 y 25.

indefensión, imposibilidad o limitación en el acceso a los recursos, ejecución de sentencias, etc.

La primera resolución donde se encuentra el origen de este proceder es la STC 14/1992 de 10 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 1219/1988, 682/1990, 701/1990 y 853/1990)⁷⁶⁴. Lo que se plantea en este caso es si el pacto de liquidez que contempla el art. 1435 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante, LEC) puede vulnerar el art. 14 CE al establecer un tratamiento jurídico diferente favorable a las entidades de créditos que les permite determinar la liquidez y contar con más posibilidades probatorias que el resto de acreedores, lo que puede poner a estos últimos en una situación de desigualdad procesal e indefensión que trae causa del trato jurídico diferente favorable dispensado por el precepto a las entidades de crédito respecto del resto de acreedores. El TC comienza por establecer las posiciones jurídicas comparables, para luego señalar que los verdaderos efectos y consecuencias de la comparación se analizarán mejor en relación con el art. 24 CE que es el que se ve afectado por las consecuencias diferentes del tratamiento legislativo⁷⁶⁵. Fija la finalidad legítima en el art. 31 CE; señala que existe una legislación previa diferente, por lo que la diferencia del art. 1435 CC en principio está justificada de forma objetiva y razonable⁷⁶⁶; y, constata si la incidencia de la clasificación legislativa en la tutela judicial efectiva es adecuada al fin y no excesivamente gravosa. Concluye que la medida es idónea y avanza con el análisis examinando en detalle si se produce indefensión. El resultado es negativo: no hay conculcación del art. 24 CE porque la modulación del legislador al regular la ejecución no pone al deudor o al resto de acreedores que no sean una entidad de crédito en una situación de indefensión o de desigualdad procesal, por lo que declara que el art. 1435 LEC es constitucional⁷⁶⁷. En este caso no se vulnera la tutela judicial efectiva, pero *a sensu contrario*, se entiende que, si la tutela judicial efectiva resultase conculcada,

⁷⁶⁴ STC 14/1992 de 10 de febrero (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 1219/1988, 682/1990, 701/1990 y 853/1990), respecto al art. 1435 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (aprobada por el Real Decreto de 3 de febrero de 1881, Gaceta núm. 36 de 5 de febrero de 1881, disposición derogada).

⁷⁶⁵ STC 14/1992 de 10 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 1219/1988, 682/1990, 701/1990 y 853/1990), FJ 5, párrafo 1º.

⁷⁶⁶ Es esta una doctrina ya asentada desde los comienzos del TC y que fue tratada en la caracterización general del juicio de igualdad en la primera parte de esta investigación. Por todas, la primera que lo afirma, la STC 148/1986 de 25 de noviembre (recurso de amparo 351/1985), FJ 7.

⁷⁶⁷ STC 14/1992 de 10 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 1219/1988, 682/1990, 701/1990 y 853/1990), FFJJ 6 a 10.

estaríamos ante un supuesto de efecto desproporcionado por el tratamiento jurídico diferente. La resolución siembra la posibilidad de analizar la tutela judicial efectiva al hilo de los efectos que produce la clasificación jurídica, pasando la igualdad a ser el canon central de la constitucionalidad y la tutela jurídica el bien jurídico protegido que hay que ponderar para que la interferencia de la diferencia sea declarada constitucional.

El segundo referente lo encontramos en la STC 84/1992 de 28 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 187/1992)⁷⁶⁸. En ella se cuestiona la posible violación del art. 14 CE al permitir sólo al condenado solvente gozar del beneficio de la doble instancia y, por tanto, de la posibilidad de acudir a un Tribunal superior con mayor garantía teórica de acierto técnico en la estimación de los hechos y en la aplicación del derecho, frente al insolvente que no podría recurrir en apelación. En este caso se aplica la proporcionalidad en toda su extensión determinando las posiciones jurídicas contrapuestas, identificando la finalidad legítima con el derecho material a la tutela judicial efectiva, siendo una finalidad acorde con la medida diferenciadora, además de ser la menos gravosa y superando el examen de la proporcionalidad en sentido estricto al salvar los efectos del art. 24 CE. No hay ponderación explícita, pero la igualdad procesal se limita en favor de la tutela judicial efectiva de una de las partes. La tutela judicial efectiva es el fundamento de la modulación del art. 14 CE. Y dicho límite o modulación se considera proporcionado a la consecución del fin⁷⁶⁹.

El tercer referente que aplica fielmente la doctrina citada en todos sus términos es la STC 110/1993 de 25 de marzo (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 1419/1989 y 1922/1989). El objeto de la cuestión son los arts. 8 y 12 de la LEC, los cuales establecen "un privilegio" a favor de procuradores y abogados mediante una regulación distinta para el cobro de sus créditos que, por no ajustarse a la regla general prevista para los demás acreedores, podrían conllevar a una lesión de la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos consagrada en el art. 14 CE y de la tutela judicial efectiva del art. 24 CE, al quebrar la posición de igualdad procesal entre las partes. El TC manifiesta a través de circunloquios que si se conculca el art. 24 CE habría desproporción de la

⁷⁶⁸ Cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Audiencia Provincial de Murcia, en relación con la Disposición adicional primera, apartado 4.º, de la Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, de actualización del Código Penal (BOE núm. 148 de 22 de junio de 1989, disposición derogada).

⁷⁶⁹ STC 84/1992 de 28 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 187/1992), FJ 4.

clasificación legislativa y si se salvaguarda, no la habría. Del análisis de la posible interferencia de la medida con el derecho a la tutela judicial efectiva concluye que no se conculca el art. 14 CE. El TC no realiza una ponderación propiamente dicha, sino que más bien otorga una interpretación plausible conforme a la tutela judicial efectiva, que permite declarar la constitucionalidad de la norma.

En cambio, una ponderación explícita en un supuesto de controversia análoga encontramos en la STC 158/1993 de 6 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 2186/1991). La controversia gira entorno a los arts. 14 y 24 CE al establecer un tratamiento jurídico diferente respecto de los pensionistas mutilados excombatientes de la zona republicana, cuyas pensiones son inembargables frente a las pensiones del resto de pensionistas del régimen general. Siguiendo la misma línea, la STC 169/1993 de 27 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 1030 y 2595/1989), cuya fundamentación se afana en demostrar si se vulnera o no el art. 24.1 CE, para concluir que, como no se vulnera finalmente, no hay desproporción⁷⁷⁰. Y, la STC 90/1994 de 17 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 1516/1991)⁷⁷¹, donde las situaciones jurídicas comparadas (entes públicos y trabajadores, resultando los primeros favorecidos por una presunción legal) son realidades objetivas diferentes según el TC, por lo que la diferencia es constitucional. Aun así, el TC se adentra en examinar los efectos del privilegio procesal sobre la contraparte para determinar si son excesivos. Concluye que no lo son, dado que no son excluyentes, pues la contraparte tiene posibilidad de defensa y de contradicción (no se produce indefensión)⁷⁷².

Se escapa de la regla general, la STC 206/1993 de 17 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 2747/1990), donde se cuestiona que el recargo por morosidad en la ejecución de sentencias de condena al pago de cantidad líquida sea para la Hacienda Pública menor que para los particulares, a quienes se les incrementa el pago en dos puntos porcentuales del interés legal del dinero⁷⁷³. El TC analiza la posible conculcación del art. 24 CE, centrándose sobre todo en la

⁷⁷⁰ STC 169/1993 de 27 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 1030 y 2595/1989), en relación con el art. 47 de la Ley de Contratos del Estado (cuyo texto articulado se aprobó por el Decreto 923/1965, de 8 de abril (BOE núm. 97 de 23 de abril de 1965, disposición derogada), *vid.* FJ 3.

⁷⁷¹ En relación con el art. 23, apartado 3, de la Ley de procedimiento laboral (Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril, BOE núm. 105 de 2 de mayo de 1990, disposición derogada).

⁷⁷² STC 90/1994 de 17 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 1516/1991), FFJJ 4 y, sobre la ponderación, en particular, FJ 5.

⁷⁷³ Inciso final, último párrafo del art. 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (aprobada por el Real Decreto de 3 de febrero de 1881, Gaceta núm. 36 de 5 de febrero de 1881, disposición derogada).

función de los intereses moratorios en la ejecución de la sentencia como parte del contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva. Es destacable el hecho de que, a diferencia de las resoluciones anteriores, la tutela se convierte en un componente central del juicio, acometiéndose su examen antes que el de la igualdad⁷⁷⁴. En las Sentencias previas, la tutela judicial efectiva se analizaba en último lugar como parte del juicio ponderativo que realizaba el TC para determinar la constitucionalidad de la norma cuestionada, de modo que, si se conculcaba la tutela judicial efectiva, la medida era desproporcionada; a la inversa, era proporcionada y constitucional. La posible lesión de la tutela judicial efectiva también se produce en el seno de una clasificación legislativa que distingue a la Administración Pública de los particulares, por lo que no se acierta a entrever causa alguna sobre el cambio de criterio en esta resolución aislada.

El examen de la casuística de la tercera década de actividad del TC se cierra con pocos casos en este sentido, pero los suficientes como para delimitar el criterio de aplicación del modelo del juicio que se inauguró en el segundo tramo temporal de este trabajo.

Entre los años 2001 y 2010 se resuelve un caso en el que la igualdad se interrelaciona con la tutela judicial efectiva del art. 24 CE, y otros cuatro, en los que la tutela judicial efectiva y la igualdad se solventan de forma independiente.

El primero de ellos es la *STC 179/2004 de 21 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2885/2001)*⁷⁷⁵, cuya controversia se focaliza en la prohibición de que los militares ejerzan la acusación particular y la acción civil, cuando existe con el inculpado una relación jerárquica de subordinación. La prohibición no aplica en el caso de que no exista tal relación de subordinación jerárquica, ni tampoco en el caso de la sociedad civil. El TC acota las situaciones jurídicas comparables en los militares subordinados y los no subordinados, determinando como factor de diferenciación la “condición de subordinación jerárquica” respecto al sujeto pasivo contra quien se quiere interponer la acción penal (y, en su caso, la civil aneja). El TC aplica el juicio de igualdad en toda su extensión, dictaminando: primero, la no idoneidad de la medida al fin (preservar la disciplina militar y la jerarquía en el ámbito de la jurisdicción castrense); segundo, lo innecesario de tal proceder; y, tercero, la desproporción en las consecuencias que genera la citada prohibición. La desproporción se basa en la

⁷⁷⁴ STC 206/1993 de 17 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 2747/1990), FJ 2.

⁷⁷⁵ Trae causa de la STC 115/2001 de 10 de mayo (recurso de amparo 1876/1998).

conculcación de la tutela judicial efectiva. El TC considera que la prohibición destruye en términos absolutos la tutela judicial efectiva de los militares subordinados. Esta consecuencia “excluyente” determina la falta de proporcionalidad y, consecuentemente, la inconstitucionalidad de la clasificación legislativa⁷⁷⁶.

En el *iter* procedimental del TC se observa claramente la secuencia:

1º) razonabilidad de la diferencia basada en la determinación del fin legítimo y la idoneidad de la medida para cumplirlo;

2º) la proporcionalidad de la medida concretada en la ponderación entre la igualdad material y la tutela judicial efectiva, que se salda en la inconstitucionalidad al provocar la clasificación legislativa, la privación absoluta de la tutela judicial efectiva.

El examen del art. 24 CE queda postergado a la fase final del juicio de igualdad y eclipsado por el análisis de la constitucionalidad de la diferencia. Así las cosas, la igualdad gana centralidad frente a la tutela judicial efectiva⁷⁷⁷. Se recoge expresamente y se sigue el método aplicativo consecuencial que ya inauguró en la década de los noventa, asentando la doctrina del TC en este sentido.

Entre la casuística en la que la igualdad y la tutela judicial efectiva se resuelven de forma independiente están: la STC 138/2005 de 26 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 929/1996), cuestionando el plazo para el ejercicio de la acción de impugnación de la filiación matrimonial cuando el marido ignora que no es el progenitor biológico del inscrito como hijo en el Registro Civil, al no tener en cuenta vicios en el consentimiento que sí se tienen en cuenta en la impugnación de la paternidad por reconocimiento; y, la STC 273/2005 de 27 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 1687/1998), concerniente a la

⁷⁷⁶ STC 179/2004 de 21 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2885/2001), FFJJ 5 y 8.

⁷⁷⁷ STC 38/2007 de 15 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 4831/2002), Voto Particular del Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, FJ 1, párrafo 5º: “(...) la Sentencia presenta, en un plano que se califica de consecuencial la relación de los preceptos cuestionados con el art. 24.1 CE. Creo que tal global planteamiento no es el adecuado a los elementos en juego, y que el orden lógico de análisis debe ser el inverso; esto es, que debe analizarse en primer lugar la cuestión relacionada con el art. 24.1 CE, y situar en un segundo plano la referida al principio o derecho de igualdad. (...)”. Es la primera vez que de forma expresa se alude al orden de la resolución de las controversias y que se adjetiva de “consecuencial” el examen de igualdad en este campo concreto que involucra a la igualdad con la tutela judicial efectiva.

legitimación para reclamar la filiación no matrimonial, cuando falta la posesión de estado, por quien afirma ser progenitor biológico.

En ambos casos, el TC inicia el examen de constitucionalidad en las dudas suscitadas al hilo de la igualdad, pero concluye que los términos de comparación alegados son inidóneos, al tratarse de realidades objetivas diferentes y, por tanto, no comparables. Esto significa que no se produce conculcación de la igualdad. Con posterioridad, el TC entra a determinar, en respuesta a las invocaciones de las partes, si la tutela judicial efectiva resulta lesionada, determinado en las SSTC 138 y 273/2005, que así ha sucedido, pues, aunque los términos de comparación no sean idóneos, la conculcación del art. 24 CE se produce al limitar el ejercicio de los derechos procesales de los grupos implicados.⁷⁷⁸

Por último, en la STC 190/2005 de 7 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 4904/1998), sobre la selección legislativa que prioriza a los hermanos menores de edad sobre los mayores de edad a la hora de percibir una indemnización por persona fallecida en accidente de tráfico, el TC determina la constitucionalidad de la clasificación legislativa entre los hermanos por existir la justificación de objetividad y razonabilidad de la medida, esto es, cumplir con el fin de dar una mayor protección a aquellos individuos de la familia que tienen un mayor estado de necesidad (arts. 39.3 y 4 CE). Con esta justificación el TC asevera la constitucionalidad de la diferencia sin entrar a valorar la proporcionalidad. Posteriormente analizará la lesión de la tutela judicial efectiva de forma independiente, ya que la controversia constitucional sobre la misma no está vinculada a la igualdad⁷⁷⁹. Lo mismo sucede en la STC 38/2007 de 15 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 4831/2002), sobre el requisito de tener la “idoneidad eclesiástica” para el acceso a la función pública en calidad de profesor o profesora de religión, donde una y otra duda de constitucionalidad no guardan relación alguna⁷⁸⁰.

La casuística entre 2011-2019 es algo menos prolija que en las décadas anteriores. Se produce en el segundo lustro de la década y se resume en seis resoluciones, de las cuales solo una constata la aplicabilidad de la cualidad consecencial del juicio cuando cuestiona la igualdad en relación a la tutela

⁷⁷⁸ STC 138/2005 de 26 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 929/1996), FFJJ 3 y 4; STC 273/2005 de 27 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 1687/1998), FFJJ 3, 4 y 5.

⁷⁷⁹ STC 190/2005 de 7 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 4904/1998), FFJJ 4 y 5.

⁷⁸⁰ STC 38/2007 de 15 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 4831/2002), FFJJ 7 y 9.

judicial efectiva, pues en las otras cinco, el TC declara la inconstitucionalidad en el primer estadio del test de constitucionalidad al no existir finalidad legítima de la diferencia, o, sencillamente, no se constata la diferencia de trato que permitiría orquestar el juicio.

La única sentencia que aplica el juicio de igualdad en toda su dimensión es la STC 85/2019 de 19 de junio (cuestión interna de inconstitucionalidad 4314/2018) sobre el art. 294.1 de la Ley Orgánica 6/1985 de 1 de julio del Poder Judicial (en adelante, LOPJ)⁷⁸¹, el cual establecía una indemnización para quienes después de haber sufrido prisión provisional resultaban absueltos o cuya causa se sobreseía por inexistencia del hecho imputado y aquellos otros cuya absolución o sobreseimiento tras la prisión preventiva se debía a otras razones (sobreseimiento provisional por falta de pruebas, no participación en el delito, concurrencia de causa de justificación...). El objeto de la cuestión encaja de lleno en el tratamiento jurídico diferente en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, como así predica el TC en su fundamentación. En su examen de constitucionalidad, comienza por fijar el fin legítimo que persigue la norma y por verificar la comparabilidad de las posiciones jurídicas enfrentadas⁷⁸². Después, afirma que no hay justificación objetiva y razonable, pues no hay fundamento ni razón alguna conforme a la finalidad perseguida para explicar la exclusión de determinados supuestos de sobreseimiento para la indemnización y así lo razona pausadamente⁷⁸³. Finalmente, aborda la proporcionalidad de los efectos desde la perspectiva de la posible lesión del art. 24.2 CE, y lo hace en un fundamento jurídico específico que rubrica “Conexión del examen de constitucionalidad desde el artículo 14 CE y el artículo 24.2 CE”, corroborando el carácter consecuencial del examen que ya se identificó en los años noventa⁷⁸⁴.

⁷⁸¹ Ley Orgánica 6/1985 de 1 de julio del Poder Judicial (BOE núm. 157 de 2 de julio de 1985).

⁷⁸² STC 85/2019 de 19 de junio (cuestión interna de inconstitucionalidad 4314/2018), FFJJ 7 y 8.

⁷⁸³ STC 85/2019 de 19 de junio (cuestión interna de inconstitucionalidad 4314/2018), FJ 8.

⁷⁸⁴ STC 85/2019 de 19 de junio (cuestión interna de inconstitucionalidad 4314/2018), FJ 9. En el último párrafo del FJ 9: “(...) esa vía persiste en las consecuencias desproporcionadas expuestas a que conduce la selección efectuada por los incisos cuestionados desde la perspectiva de la finalidad indemnizatoria del precepto, pues conduce a la ausencia de indemnización en cualquier otra hipótesis de no condena. Con el añadido de que articula una distinción entre prueba de la inocencia y falta de prueba de la culpabilidad de muy dudosa compatibilidad con el art. 24.2 CE conforme a la doctrina de este Tribunal en atención a la jurisprudencia relevante del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (SSTC 8/2017 y 10/2017). En buena lógica y sin perder la conexión con el examen de constitucionalidad en el marco de la cláusula general del art. 14 CE, debe

La STC 140/2016 de 21 de julio (recurso de inconstitucionalidad 973/2013), y en remisión a ella, la STC 24/2017 de 16 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 3035/2013) y la STC 92/2017 de 6 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 5173/2013), respecto a las diferencias entre personas físicas y jurídicas en el pago de las tasas para acceder a la justicia y a la interposición de recursos, determinan la inconstitucionalidad por vulneración del art. 14 y 24 CE al no encontrar una finalidad legítima que sustente el juicio⁷⁸⁵.

En la STC 202/2016 de 1 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 4972/2013), se alega una discriminación por indiferenciación en base a la situación económica real de las personas trabajadoras respecto de la parte empresaria en el acceso a la jurisdicción y los recursos. El TC desestima la discriminación en la tónica habitual de rechazo a este tipo de invocaciones y resuelve el resto del caso en base a la tutela judicial efectiva, sin producirse trato jurídico diferente que dé paso al juicio de igualdad⁷⁸⁶.

Por su parte, en la STC 32/2019 de 28 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 4703/2018), concerniente a la posible indefensión y desigualdad de armas procesales de la parte desahuciada respecto a la contraparte en un proceso sumario de desahucio, el TC no constata desigualdad en las posibilidades de defensa de las partes y justifica la racionalidad de la norma en la necesidad de adecuar y actualizar el tradicional interdicto de recobrar la posesión para una recuperación inmediata de la vivienda ocupada ilegalmente (art. 33 CE)⁷⁸⁷.

En la siguiente tabla-resumen se muestran las sentencias relativas a la igualdad en el proceso que aplican el modelo del juicio de igualdad ponderando la tutela judicial efectiva en la última fase del juicio; y, las que abordan la igualdad y la tutela judicial efectiva de modo independiente, al no existir tratamiento jurídico diferente en el haz de facultades amparadas bajo la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE.

abordarse a continuación el posible menoscabo del art. 24.2 CE por parte de los incisos cuestionados del art. 294.1 LOPJ “por inexistencia del hecho imputado” y “por esta misma causa.”

⁷⁸⁵ STC 140/2016 de 21 de julio (recurso de inconstitucionalidad 973/2013), FJ 3; STC 24/2017 de 16 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 3035/2013), FJ 4, b) y c); y, STC 92/2017 de 6 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 5173/2013), FJ 2 y 3.

⁷⁸⁶ STC 202/2016 de 1 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 4972/2013), FFJJ 3 y 4, respectivamente.

⁷⁸⁷ STC 32/2019 de 28 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 4703/2018), FJ 3.

Aplicación secuencial de la igualdad y la tutela judicial efectiva	Aplicación independiente de la igualdad y la tutela judicial efectiva
STC 14/1992 STC 84/1992 STC 110/1993 STC 158/1993 STC 169/1993 STC 90/1994 STC 179/2004 STC 85/2019	STC 206/1993 STC 138/2005 STC 273/2005 STC 190/2005 STC 38/2007 STC 140/2016 STC 24/2017 STC 92/2017 STC 202/2016 STC 32/2019

Tabla número 8.6. Igualdad en el proceso: aplicación de la igualdad y la tutela judicial efectiva
Elaboración propia

De todo lo expuesto se colige que cuando la igualdad y la tutela judicial no están vinculadas en una misma situación jurídica, el TC resuelve de forma independiente sobre la una y la otra, siguiendo el orden que mejor convenga a los intereses del caso. En cambio, si la igualdad y la tutela judicial están conectadas en las posiciones jurídicas enfrentadas, el TC otorga preeminencia al examen de la igualdad quedando la tutela judicial efectiva relegada al estadio de la proporcionalidad de los efectos de la diferencia. Esto implica una secuenciación en el método aplicativo que contribuye a dotar de un contenido material específico a la igualdad cuando se manifiesta en el ámbito normativo de la tutela judicial efectiva.

La secuencia del modelo aplicativo sería la siguiente:

1º) Determinar la justificación objetiva y la razonabilidad de la diferencia basada en la determinación del fin legítimo y la idoneidad de la medida para cumplir el fin.

2º) Examinar la proporcionalidad en sentido estricto de la medida a partir de la ponderación entre la igualdad material y la tutela judicial efectiva. Si en la ponderación de los bienes constitucionales enfrentados resulta que se produce conculcación de la tutela judicial efectiva produciendo efectos excluyentes para un grupo de personas, el resultado es la inconstitucionalidad de la norma. En caso contrario, se determinaría la constitucionalidad.

3. LA IGUALDAD DE ACCESO A LOS CARGOS PÚBLICOS

Respecto al artículo 23.2 CE, que exige la *igualdad en el acceso a los cargos públicos de acuerdo a los criterios de mérito y capacidad*, la línea general venía siendo aludir a la igualdad, pero no aplicar el rasero del art. 14 CE ni los componentes del juicio que conforman el examen del tratamiento jurídico diferente. Más bien se resolvía entorno a lo que el TC delimitó como contenido esencial del derecho⁷⁸⁸.

La inducción al cambio la encontramos en la STC 27/1991 de 14 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 1359/1986 y 2265/1989)⁷⁸⁹. En términos generales, la controversia del caso pivota entorno a la posibilidad de restringir unas pruebas de acceso a la función pública a determinados colectivos, lo que puede conculcar los arts. 14, 23.2 y 103.3 CE. El caso se resuelve en aplicación del art. 23.2 CE y no del 14 CE, pero interesa reseñar que en una de las cuestiones controvertidas se plantea la necesidad de que la especificidad o diferencia establecida por la norma cuestionada supere el juicio de igualdad:

“Es evidente que el derecho a la igualdad en el acceso a la función pública supone una limitación fundamental a la práctica de las llamadas «pruebas restringidas» para el acceso a la función pública, las cuales, en general, han de considerarse como un procedimiento proscrito por el art. 23.2 C.E., si bien, no cabe excluir que, en determinados casos excepcionales, la diferencia de trato establecida en la Ley en favor de unos y en perjuicio de otros pueda considerarse como razonable, proporcionada y no arbitraria a los efectos de la desigualdad de trato que establece, siempre que dicha diferenciación se demuestre con un medio excepcional y adecuado para resolver una situación también excepcional, expresamente prevista en una norma con rango de Ley y con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra también la propia eficacia de la Administración Pública.”⁷⁹⁰

⁷⁸⁸ Por todas, la STC 42/1986 de 10 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 131/1985), FJ 4.

⁷⁸⁹ La sentencia se pronuncia en relación a las Disposiciones transitoria sexta, apartado 4º, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (BOE núm. 185 de 3 de agosto de 1984); transitoria sexta, apartado 3º, de la Ley, 6/1985, de la Junta de Andalucía, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública (BOE núm. 302 de 18 de diciembre de 1985), y transitoria novena, apartado 2º, de la Ley 2/1987, del Parlamento de Canarias, de 30 de marzo, de la Función Pública de Canarias (BOE núm. 118 de 18 de mayo de 1987).

⁷⁹⁰ STC 27/1991 de 14 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 1359/1986 y 2265/1989), FJ 5.C), 2º párrafo.

La finalidad legítima se identifica con el principio de eficacia de la Administración (art. 103.3 CE) al querer satisfacer de modo excepcional las particularidades de la Administración autonómica, para lo que las normas son adecuadas, existiendo justificación y no contraviniendo el art. 23 CE. Finalmente, el rasero de la constitucionalidad que se aplica es el contenido esencial del art. 23.2 CE.

Un ejemplo que fideliza la aplicación del juicio de igualdad recurriéndose la posible violación del art. 23.2 en conexión con el art. 14 CE es la STC 46/1991 de 28 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 955/1985, caso de la exigencia de conocimiento del catalán para el acceso a la función pública en Cataluña)⁷⁹¹. En este caso el TC no focaliza su examen en el art. 23.2 CE al margen del art. 14 CE, sino que aplica el juicio de igualdad directamente como si de una violación directa del art. 14 CE se tratara, encontrando en el “mérito y capacidad” del art. 103.3 CE el fundamento constitucional de la exigencia del catalán, y perfilando la finalidad legítima perseguida. La “razonabilidad” se encuentra en la propia cooficialidad del idioma que permite a la ciudadanía dirigirse a la Administración en catalán⁷⁹². Finalmente, el TC ahonda en la proporcionalidad de la medida: la exigencia de conocimiento del catalán debe ser proporcional al uso que del idioma deba hacer el funcionariado según su cargo. El problema reside entonces en la aplicación del precepto no en el propio precepto. La extralimitación en la aplicación de las normas no puede ser un fundamento de inconstitucionalidad, porque esto es algo que habría que ver en el caso concreto (tutelas de amparo en relación a convocatorias concretas que fuesen discriminatorias). En realidad, el TC no aplica la proporcionalidad, sino que alude a la necesidad de que la aplicación de la norma sea proporcional. En cualquier caso y en lo que a este epígrafe interesa, se aplican todos los componentes del juicio de igualdad como si el parámetro de control fuese el art. 14 CE y no el 23.2 CE.

Asimismo, el uso del art. 23.2 CE como canon de control de la constitucionalidad aplicando los componentes del juicio de igualdad, lo

⁷⁹¹ Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación contra el inciso final del art. 34 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/1985, de 23 de julio, de la Función Pública de la Administración de la Generalidad (BOE núm. 206 de 28 de agosto de 1985, disposición derogada).

⁷⁹² STC 46/1991 de 28 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 955/1985), FJ 3.

encontramos en las siguientes cuatro resoluciones que involucran al precepto en los años noventa:

La STC 302/1993 de 21 de octubre (recursos de inconstitucionalidad acumulados 38 y 39/1989) resolviendo sobre la introducción automática en la Administración de la Junta de Andalucía de los funcionarios interinos que prestan servicio en ella.⁷⁹³ En esta resolución el TC apunta el juicio del art. 23.2 CE, aunque no lo aplica debido a que la norma es inconstitucional por vulnerar el reparto competencial. En cualquier caso, declara la falta de racionalidad y desproporcionalidad de los efectos de la medida diferenciadora⁷⁹⁴.

La STC 73/1994 de 3 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 2222/1990)⁷⁹⁵, al hilo de la regulación de un régimen transitorio en la integración de dos cuerpos de funcionarios policías. El TC aplica el examen de igualdad en toda su extensión, incidiendo incluso en el componente de necesidad⁷⁹⁶.

La STC 225/1998 de 25 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 1324/1997)⁷⁹⁷. La disputa interpretativa descansa en la barrera electoral que condiciona el reparto de escaños y el acceso al Parlamento canario de un 6%, por encima de la pauta máxima comúnmente considerada del 5%. El TC aplica el juicio propio del art. 14 CE utilizando como canon el art. 23.2 CE. Declara la constitucionalidad de la medida tras afirmar que es adecuada a la finalidad de la máxima representatividad y proporcionalidad del sistema electoral en el territorio (arts. 1.1 y 152.1 CE), por lo que la diferencia de trato goza de una justificación objetiva y razonable; y, que, además, produce unos efectos proporcionados al fin⁷⁹⁸.

⁷⁹³ STC 302/1993 de 21 de octubre (recursos de inconstitucionalidad acumulados 38 y 39/1989), sobre la Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía (BOE núm. 302 del 18 de diciembre de 1985), en la redacción que otorgan a los arts. 2.2 y 2.3, respectivamente, las Leyes andaluzas 6/1988, de 17 de octubre (BOJA núm. 85 del 25 de octubre de 1988), y 7/1988, de 2 de noviembre (BOJA núm. 92 de 15 de noviembre de 1988).

⁷⁹⁴ STC 302/1993 de 21 de octubre (recursos de inconstitucionalidad acumulados 38 y 39/1989), FFJJ 3 y 4.

⁷⁹⁵ En relación con la Disposición transitoria cuarta de la Ley 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Policía (BOE núm. 63 de 14 de marzo de 1986).

⁷⁹⁶ *Vid.* STC 73/1994 de 3 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 2222/1990), FFJJ 2 a 7.

⁷⁹⁷ El recurso se dirige contra el párrafo segundo de la Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/1996, de Reforma de la Ley Orgánica 10/1982 del Estatuto de Autonomía de Canarias (BOE núm. 315 de 31 de diciembre de 1996, disposición derogada).

⁷⁹⁸ STC 225/1998 de 25 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 1324/1997), FFJJ 4 y 5.

Por último, la STC 235/2000 de 5 de octubre (recurso de inconstitucionalidad 830/1992 y 2351/1993)⁷⁹⁹, analiza la constitucionalidad de la diferencia de trato introducida por la Ley de Bases del Régimen Local que permite el sistema de libre designación para cubrir determinados puestos de la administración local entre funcionarios nacionales habilitados de nivel 30. Emplea al art. 23.2 CE en relación con el art. 103.3 y 14 CE como canon de control de la constitucionalidad de la medida, identificando la finalidad de la clasificación con el principio de eficacia de la Administración Pública (art. 103.1 CE), y aplicando el test de adecuación. Asimismo, justifica el debilitamiento de los principios de objetividad e imparcialidad y su incidencia en el art. 103.3 CE relativo al mérito y la capacidad, sirviéndose de la ponderación. Al ponderar estos principios con los valores democráticos del art. 1.1 en relación con el art. 97 CE, el resultado se salda con más beneficios que perjuicios para el sistema de Administración Pública en los entes locales⁸⁰⁰.

Estamos ante la evidencia de que el juicio de igualdad propio del art. 14 CE extiende su influencia a otras manifestaciones específicas de igualdad, como es la igualdad en el acceso a los cargos públicos. Esto implica que el trato jurídico diferente es admisible también en estas manifestaciones y que a través de la razonabilidad y de la proporcionalidad se puede justificar la interferencia derivada de una clasificación legislativa en el contenido del derecho al art. 23.2 CE. El concepto de diferencia y de igualdad en el acceso a los cargos públicos se amplía al permitir las modulaciones del derecho que haga el legislador de forma proporcionada.

En la tercera década el juicio de igualdad sigue aplicándose en todos aquellos procesos de control de la constitucionalidad de las normas en los que la duda de constitucionalidad planea sobre la igualdad en el acceso a los cargos públicos. En esta especificación de la igualdad encontramos cuatro casos.

⁷⁹⁹ La sentencia se pronuncia sobre la constitucionalidad de diversos párrafos del artículo 99 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (BOE núm. 80 de 3 de abril de 1985), en la redacción dada por la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992 (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1991) y la Ley 10/1993, de 26 de octubre, sobre Vertidos Líquidos Industriales al Sistema Integral de Saneamiento (BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1993), sobre libre designación de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

⁸⁰⁰ STC 235/2000 de 5 de octubre (recurso de inconstitucionalidad 830/1992 y 2351/1993), FFJJ 12 y 14. Sobre la ponderación, el FJ 13.

El primero de ellos es la STC 37/2004 de 11 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 4124/1996), donde se cuestionaba el establecimiento de un límite máximo de edad (que falten más de diez años para alcanzar la edad de jubilación) en el acceso a la función pública local. El fin perseguido con la medida, la estabilidad en el empleo del funcionariado local, se entiende inadmisibles y no razonable, pues al tratarse del factor diferencial “edad”, se parte de una presunción de irrazonabilidad que las partes implicadas no son capaces de quebrar con sus argumentos. El TC recoge toda la doctrina en materia de igualdad y aplica el juicio en los términos expuestos cuando opera la cláusula específica de no discriminación. Finalmente, declara la medida inconstitucional⁸⁰¹.

El segundo, es la STC 38/2007 de 15 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 4831/2002), que aborda el análisis constitucional de la exigencia de acreditar la “idoneidad eclesial” para poder acceder a un puesto de funcionario en la Administración de enseñanza como profesor o profesora de religión. En este caso, el TC especifica que el factor de diferenciación no es la “religión”, como *a priori* podría pensarse, sino el mérito de capacitación para la enseñanza de una determinada religión concretado en la “idoneidad eclesial”. Dicho esto, aplica el juicio de igualdad, determinando que la medida goza de una justificación objetiva y razonable y es adecuada al fin. Afirma de forma rotunda la proporcionalidad de la medida, declarando su constitucionalidad⁸⁰².

La STC 126/2008 de 27 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 205/2000) es la tercera de las resoluciones sobre esta temática. En ella se plantea una posible vulneración del derecho a la igualdad en el acceso a las funciones públicas al establecer unas pruebas de acceso, convocadas por una sola vez, que excluyen a los facultativos con plaza en propiedad. En este caso el TC declara la constitucionalidad de la norma, tras aplicar el juicio de igualdad en toda su extensión incidiendo en la proporcionalidad de los efectos al no producirse consecuencias jurídicas excluyentes ni lesivas de otros derechos fundamentales⁸⁰³.

Por último, la STC 130/2009 de 1 de junio (cuestiones de inconstitucionalidad 7514, 7515 y 7885/2005 y 7557/2006), sobre la normativa que

⁸⁰¹ STC 37/2004 de 11 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 4124/1996), FFJJ 4, 5 y 6.

⁸⁰² STC 38/2007 de 15 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 4831/2002), FJ 9.

⁸⁰³ STC 126/2008 de 27 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 205/2000), FJ 6.

establece pruebas restringidas para acceder a la condición de secretario o interventor de las entidades locales de Navarra. Aquí el TC declara la inconstitucionalidad de la norma por no superar el juicio de igualdad. No se puede admitir su adecuación al no ser la restricción de carácter transitoria ni necesaria (pues existen otras posibilidades menos gravosas para salvar la eficacia administrativa, como sostienen los promotores de las cuestiones). Tampoco se puede admitir que sea proporcionada al producir efectos excluyentes que conllevan el sacrificio del art. 23.2 CE para aquellas personas a las que está restringida la prueba⁸⁰⁴.

En los cuatro casos se aplica el juicio de igualdad en toda su extensión y en los cuatro se aprecia la máxima de admitir la constitucionalidad de la medida si no se produce el sacrificio absoluto del art. 23.2 CE para el grupo comparado. Podríamos decir que se aplica una fundamentación “secuencial” entre los arts. 14 y 23.2 CE. Esto es, el TC centra el examen de constitucionalidad en el juicio de igualdad y relega el examen del art. 23.2 CE al estadio de la proporcionalidad. En esta fase es donde verdaderamente se analiza si hay una conculcación del art. 23.2 CE o si éste ha quedado modulado por la intervención de la diferencia.

Este carácter secuencial se ha observado también en la tutela judicial efectiva del art. 24 CE. Tanto el art. 23.2 como el art. 24 CE se ubican en la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución, que goza de especial garantía y protección reforzada (art. 53.1 CE) componiendo el núcleo de los derechos fundamentales en sentido estricto de nuestro ordenamiento jurídico. Esta consideración afianza la hipótesis de que sólo cuando entran en juego otros bienes constitucionales especialmente protegidos como derechos fundamentales se produce la ponderación explícita en la tercera fase del juicio.

En resumidas cuentas, el juicio de igualdad en el acceso a los cargos públicos se ha configurado como un supuesto más de aplicación del juicio de igualdad, con la salvedad de analizar la posible lesión del núcleo esencial del art. 23.2 CE en la fase final de ponderación o proporcionalidad en sentido estricto, en lo que hemos llamado análisis secuencial del art. 23.2 CE respecto al art. 14 CE. Esto es tanto así que, superados los primeros pasos del juicio de igualdad, si se constataba el sacrificio de algunas de las facultades inherentes al núcleo duro del art. 23.2 CE, la medida analizada era inconstitucional; si, por el contrario, se

⁸⁰⁴ STC 130/2009 de 1 de junio (cuestiones de inconstitucionalidad 7514, 7515 y 7885/2005 y 7557/2006), FFJJ 3, 4 y 5.

comprobaba que ese haz de facultades descritas por el TC como propias del ejercicio del derecho de acceso, permanencia y ejercicio en los cargos públicos no se alteraba, la medida era constitucional.

Entre la casuística de la cuarta década en la que se puede constatar este tipo de análisis secuencial destaca la STC 9/2012 de 18 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 1490/2010), sobre el impedimento de los concejales no adscritos que hubieren abandonado su grupo municipal de procedencia, a ser nombrados por el Alcalde para desempeñar una función dentro de la corporación local que no hubieran venido desempeñando antes, a diferencia de los representantes adscritos a un grupo municipal (art. 73.3 de la Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local, en adelante, LRBRL)⁸⁰⁵. El TC considera que los concejales tráfugas y los adscritos al grupo municipal son dos realidades jurídicas diferentes preexistentes y no comparables y que, además, concurre una finalidad legítima en la diferencia sustentada en la voluntad democrática que los ha elegido como representantes adscritos a un determinado grupo político (art. 23.1 CE). Aunque desde el momento en que se constata que las dos posiciones jurídicas no son comparables se podría decretar sin más la constitucionalidad de la medida, al estar en juego un derecho fundamental en sentido estricto como es el art. 23 CE, el TC ahonda en el examen de la constitucionalidad determinando que la medida es razonable y proporcionada, pues el núcleo esencial del art. 23.2 CE no resulta violentado. El examen es secuencial, pues el art. 23.2 CE se examina en la fase de proporcionalidad. Tras el trato diferente, el TC analiza la posible violación del deber de representación de los votantes (art. 23.1 CE), pero conectando el examen con su función de finalidad legítima de la diferencia⁸⁰⁶.

Esta Sentencia ha sido reproducida en dos ocasiones posteriores. En la STC 30/2012 de 1 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 5277/2011), con idéntico objeto y fallo, que resuelve por remisión al FJ 4 de la STC 9/2012⁸⁰⁷; y, en la STC 246/2012 de 20 de diciembre (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núm. 1992 y 7128/2010), que resuelve sobre los arts. 32.4 y 33.3 de la Ley 2/2003

⁸⁰⁵ Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE núm. 80 de 3 de abril de 1985).

⁸⁰⁶ STC 9/2012 de 18 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 1490/2010), FJ 4.

⁸⁰⁷ STC 30/2012 de 1 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 5277/2011), FJ 4.

de 11 de marzo de Administración local de la Comunidad de Madrid⁸⁰⁸, por posible vulneración del art. 23.2 CE. Remite y reproduce a la STC 9/2012, en lo que respecta a la primera duda de constitucionalidad que se plantea sobre el art. 32.4 de la ley madrileña y cuyo texto es coincidente en lo general con el del art. 73.3 LRBRL.⁸⁰⁹ Respecto al art. 33.3 de la Ley madrileña, la duda de constitucionalidad se concreta en que excluye absolutamente a los concejales no adscritos de su participación en las comisiones informativas municipales frente a los adscritos, suponiendo un trato jurídico diferente que puede infringir el art. 23.2 CE. En esta Sentencia los promotores de la cuestión alegan también el art. 14 CE, pero el TC acota el objeto sólo en el art. 23.2 CE. El TC considera que la pertenencia a las comisiones informativas sí que entra de lleno en la función de representación de quienes son elegidos conforme al art. 23.1 CE y que el término “excluyente” *excluye* absolutamente al colectivo de concejales “no adscritos” lesionando su derecho fundamental de representación política recogido en el art. 23.2 CE. A pesar de considerar que los adscritos y no adscritos son realidades jurídicas diferentes, entiende que no se puede excluir del disfrute de la representación que les otorga el art. 23.2 CE, por lo que concluye declarando la inconstitucionalidad.⁸¹⁰

Sobre el tema del transfuguismo también se pronuncia la STC 151/2017 de 21 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 5210/2014), cuestionando las mayorías específicas exigidas en la LOREG para aprobar una moción de censura, que afectan al ejercicio del cargo de los concejales no adscritos. La Sentencia fija el canon de constitucionalidad estableciendo claramente que la igualdad opera como un límite a las modulaciones que el legislador quiera establecer al configurar legalmente el art. 23.2 CE⁸¹¹. Aplica el juicio de igualdad en toda su extensión incluyendo la fase de necesidad de la medida e incidiendo en la desproporcionalidad de los efectos al implicar el sacrificio del art. 23.1 CE y no

⁸⁰⁸ Ley 2/2003 de 11 de marzo de Administración local de la Comunidad de Madrid (BOE núm. 128 de 29 de mayo de 2003).

⁸⁰⁹ STC 246/2012 de 20 de diciembre (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 1992 y 7128/2010), FJ 7.

⁸¹⁰ STC 246/2012 de 20 de diciembre (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núm. 1992 y 7128/2010), FFJJ 9 y 10.

⁸¹¹ STC 151/2017 de 21 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 5210/2014), FJ 6, párrafo 1º: “Para analizar la constitucionalidad de un precepto legal construido sobre esas bases deberá considerarse: (i) que el legislador no puede imponer en el derecho de acceso a las funciones y cargos públicos representativos (art. 23.2 CE) restricciones que, más allá de los imperativos del principio de igualdad y desde la perspectiva constitucional, no se ordenen a un fin legítimo (...).”

tener en cuenta las particularidades subjetivas de los tráfugas para haber llegado a la situación de no adscritos. La Sentencia termina con una declaración de inconstitucionalidad⁸¹².

Además de la casuística general, conviene hacer algunas precisiones sobre el objeto del juicio que usa como canon el art. 23.2 CE. Nos referiremos a las pruebas restringidas y a la diferencia en la baremación de los concursos y oposiciones públicas, para concluir con la participación política en un plano de igualdad.

a) Las pruebas restringidas

Una especificidad dentro del juicio de igualdad del art. 23.2 CE plenamente admitida es la del examen de constitucionalidad de las “pruebas restringidas” en el acceso a los cargos públicos. El TC admite la posibilidad de que *excepcionalmente* y en situaciones singulares se puedan establecer beneficios para el funcionariado interino, como en el caso de las “pruebas restringidas” para favorecer la transición de los regímenes preautonómicos a los autonómicos, o la regularización de determinadas situaciones administrativas *por una sola vez*. En este tipo de casos el TC analiza si concurre tratamiento jurídico diferente, y de ser así, si se puede justificar conforme al juicio de igualdad analizando la lesión del art. 23.2 CE en la fase de la proporcionalidad de los efectos. Si se supera el juicio de igualdad, la norma es constitucional; si no se supera, se analiza la excepcionalidad del supuesto de la prueba restringida o de la desigual baremación para ver si existe un motivo que justifique excepcionalmente la constitucionalidad de la norma con rango de ley⁸¹³. Estamos ante un claro ejemplo de activismo judicial y de justicia discrecional al caso concreto.⁸¹⁴

⁸¹² STC 151/2017 de 21 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 5210/2014), FFJJ 6 y 7.

⁸¹³ Sobre los requisitos de admisibilidad de las pruebas restringidas en el acceso a la función pública: STC 27/2012 de 1 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 5742/2001), FJ 5, párrafos 7º y 8º; y STC 154/2017 de 21 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 6972/2015), FJ 10. También en épocas anteriores: STC 27/1991 de 14 de febrero (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 1359/1986 y 2265/1989), FJ 5; STC 67/1989 de 18 de abril (recurso de amparo 894/1988), FJ 5; STC 185/1994 de 20 de junio (recursos de amparo acumulados 1247/1992, 1258/1992 y 1265/1992), FJ 4; STC 12/1999 de 11 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 3651/1994), FFJJ 4 y 5; STC 83/2000 de 27 de marzo (recurso de amparo 1193/1997), FJ 4; y, STC 107/2003 de 2 de junio (recurso de amparo 4307/2001), FJ 5.

⁸¹⁴ Sobre el activismo judicial, cfr. ATIENZA RODRÍGUEZ, M., “Siete tesis sobre el activismo judicial”, *I Seminario ICON-S Colombia 2019*, publicado en www.ambitojuridico.com el 9 de junio de 2019.

En ocasiones, el orden del examen de constitucionalidad se invierte. Esto sucede cuando, una vez que hay constancia de un tratamiento diferente y antes de aplicar el juicio de igualdad, se examina la excepcionalidad de la medida como medio de economía procesal.

Siendo así, si la situación no es excepcional, como ocurre en la STC 154/2017 de 21 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 6972/2015), basta con declarar la inconstitucionalidad por falta de excepcionalidad. Así, en la Sentencia citada se recurría la norma⁸¹⁵ que permitía la integración de los auxiliares de policía (con experiencia mínima en el puesto de 3 años y prestando servicio en el Ayuntamiento de Navarra en el momento de la entrada en vigor de la ley) en el cuerpo de policía local, de alguaciles o de agentes municipales ya existentes o en el que se creara al efecto, previa superación de un concurso oposición, en un plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley foral y por un máximo de dos convocatorias. El TC busca la excepcionalidad que justifique la integración en la Exposición de Motivos de la ley y en las alegaciones de las partes, sin hallarla, haciendo notar, además, que la excepcionalidad se diluye desde el momento que la integración se produce en dos convocatorias y no por una sola vez, como exige la doctrina del TC hasta la fecha⁸¹⁶.

Igual sucede en la STC 111/2014 de 26 de junio (recurso de inconstitucionalidad 1453/2014), donde se recurre que la Ley Foral 19/2013 de 29 de mayo, por la que se autoriza la apertura de un nuevo proceso de funcionarización de las Administraciones públicas de Navarra⁸¹⁷, permita la integración del personal laboral fijo de plantilla de la Administración local de Navarra y de sus organismos autónomos excluyendo a los de carácter discontinuo, a tiempo parcial e interinos. No se aplica el juicio de igualdad de forma detallada, pero se puede inferir en sentido amplio de la doctrina citada y de la argumentación que: primero, no concurre ninguna excepcional circunstancia para justificar la integración del personal fijo; y, segundo, se

Disponible [on line]: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/constitucional-y-derechos-humanos/siete-tesis-sobre-el-activismo-judicial> (consultado el 8 de marzo de 2020).

⁸¹⁵ Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las policías de Navarra (BOE núm. 107 de 5 de mayo de 2015).

⁸¹⁶ STC 154/2017 de 21 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 6972/2015), FJ 10.

⁸¹⁷ Ley Foral 19/2013, de 29 de mayo, por la que se autoriza la apertura de un nuevo proceso de funcionarización de las Administraciones públicas de Navarra (BOE núm. 152 de 26 de junio de 2013, disposición derogada).

produce una consecuencia excesivamente desproporcionada, cual es un “efecto excluyente”, consistente en descartar de la integración a determinados colectivos: el del personal discontinuo, parcial e interino⁸¹⁸.

b) La valoración diferente de los méritos en el acceso a los cargos públicos

Otra especificidad del juicio de igualdad en base al art. 23.2 CE, que se enjuicia de igual forma que el de las pruebas restringidas, pero que no puede calificarse como tal, es el del diferente baremo para algunos méritos, tales como la interinidad, la experiencia previa o la edad. Hay tres casos sobre el tema:

Así, la STC 27/2012 de 1 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 5742/2001) resuelve sobre una convocatoria de la Administración andaluza que no restringe la posibilidad de presentarse, pero valora la experiencia profesional de una forma tan elevada que impide la posibilidad de éxito para aquellas personas que concurren a las pruebas y no tengan experiencia profesional previa. En este supuesto no estamos ante un caso de pruebas restringidas por cuanto no se prohíbe el acceso a ninguna candidatura, sino ante un problema de valoración de los méritos. El TC constata la baremación desproporcionada del requisito de la experiencia profesional previa y, por tanto, la inconstitucionalidad del trato diferente, identificando la finalidad legítima y determinando que la norma no es adecuada, ya que el fin no responde a la realidad legislativa. A continuación, busca la excepcionalidad de la norma, que tampoco encuentra, por lo que termina declarando la inconstitucionalidad de la medida⁸¹⁹.

También sobre una valoración distinta de los méritos y excesiva para el colectivo de los farmacéuticos interinos catalanes frente a los que no lo son se pronuncia la STC 86/2016 de 28 de abril (cuestión de inconstitucionalidad

⁸¹⁸ STC 111/2014 de 26 de junio (recurso de inconstitucionalidad 1453/2014), FJ 5: “El art. 23.2, en relación con el 103.3 CE, veda toda restricción injustificada de las condiciones de acceso, a lo que se opone la integración automática de determinados grupos en la función pública” y aquí nos encontramos con una exclusión directa de los trabajadores a tiempo discontinuo, a tiempo parcial e interinos. Y es que, aunque la experiencia profesional puede ser un mérito a tener en cuenta “no puede llegar a convertirse en un requisito que excluya la posibilidad de concurrencia de terceros, ni tener una dimensión cuantitativa que rebase el “límite de lo tolerable”.”

⁸¹⁹ STC 27/2012 de 1 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 5742/2001), FFJJ 6 a 10.

2577/2015), que a falta de racionalidad de la norma y al no poder justificar la excepcionalidad de la medida, decreta la inconstitucionalidad⁸²⁰.

En la STC 29/2012 de 1 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 2651/2005) se utiliza el elemento diferenciador “edad” al exigir al cuerpo de policía para que pueda ascender a la siguiente escala, que le falten diez años para pasar a segunda actividad. Este caso, presenta además la particularidad de partir de una presunción de irrazonabilidad, por utilizar como factor de diferenciación una de las categorías del art. 14 CE⁸²¹.

En todas estas resoluciones, la mecánica del juicio está claramente determinada y se aplica de modo uniforme, arrojando resultados de inconstitucionalidad o constitucionalidad según se admita la excepcionalidad o no de la situación por el TC. La excepcionalidad es un requisito controvertido, pues la única matización que hace el TC para fijarla es que se produzca por una sola vez en el acceso a la Administración de que se trate. El subjetivismo y discrecionalidad del TC en este tipo de supuestos es amplio. Por ello decía al inicio que son supuestos evaluativos y de activismo judicial, donde el Tribunal resuelve conforme a criterios de justicia y necesidad, sin más encorsetamientos.

c) El derecho a participar en política con igualdad de condiciones

El art. 23.1 CE reconoce el derecho de la ciudadanía a “participar en los asuntos públicos, directamente o a través de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.” El art. 23.1 CE no cita de forma explícita a la igualdad en la participación de los asuntos públicos, pero el precepto debe entenderse como una proyección de la igualdad del art. 14 CE. La interpretación conjunta del art. 23.1 CE con el art. 139.1 CE (“Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del

⁸²⁰ STC 86/2016 de 28 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 2577/2015), FFJJ 5 y 6, cuestionando los apartados 2.b) y 3 de la Disposición Transitoria novena de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 7/2003, de 25 de abril, de protección de la salud (BOE núm. 126 de 27 de mayo de 2003), según la redacción dada por la disposición final primera de la Ley 8/2007, de 30 de julio, del Instituto Catalán de la Salud (BOE núm. 197 de 17 de agosto de 2007).

⁸²¹ STC 29/2012 de 1 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 2651/2005) sobre la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, del Parlamento de Andalucía, de coordinación de policías locales (BOE núm. 10 de 11 de enero de 2002). En particular, *vid.* FFJJ 4 y 5 y el análisis de la Sentencia citada en el epígrafe que aborda el tema de la discriminación por las causas del art. 14 CE en esta cuarta década.

Estado”), permite afirmar que la elección libre de los representantes a través del sufragio debe ser igual en todo el territorio y para todas las personas. De la interacción de ambos preceptos se desprende el fundamento constitucional del derecho a un voto igual en todo el territorio del Estado. Así se ha interpretado en esta última década por el propio TC, que ha afirmado la existencia de la “igualdad en el sufragio” y “derecho a la igualdad en el voto” para toda la ciudadanía. La afirmación se basa en la interpretación conjunta del art. 23.1 CE con el art. 139.1 CE, en conexión con los arts. 68.1 y 69.2 CE.

Esta proyección de la igualdad al art. 23.1 CE implica la utilización del juicio de igualdad como límite modulador de la legislación que regula sobre el derecho de las personas a participar en política. Entre esa legislación reguladora destacan las leyes electorales del Estado (LOREG) y de las Comunidades Autónomas.

En este orden de ideas, esta circunstancia aparece por primera vez en la STC 19/2011 de 3 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 270/2008), en relación con la Ley 12/2007 de 8 de noviembre por la que se adecúa la Ley 5/1986 de 23 de diciembre electoral de Castilla-La Mancha⁸²². En este caso se aplica el juicio de igualdad en toda su extensión para comprobar si, al atribuir dos escaños a Toledo y Guadalajara, el número de votos necesarios por circunscripción para obtener un escaño es más desigual, ya que, asegurada la representación mínima inicial de todos los territorios de la Comunidad Autónoma, no se ha dado el escaño a aquella región con mayor desigualdad en la proporción habitantes/escaño, provocando una desigualdad en el valor del voto de los ciudadanos de Castilla-La Mancha. En su motivación, el TC afirma que el legislador puede modular o justificar limitaciones o restricciones en la igualdad del voto. Entre esas posibles limitaciones justificadas se encuentra la exigencia global de proporcionalidad en el sistema electoral y la necesidad de asegurar la representatividad de todos los territorios de la región (art. 152.1 CE y art. 10.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha⁸²³).

⁸²² Ley 12/2007, de 8 de noviembre, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha (BOE núm. 93 de 17 de abril de 2008). Sobre la modulación de la proporcionalidad del sistema electoral, *vid.* STC 197/2014 de 4 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 4791/2014), FJ 6; y, STC 15/2015 de 5 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 6408/2014), FFJJ 6 y 8.

⁸²³ Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (BOE núm. 195 de 16 de agosto de 1982).

Con este basamento constitucional como finalidad de la diferencia en el valor del voto según el territorio, el TC aplica el juicio de igualdad en toda su extensión, ya que el único límite que tiene la atemperación del voto por el legislador es “el establecimiento de diferencias desproporcionadas, irrazonables, injustificadas o arbitrarias en la igualdad del sufragio de las que se derive una discriminación constitucionalmente intolerable”⁸²⁴. Así, el TC justifica la medida de la ley autonómica de incrementar en dos el número de escaños de dos sus provincias, considerando a la medida moduladora del valor del voto admisible desde la perspectiva constitucional⁸²⁵.

El caso nos da un ejemplo de la amplitud en la utilización del juicio de igualdad como canon de la constitucionalidad, que permite justificar cualquier tipo de interferencia del legislador en los bienes constitucionalmente protegidos que puedan producir cualquier diferencia entre las personas.

d) La lesión indirecta del art. 23 CE

El art. 23 CE es un derecho fundamental de configuración legal, como ha tenido ocasión de precisar el TC en reiteradas ocasiones⁸²⁶. Como novedad, en la cuarta década, se han detectado dos supuestos de vulneración del art. 23.2 CE de carácter indirecto. Esto es, cuando la vulneración no se produce porque la ley que desarrolle el precepto afecte al contenido esencial del art. 23 CE, sino que la ley es *a priori* respetuosa con el texto constitucional, pero el resultado que produce la aplicación de la norma incide negativamente en algún grupo de personas de modo que se afecta el ejercicio del derecho en condiciones de igualdad.

En los dos supuestos que se han detectado no se ha alegado la vulneración de la igualdad, ni se ha aplicado el juicio, pero se ha constatado una lesión indirecta en el ejercicio del derecho fundamental consagrado en el art. 23.2 CE, que parece interesante traer a colación por las posibilidades que esto pueda tener en un futuro.

⁸²⁴ STC 19/2011 de 3 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 270/2008), FJ 9, párrafo 3º.

⁸²⁵ STC 19/2011 de 3 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 270/2008), FFJJ 9 y 10.

⁸²⁶ Por todas, STC 27/2012 de 1 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 5742/2001), FJ 5.

Así, en la STC 123/2017 de 2 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 649/2017), donde las leyes que desarrollan el precepto⁸²⁷ relativas a los Senadores de la Comunidad Valenciana, son consideradas por el TC inconstitucionales, sustantiva y procedimentalmente, por razones de competencia. La regulación declarada inconstitucional por estos motivos afecta al art. 23.2 CE, al cual desarrollan, generando un trato distinto para los Senadores valencianos respecto al resto de Senadores provenientes de otras Comunidades Autónomas⁸²⁸.

Más claro es el efecto en la STC 139/2017 de 29 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 4062/2017). En este caso tampoco se produce la impugnación del tratamiento jurídico diferente. El núcleo controversial que afecta tangencialmente a la igualdad es la lesión del art. 23.2 CE, al no contemplar el art. 135.2 del Reglamento del Parlamento Catalán⁸²⁹ la posibilidad de presentar enmiendas a las proposiciones de ley que se tramiten por el procedimiento en lectura única. Se entiende que el derecho de enmienda forma parte del núcleo esencial del art. 23.2 CE y de la participación política y, por tanto, si se suprime sin razón, se conculca el art. 23.2 CE y se viola de forma indirecta la igualdad, pues el resultado que se produce es que los grupos minoritarios que no puedan ejercer la iniciativa, tampoco podrán interponer enmiendas, con lo cual resultarán más desfavorecidos que los no minoritarios que sí pueden interponer la iniciativa y, por tanto, enmendar. El TC sólo cita este resultado coyuntural como abundamiento de la lesión del art. 23.2 CE, pero no aplica juicio de igualdad porque lo que se cuestiona son las facultades inherentes al art. 23.2 CE, no su ejercicio en condiciones de igualdad⁸³⁰.

Ambos supuestos recogen lesiones a la igualdad no puestas de manifiesto por las partes pero que inciden de forma indirecta en el desempeño del derecho al cargo público en condiciones de igualdad como de una forma sutil ha apuntado el Órgano.

⁸²⁷ Ley valenciana 10/2016, de 28 de octubre, de modificación de la Ley 9/2010, de 7 de julio, de la Generalitat Valenciana, de designación de senadores en representación de la Comunitat Valenciana (BOE núm. 283 de 23 de noviembre de 2016).

⁸²⁸ STC 123/2017 de 2 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 649/2017), FJ 7.

⁸²⁹ Reglamento del Parlamento de Cataluña, aprobado por el Pleno del Parlamento, en sesión celebrada el día 22 de diciembre de 2005 (BOE núm. 38 de 14 de febrero de 2006).

⁸³⁰ STC 139/2017 de 29 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 4062/2017), FJ 5.

* * *

En conclusión, la secuencia de análisis de la igualdad en el acceso a los cargos públicos ha permanecido inalterable desde principios de los noventa hasta la actualidad, contribuyendo a asentar el juicio de igualdad. Así las cosas, podemos afirmar que el uso del art. 23.2 CE como manifestación específica de la igualdad del art. 14 CE se acoge al juicio de igualdad y lo aplica en su propio campo sin alteraciones significativas.

Lo único reseñable es la extensión del juicio al derecho de participación política del art. 23.1 CE, modulando el valor del voto y las posibles limitaciones de la participación en los asuntos públicos de la ciudadanía y justificando la proporcionalidad del sistema electoral; también, la posibilidad de apreciar conculcaciones indirectas de igualdad en el ejercicio de los cargos públicos, aun cuando todavía no se les haya aplicado el juicio de igualdad.

4. LA IGUALDAD TRIBUTARIA

El juicio de igualdad se ha aplicado a los supuestos en los que el canon de control de la constitucionalidad ha sido el art. 31.1 CE en conexión con el art. 14 CE desde los inicios de la actividad del TC español y sin más particularidad que tener en cuenta el contexto normativo en el que la diferencia ha de ser analizada, es decir, el propio del derecho tributario. La igualdad tributaria no se analiza de forma secuencial en la fase de proporcionalidad, sino que se le aplica directamente el juicio de igualdad, sin particularidad alguna.

La casuística sobre las sentencias sobre igualdad tributaria, art. 31.1 CE en conexión con el art. 14 CE como parámetro de control de constitucionalidad es la que se cita a continuación: la STC 19/1987 de 17 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 665/1984); la STC 45/1989 de 20 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 1837/1988); la STC 146/1994 de 12 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 1791/1989, 2091/1989, 2132/1989, 645/1990, 2282/1990, 636/1991); la STC 214/1994 de 14 de julio (recurso de inconstitucionalidad 1857/1991); STC 134/1996 de 22 de julio (recurso de inconstitucionalidad 1054/1994); y, la STC 46/2000 de 14 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 2876/1994). En la tercera década de actividad del TC; la STC 96/2002 de 25 de abril (recurso de inconstitucionalidad 1135/1995); la STC 193/2004 de 4 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 69/1995); la STC 255/2004 de 22 de diciembre (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 6/1995 y 4476/1997); la STC

10/2005 de 20 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 660/2000); y la STC 295/2006 de 11 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 4499/2001).

Los últimos casos, que avalan que no se ha producido cambio alguno en el modelo aplicativo del TC y que apuntamos sintéticamente a modo ejemplificativo, son los siguientes: La STC 19/2012 de 15 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 1046/1999), contra diversos preceptos de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas y otras normas tributarias⁸³¹, básicamente por contradicción con los principios de igualdad, capacidad económica y progresividad del impuesto. Las controversias constitucionales relativas a la igualdad son varias: dos de ellas desestimadas por estar ante supuestos de discriminación por indiferenciación⁸³²; una que resuelve conforme a las reglas de derecho transitorio⁸³³; otra que termina en declaración de inconstitucionalidad por no concurrir finalidad legítima que sustentase el juicio de igualdad⁸³⁴; y, dos que encuentran su sustento racional en el art. 41 CE (garantizar el sistema de pensiones y proteger el estado de necesidad de las personas, por un lado; y no perjudicar el funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, mantenerlo y preservarlo, por otro lado)⁸³⁵. En estos dos últimos exámenes de constitucionalidad no se aplican más componentes del juicio de igualdad, haciendo gala a la presunción de constitucionalidad y mayor flexibilidad que opera cuando nos encontramos ante supuestos de política económica⁸³⁶. Los otros dos casos son la STC 60/2015 de 18 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 3337/2013), cuestionando la bonificación del 99 por 100 de la cuota tributaria del impuesto sobre sucesiones y donaciones *mortis causa* establecida para unos tipos de parientes sí y para otros no⁸³⁷ por la legislación valenciana⁸³⁸; y, la STC 52/2018 de 10 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad

⁸³¹ Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas y otras normas tributarias (BOE núm. 295 de 10 de diciembre de 1998).

⁸³² STC 19/2012 de 15 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 1046/1999), FFJJ 4 y 7.

⁸³³ STC 19/2012 de 15 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 1046/1999), FJ 9.

⁸³⁴ STC 19/2012 de 15 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 1046/1999), FJ 5.

⁸³⁵ STC 19/2012 de 15 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 1046/1999), FFJJ 6 y 8.

⁸³⁶ Por todas, *vid.* STC 156/2014 de 25 de septiembre (cuestión de inconstitucionalidad 3361/2012), FJ 5.

⁸³⁷ STC 60/2015 de 18 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 3337/2013), FJ 5.

⁸³⁸ Ley de la Comunidad Valenciana 13/1997, de 23 de diciembre, por la que se regula el tramo autonómico del impuesto sobre la renta de las personas físicas y restantes tributos cedidos (BOE núm. 83 de 7 de abril de 1998), en la redacción dada por el art. 16 de la Ley de la Comunidad

5448/2017), con el mismo objeto, pero para transmisiones *inter vivos*⁸³⁹. Ambas terminan en declaración de inconstitucionalidad al constatarse la no existencia de una finalidad legítima en la ley para la diferenciación entre los parientes como “Grupo I” (descendientes y adoptados menores de veintiún años) y “Grupo II” (descendientes y adoptados de veintiuno o más años, cónyuges, ascendientes y adoptantes). Aquí la presunción quiebra porque es imposible encontrar un fin legítimo para la clasificación jurídica.

5. LA IGUALDAD Y EL DERECHO TRANSITORIO

El examen de las diferencias que introducen las disposiciones legislativas de nueva creación respecto de regímenes jurídicos previos, e incluso la distinción de normativa según el momento en que deba ser aplicada, son situaciones normativas frecuentes que no deberían generar problemas de constitucionalidad. Sin embargo, en ocasiones este tipo de supuestos llegan al TC por producir (según el criterio de los recurrentes) unas diferencias desproporcionadas e injustas entre las personas. Por tanto, el TC tiene que entrar a dirimir si los distintos regímenes jurídicos aplicables según la data son respetuosos con el art. 14 CE.

En sus comienzos, el TC siempre resolvía la constitucionalidad afirmando que no se trataba más que de las consecuencias propias de la aplicación sucesiva del derecho. Con posterioridad aplicó en tres supuestos el juicio de igualdad para asegurar la constitucionalidad de la diferencia. Así lo hizo en la STC 73/1994 de 3 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 2222/1990), FFJJ 2 a 7; en la STC 89/1994 de 17 de marzo (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 2010/1989 y 969/1991), FFJJ 9 y 10; y, en la STC 330/2005 de 15 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 2177/1998), FJ 4.

En los siguientes dos casos que aparecen, entrando ya en el último decenio, no se aplica el juicio de igualdad por considerar infundadas las quejas desde la perspectiva de la igualdad y tratarse simplemente de la aplicación sucesiva de las leyes. Así, en la STC 19/2012 de 15 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 1046/1999), cuya última controversia sobre las deducciones de los contribuyentes por adquisición y arrendamiento de vivienda según la fecha de la adquisición o

Valenciana 10/2006, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (BOE núm. 20 de 23 de enero de 2007).

⁸³⁹ STC 52/2018 de 10 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 5448/2017), FFJJ 3 y 4.

del alquiler es rechazada bajo estos argumentos⁸⁴⁰; y, en la STC 118/2016 de 23 de junio (recurso de inconstitucionalidad acumulados 3443/2010, 4138/2010, 4223/2010, 4224/2010), donde se plantea la duda sobre la imposibilidad de que las personas físicas y jurídicas puedan impugnar las normas forales ante la jurisdicción contencioso-administrativa y hacer uso del posterior recurso de amparo, a diferencia de la legislación anterior. La respuesta del TC es que los términos comparados no son idóneos, por cuanto que no pueden compararse regímenes jurídicos distintos operables en tiempos distintos, porque estamos ante problemas de sucesión normativa en el tiempo, no de desigualdad⁸⁴¹.

En cambio, el TC sí ve un problema de igualdad en la STC 127/2019 de 31 de octubre (recurso de inconstitucionalidad 1327/2019). En este caso, la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Madrid para 2019⁸⁴² prevé la suspensión de ciertos acuerdos, contratos y convenios de acción social, diferenciando tres regímenes temporales de aplicación, de los que se deduciría un distinto tratamiento en favor de los empleados públicos de la Comunidad de Madrid y en detrimento del resto del personal en el más amplio ámbito del sector público autonómico al que se aplica la norma impugnada. El TC establece la comparabilidad de las situaciones jurídicas derivadas de la aplicación de los tres regímenes normativos según las fechas de los acuerdos y convenios, afirma la razonabilidad de la medida en base al elemento objetivo de diferenciación “tiempo” en normas generales y abstractas y concluye que la distinción es constitucional⁸⁴³.

Este último supuesto, a diferencia de los dos anteriores, establece regímenes transitorios en una misma norma que provocan consecuencias jurídicas diversas en supuestos de hecho homogéneos. Se deduce que razones de

⁸⁴⁰ STC 19/2012 de 15 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 1046/1999), FJ 9, párrafo 2º.

⁸⁴¹ STC 118/2016 de 23 de junio (recurso de inconstitucionalidad acumulados 3443/2010, 4138/2010, 4223/2010, 4224/2010), FJ 3, f).

⁸⁴² Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019 (BOE núm. 74 de 27 de marzo de 2019).

⁸⁴³ STC 127/2019 de 31 de octubre (recurso de inconstitucionalidad 1327/2019), FJ 7: “La diferencia de trato definida en los preceptos legales impugnados no carece de explicación, sino que responde a una diferenciación por razones temporales que se aplica por igual a todo tipo de pactos, acuerdos y convenios que, en materia de acción social, se suscriban respecto al personal al servicio del sector público autonómico (...). Es cierto que existen las diferencias que señalan los recurrentes, pero el diferente trato se establece en función de una circunstancia de ámbito temporal y las diferencias que derivan de esa circunstancia están justificadas y se definen con la misma generalidad en los tres casos. (...)”

seguridad jurídica justifican que el TC analice la distinción, dado que no estamos ante un supuesto mecánico de aplicación de leyes en el tiempo.

CONCLUSIONES

Esta investigación se propuso como objetivos principales responder a dos cuestiones: una, *¿cómo aplica el TC la igualdad?* y, dos, *¿qué concepción de igualdad aplica?* La primera, atinente a cuál es el modelo aplicativo de la igualdad como canon de constitucionalidad, se refiere a la forma en la que el TC aplica la igualdad en los procesos de control de la constitucionalidad. La segunda, de carácter material, pretendía establecer la concepción de la igualdad que aplica el TC a partir del estudio evolutivo de su jurisprudencia y de los posibles cambios que esta concepción haya ido sufriendo desde los inicios de la actividad del Tribunal, a comienzos de los años ochenta, hasta fines del año 2019.

Del análisis jurisprudencial realizado se desprenden conclusiones que permiten dar respuesta a las dos preguntas de partida de la investigación: cuál es el modelo aplicativo de la igualdad y qué concepción de la igualdad se desprende de su aplicación en las sentencias del TC sobre procesos de control de la constitucionalidad. Siguiendo este mismo orden lógico, las conclusiones se expondrán en dos bloques sucesivos: el primero, relativo al modelo aplicativo; y, el segundo, a la concepción de la igualdad.

Dentro del modelo aplicativo, las tesis que sostiene este trabajo son las siguientes:

- I. Existe un modelo aplicativo de la igualdad por parte del TC reconocible, independiente, coherente y de aplicación continuada a partir de los años noventa.

Durante la primera década y gran parte de la segunda no se puede afirmar la existencia de un modelo aplicativo definido, sino más bien una fluctuante aplicación de técnicas carente de un método específico. El objeto de estudio durante los primeros años de actividad del TC ha sido un conjunto de resoluciones que aglutinaban técnicas de derecho comparado, experimentaban y hasta innovaban, extrapolando las cualidades de la razonabilidad o las exigencias de justificación objetiva para conformarlas a nuestro ordenamiento jurídico y a nuestras prioridades de política social. Las líneas generales de aplicación de la igualdad por el TC se han revelado difusas y han sido difíciles de entrever entre

las divagaciones y tanteos del Tribunal; sin embargo, las acciones del TC poco a poco se han ido desmarcando en una pauta de actuación que muestra un determinado modelo aplicativo del juicio de igualdad.

La transformación en la doctrina del TC ha sido paulatina y progresiva. Los cambios, algunos sutiles y sólo confirmados por el trascurso del tiempo, otros evidentes, se han ido produciendo a través de líneas evolutivas versátiles a la complejidad y singularidad de los casos examinados. De manera lenta pero gradual los diversos componentes del juicio han ido cobrando entidad y significado, delimitándose el concepto de estos componentes y sus premisas de aplicación. Poco a poco se han ido perfilando los contornos de un “procedimiento” más o menos ordenado de actuación. Esto es, un modelo que surge a partir de una combinación de una serie de componentes estructurados en una determinada secuenciación. Esta secuencia presenta variedades aplicativas en función de las manifestaciones concretas de igualdad que entren en juego y en función del criterio de diferenciación que utilice el legislador.

El modelo aplicativo de la igualdad al control de constitucionalidad de las normas se ha desmarcado del examen ordinario de la constitucionalidad en base al contenido esencial de los derechos. Las técnicas incorporadas del derecho comparado: la racionalidad, la razonabilidad, la proporcionalidad y la relevancia jurídica, así como el acomodo o concordancia de los derechos, se han depurado y ajustado a las exigencias y singularidades de la revisión constitucional de la igualdad. La proporcionalidad como técnica estructurada de resolución de conflictos entre derechos fundamentales y de límite a la injerencia en la actuación de los poderes públicos ha cobrado una individualidad propia cuando el bien constitucionalmente sacrificado es la igualdad formal o, el principio democrático que fundamenta la acción del legislador, en aras del logro de una igualdad material en el disfrute de derechos, libertades y oportunidades. Para dictaminar si una clasificación legislativa es proporcional (y por ende constitucional) se han detectado particularidades en la aplicación del principio de proporcionalidad que superan la estructura dogmática del principio alemán de la proporcionalidad. Entre ellas, la razonabilidad y la ponderación que, en cuanto a elementos clave, juegan roles diferentes y presentan alcances y significados distintos en la implementación del método de control constitucional de la igualdad.

El modelo aplicativo es reconocible y aplicado de forma coherente y continuada desde mediados de los noventa. Sin embargo, no será hasta el año

2001, con la STC 200/2001 de 4 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2992/1999) cuando fijemos el hito temporal de la estandarización del juicio de igualdad. Por estandarización entendemos el proceso en virtud del cual el TC ajusta la aplicación de la igualdad como parámetro de constitucionalidad a un modelo o tipo común, dotando al juicio constitucional de la igualdad de autonomía propia respecto a otros preceptos constitucionales que también operan como límite a las normas dentro del bloque de la constitucionalidad y respecto de otras técnicas metodológicas que con carácter general aplica el TC para controlar la legitimidad constitucional de las leyes. Esta técnica autónoma y estandarizada sólo opera con carácter exclusivo y propio en aquellos casos en los que se enjuicia el respeto constitucional de una clasificación jurídica que pudiera ser contraria a la igualdad en cualquiera de sus manifestaciones.

Aunque se haya establecido la STC 200/2001 como marca temporal, la estandarización no es fruto de una única resolución del TC, sino que es el producto de un largo proceso de transformación evolutiva, dinámica y versátil de los componentes del juicio, cuyo cambio se ha ido conformando a través de la actividad continua del TC en los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad y que, probablemente, todavía no haya terminado. La transformación se puede sintetizar en la acotación del significado material y de la concepción de los componentes del juicio, unida a la formulación de los presupuestos fácticos de aplicación. Todo ello ha contribuido a normalizar una pauta de actuación, un modelo aplicativo, que denominaremos “juicio de igualdad”, en el que se aplican de forma ordenada y sucesiva los componentes del juicio que se han ido configurando como idóneos para determinar la admisibilidad constitucional de las diferencias legislativas.

Los componentes del modelo aplicativo del juicio de igualdad se ordenan en tres fases:

Una *primera fase inicial*, previa al juicio propiamente dicho, que consiste en constatar la *comparabilidad de las posiciones jurídicas contrapuestas*. Esta primera fase del juicio de igualdad es una premisa ineludible y necesaria para iniciar el examen de la constitucionalidad de las normas conforme a la igualdad. Consiste en la realización de las siguientes acciones: 1) La comprobación de que la norma cuestionada introduzca directa o indirectamente una diferencia entre personas o grupos de personas. 2) La determinación del elemento diferenciador o parámetro de comparación, es decir, el criterio en base al cual el legislador establece la

diferencia. 3) La constatación de que las situaciones jurídicas objetivas que se comparan sean homogéneas o equiparables. La idoneidad del término de comparación se determina discrecionalmente por el TC teniendo en cuenta la regulación preexistente y la naturaleza de las posiciones jurídicas que se comparan, así como el contexto normativo y la realidad social del momento en que las normas han de ser aplicadas.

Una vez constatada la existencia de una relación de comparabilidad entre dos posiciones jurídicas, comienza el juicio de igualdad en sentido estricto por parte del TC. El juicio de igualdad del TC se estructura en dos fases sucesivas que aparecen citadas en la práctica totalidad las resoluciones del TC sobre tratamiento jurídico diferente: la justificación objetiva y razonable de la diferencia (i) y la aplicación de la proporcionalidad en sede constitucional (ii).

i) La *justificación objetiva y razonable* es uno de los componentes que más ha evolucionado a lo largo del tiempo, pues se ha utilizado durante muchos años como una categoría abierta que ha admitido diverso contenido. Su significado ha sido difícil de aprehender; no obstante, se ha podido establecer que, a partir de la estandarización del juicio, esta fase consiste en determinar que el elemento de diferenciación sea objetivo, relevante desde una perspectiva jurídica y razonable. La *objetividad* implica la existencia de una causa justificativa neutra o imparcial al margen de las apreciaciones subjetivas de las partes involucradas en el proceso; la *relevancia* se concreta en la trascendencia de las consecuencias que desde una perspectiva jurídica tiene la aplicación del elemento diferenciador; y, por último, la exigencia de *razonable* se reconduce a la realización del control de *razonabilidad*, es decir, a determinar la adecuación, idoneidad o congruencia entre la medida diferenciadora y la finalidad para la cual ésta se estableció. Así las cosas, esta fase incluye también la determinación de la finalidad legítima (racionalidad) pretendida por el legislador e identificada de forma explícita o implícita con un bien constitucionalmente protegido. El examen de *racionalidad* de la medida diferenciadora incluye por tanto dos actividades sucesivas: Primera, la determinación de la finalidad perseguida por el legislador con la medida; y, segunda, la determinación del fundamento constitucional en que se apoya el objetivo de la diferenciación.

ii) La siguiente fase del modelo aplicativo del juicio de igualdad es el juicio de *proporcionalidad* en fase constitucional, que coincide sustancialmente, aunque no exactamente con el principio de proporcionalidad enunciado por la jurisprudencia y dogmática alemana. La razonabilidad de la fase de justificación

de la diferencia se solapa y superpone con la razonabilidad del examen de proporcionalidad, entendido éste en el sentido amplio de su formulación dogmática. Por tanto, la razonabilidad sería un componente concurrente entre la primera fase de justificación objetiva de la diferencia y la segunda fase de la proporcionalidad en sede constitucional entendida en sentido amplio. Dejando al margen la razonabilidad y centrándonos en la proporcionalidad en sentido estricto, el elemento central a nivel aplicativo de esta fase se concreta, básicamente en comprobar la proporcionalidad de los efectos que acarrea la diferencia (las consecuencias jurídicas de la diferencia no deben ser desmedidas, provocando resultados excesivamente gravosos que generen mayores perjuicios que beneficios); y, también, en llevar a cabo la ponderación de bienes constitucionalmente protegidos en los supuestos en los que tales efectos conllevan el sacrificio de uno de ellos, hecho que se produce cuando entra en juego otro derecho fundamental. En resumidas cuentas, la incorporación que hace el TC de la proporcionalidad en el juicio de igualdad goza de su propia esencia, al presentar singularidades propias que difieren de su formulación doctrinal. Estas singularidades se concretan en los siguientes postulados: 1) el componente principal es la verificación del impacto jurídico que provoca la diferencia, no la ponderación de bienes constitucionales en sí misma, lo que significa que la fase de necesidad y la fase de proporcionalidad en sentido estricto, se suceden sin solución de continuidad, superponiéndose. 2) La ponderación no siempre se aplica de una forma evidente y explícita; sino sólo si otro bien constitucionalmente protegido y amparado en un derecho fundamental se confronta con la dimensión real de la igualdad que introduce una diferencia (casos conflictivos). 3) En el resto de los casos, lo que se aprecia es el examen sobre la proporcionalidad de las consecuencias jurídicas de la diferencia y su grado de admisibilidad; sin embargo, a pesar de que esto es lo que se evidencia, lo que subyace es un juicio de ponderación entre la igualdad y el principio democrático, que es el que legitima la acción del legislador que introduce las diferencias.

- II. El modelo aplicativo presenta diferencias sustanciales cuando se trata de aplicar la cláusula general de igualdad y la cláusula de discriminación.

Desde el año 1987 la prohibición de discriminación por algunas de las causas previstas en el art. 14 CE es una prohibición relativa, que admite la posibilidad de diferenciar por estas causas siempre que se rompa la presunción

de inconstitucionalidad de este tipo de discriminaciones. Antes de ello, cualquier distinción legislativa basada en estas causas estaba absolutamente prohibida.

El modelo aplicativo en estos casos parte de una presunción de ilegitimidad constitucional que invierte y refuerza la carga probatoria del proceso y que limita las posibilidades de diferenciación a una concreta finalidad legítima: la parificación en derechos del colectivo discriminado respecto a la posición jurídica enfrentada (art. 9.2 CE). Las notas que definen el modelo aplicativo respecto al esquema de la cláusula general de la igualdad inciden, entonces, tanto en el mayor rigor de la justificación objetiva de la diferencia, acotando la razonabilidad en base a un fin específico, como en el examen de la proporcionalidad, que deviene más estricto.

En la fase inicial del juicio, el TC procede a comprobar si la norma cuestionada o recurrida introduce una diferencia directa o indirecta, a acotar el elemento diferenciador en alguna de las categorías subsumibles en el segundo inciso del art. 14 CE y a constatar que efectivamente existen dos posiciones jurídicas comparables: el colectivo posiblemente discriminado y el resto de la sociedad. De la propia naturaleza de los casos se deduce que la relación de comparabilidad se construye enfrentando al colectivo o grupo perjudicado con el resto de la sociedad o con el conjunto de personas no pertenecientes al colectivo.

En la fase de la justificación objetiva y razonable de la diferencia, se parte de la “irrazonabilidad” de la medida, considerando que, en principio, no existe motivo ni razón que justifique diferenciar por estas causas. Corresponde a la parte defensora de la constitucionalidad demostrar que existe un fin legítimo y que la medida introducida es adecuada al logro de ese fin legítimo. El fin legítimo no puede ser cualquiera, sino que necesariamente debe ser la equiparación, parificación, compensación o igualación del colectivo discriminado respecto al resto de la sociedad. En otras palabras, debe ser el mandato de promoción de la igualdad a los poderes públicos del art. 9.2 CE. Sólo si el fin de la diferencia es el logro de la igualdad material o real se podrá justificar la razonabilidad de la diferencia de forma excepcional.

En la fase de proporcionalidad, se realiza un escrutinio muy estricto sobre los efectos que provoca la diferencia, dando por sentado la fractura del art. 14 CE y focalizando el examen en las consecuencias jurídicas que provoca la clasificación normativa discriminatoria. Si la medida es apta para el logro de la parificación, el examen de proporcionalidad va a arrojar un resultado positivo,

siempre que: Primero, no existan otras medidas alternativas menos gravosas en los términos apuntados en el juicio general de igualdad; y, segundo, no se sacrifiquen de forma excluyente otros bienes constitucionales protegidos. Es decir, no se produzca una restricción absoluta de un derecho subjetivo para un colectivo de personas.

- III. El modelo aplicativo presenta especialidades en las modalidades específicas de igualdad o ámbitos materiales concretos de aplicación de la igualdad.

La igualdad como parámetro de control de la constitucionalidad modula la actividad legislativa determinando el grado de interferencia tolerable de la ley en otros bienes constitucionalmente protegidos. Esta función de la igualdad como límite al poder legislativo deriva de su carácter relacional y encuentra una notable proyección en las manifestaciones específicas de la igualdad reguladas en el propio texto de la CE en relación con ámbitos materiales concretos: igualdad tributaria, igualdad en el acceso a los cargos públicos, igualdad en la tutela judicial efectiva, igualdad territorial, igualdad en conjunción con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos e igualdad en relación con el control de las leyes singulares.

En la mayoría de los casos en los que se recurre la constitucionalidad de una de estas manifestaciones concretas de igualdad se alega la posible conculcación del art. 14 CE en conexión con el precepto de la CE que la especifica. En esta casuística, lo habitual durante la década de los ochenta era aplicar el control de la constitucionalidad en base al contenido del precepto constitucional que recogía la manifestación específica de la igualdad, delimitado por el TC al margen del “juicio de igualdad” o de los componentes del juicio que de una u otra forma aplicaba en ese período. El TC resolvía las dudas de constitucionalidad que se le planteaban en base a otros métodos a partir del propio contenido constitucional de los preceptos. Sin embargo, esto cambia en la década de los noventa.

A partir del año 1993 se detecta que los componentes del juicio de igualdad se empiezan a aplicar a los casos de tutela judicial efectiva (art. 24.2 CE) y a los casos relativos al ejercicio de las condiciones básicas del Estado en las competencias exclusivas de éste (arts. 139.1 y 149.1.1 CE). A partir de la tercera década de actividad del TC vemos que el fenómeno avanza y que poco a poco el

juicio de igualdad se extiende a otros ámbitos materiales de la igualdad: derecho transitorio, igualdad en la unidad de mercado, interdicción de la arbitrariedad y constitucionalidad de las leyes singulares; a la vez que se sigue aplicando en otros ámbitos donde, de una u otra forma, siempre ha operado, como es la igualdad tributaria o la igualdad en el acceso a los cargos públicos. La expansión del juicio de igualdad ha sido paulatina y paralela a la estandarización del modelo. Se puede afirmar que hoy en día el modelo aplicativo se utiliza no sólo cuando se parte del art. 14 CE como parámetro de control, sino también en aquellos casos en los que se enjuicia el respeto constitucional a una modalidad específica y concreta de igualdad.

Cada una de estas manifestaciones concretas de igualdad ha tenido su propia evolución y, en algunos de los casos han adquirido particularidades específicas en el modelo aplicativo de la igualdad, adaptando su contenido específico a las bases estructurales del juicio estándar de igualdad que se ha identificado como modelo aplicativo. En esta línea han tenido un especial desarrollo los casos de igualdad territorial y de igualdad en el control de las leyes singulares.

i) La *igualdad territorial* involucra y compromete al derecho de las Comunidades Autónomas en relación con los derechos de las personas en todo el territorio del Estado. Las Comunidades Autónomas no pueden ampararse en el art. 14 CE, ya que no son titulares del derecho subjetivo a la igualdad; tampoco pueden escudarse en el art. 149.1.1ª CE de forma autónoma, ya que éste, además de ser un título competencial, debe conectarse con las posiciones fundamentales de las personas en el territorio a través del art. 14 y del art. 139.1 CE para demandar una posible desigualdad en el territorio. Las Comunidades Autónomas no se relacionan entre sí a través del art. 14 CE, sino que entre ellas median otro tipo de relaciones que se pueden invocar por medio de los arts. 9.3 (interdicción de la arbitrariedad) y, llegado el caso, a través de los arts. 2, 138 y 156.1 CE (mandato de solidaridad interterritorial). La doctrina inicial partía de una concepción de igualdad que la distinguía de la uniformidad y que admitía las divergencias territoriales en el respeto a las condiciones básicas de igualdad. Partiendo de esta premisa, se obviaba la aplicación del juicio de igualdad o de cualesquiera de sus componentes. En el año 1991 comienza a aplicarse el juicio de igualdad y se rompe la presunción de no creación de estatus jurídicos diferentes entre las personas según el territorio si se respetaba el orden competencial. A partir de entonces, el modelo aplicativo del TC en el uso de los

art. 139.1 y 2 y 149.1.1^a CE como parámetro de control de constitucionalidad de la normación autonómica, sigue la siguiente pauta: 1) Constatación del respeto al orden constitucional en el desarrollo de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma. 2) Comprobación de la existencia de un tratamiento jurídico diferente concretado en la concurrencia de dos situaciones jurídicas contrapuestas equiparables y comparables. 3) Realización del examen de igualdad: racionalidad de la norma, razonabilidad y proporcionalidad, presentando mayor o menor incidencia cada uno de los componentes del juicio según la especificidad del caso concreto.

A partir del año 2017 encontramos la utilización del modelo aplicativo de la igualdad en el control de la constitucionalidad que aplica como rasero el art. 139.2 CE, relativo a *libertad de circulación de personas y bienes en el territorio español, normalmente en relación con la libertad de empresa* del art. 38 CE. Esta casuística relativa a la *unidad del mercado* y conectada con la igualdad territorial, se caracteriza por una aplicación del juicio de igualdad muy formal y reforzada por los elementos de juicio de la proporcionalidad. El modelo se sigue en todos aquellos casos en los que estamos ante problemas competenciales de constitucionalidad mediata, de donde se deriva una lesión al ejercicio de alguna actividad que afecta a la unidad de mercado en condiciones de igualdad, aplicándose en este caso como canon el art. 139.2 CE. La aplicación es tan reforzada que, incluso se menciona y se aplica el elemento de juicio necesidad desmarcado de la proporcionalidad en sentido estricto, lo cual no es muy habitual en el modelo aplicativo general de la igualdad. En síntesis, el art. 139.2 CE en relación con el art. 38 CE como canon de control de la constitucionalidad de las normas que desarrollan las competencias autonómicas, implementa el juicio de igualdad para garantizar la unidad de mercado y evitar las diferencias jurídicas no justificadas en el territorio en lo tocante a la circulación de bienes y servicios, respetando la distribución competencial y las condiciones básicas de igualdad y reforzando el juicio para garantizar la motivación de las decisiones de constitucionalidad.

ii) En el caso de las *leyes singulares*, la expansión del juicio de igualdad se produce a partir del año 2005 y, muy particularmente, en la última década de actividad del TC. En esta casuística hay que distinguir entre las *leyes singulares autoaplicativas* (se ejecutan por sí mismas sin necesidad de acción administrativa de ejecución) y las *no autoaplicativas* (necesitan algún acto administrativo de ejecución para producir sus efectos).

a) En las *autoaplicativas* el modelo aplicativo común se puede concretar a grandes rasgos en tres condicionantes limitativos. El primero de ellos es la objetividad de la singularidad de la ley, justificada en un contexto de excepcionalidad; el segundo límite es el principio de igualdad, donde el juicio de igualdad opera como el instrumento de justificación de la singularidad de la ley, o, en otras palabras, como la justificación del trato distinto para un supuesto no general o para unos destinatarios concretos; y, el tercer límite es el respeto al marco constitucional establecido conforme al derecho de acceso a la justicia y a los recursos del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, donde se produce la ponderación de intereses.

b) En las *leyes singulares no autoaplicativas*, el orden del primer y segundo límite se invierte. El juicio de igualdad se efectúa con todo el rigor como el primero de los límites que se exige para la superación del examen de constitucionalidad. La determinación de la objetividad de la situación singular y de su carácter extraordinario queda subsumida en el análisis de la racionalidad de la medida, esto es, en la fijación de la finalidad legítima que se persigue con la introducción legislativa de la excepción, dentro del juicio de igualdad. Finalmente, la proporcionalidad en sentido estricto se aplica en relación con el respeto del marco constitucional establecido conforme al derecho de acceso a la justicia. El canon de igualdad de las leyes no autoaplicativas se utiliza con independencia de que se alegue la conculcación del art. 14 CE o de alguna de sus manifestaciones específicas. Esto se explica porque la igualdad es consustancial a la admisibilidad del trato singular que dispensa la ley de caso o destinatario único.

En definitiva, la igualdad opera como parámetro central de las leyes singulares no autoaplicativas y coadyuvante en las autoaplicativas, donde el examen de la constitucionalidad se orquesta a partir de la tutela judicial efectiva. Igualdad y tutela judicial no interactúan como parte de un mismo “juicio de igualdad”. Estamos ante un análisis separado con propósitos constitucionales diversos. El examen de igualdad se dirige a justificar la excepcionalidad normativa; el de la tutela judicial efectiva, a garantizar el acceso a los recursos judiciales y la ejecución de sentencias.

iii) En lo que respecta a la *interdicción de la arbitrariedad*, el juicio de igualdad que interactúa con el art. 9.3 CE se estructura en las siguientes fases evaluativas: En primer lugar, la determinación del fundamento racional, que suele ser coincidente con objetivos de política económica y fiscal. En segundo

lugar, la constatación de que no existe una discriminación en la medida legislativa que se examina. Para ello el TC aplica el juicio de igualdad determinando la adecuación de la medida al fin y examinando los efectos sobre la base de la posible violación de otros bienes constitucionalmente protegidos. Si se conculcaran otros bienes estaríamos ante una arbitrariedad por discriminación. De no violentarse, la medida examinada estaría justificada y no sería arbitraria ni discriminatoria. El juicio del art. 9.3 CE, a diferencia del juicio del art. 14 CE, se presenta notoriamente simplificado: no incluye la necesidad de la norma ni su carácter imprescindible y obvia la proporcionalidad en sentido estricto, salvo que haya de pronunciarse sobre la lesión de otros bienes constitucionales como consecuencia de la acción presuntamente arbitraria. En la mayoría de los casos se salda en una constatación de la racionalidad intrínseca de la norma, que apoya la presunción de constitucionalidad sobre las actuaciones discrecionales de los poderes públicos.

iv) Dentro de los ámbitos materiales específicos de la igualdad, *la igualdad en el proceso* también presenta algunas particularidades, incorporando el juicio de igualdad a partir de 1992. En estos casos la igualdad pasa a ocupar un lugar central en el examen de constitucionalidad de las normas que introducen diferencias en el ámbito del proceso, desplazando el examen de la posible lesión de la tutela judicial efectiva a la fase final del juicio de igualdad, es decir, a la fase final de proporcionalidad en sentido estricto, donde pondera la lesión de la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) en relación con la diferencia normativa introducida por el legislador.

v) Igual ocurre en el caso de la *igualdad en el acceso a los cargos públicos*, casuística que ha aplicado el modelo del juicio de igualdad, con la única particularidad de analizar la posible lesión del núcleo esencial del art. 23.2 CE en la fase final de ponderación o proporcionalidad en sentido estricto. De modo que, aplicados los primeros componentes del juicio de igualdad, si se constata el sacrificio de algunas de las facultades inherentes al núcleo duro del art. 23.2 CE, según la doctrina del TC, la medida analizada es constitucional; si se comprueba que el haz de facultades descritas por el TC como propias del ejercicio del derecho de acceso, permanencia y ejercicio de los cargos públicos, no se altera o sacrifica, la medida es proporcionada y, por tanto, constitucional. En definitiva, se aplica el juicio de igualdad sin alteraciones significativas.

vi) En cuanto a la *igualdad tributaria*, en la que se aplica como canon de control de la constitucionalidad el art. 31.1 CE en relación con el art. 14 CE, desde

los inicios de la actividad del TC se ha venido aplicando el juicio de igualdad sin más particularidad que tener en cuenta el contexto normativo en que la diferencia ha de ser aplicada, esto es, el propio del derecho financiero y tributario.

vii) Por último, el juicio de igualdad se ha aplicado también en algún caso aislado sobre *regímenes transitorios de una misma norma* que ha provocado consecuencias jurídicas diversas en supuestos de hecho homogéneos y que no era posible resolver sobre las reglas generales de aplicabilidad sucesiva del derecho en el tiempo. En esta reducida casuística no se aprecian particularidades específicas sobre la base del modelo aplicativo del juicio de igualdad.

Respecto a la concepción de la igualdad que aplica el TC, se han establecido las siguientes tesis:

- I. El art. 14 CE comprende tanto una concepción formal como una concepción material la igualdad.

No existe una neta separación entre al art. 14 CE como igualdad formal y el art. 9.2 CE como igualdad material. El TC ha integrado la concepción de igualdad material en el art. 14 CE, de modo que este precepto comprende ambas dimensiones de la igualdad.

La doctrina tradicionalmente ha distinguido entre la igualdad formal del art. 14 CE y la igualdad material, contemplada como mandato a los poderes públicos en el art. 9.2 CE. El propio TC establece esta distinción en su jurisprudencia inicial a la hora de caracterizar a la igualdad. Podría haber mantenido esta distinción utilizando ambos preceptos como parámetros de la constitucionalidad en el examen de igualdad y quizá entonces tendríamos modelos aplicativos diferentes y otras consecuencias sobre la concepción de la igualdad. Sin embargo, sucede que el TC ha reconducido la concepción material de la igualdad al art. 14 CE, empleando sólo este art. 14 del texto fundamental como canon de constitucionalidad para juzgar la igualdad en general, sea en su dimensión formal o sea en su dimensión material. El art. 9.2 CE, en cambio, desempeña el papel de ser la finalidad última que justifica la diferencia y la quiebra de la igualdad formal en beneficio de la igualdad material. El uso del art. 9.2 CE como canon de constitucionalidad es meramente anecdótico y más propio de tutelas de amparo ante actos del poder ejecutivo o de la Administración que del control de la constitucionalidad.

En definitiva, el TC ha interpretado de forma amplia e inclusiva el art. 14 CE, superando la concepción liberal y la dimensión formal de la igualdad ante la ley al admitir el tratamiento jurídico diferente como parte de su contenido. De esta forma, el art. 14 CE integra la concepción material de la igualdad positivizada como mandato a los poderes públicos en el art. 9.2 CE.

- II. El art. 14 CE tiene un doble contenido: la cláusula general de igualdad, que admite el tratamiento jurídico diferente justificado y proporcionado, sobre el que existe una presunción de constitucionalidad; y, la prohibición de discriminación, que sólo admite el tratamiento justificado diferente de forma excepcional y sobre el que pesa una presunción de inconstitucionalidad.

El análisis jurisprudencial realizado tanto desde una perspectiva integral (que incluye todos los elementos que conforman las dimensiones formal y material de la igualdad), como desde una perspectiva evolutiva (que tiene en cuenta la transformación y evolución a lo largo del tiempo de todos esos elementos que la configuran) permite afirmar que la igualdad tiene un doble contenido:

- i) La cláusula general de igualdad, que admite el tratamiento jurídico diferente justificado y proporcionado, sobre el que existe una presunción de constitucionalidad.

En *sentido positivo*, la cláusula general de igualdad incluye la dimensión de la igualdad como derecho fundamental o derecho público subjetivo, oponible frente a los poderes públicos y como principio o garantía institucional que actúa como límite a estos mismos poderes. Por tanto, el art. 14 CE implica un límite a los poderes públicos – y, particularmente al legislativo cuya función es elaborar y aprobar las leyes – que tienen la obligación de otorgar un trato jurídico idéntico a aquellos supuestos de hecho que sean iguales. Así como también la posibilidad de introducir diferencias jurídicas directas o indirectas, siempre que la diferencia sea “fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados y cuyas consecuencias no resulten desproporcionadas”. Es decir, que la igualdad implica el tratamiento igual, pero también el tratamiento diferente proporcionado y justificado en el logro de un fin legítimo constitucionalmente protegido. A este tratamiento jurídico justificado y proporcionado que forma parte de la igualdad es a lo que llamamos diferencia

legítima. La justificación de la diferencia para determinar si es legítima se mide a través del juicio de igualdad cuyo modelo aplicativo hemos definido en líneas anteriores. En el caso de la cláusula general de igualdad, que no incluye como criterios de diferenciación ninguna de las categorías sospechosas de discriminación del segundo inciso del art. 14 CE, existe una presunción de constitucionalidad en la actuación del legislador.

Concluimos también que el hecho de que la diferencia legítima sea admitida como parte del contenido de la igualdad, no significa que exista un derecho a la igualación de las regulaciones diferentes y un derecho a la diferenciación cuando la ley no distinga entre colectivos o grupos de personas. En esta cuestión el TC se ha mostrado tajante e inflexible en su negativa a admitir esa suerte de “derecho a la diferencia”. Por tanto, *en sentido negativo* hay que excluir del contenido de la cláusula general de la igualdad:

1º) El derecho a igualar dos situaciones jurídicamente desiguales con carácter preexistente, es decir que estaban ya reguladas como supuestos de hecho distintos en la legislación previa. Esto, con la cautela debida que merece el respeto al cambio de precedente y la posibilidad de cambios legislativos para adaptar las normas a la realidad del tiempo en que han de ser aplicadas.

2º) El derecho a desigualar dos situaciones consideradas iguales por el legislador. Respecto al derecho a diferenciar dos situaciones consideradas iguales por el legislador, o, lo que es lo mismo, respecto a la posible discriminación por indiferenciación, queda tajantemente excluida del contenido del derecho a la igualdad, sin que en este punto encontremos argumento ni motivación alguna más allá de la mera negación reiterativa a considerar que se pueda producir desigualdad por “exceso de igualdad”. El TC admite que la igualdad del art. 14 CE autoriza al legislador, según su criterio (que se presume respetuoso con la CE), a introducir diferencias legítimas que obedezcan a razones de justicia y corrección de desigualdades estructurales; pero concluimos que entiende que la diferencia no es una obligación de los estados exigible por las personas.

ii) La prohibición de discriminación, que sólo admite el tratamiento justificado diferente de forma excepcional si se desvirtúa la presunción de inconstitucionalidad que pesa sobre este tipo de diferenciaciones.

El segundo enunciado del art. 14 CE proscribire la discriminación constituyendo un mandato a los poderes públicos para no discriminar a las personas ni a los grupos en los que se integran. Forma parte del contenido

esencial de la igualdad y se constituye en cláusula propia según la clasificación operada por el TC a partir de el año 2001. El mandato de prohibición de discriminación no es una especificación de la igualdad ni una gradación de ésta, sino una cualificación agravada de la vulneración de la igualdad que sólo excepcionalmente puede admitirse. La discriminación por cualquier motivo y, más especialmente, si concurre como consecuencia de alguna de las categorías específicas citadas en el art. 14 CE, es absolutamente despreciable para el estado de derecho y para la igualdad. Por ello, este mandato impela a los poderes públicos y particularmente al legislativo a la hora de elaborar las leyes a no establecer diferencias discriminatorias de unas personas sobre otras. La admisibilidad de la diferencia a partir de alguna de las circunstancias citadas en el art. 14 CE sólo se admite de forma “excepcional”. Por tanto, estas diferencias legítimas constituyen *excepciones al principio de igualdad*. La principal razón que sustenta este argumento es el hecho de que no se admite nunca ninguna discriminación por estas causas que no responda a un objetivo concreto: la parificación entre colectivos de personas. Es decir, si otras desigualdades se admiten superando un juicio que puede hacer descansar la finalidad en cualquier bien constitucionalmente protegido, en este caso tiene que ser necesariamente una finalidad parificadora, de compensación, de igualación o de equiparación de grupos de personas. Lo contrario no justificaría la diferencia y conllevaría una declaración de inconstitucionalidad.

III. La igualdad material como objetivo de las diferencias jurídicas prevalece sobre la presunción de inconstitucionalidad de la distinción.

Al igual que en el contenido esencial de la igualdad se integra la “diferencia legítima”, en la prohibición de discriminación también se incluye la “diferencia discriminatoria legítima” o “discriminación por diferenciación legítima”, utilizando en sentido contrario la propia terminología del TC. Sin embargo, la integración en el contenido no se produce al mismo nivel.

Si la diferencia legítima es plenamente admisible concurriendo la racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida que establece la diferencia; *la discriminación es sólo excepcionalmente admisible*, partiendo de una *presunción de irrazonabilidad* (es decir, de una presunción de inconstitucionalidad), que hay que desvirtuar por quien sostenga la legitimidad constitucional de la discriminación. Y esta presunción sólo quiebra a partir de la constatación de un propósito de

igualdad real y efectiva que pretenda la equiparación o parificación entre grupos de personas (art. 9.2 CE).

En conclusión, sólo la igualdad material tiene la fuerza y la funcionalidad de justificar una discriminación por alguna de las causas contempladas en el inciso final del art. 14 CE y, consecuentemente, de romper la presunción de inconstitucionalidad.

CONCLUSIONI

Gli obiettivi principali di questa ricerca erano di rispondere a due domande: una, *in che* modo il TC applica l'uguaglianza? e, secondo, *quale* concetto di uguaglianza si applica? La prima, relativa a quello che è il modello applicativo dell'uguaglianza come canone di costituzionalità, fa riferimento al modo in cui il TC applica l'uguaglianza nei processi di controllo di costituzionalità. La seconda, di natura materiale, ha cercato di fondare la concezione di uguaglianza applicata dal TC sulla base dello studio evolutivo della sua giurisprudenza e dei possibili mutamenti che tale concezione ha subito dall'inizio dell'attività della Corte, all'inizio degli anni '90 Anni Ottanta, fino alla fine dell'anno 2019.

Dall'analisi giurisprudenziale svolta si traggono conclusioni che consentono di rispondere ai due quesiti di partenza dell'indagine: qual è il modello applicativo di uguaglianza e quale concezione di uguaglianza emerge dalla sua applicazione nelle sentenze del TC sui processi di controllo di costituzionalità. Seguendo questo stesso ordine logico, le conclusioni verranno presentate in due blocchi successivi: il primo, relativo al modello applicativo; e, la seconda, alla concezione dell'uguaglianza.

All'interno del modello applicativo, le tesi che supportano questo lavoro sono le seguenti:

- I. Esiste un modello di uguaglianza riconoscibile, indipendente, coerente e continuo da parte del TC sin dagli anni '90.

Durante il primo decennio e gran parte del secondo, non si può affermare l'esistenza di un modello applicativo definito, ma piuttosto un'applicazione fluttuante di tecniche prive di un metodo specifico. Oggetto di studio durante i primi anni di attività del TC è stato un insieme di delibere che hanno riunito tecniche di diritto comparato, sperimentate e perfino innovate, estrapolando le qualità di ragionevolezza o i requisiti di giustificazione oggettiva per conformarle al nostro ordinamento e le nostre priorità di politica sociale. Le linee generali di applicazione dell'uguaglianza da parte del TC si sono rivelate vaghe ed è stato difficile discernere tra le divagazioni e i tentativi della Corte; tuttavia,

le azioni del TC sono state via via smarcate in un modello di azione che mostra un certo modello applicativo del giudizio di uguaglianza.

La trasformazione nella dottrina del TC è stata graduale e progressiva. I cambiamenti, alcuni sottili e solo confermati dal passare del tempo, altri evidenti, sono stati prodotti attraverso linee evolutive versatili alla complessità e singolarità dei casi esaminati. Lentamente ma gradualmente, le varie componenti della sperimentazione hanno acquisito importanza e significato, delimitando il concetto di queste componenti e le loro premesse applicative. A poco a poco si sono delineati i contorni di una "procedura" di azione più o meno ordinata. Cioè un modello che nasce dalla combinazione di una serie di componenti strutturate in una certa sequenza. Questa sequenza presenta varietà applicative in funzione delle specifiche manifestazioni di uguaglianza che entrano in gioco e in funzione dei criteri di differenziazione utilizzati dal legislatore.

Il modello applicativo di uguaglianza al controllo di costituzionalità delle norme ha preso le distanze dall'esame ordinario di costituzionalità fondato sul contenuto essenziale dei diritti. Le tecniche incorporate del diritto comparato: razionalità, ragionevolezza, proporzionalità e rilevanza giuridica, nonché accomodamento o concordanza dei diritti, sono state affinate e adeguate alle esigenze e alle singolarità del controllo costituzionale dell'eguaglianza. La proporzionalità come tecnica strutturata per risolvere i conflitti tra diritti fondamentali e limitare l'ingerenza nell'azione delle autorità pubbliche ha assunto una propria individualità quando il bene costituzionalmente sacrificato è l'eguaglianza formale o il principio democratico su cui si fonda l'azione del legislatore. al fine di raggiungere l'uguaglianza materiale nel godimento dei diritti, delle libertà e delle opportunità. Per stabilire se una classificazione legislativa sia proporzionale (e quindi costituzionale), sono state rilevate particolarità nell'applicazione del principio di proporzionalità che vanno oltre la struttura dogmatica del principio di proporzionalità tedesco. Tra questi, la ragionevolezza e il peso che, in termini di elementi chiave, svolgono ruoli diversi e presentano ambiti e significati diversi nell'attuazione del metodo di controllo costituzionale dell'uguaglianza.

Il modello applicativo è riconoscibile e applicato in modo coerente e continuativo dalla metà degli anni Novanta. Tuttavia, non sarà fino all'anno 2001, con la STC 200/2001 del 4 ottobre (questione interna di incostituzionalità 2992/1999) quando fisseremo la tappa temporanea della standardizzazione del processo di uguaglianza. Per standardizzazione si intende il processo in virtù del

quale il TC adegua l'applicazione dell'eguaglianza come parametro di costituzionalità a un modello o tipo comune, dotando il giudizio costituzionale di eguaglianza della propria autonomia rispetto ad altri precetti costituzionali che operano anche come limite alle norme all'interno del blocco di costituzionalità e rispetto ad altre tecniche metodologiche che il TC applica generalmente per controllare la legittimità costituzionale delle leggi. Questa tecnica autonoma e standardizzata opera con il suo carattere di esclusività solo nei casi in cui sia perseguito il rispetto costituzionale di una qualificazione giuridica che potrebbe essere contraria all'eguaglianza in qualsiasi sua manifestazione.

Sebbene la STC 200/2001 sia stata istituita come marchio provvisorio, la standardizzazione non è il risultato di un'unica delibera del TC, ma è il prodotto di un lungo processo di trasformazione evolutiva, dinamica e versatile delle componenti del processo, il cui cambiamento è stato plasmato attraverso la continua attività del TC in ricorsi e questioni di incostituzionalità e che, probabilmente, non è ancora finita. La trasformazione può essere sintetizzata nella delimitazione del significato materiale e nella concezione delle componenti del processo, unitamente alla formulazione dei presupposti fattuali di applicazione. Tutto ciò ha contribuito a normalizzare un modello di azione, un modello applicativo, che chiameremo "processo di uguaglianza", in cui le componenti del giudizio che sono state configurate come idonee a determinare l'ammissibilità costituzionale delle cause sono applicate in modo ordinato e divergenze legislative.

Le componenti del modello applicativo del giudizio di uguaglianza sono organizzate in tre fasi:

Una prima *fase iniziale*, antecedente al giudizio stesso, che consiste nella verifica della *comparabilità delle opposte posizioni giuridiche*. Questa prima fase del processo di uguaglianza è premessa imprescindibile e necessaria per avviare l'esame di costituzionalità delle norme secondo uguaglianza. Consiste nel compiere le seguenti azioni: 1) Verifica che la norma contestata introduca, direttamente o indirettamente, una differenza tra persone o gruppi di persone. 2) La determinazione dell'elemento differenziante o parametro di confronto, ovvero il criterio in base al quale il legislatore stabilisce la differenza. 3) La verifica che le situazioni giuridiche oggettive oggetto di confronto siano omogenee o comparabili. L'adeguatezza del termine di raffronto è determinata a discrezione del TC, tenuto conto della normativa preesistente e della natura delle posizioni

giuridiche oggetto di raffronto, nonché del contesto normativo e della realtà sociale del momento in cui il le regole devono essere applicate.

Verificata l'esistenza di un rapporto di comparabilità tra due posizioni giuridiche, inizia il processo di uguaglianza in senso stretto da parte del TC. Il processo di eguaglianza del TC si struttura in due fasi successive che sono citate praticamente in tutte le delibere del TC sul diverso trattamento giuridico: la giustificazione oggettiva e ragionevole della differenza (i) e l'applicazione della proporzionalità nella giurisdizione costituzionale (ii).

i) *La giustificazione oggettiva e ragionevole* è una delle componenti che si è evoluta di più nel tempo, poiché è stata utilizzata per molti anni come una categoria aperta che ha ammesso contenuti diversi. Il suo significato è stato difficile da afferrare; tuttavia, è stato stabilito che, sulla base della standardizzazione del processo, questa fase consiste nel determinare che l'elemento di differenziazione è oggettivo, rilevante dal punto di vista giuridico e ragionevole. L'obiettività implica l'esistenza di una causa giustificativa neutra o imparziale al di fuori delle valutazioni soggettive delle parti coinvolte nel processo; la rilevanza è specificata nella trascendenza delle conseguenze che l'applicazione dell'elemento differenziante ha dal punto di vista giuridico; e, infine, il requisito della ragionevolezza è reindirizzato all'effettuazione del controllo di ragionevolezza, ossia alla determinazione dell'adeguatezza, congruità o congruenza tra la misura differenziante e la finalità per la quale è stata stabilita. In questa fase rientra quindi anche la determinazione della finalità legittima (razionalità) voluta dal legislatore ed individuata esplicitamente o implicitamente con un bene costituzionalmente tutelato. L'esame della razionalità del provvedimento differenziativo prevede quindi due attività successive: in primo luogo, la determinazione della finalità perseguita dal legislatore con il provvedimento; e, in secondo luogo, la determinazione del fondamento costituzionale su cui si fonda l'obiettivo di differenziazione.

ii) La fase successiva del modello applicativo del processo di uguaglianza è il processo di *proporzionalità nella fase costituzionale*, che coincide sostanzialmente, anche se non esattamente, con il principio di proporzionalità enunciato dalla giurisprudenza e dalla dogmatica tedesca. La ragionevolezza della fase di giustificazione della differenza si sovrappone e si sovrappone alla ragionevolezza del test di proporzionalità, inteso nel senso ampio della sua formulazione dogmatica. Pertanto, la ragionevolezza sarebbe una componente concomitante tra la prima fase di giustificazione oggettiva della differenza e la

seconda fase di proporzionalità costituzionale intesa in senso lato. Tralasciando la ragionevolezza e puntando sulla proporzionalità in senso stretto, l'elemento centrale a livello applicativo di questa fase è sostanzialmente quello di verificare la proporzionalità degli effetti che la differenza comporta (le conseguenze giuridiche della differenza non devono essere eccessive, causando risultati che generano più danni che benefici); e, altresì, nell'effettuare la ponderazione dei beni costituzionalmente tutelati nei casi in cui tali effetti comportino il sacrificio di uno di essi, fatto che si verifica quando entra in gioco un altro diritto fondamentale. In breve, l'incorporazione che il TC fa della proporzionalità nel processo di uguaglianza gode di una propria essenza, presentando proprie singolarità che differiscono dalla sua formulazione dottrinale. Tali singolarità sono specificate nei seguenti postulati: 1) la componente principale è la verifica dell'impatto giuridico causato dalla differenza, non la ponderazione dei beni costituzionali in sé, il che significa che la fase di necessità e la fase di proporzionalità in senso rigorose, si susseguono senza soluzione di continuità, sovrapponendosi. 2) La ponderazione non è sempre applicata in modo ovvio ed esplicito; ma solo se un altro bene costituzionalmente tutelato e tutelato da un diritto fondamentale si confronta con la dimensione reale dell'eguaglianza che introduce una differenza (casi conflittuali). 3) Nel resto dei casi, si apprezza l'esame della proporzionalità delle conseguenze giuridiche della differenza e del suo grado di ammissibilità; tuttavia, nonostante questo sia ciò che è evidente, ciò che sta alla base è un giudizio ponderato tra l'eguaglianza e il principio democratico, che è ciò che legittima l'azione del legislatore che introduce le differenze.

- II. Il modello applicativo presenta differenze sostanziali quando si tratta di applicare la clausola generale di uguaglianza e la clausola di discriminazione.

Dal 1987 il divieto di discriminazione per alcune delle cause previsto dall'art. 14 CE è un divieto relativo, che ammette la possibilità di differenziare per questi motivi purché venga infranta la presunzione di incostituzionalità di questo tipo di discriminazione. Prima di allora era assolutamente vietata qualsiasi distinzione legislativa basata su queste cause.

Il modello applicativo in questi casi si basa su una presunzione di illegittimità costituzionale che inverte e rafforza l'onere della prova del processo e che limita le possibilità di differenziazione a uno specifico scopo legittimo: la

parificazione dei diritti del gruppo discriminato rispetto al situazione giuridica affrontata (art. 9.2 CE). Le note che definiscono il modello applicativo rispetto allo schema della clausola generale di eguaglianza incidono, poi, sia sul maggior rigore della giustificazione oggettiva della differenza, limitando la ragionevolezza sulla base di una specifica finalità, sia sull'esame della proporzionalità, che diventa più severo.

Nella fase iniziale del giudizio, il TC procede a verificare se la norma impugnata o impugnata introduca una differenza diretta o indiretta, per limitare l'elemento differenziativo in una qualsiasi delle categorie sussumibili nel secondo comma dell'art. 14 CE e di verificare che esistano effettivamente due posizioni giuridiche comparabili: il gruppo eventualmente discriminato e il resto della società. Dalla natura stessa dei casi si può dedurre che la relazione di comparabilità si costruisce contrapponendo il gruppo o il gruppo interessato al resto della società o al gruppo di persone che non appartengono al gruppo.

Nella fase della giustificazione oggettiva e ragionevole della differenza, il punto di partenza è l'"irragionevolezza" del provvedimento, considerato che, in linea di principio, non vi è alcun motivo o ragione che giustifichi la differenziazione per tali ragioni. Spetta al difensore di costituzionalità dimostrare che sussista uno scopo legittimo e che il provvedimento introdotto è idoneo a raggiungere tale scopo legittimo. Lo scopo legittimo non può essere uno qualsiasi, ma deve essere necessariamente l'equalizzazione, la parificazione, la compensazione o l'equalizzazione del gruppo discriminato rispetto al resto della società. In altre parole, dovrebbe essere il mandato di promuovere l'uguaglianza ai poteri pubblici dell'art. 9.2 CE. Solo se lo scopo della differenza è il raggiungimento dell'uguaglianza materiale o reale, la ragionevolezza della differenza può essere giustificata eccezionalmente.

Nella fase di proporzionalità viene svolto un severo scrutinio sugli effetti prodotti dalla differenza, dando per scontata la frattura dell'art. 14 CE e concentrando l'esame sulle conseguenze giuridiche provocate dalla qualificazione normativa discriminatoria. Se la misura è idonea a realizzare la parificazione, il test di proporzionalità darà esito positivo, a condizione che: in primo luogo, non vi siano altre misure alternative meno gravose nei termini indicati nel giudizio generale di uguaglianza; e, in secondo luogo, gli altri beni costituzionali tutelati non vengono sacrificati in modo esclusivo. Cioè, non vi è alcuna restrizione assoluta di un diritto soggettivo per un gruppo di persone.

- III. Il modello applicativo presenta specialità nelle modalità specifiche dell'uguaglianza o nelle aree materiali specifiche di applicazione dell'uguaglianza.

L'eguaglianza come parametro di controllo di costituzionalità modula l'attività legislativa determinando il grado di tollerabile ingerenza della legge in altri beni costituzionalmente tutelati. Tale funzione di eguaglianza come limite al potere legislativo deriva dalla sua natura relazionale e trova una notevole proiezione nelle specifiche manifestazioni di eguaglianza regolate nel testo della stessa CE in relazione a specifici ambiti materiali: parità fiscale, parità nell'accesso ai pubblici uffici, l'eguaglianza nella tutela giurisdizionale effettiva, l'eguaglianza territoriale, l'eguaglianza unitamente al principio di interdizione dell'arbitrarietà dei pubblici poteri e l'eguaglianza in relazione al controllo delle leggi singolari.

Nella maggior parte dei casi in cui si impugna la costituzionalità di una di queste specifiche manifestazioni di uguaglianza, la possibile violazione dell'art. 14 CE in connessione con il precetto della CE che lo specifica. In questa casistica, la consuetudine negli anni '80 è stata quella di applicare il controllo di costituzionalità fondato sul contenuto del precetto costituzionale che prevedeva la manifestazione specifica dell'eguaglianza, delimitata dal TC al di fuori del "giudizio di uguaglianza" o delle componenti del giudizio che in un modo o nell'altro si applicava in quel periodo. Il TC ha risolto i dubbi di costituzionalità sollevati sulla base di altre modalità dal contenuto costituzionale dei precetti. Tuttavia, questo è cambiato negli anni '90.

A partire dal 1993 si rileva che le componenti del giudizio di uguaglianza cominciano ad applicarsi ai casi di tutela giurisdizionale effettiva (art. 24.2 CE) e ai casi relativi all'esercizio delle condizioni fondamentali dello Stato nei suoi poteri esclusivi (artt. 139.1 e 149.1.1 CE). Dal terzo decennio di attività del TC vediamo che il fenomeno avanza e che a poco a poco il giudizio di uguaglianza si estende ad altre aree materiali di uguaglianza: diritto transitorio, uguaglianza nell'unità del mercato, divieto di arbitrarietà e costituzionalità del legislazione; Allo stesso tempo, continua ad essere applicato in altri ambiti in cui, in un modo o nell'altro, ha sempre operato, come la parità fiscale o la parità di accesso alle cariche pubbliche. L'allargamento del giudizio di uguaglianza è stato graduale e parallelo alla standardizzazione del modello. Si può affermare che oggi il modello applicativo è utilizzato non solo quando rientra nell'art. 14 CE come

parametro di controllo, ma anche nei casi in cui si persegue il rispetto costituzionale di una specifica e concreta modalità di uguaglianza.

Ognuna di queste specifiche manifestazioni di uguaglianza ha avuto una sua evoluzione e, in alcuni casi, ha acquisito specificità nel modello applicativo di uguaglianza, adattandone il contenuto specifico alle basi strutturali del giudizio standard di uguaglianza che è stato identificato come applicazione modello. In questa linea, hanno avuto uno sviluppo particolare i casi di uguaglianza territoriale e di uguaglianza nel controllo delle leggi singolari.

i) *L'eguaglianza territoriale* coinvolge e impegna il diritto delle Comunità Autonome in relazione ai diritti delle persone su tutto il territorio dello Stato. Le Comunità Autonome non possono avvalersi dell'art. 14 CE, in quanto non titolari del diritto soggettivo all'eguaglianza; né possono nascondersi dietro l'art. 149.1.1^a CE in modo autonomo, poiché questo, oltre ad essere un titolo di competenza, deve collegarsi con le posizioni fondamentali delle persone nel territorio attraverso l'art. 14 e art. 139.1 CE per rivendicare una possibile disuguaglianza nel territorio. Le Comunità Autonome non sono collegate tra loro dall'art. 14 CE, ma tra loro esistono altri tipi di rapporti che possono essere invocati attraverso gli artt. 9.3 (divieto di arbitrarietà) e, ove opportuno, agli artt. 2, 138 e 156.1 CE (mandato di solidarietà interterritoriale). La dottrina iniziale si basava su una concezione dell'eguaglianza che la distingueva dall'uniformità e che ammetteva divergenze territoriali rispetto alle condizioni fondamentali dell'eguaglianza. Partendo da questa premessa si è ovviata all'applicazione del giudizio di uguaglianza o di una qualsiasi delle sue componenti. Nel 1991 iniziò ad essere applicato il giudizio di uguaglianza e venne infranta la presunzione di non creazione di status giuridici diversi tra persone a seconda del territorio se fosse rispettato l'ordinamento giurisdizionale. Da quel momento in poi, il modello applicativo del TC in applicazione dell'art. 139.1 e 2 e 149.1.1^a CE quale parametro di controllo di costituzionalità del regolamento regionale, segue il seguente orientamento: 1) Conferma del rispetto dell'ordinamento costituzionale nello sviluppo dei poteri assunti dalla Comunità Autonoma. 2) Verifica dell'esistenza di un diverso trattamento giuridico concretizzatosi nel concorso di due situazioni giuridiche comparabili e comparabili conflittuali. 3) Esame di uguaglianza: razionalità della norma, ragionevolezza e proporzionalità, presentando maggiore o minore incidenza ciascuna delle componenti del giudizio a seconda della specificità del caso concreto.

Dal 2017 troviamo l'utilizzo del modello applicativo dell'eguaglianza nel controllo di costituzionalità che applica l'art. 139.2 CE, relativo alla libera circolazione delle persone e delle merci nel territorio spagnolo, normalmente in relazione alla libertà degli affari di cui all'art. 38 d.C. Questa casistica relativa all'unità del mercato e connessa all'eguaglianza territoriale, è caratterizzata da un'applicazione molto formale del giudizio di uguaglianza e rafforzata dagli elementi di giudizio di proporzionalità. Il modello è seguito in tutti quei casi in cui ci troviamo di fronte a problemi giurisdizionali di mediata costituzionalità, da cui deriva un pregiudizio all'esercizio di qualsiasi attività che leda l'unità del mercato in condizioni di parità, applicandosi in questo caso come canone l'art. 139.2 d.C. L'applicazione è talmente rafforzata che viene citato e applicato anche l'elemento del giudizio di necessità incontrollata di proporzionalità in senso stretto, che non è molto comune nel modello applicativo generale dell'uguaglianza. In breve, l'art. 139.2 CE in relazione all'art. 38 CE come canone di controllo della costituzionalità delle norme che sviluppano le competenze autonome, attua il giudizio di uguaglianza per garantire l'unità del mercato ed evitare ingiustificate divergenze giuridiche nel territorio circa la circolazione di beni e servizi, rispettando la distribuzione delle competenze e delle condizioni fondamentali di uguaglianza e rafforzando il giudizio a garanzia della motivazione delle decisioni di costituzionalità.

ii) Nel caso di *leggi singolari*, l'allargamento del giudizio di uguaglianza avviene a partire dall'anno 2005 e, in particolare, nell'ultimo decennio di attività del TC. In questa casistica, è necessario distinguere tra le *single leggi auto-applicate* (vengono eseguite da sole senza necessità di un'azione esecutiva amministrativa) e quelle *non auto-applicate* (hanno bisogno di un atto di esecuzione amministrativa per produrre i loro effetti).

a) Nelle *leggi auto-applicative*, il modello di applicazione comune può essere ampiamente specificato in tre condizioni limite. La prima è l'oggettività della singolarità del diritto, giustificata in un contesto di eccezionalità; il secondo limite è il principio di eguaglianza, ove il giudizio di eguaglianza opera come strumento per giustificare l'unicità del diritto, o, in altre parole, come giustificazione del diverso trattamento per un presupposto non generale o per specifici destinatari; e, il terzo limite è il rispetto dell'assetto costituzionale stabilito in coerenza con il diritto di accesso alla giustizia e le risorse del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva di cui all'art. 24.1 CE, dove avviene la ponderazione degli interessi.

b) Nelle *leggi singolari non auto-applicative*, l'ordine del primo e del secondo limite è invertito. Il giudizio di uguaglianza viene svolto rigorosamente come primo dei limiti richiesti per superare il test di costituzionalità. La determinazione dell'obiettività della situazione singolare e del suo carattere straordinario si sussume nell'analisi della razionalità del provvedimento, cioè nella determinazione dello scopo legittimo che si persegue con l'introduzione legislativa dell'eccezione, all'interno della sentenza di uguaglianza. Infine, viene applicata la proporzionalità in senso stretto in relazione al rispetto del quadro costituzionale stabilito nel rispetto del diritto di accesso alla giustizia. Il canone di uguaglianza delle leggi non autoapplicative è utilizzato indipendentemente dalla presunta violazione dell'art. 14 CE o qualsiasi sua specifica manifestazione. Ciò si spiega perché l'eguaglianza è consustanziale all'ammissibilità del trattamento singolare che la legge del singolo caso o destinatario dispensa.

In sintesi, l'eguaglianza opera come parametro centrale delle leggi singolari non autoapplicative e coadiuvante di quelle autoapplicanti, dove l'esame di costituzionalità è orchestrato sulla base di una tutela giurisdizionale effettiva. L'uguaglianza e la tutela giurisdizionale non interagiscono nell'ambito dello stesso "processo di uguaglianza". Siamo di fronte ad un'analisi separata con differenti finalità costituzionali. Il test di uguaglianza è volto a giustificare l'eccezionalità normativa; quella di una tutela giurisdizionale effettiva, per garantire l'accesso alle risorse giudiziarie e l'esecuzione delle sentenze.

iii) In merito al *divieto di arbitrarietà*, il giudizio di uguaglianza che interagisce con l'art. 9.3 CE si articola nelle seguenti fasi valutative: In primo luogo, la determinazione della base razionale, che solitamente coincide con gli obiettivi di politica economica e fiscale. In secondo luogo, la constatazione dell'assenza di discriminazione nell'atto legislativo in esame. Per questo il TC applica il giudizio di uguaglianza, determinando l'adeguatezza della misura allo scopo ed esaminando gli effetti fondati sulla possibile violazione di altri beni costituzionalmente tutelati. Se altri beni venissero violati, ci troveremmo di fronte all'arbitrarietà a causa della discriminazione. Se non violato, il provvedimento esaminato sarebbe giustificato e non sarebbe arbitrario o discriminatorio. La sentenza dell'art. 9.3 CE, a differenza del giudizio di cui all'art. 14 CE, si presenta notoriamente semplificato: non include la necessità della norma né la sua essenzialità e ovvia alla proporzionalità in senso stretto, a meno che non debba pronunciarsi sulla lesione di altri beni costituzionali a seguito dell'azione asseritamente arbitraria. Nella maggior parte dei casi, si traduce in

una constatazione di razionalità intrinseca della norma, che sostiene la presunzione di costituzionalità sugli atti discrezionali delle pubbliche autorità.

iv) All'interno delle specifiche sfere materiali dell'eguaglianza, *l'eguaglianza nel processo* presenta anche alcune peculiarità, recependo il giudizio di eguaglianza del 1992. In questi casi, l'eguaglianza arriva ad occupare un posto centrale nell'esame di costituzionalità delle norme che introducono differenze nell'ambito del processo, spostando l'esame del possibile pregiudizio della tutela giurisdizionale effettiva alla fase conclusiva del processo di uguaglianza, cioè alla fase conclusiva della proporzionalità in senso stretto, ove il pregiudizio della tutela giurisdizionale effettiva (art. 24 CE) in relazione alla differenza normativa introdotta dal legislatore.

v) Lo stesso avviene nel caso di *parità nell'accesso ai pubblici uffici*, casistica che ha applicato il modello del processo di eguaglianza, con la sola particolarità di analizzare il possibile pregiudizio al nucleo essenziale dell'art. 23.2 CE nella fase finale di ponderazione o proporzionalità in senso stretto. Quindi, applicando le prime componenti del processo di uguaglianza, se il sacrificio di alcuni dei poteri inerenti allo zoccolo duro dell'art. 23.2 CE, secondo la dottrina del TC, il provvedimento analizzato è costituzionale; se si accerta che il fascio di facoltà descritte dal TC come proprie all'esercizio del diritto di accesso, permanenza ed esercizio di pubblici uffici, non viene alterato o sacrificato, il provvedimento è proporzionato e, quindi, costituzionale. In breve, il giudizio di uguaglianza si applica senza significative alterazioni.

vi) In materia di *parità fiscale*, in cui l'art. 31.1 CE in relazione all'art. 14 CE, fin dall'inizio dell'attività del TC, il giudizio di uguaglianza è stato applicato senza alcuna particolarità se non quella di tenere conto del contesto normativo in cui la differenza deve applicarsi, cioè quello del diritto finanziario e tributario.

vii) Infine, il giudizio di uguaglianza è stato applicato in alcuni casi isolati anche a *regimi transitori della stessa norma* che ha determinato conseguenze giuridiche diverse in presupposti fattuali omogenei e che non è stato possibile deliberare sulle regole generali di successiva applicabilità della legge nel tempo. In questa casistica ridotta non si apprezzano particolarità specifiche in base al modello applicativo del giudizio di uguaglianza.

In merito alla concezione di uguaglianza applicata dal TC, sono state stabilite le seguenti tesi:

- I. L'art. 14 CE comprende sia una concezione formale che una concezione materiale dell'uguaglianza.

Non c'è una netta separazione tra l'art. 14 CE come uguaglianza formale e l'art. 9.2 CE come uguaglianza materiale. Il TC ha integrato la concezione dell'uguaglianza materiale nell'art. 14 d.C., in modo che questo precetto comprenda entrambe le dimensioni dell'eguaglianza.

La dottrina ha tradizionalmente distinto tra l'eguaglianza formale dell'art. 14 CE e l'uguaglianza materiale, contemplata come mandato alle pubbliche autorità dall'art. 9.2 CE. Lo stesso TC stabilisce questa distinzione nella sua giurisprudenza iniziale quando caratterizza l'uguaglianza. Avrebbe potuto mantenere questa distinzione utilizzando entrambi i precetti come parametri di costituzionalità nell'esame dell'eguaglianza e forse allora avremmo diversi modelli applicativi e altre conseguenze sulla concezione dell'eguaglianza. Tuttavia, accade che il TC abbia reindirizzato la concezione materiale dell'uguaglianza all'art. 14 CE, utilizzando solo questo art. 14 del testo fondamentale come canone di costituzionalità per giudicare l'eguaglianza in generale, sia nella sua dimensione formale sia nella sua dimensione materiale. L'art. 9.2 CE, invece, svolge il ruolo di essere il fine ultimo che giustifica la differenza e il fallimento dell'eguaglianza formale a vantaggio dell'eguaglianza materiale. L'uso dell'art. 9.2 CE come canone di costituzionalità è meramente anedddotico e più tipico di amparo tutele contro atti del potere esecutivo o dell'Amministrazione che non di controllo di costituzionalità.

In sintesi, il TC ha interpretato in modo ampio ed inclusivo l'art. 14 CE, superando la concezione liberale e la dimensione formale dell'eguaglianza davanti alla legge ammettendo il diverso trattamento giuridico come parte del suo contenuto. In questa forma, l'art. 14 CE integra la concezione materiale dell'eguaglianza positivizzata come mandato ai poteri pubblici nell'art. 9.2 CE.

- II. L'art. 14 CE ha un duplice contenuto: la clausola generale di eguaglianza, che ammette il diverso trattamento giuridico giustificato e proporzionato, su cui sussiste presunzione di costituzionalità; e, il divieto di discriminazione, che ammette solo in via eccezionale un diverso giustificato trattamento e su cui grava una presunzione di incostituzionalità.

L'analisi giurisprudenziale svolta sia in una prospettiva complessiva (che comprende tutti gli elementi che compongono la dimensione formale e materiale dell'eguaglianza), sia in una prospettiva evolutiva (che tiene conto della trasformazione e dell'evoluzione nel tempo di tutti quegli elementi che configurano it) permette di affermare che l'uguaglianza ha un doppio contenuto:

i) La clausola generale di eguaglianza, che ammette il diverso trattamento giuridico giustificato e proporzionato, su cui sussiste presunzione di costituzionalità.

In senso positivo, la clausola generale di uguaglianza comprende la dimensione dell'eguaglianza come diritto fondamentale o diritto pubblico soggettivo, opponibile ai poteri pubblici e come principio o garanzia istituzionale che funge da limite a questi stessi poteri. Pertanto, l'art. 14 CE implica un limite ai poteri pubblici – e, in particolare al legislatore che ha la funzione di predisporre e approvare leggi – che hanno l'obbligo di concedere un identico trattamento giuridico a quei presupposti di fatto che sono i medesimi. Oltre alla possibilità di introdurre differenze giuridiche dirette o indirette, a condizione che la differenza sia “fondata e ragionevole, secondo criteri e giudizi di valore generalmente accettati e le cui conseguenze non siano sproporzionate”. In altre parole, l'uguaglianza implica parità di trattamento, ma anche trattamento diverso, proporzionato e giustificato al fine di raggiungere uno scopo legittimo e costituzionalmente tutelato. Questo trattamento giuridico giustificato e proporzionato che fa parte dell'uguaglianza è ciò che chiamiamo differenza legittima. La giustificazione della differenza per determinarne la legittimità si misura attraverso il giudizio di uguaglianza di cui abbiamo definito il modello applicativo nelle righe precedenti. Nel caso della clausola generale di uguaglianza, che non ricomprende nessuna delle categorie sospettate di discriminazione di cui al secondo comma dell'art. 14 CE, vi è una presunzione di costituzionalità nell'azione del legislatore.

Concludiamo inoltre che il fatto che la legittima differenza sia ammessa come parte del contenuto dell'eguaglianza non significa che vi sia un diritto alla perequazione delle diverse normative e un diritto alla differenziazione quando la legge non distingue tra gruppi o gruppi di persone. Su questo tema, il TC è stato schietto e inflessibile nel suo rifiuto di ammettere quel tipo di "diritto alla differenza". Pertanto, *in senso negativo*, è necessario escludere dal contenuto della clausola generale di uguaglianza:

1º) Il diritto di equalizzare due situazioni giuridicamente diseguali aventi carattere preesistente, cioè già regolate come presupposti di fatto differenti nella precedente normativa. Questo, con la dovuta cautela che merita il rispetto della modifica del precedente e la possibilità di modifiche legislative per adeguare le regole alla realtà del momento in cui devono essere applicate.

2º) Il diritto alla disparità di due situazioni considerate uguali dal legislatore. In merito al diritto alla differenziazione tra due situazioni ritenute uguali dal legislatore, o, ciò che è lo stesso, all'eventuale discriminazione per mancata differenziazione, si esclude categoricamente dal contenuto del diritto all'eguaglianza, senza che si trovino argomentazioni o motivazione a questo punto, al di là della mera negazione reiterata di considerare che la disuguaglianza può essere prodotta da "eccedenza di uguaglianza". Il TC ammette che l'eguaglianza dell'art. 14 CE autorizza il legislatore, secondo i suoi criteri (che si presume rispettosi delle CE), ad introdurre legittime differenze che sono dovute a ragioni di giustizia e di correzione delle disuguaglianze strutturali; ma concludiamo che capisce che la differenza non è un obbligo degli stati esigibile dal popolo.

ii) Il divieto di discriminazione, che ammette eccezionalmente giustificati trattamenti diversi solo se viene distorta la presunzione di incostituzionalità che grava su questo tipo di differenziazione.

Il secondo periodo dell'art. 14 CE vieta le discriminazioni costituendo mandato ai poteri pubblici di non discriminare le persone o i gruppi in cui sono integrate. Fa parte del contenuto essenziale dell'eguaglianza ed è costituito in una propria clausola secondo la classificazione operata dal TC dall'anno 2001. Il mandato di divieto di discriminazione non è una specificazione dell'eguaglianza né una gradazione di essa, ma una qualifica violazione aggravata dell'eguaglianza che può essere ammessa solo eccezionalmente. La discriminazione a qualsiasi titolo e, in particolare, qualora si manifesti in conseguenza di una qualsiasi delle specifiche categorie di cui all'art. 14 CE, è assolutamente spregevole per lo stato di diritto e per l'eguaglianza. Per questo motivo, tale mandato spinge le autorità pubbliche, e in particolare il legislatore, nella redazione delle leggi, a non stabilire differenze discriminatorie tra alcune persone e altre. L'ammissibilità della differenza da una qualsiasi delle circostanze di cui all'art. 14 CE è consentito solo "eccezionalmente". Pertanto, queste legittime differenze costituiscono *eccezioni al principio di uguaglianza*. Il motivo principale a sostegno di questa argomentazione è il fatto che nessuna discriminazione è mai

ammessa per questi motivi che non rispondono ad un obiettivo preciso: la parità tra gruppi di persone. Vale a dire, se si ammettono altre disuguaglianze al di sopra di un giudizio che può far poggiare lo scopo su qualsiasi bene costituzionalmente tutelato, in questo caso deve trattarsi necessariamente di una finalità di parità, compensazione, perequazione o confronto di gruppi di persone. Il contrario non giustificherebbe la differenza e porterebbe a una dichiarazione di incostituzionalità.

III. L'eguaglianza materiale come obiettivo delle differenze giuridiche prevale sulla presunzione di incostituzionalità della distinzione.

Così come la "legittima differenza" è integrata nel contenuto essenziale dell'eguaglianza, anche la "legittima differenza discriminatoria" o "discriminazione per legittima differenziazione" è inclusa nel divieto di discriminazione, utilizzando la terminologia del TC in senso opposto. Tuttavia, l'integrazione nel contenuto non avviene allo stesso livello.

Se la differenza legittima è pienamente ammissibile concorrendo alla razionalità, ragionevolezza e proporzionalità del provvedimento che stabilisce la differenza; *la discriminazione è ammissibile solo eccezionalmente*, fondata su una presunzione di irragionevolezza (cioè una presunzione di incostituzionalità), che deve essere confutata da chi sostiene la legittimità costituzionale della discriminazione. E questa presunzione rompe solo con la verifica di una finalità di uguaglianza reale ed effettiva che mira all'uguaglianza o alla parità tra gruppi di persone (art. 9.2 CE).

In conclusione, solo l'uguaglianza materiale ha la forza e la funzionalità per giustificare la discriminazione per una qualsiasi delle cause contemplate nell'ultimo comma dell'art. 14 CE e, conseguentemente, di infrangere la presunzione di incostituzionalità.

ANEXOS

TABLA NÚMERO 1 “SOBRE FINALIDAD LEGÍTIMA Y DESCRIPCIÓN DE OTROS COMPONENTES DEL JUICIO DE IGUALDAD”

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 22/1981	Política de protección de la tercera edad. *** Mercado de trabajo y política de pleno empleo (dimensión colectiva del derecho al trabajo)	Art. 50 CE *** Art. 40.1 CE	Admisible/ Conflictivo *** Admisible/ Conflictivo	No. *** Sí.	Adecuación al fin. Justificación objetiva y razonable. Ponderación del art. 40.1 CE (política de pleno empleo) con el art. 35.1 CE (derecho al trabajo). Proporcionalidad de los efectos.	Inconstitucionalidad
STC 34/1981	Presunción general de proceder fraudulento o erróneo.	Ninguno: Finalidad ilegítima	Inadmisible	No	Desproporcionalidad de los resultados.	Inconstitucionalidad
STC 37/1981	No aplica				INCLASIFICABLE. Sobre competencias autonómicas en condiciones de igualdad. Se aplican otros criterios interpretativos ajenos al juicio de igualdad.	Inconstitucionalidad
STC 42/1981	Capacitación técnica adecuada a la naturaleza propia de las tareas a realizar establecida con carácter general.	Ninguno (pero podría entenderse tácitamente el art. 103.3 CE) Finalidad ilegítima	Inadmisible	No	Adecuación al fin. Desproporcionalidad de los resultados (breve mención)	Inconstitucionalidad
STC 8/1982	Protección de las relaciones arrendaticias caracterizadas por el cultivo personal: política social.	TC no señala art. CE, pero se infiere art. 40.1 CE.	Admisible	Sí	Justificación objetiva y razonable: dos realidades objetivas diferentes con consecuencias jurídicas diferentes.	Constitucionalidad
STC 3/1983	Promoción de la igualdad real y efectiva mediante la corrección de desigualdades socio-económicas evidentes	Art. 9.2 CE	Admisible	Sí	Adecuación al fin. Necesidad /justificación: la situación planteada sólo se da en unos pocos casos. Proporcionalidad de los efectos	Constitucionalidad
STC 54/1983	Especial dignidad de los funcionarios militares; el carácter preferente de los bienes a la hora de efectuar la ejecución, la tradición histórica de la norma...	Ninguno: Finalidad ilegítima	Inadmisible	No	Justificación de causa razonable y objetiva que explique la distinción. Efecto desproporcionado: vulneración del art. 39 CE junto al 14 CE.	Inconstitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 75/1983	Presunción de incapacidad por razón de edad. ***	Art. 103.3 CE Ilegítima	<i>Admisible</i>	No	Adecuación de medio a fin. Mera mención a la proporcionalidad de los efectos.	Constitucionalidad
	Finalidad organizativa que atiende a exigencias de operatividad y eficacia de la Administración, ya que al entrar en el cargo con una edad alejada de la jubilación se garantiza la permanencia en el cargo el suficiente tiempo como para ser operativo y eficaz en un Ayuntamiento como Barcelona.	*** Ninguno (pero podría entenderse tácitamente el art. 103.3 CE) Finalidad legítima	*** <i>Admisible</i>	*** Sí		
STC 103/1983	Estado de necesidad de la mujer. Presunción de necesidad.	Art. 41 CE	<i>Deseable*</i>	No.	No hay justificación objetiva. *Involucra cláusula del art. 14 CE. No se puede sacrificar el art. 14 (elemento diferenciador: sexo).	Inconstitucionalidad
STC 104/1983	Estado de necesidad de la mujer. Presunción de necesidad.	Art. 41 CE	<i>Deseable*</i>	No.	No hay justificación objetiva. *Involucra cláusula del art. 14 CE. No se puede sacrificar el art. 14 (elemento diferenciador: sexo).	Inconstitucionalidad
STC 6/1984	Proteger a la pequeña y mediana empresa, en conexión con una consideración global de la crisis del empleo y de la forma de salir de ella, potestad legislativa del Estado para la ordenación de la economía y para regular distintas relaciones de trabajo con un régimen diverso e incluso con las características del Estado Social de Derecho, en el que pueden incluirse sin violencia los fines a que responde la regulación legal.	Arts. 38, 53.1, 35.2 y 1.1 CE	<i>Admisible</i>	Sí	Adecuación al fin. Justificación objetiva y razonable. Mención a la proporcionalidad de los efectos.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 20/1985	Estimular por medio de una subvención «la realización de actividades socioculturales, promoción de los trabajadores, organización de actividades de carácter formativo y otras, dentro de los fines propios de las Centrales Sindicales». Mayor eficiencia de las funciones de los sindicatos.	Art. 7 CE	<i>Conflictivo</i>	No	Adecuación medio a fin. Justificación objetiva y razonable. Desproporcionalidad de los efectos, implicando violación del art. 28.1 CE. No pondera los bienes constitucionales.	Inconstitucionalidad
STC 26/1985	Estimular por medio de una subvención «la realización de actividades socioculturales, promoción de los trabajadores, organización de actividades de carácter formativo y otras, dentro de los fines propios de las Centrales Sindicales». Mayor eficiencia de las funciones de los sindicatos.	Art. 7 CE	<i>Conflictivo</i>	No	Adecuación medio a fin. Justificación objetiva y razonable. Desproporcionalidad de los efectos, implicando violación del art. 28.1 CE. No pondera los bienes constitucionales.	Inconstitucionalidad
STC 98/1985	Potenciación de la actividad sindical. Evitar la distorsión de atribuir los mismos derechos a sindicatos de distinta implantación territorial que representen a un número muy distinto de trabajadores; favorecer la presencia en los distintos ámbitos de actuación de los intereses generales de los trabajadores y prevenir una posible atomización sindical. Solucionar conflictos.	Art. 7 CE	<i>Conflictivo</i>	Sí	Justificación objetiva y razonable de las diferencias introducidas = determinación de la finalidad legítima. En la última medida cuestionada: adecuación al fin; proporcionalidad entre la media y el resultado.	Constitucionalidad
STC 151/1985	Dignidad del estatus militar.	Ninguno. Finalidad ilegítima.	<i>Inadmisible</i>	No	Justificación objetiva y razonable. Proporcionalidad de los efectos.	Inconstitucionalidad
STC 42/1986	[Situaciones no comparables] No aplica				No aplica	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 60/1986	Responder a las necesidades de especialización del Departamento ministerial y promocionar el acceso a ciertos cargos.	No se indica por el TC (pero podría entenderse tácitamente el art. 103.3 CE).	Admisible	Sí	Justificación objetiva y razonable.	Constitucionalidad
STC 76/1986	[Situaciones no comparables] Razones de equidad, de justicia material, de satisfacción de una demanda social, que se conecta con objetivos de justicia que la propia Constitución ha elevado a la categoría de valores superiores del ordenamiento.	Arts. 1.1 y 9.2 CE.	Admisible	Sí	Continúa con la argumentación a pesar de la no comparabilidad de las situaciones. Adecuación al fin. Proporcionalidad de los efectos.	Constitucionalidad
STC 82/1986	Impulso al conocimiento de la lengua cooficial. Necesidad de presencia de personal vasco parlante en la Administración vasca y periferia.	No se indica por el TC (pero puede deducirse el art. 3.2 y 3.3 CE).	Admisible	Sí	Justificación objetiva y razonable. Mención a modo de advertencia a la proporcionalidad en la aplicación de la ley cuestionada por los operadores jurídicos, ya que esto es lo que puede provocar consecuencias desiguales.	Constitucionalidad
STC 88/1986	La unidad de mercado. Asegurar a los agricultores unos canales de distribución de sus propios productos.	Arts. 2 y 38 CE	Admisible	Sí	Adecuación al fin. Proporcionalidad de los efectos.	Constitucionalidad
	*** Defensa de los consumidores, competencia de la Comunidad Autónoma.	*** Art. 12.1.5 EAC y 149 CE	*** Inadmisible	*** No	*** No justificación objetiva y razonable. Incidencia en la igualdad, falta de título competencial.	*** Inconstitucionalidad
STC 137/1986	Impulso al conocimiento de la lengua cooficial.	No se indica por el TC (pero puede deducirse el art. 3.2 y 3.3 CE).	Admisible	Sí	Justificación objetiva y razonable.	Constitucionalidad
STC 166/1986	Utilidad pública e interés social de los bienes expropiados: <i>Causa expropriandi</i> .	Art. 33.3 CE	Admisible	Sí	Adecuación al fin: Justificación objetiva y razonable. Proporcionalidad de los efectos (mención). Cita expresamente "juicio de igualdad".	Constitucionalidad
STC 19/1987	Mejor adaptación a la realidad municipal existente al establecer diferentes tipos impositivos.	Arts. 137 y 142 CE.	Admisible	Sí	Adecuación al fin. Proporcionalidad de los efectos: resultados gravosos y excesivos que contravienen la reserva legal.	Inconstitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 26/1987	[5 Situaciones no comparables y 1 comparable] No aplica				5: Búsqueda de una justificación objetiva, sin aludir a la finalidad ni a ningún otro elemento del juicio de igualdad. 1: Búsqueda de la justificación objetiva y razonable sin aludir a la finalidad legítima, sólo a que no produce efectos desproporcionados.	Constitucionalidad
STC 99/1987	Acercar la Administración a la ciudadanía y racionalizar su funcionamiento mediante la unificación controvertida.	TC: “(…) no contradice, repetimos, precepto constitucional alguno (…),”	Admisible	No	No aplica más elementos de juicio. *** *Alude a la proporcionalidad de medios y fines y a la ponderación de bienes constitucionales (art. 14 y 28 CE al hilo de otra cuestión suscitada en la resolución. VP: Proporcionalidad, ponderación y acomodación de derechos.	Constitucionalidad
STC 115/1987	Seguridad nacional, orden público, derechos y libertades de los españoles.	Arts. 14-30 y 104 CE; y, arts. 21 y 22 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y 11 del Convenio de Roma.	Deseable	Sí	Adecuación al fin. Necesidad de la medida. Proporcionalidad de los efectos.	Inconstitucionalidad
STC 116/1987	Profesionalización de militares en base al criterio cronológico.	Ninguno	Inadmisible	No	Justificación objetiva y razonable	Inconstitucionalidad
STC 160/1987	Garantizar organizativamente la exención de un deber general (prestación del servicio militar), prevenir el fraude en el ejercicio del deber de defender a España.	Art. 30.2 CE	Deseable	Sí	No comparabilidad de las situaciones por ser objetivamente diferentes. 3 VP: Utilización informal de la proporcionalidad en toda su extensión: adecuación, necesidad como menor gravosidad y desproporcionalidad de los efectos respecto a los fines.	Constitucionalidad
STC 199/1987	Defensa de la sociedad.	Art. 55.2 CE	Deseable	Sí		Constitucionalidad
STC 19/1988	[Situaciones no comparables] Regular un supuesto de inejecutabilidad de la pena de multa.	Art. 9.2 CE	Conflictivo	Sí	No comparabilidad de las situaciones por ser objetivamente diferentes: disposición adicional y complementaria. Adecuación al fin. Proporcionalidad respecto a las penas, no involucrada con la igualdad.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 227/1988	[Situaciones no comparables] Proteger los derechos de los propietarios de bienes que por el transcurso del tiempo serán públicos.	Ninguno. Se infiere el art. 103.1 Y 132.1 CE	<i>Admisible</i>	Sí	Adecuación al fin.	Constitucionalidad
STC 45/1989	Determinar la renta de los distintos sujetos de la unidad familiar. ***	Art. 31 CE ***	<i>Admisible</i> ***	Sí ***	Adecuación al fin: justificación objetiva y razonable. ***	Constitucionalidad ***
	Obligación de proteger a la familia. ***	Art. 39 CE ***	<i>Admisible</i> ***	Sí ***	Adecuación al fin: justificación objetiva y razonable. ***	Constitucionalidad ***
	Eliminar el incremento de la progresividad que resulta de la pura acumulación de las rentas obtenidas por los sujetos pasivos a imposición conjunta. ***	Art. 31 CE ***	<i>Conflictivo</i> ***	Sí ***	Adecuación al fin. Proporcionalidad de los efectos.	Inconstitucionalidad
	Acomodar el período impositivo a la efectiva subsistencia de la unidad familiar.	Art. 31 CE ***	<i>Admisible</i> ***	Sí ***	Adecuación al fin.	Inconstitucionalidad
STC 103/1989	Protección promocional que la Constitución otorga a las sociedades cooperativas y límite a la discrecionalidad de la Administración.	Art. 129.2 CE	<i>Admisible</i>	Sí	Adecuación al fin: justificación objetiva y razonable. Examen muy somero.	Constitucionalidad
STC 113/1989	Especial estado de necesidad de los perceptores de pensiones de jubilación.	Art. 41 CE	<i>Admisible</i>	No	Afirmación categórica sobre lo irrazonable y desproporcionado de la diferencia.	Inconstitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 132/1989	Regular la participación de los profesionales de la agricultura en los Organismos públicos que tengan prevista su consulta. ***	Ninguno	<i>Admisible</i>	Sí		Constitucionalidad ***
	Dar una mayor amplitud a la representación obtenida y, en consecuencia, obtener una mayor base para la función asesora de la Administración Pública atribuida a las Cámaras Agrarias. ***	***	***	***		Constitucionalidad
	Primar la constitución de organizaciones profesionales de amplio arraigo, que representen los intereses agrarios con mayor generalidad, evitando al tiempo una excesiva atomización de las organizaciones profesionales en la agricultura.	Ninguno	<i>Admisible</i>	Sí		Constitucionalidad
		***	***	***		*** Constitucionalidad
STC 17/1990	Dar un régimen especial y establecer prioridades atendiendo a necesidades específicas a las aguas de Canarias, por su singularidad y escasez.	Ninguno	<i>Admisible</i>	Sí		Constitucionalidad
STC 42/1990	[Situaciones no comparables] No aplica				No aplica	Constitucionalidad
STC 55/1990	Garantizar la función constitucional de protección de los derechos y libertades públicas de los ciudadanos que corresponde a las Fuerzas de Policía.	Art. 104.1 CE	<i>Conflictivo</i>	Sí	Adecuación al fin. Necesidad (medida menos gravosa). Proporcionalidad de los efectos. Ponderación del art. 14 y 24 CE.	Constitucionalidad
STC 68/1990	Principio de eficacia de la Administración	Art. 103.1 CE	<i>Admisible</i>	Sí	Adecuación al fin: justificación razonable	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 76/1990	Especial deber de colaboración y sujeción del funcionariado respecto a la Administración para la que trabaja. ***	Art. 103 CE	<i>Admisible</i>	Sí	Adecuación al fin. ***	Constitucionalidad
	Mandato de promoción de la igualdad real y efectiva. *** [Situaciones no comparables]	*** Arts. 9.2 y 31 CE ***	*** <i>Admisible</i>	*** Sí		Constitucionalidad
	Evitar el grave perjuicio que para la Hacienda supondría que grupos enteros de contribuyentes dejarán en masa de pagar tempestivamente sus cuotas tributarias.	Art. 31 CE	<i>Admisible</i>	Sí		Adecuación al fin. Necesidad (medida menos gravosa). Proporcionalidad de los efectos.
STC 96/1990	[Situaciones no comparables] Cumplir la competencia estatal para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios. ***	Arts. 149.1.13º y 18º CE	<i>Admisible</i>	Sí	***	Constitucionalidad
	[Situaciones no comparables] Política económica.	Se infiere art. 40.1 CE	<i>Admisible</i>	Sí		Constitucionalidad
STC 100/1990	Control del gasto público y principio de solidaridad.	Art. 40.1 CE	<i>Admisible</i>	Sí	Adecuación al fin.	Constitucionalidad
STC 142/1990	Estado de necesidad de la mujer. Presunción de necesidad.	Art. 41 CE	<i>Deseable</i>	No.	No hay justificación objetiva. No se puede sacrificar el art. 14 (elemento diferenciador: sexo) por un bien deseable.	Inconstitucionalidad
STC 184/1990	Compensar frente a la minoración de ingresos por la contingencia sobrevenida de la muerte del cónyuge.	Art. 32 CE	<i>Admisible</i>	Sí		Constitucionalidad
STC 6/1991	Utilidad pública e interés social en la estabilidad del sistema financiero.	Art. 33.3 CE	<i>Admisible</i>	Sí	Adecuación al fin. Justificación objetiva y razonable. Necesidad Proporcionalidad de los efectos.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 27/1991	Principio de eficacia administrativa: atender las expectativas de acceso a la función pública creadas por la necesidad de instaurar una nueva Administración autonómica y contribuir a la estabilidad y eficacia de la misma.	Art. 103.3 CE	<i>Admisible</i>	Sí	Adecuación al fin. Justificación razonable. Proporcionalidad de los efectos.	Constitucionalidad
STC 36/1991	La propia del sistema de derecho penal de menores. Protección paternalista y no represiva de los menores de edad.	No se indica. Se infiere arts. 10.1, 25.2 y 39.4 CE, porque son el fundamento constitucional del derecho penal de menores.	<i>Admisible</i>	Sí	Adecuación al fin.	Inconstitucionalidad (pero por violación del art. 9.3 CE –seguridad jurídica-, no del art. 14 CE).
STC 46/1991	Mérito y capacidad en el acceso a la función pública, eficiencia de la Administración y la cooficialidad del catalán.	Arts. 103.1 y 3 y 3.2 CE; y, art. 3.2 EAC.	<i>Admisible</i>	Sí	Adecuación al fin. Alusión a la proporcionalidad de la aplicación del precepto.	Constitucionalidad
STC 87/1991	No existe		<i>Inadmisible</i>	No	Justificación objetiva y razonable	Constitucionalidad (sentencia interpretativa)
STC 136/1991	La sanción autonómica diferente responde a fines preventivos conforme a la singularidad y especificidad de la materia sanitaria autonómica respecto a la norma estatal.	Art. 149.1.1 CE.	<i>Admisible</i>	Sí	Existencia constatada de tratamiento jurídico autonómico diferente y <i>relevante</i> . Adecuación de la medida al fin. Proporción de los medios al fin. Alude a la posible lesión de arts. 38.1 y 139.1 CE, sin realizar ponderación. Aplica juicio de igualdad a la posible lesión del art. 149.1.1 CE por primera vez. Requisito imprescindible para valorar el tratamiento jurídico diferente: respeto al reparto competencial.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 150/1991	Prevención y mayor retribución del delito repetido (propio del derecho penal).	Se infiere art. 25.1 CE.	<i>Admisible</i>	Sí	Adecuación de la diferencia al fin legítimo como fundamento razonable. Juicio de relevancia del elemento diferenciador. Niega que exista un derecho a la discriminación por indiferenciación.	Constitucionalidad
STC 189/1991	[Situaciones no comparables] No aplica				No aplica VP 1º: Adecuación de la diferencia al fin como fundamento razonable	Constitucionalidad
STC 230/1991	Protección de la tutela judicial de la víctima, objetivo de política criminal.	Art. 24 CE	<i>Conflictivo</i>	Sí	Alusión a la ponderación prioritaria del art. 24 CE por parte del legislador.	Constitucionalidad
STC 5/1992	Gestión debida de los recursos económicos y del estado de necesidad en la concesión de las pensiones (finalidad económica y no regeneradora del sistema).	Art. 40 CE	<i>Deseable*</i>	Sí	Adecuación de la medida al fin. Proporcionalidad de los efectos. Retroactividad del derecho transitorio. *Involucra al sexo como elemento de diferenciador, aunque no directamente.	Constitucionalidad, salvo para los procesos tramitados pendientes de resolución.
STC 14/1992	Sostenibilidad del sistema económico y financiero.	Art. 31 CE	<i>Conflictivo</i>	Sí	Situaciones jurídicas no comparables por preexistencia de clasificación legislativa. Justificación objetiva y razonable. Adecuación de la medida al fin. Proporcionalidad de los efectos: posible lesión del art. 24 CE (tutela judicial efectiva).	Constitucionalidad.
STC 75/1992	Promoción de la actividad sindical (y profesional en el caso de las asociaciones) y de un modelo de sindicatos contrario a la atomización.	Art. 7 CE	<i>Conflictivo</i>	Sí	Juicio de relevancia. Adecuación de la medida al fin. Proporcionalidad de los efectos y ponderación de los arts. 7 y 28.1 CE, por un lado; y, 7 y 22 CE, por otro.	Constitucionalidad.
STC 84/1992	Garantizar la ejecución de la sentencia y evitar recursos dilatorios e infundados.	Art. 24 CE	<i>Conflictivo</i>	Sí	Adecuación de la medida al fin. Necesidad de la medida, siendo la menos gravosa. Proporcionalidad de los efectos. No pondera, pero involucra el art. 24 CE como fundamento de la modulación del art. 14 CE.	Constitucionalidad.

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 135/1992	[Discriminación por indiferenciación] *** [Situaciones no comparables] No aplica				No aplica: discriminación por indiferenciación. *** No aplica. Condiciones básicas de igualdad.	Constitucionalidad.
STC 183/1992	Promoción de la actividad sindical (y profesional en el caso de las asociaciones) y de un modelo de sindicatos contrario a la atomización. *** Representar los intereses del conjunto de trabajadores y empresarios para las funciones sindicales relativas al patrimonio sindical acumulado.	Art. 7 CE *** Art. 7 CE	Conflictivo *** Conflictivo	Sí *** No	Remisión a la STC 75/1983 y a todos sus argumentos. *** Justificación objetiva como adecuación de la medida al fin. Efectos desproporcionados y gravosos.	Constitucionalidad. *** Inconstitucionalidad.
STC 222/1992	Protección de la familia en conexión con el derecho de protección y garantía de los poderes públicos en el disfrute de una vivienda digna y con la función social de la propiedad.	Art. 39 CE en conexión con los arts. 47, 9.2 y 33.2 CE.	Conflictivo	Sí.	Inadecuación de la medida al fin legítimo por insuficiente. Proporcionalidad de los efectos. Apunta ponderación: lesión de otros bienes constitucionalmente protegidos (dignidad de la persona, art. 10 CE; propiedad, art. 33 CE; derecho a la vivienda digna, art. 47 CE).	Inconstitucionalidad (sentencia interpretativa)

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 3/1993	Estado de necesidad y protección de las "hijas y hermanas" por la situación económica desfavorable al morir el "padre o hermano" al que se han prestado cuidados.	Art. 41 en conexión con art. 9.2 CE.	<i>Conflictivo</i>	No	Inadecuación de la medida al fin, conectando el art. 41 con el art. 9.2 CE. Efectos gravosos: exclusión de varones. Ponderación de otros bienes constitucionalmente protegidos: derecho al trabajo (art. 35.1 CE) e igualdad real y efectiva (art. 9.2 CE). Rechazo a las acciones paternalistas como fundamento objetivo y razonable del elemento diferenciador.	Inconstitucionalidad
STC 24/1993	Prevención de peligrosidad inherente a la enajenación mental en relación con los fines de las penas y medidas de seguridad.	Art. 25.2 CE (se infiere).	<i>Conflictivo</i>	Sí	Adecuación de la medida al fin. Proporcionalidad de los efectos, ponderados tácitamente con la libertad de las personas (art. 17 y 19 CE).	Constitucionalidad
STC 84/1993	[Situaciones no comparables] No aplica				No aplica.	Constitucionalidad
STC 109/1993	Compatibilizar la lactancia con el derecho al trabajo de la mujer en la consecución de una igualdad real y efectiva.	Arts. 9.2 y 35.1 CE	<i>Conflictivo</i>	Sí	Adecuación de la medida al fin. Proporcionalidad de los efectos, ponderando el art. 35.1 CE con el art. 9.2 CE. Discriminación positiva. VP: inadecuación de la medida al fin; efectos gravosos de desigualdad material.	Constitucionalidad
STC 110/1993	Asegurar que las obligaciones que los Abogados y Procuradores, como cooperadores con la Administración de justicia han cumplido dentro del proceso, tengan dentro del mismo el cauce adecuado para reintegrarse de los gastos y contraprestaciones correspondientes. Especialidad de la relación con la Administración de justicia.	Art. 117.3 y 118 CE (se infieren).	<i>Conflictivo</i>	Sí	Adecuación de la medida al fin como justificación objetiva y razonable. Proporcionalidad de los efectos, ponderando el art. 24 CE.	Constitucionalidad (sentencia interpretativa)

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 158/1993	Reparar una discriminación preexistente y a dotar de una protección especial, frente a la ejecución forzosa, a pensiones cuyos beneficiarios se presume están en una situación singular de necesidad, tanto por su avanzada edad como a resultas de las heridas de guerra que aún padecen.	Arts. 49 y 50 CE.	<i>Conflictivo</i>	Sí	Adecuación de la medida al fin como justificación objetiva y razonable. Proporcionalidad de los efectos, ponderando el art. 24 CE. Ponderación explícita.	Constitucionalidad
STC 169/1993	Preservar los fondos públicos para el destino que le es propio, propiciar la mejor realización y conclusión de la obra pública.	Art. 103.1 CE (se infiere)	<i>Conflictivo</i>	Sí	Adecuación de la medida al fin como justificación objetiva y razonable. Proporcionalidad de los efectos, ponderando el art. 24 CE.	Constitucionalidad
STC 176/1993	Permitir que los funcionarios públicos jubilados continúen en su vivienda, protección de la tercera edad garantizando su vivienda por su especial estado de necesidad.	Art. 50 CE	<i>Admisible</i>	Sí	Adecuación de la medida al fin como justificación objetiva y razonable. Proporcionalidad de los efectos, no conculcación de otros valores constitucionales.	Constitucionalidad
STC 206/1993	Fomentar el cumplimiento de las sentencias en relación con el principio de legalidad presupuestaria y de destino de los bienes y fondos públicos al sostenimiento del gasto público (principios de legalidad presupuestaria y de control del gasto público).	Arts. 133.4, 134 y 31.2 y 9.2 CE.	<i>Admisible</i>	Sí	Adecuación de la medida al fin como justificación objetiva y razonable. Necesidad de la medida. Proporcionalidad de los efectos comparando otras normas similares y excluyendo la ponderación con el art. 24 CE que analiza aparte. VVPP: reproducen el mismo esquema de juicio, pero en sentido contradictorio. Sostienen que la lesión de la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) se hace en el marco del juicio de igualdad (como bien jurídicamente ponderado para analizar la proporcionalidad de los efectos de la medida).	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 225/1993	Fomentar la actividad económica en el sector de la distribución comercial y reestructurar y liberalizar el mercado nacional, mayor competitividad entre las empresas, mayor beneficio para los consumidores y un incremento de la producción de bienes y prestación de servicios.	Arts. 38 y 51 CE.	Admisible	Sí	Existencia constatada de tratamiento jurídico autonómico diferente y <i>relevante</i> . Adecuación de la medida al fin. Proporción de los medios al fin. Alude a la posible lesión de arts. 38.1 y 139.1 CE, sin realizar ponderación. No hay efectos excluyentes, por lo que no hay desproporción. Aplica juicio de igualdad a la posible lesión del art. 149.1.1 CE por segunda vez.	Inconstitucionalidad, pero por otras razones ajenas a la conculcación de la igualdad, que el TC estima que no se produce.
STC 227/1993	Fomentar la actividad económica en la ordenación del sistema de mercado y proteger los derechos de los consumidores.	Arts. 38 y 51 CE.	Admisible	Sí	Existencia constatada de tratamiento jurídico autonómico diferente y <i>relevante</i> . Adecuación de la medida al fin. Proporción de los medios al fin. Alude a la posible lesión de arts. 38.1 y 139.1 CE, sin realizar ponderación. No hay efectos excluyentes, por lo que no hay desproporción. Aplica juicio de igualdad a la posible lesión del art. 149.1.1 CE por tercera vez. Reproduce STC 225/1993.	Constitucionalidad.
STC 284/1993	Fomentar la actividad económica en el sector de la distribución comercial y reestructurar y liberalizar el mercado nacional, mayor competitividad entre las empresas, mayor beneficio para los consumidores y un incremento de la producción de bienes y prestación de servicios.	Arts. 38 y 51 CE.	Admisible	Sí	Existencia constatada de tratamiento jurídico autonómico diferente y <i>relevante</i> . Adecuación de la medida al fin. Proporción de los medios al fin. Alude a la posible lesión de arts. 38.1 y 139.1 CE, sin realizar ponderación. No hay efectos excluyentes, por lo que no hay desproporción. Aplica juicio de igualdad a la posible lesión del art. 149.1.1 CE por cuarta vez. Remite STC 225/1993.	Constitucionalidad.

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 302/1993	Principio de eficacia administrativa: atender las expectativas de acceso a la función pública creadas por la necesidad de instaurar una nueva Administración autonómica y contribuir a la estabilidad y eficacia de la misma.	Art. 103.3 CE	Admisible	No	Aunque lo apunta no aplica juicio de igualdad en base al art. 23.2 CE, debido a que la norma es inconstitucional por vulnerar el reparto competencial. Alude al juicio de igualdad: falta de racionalidad y desproporcionalidad de los efectos por ser excluyentes.	Inconstitucionalidad.
STC 319/1993	Función de utilidad social e interés público de la expropiación de tierras.	Art. 33.3 CE	Admisible	Sí	Respeto a la distribución de competencias (posible lesión del art. 149.1.18ª CE). No existe tratamiento jurídico diferente: infundado y reflejo de la posible conculcación del art. 149.1.18ª CE. Aun así, alude a la adecuación de la medida al fin y a la proporcionalidad de los efectos.	Constitucionalidad.
STC 340/1993	No existe.		Inadmisible	No	Finalidad preconstitucional sin fundamento constitucional y contraria al art. 16.1 CE.	Inconstitucionalidad
STC 361/1993	Reparar consecuencias de la Guerra Civil, especialmente de aquellos que por edad se reintegraron más tarde y con mayor dificultad al disfrute de las libertades democráticas estando en un mayor estado de necesidad. Gestionar debidamente estableciendo límites los recursos económicos escasos.	Arts. 41 y 103.1 CE.	Deseable	Sí	Justificación objetiva y razonable. Juicio de relevancia del elemento diferenciador "edad". Finalidad legítima. Da por sentada la adecuación. No aplica ningún otro elemento de juicio, pero cita todo el juicio de igualdad por referencia a otras sentencias.	Constitucionalidad
STC 15/1994	[Situaciones no comparables] No aplica				No aplica.	Constitucionalidad
STC 16/1994	Garantizar la administración gratuita de la justicia a quienes acrediten insuficiencia de recursos o medios para litigar.	Art. 119 CE.	Admisible	Sí	Finalidad legítima. Adecuación de la medida al fin como razonabilidad. Proporcionalidad de los efectos. Niega el derecho a la discriminación por indiferenciación.	Constitucionalidad
STC 17/1994	[Situaciones no comparables] No aplica				No aplica.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 54/1994	[Situaciones no comparables] No aplica				No aplica. La ley que se aporta como término de comparación es la ley especial respecto a la impugnada, que es la general.	Constitucionalidad
STC 55/1994	Protección de los menores de 14 años.	Arts. 39.4 y 9.2 CE	<i>Deseable</i>	Sí	Justificación objetiva y razonable. Fin legítimo. Adecuación. Necesidad.	Constitucionalidad
STC 56/1994	No aplica				Afirmación categórica de que existe justificación objetiva y razonable, sin aplicar ni citar más elementos de juicio.	Constitucionalidad
STC 71/1994	Mantenimiento del orden democrático y constitucional. *** Promover y defender la legalidad por el MF y asegurar la eventual revocación de la sentencia en la fase de recurso, como manifestación concreta de la defensa de la legalidad por el MF.	Art. 1.1 CE. *** Art. 124 CE.	<i>Admisible</i> *** <i>Admisible</i>	Sí	Finalidad legítima y da por sentada la adecuación. Afirma la proporcionalidad al fin. ***	Constitucionalidad
				Sí	Finalidad legítima y da por sentada la adecuación. No aplica más elementos. Centralidad del examen de la finalidad.	
STC 72/1994	Mayor rigor y disciplina castrense en el cumplimiento de las penas; fin de inserción de las penas.	Art. 25.2 CE	<i>Admisible</i>	No	No existe adecuación entre la finalidad legítima y la medida (falta de razonabilidad). Justificación objetiva, pero no razonable. Efectos desproporcionados. Falta de relevancia del elemento diferenciador	Inconstitucionalidad
STC 73/1994	Regular un régimen transitorio en la integración de dos cuerpos funcionariales.	Art. 23.2 CE	<i>Admisible</i>	Sí	Juicio del art. 23.2 CE como manifestación específica del art. 14 CE. Justificación objetiva y razonable. Adecuación de la medida al fin. Necesidad de la medida. Proporcionalidad de los efectos.	Constitucionalidad.

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 89/1994	[Situaciones no comparables] No aplica *** Seguridad jurídica al establecer norma de derecho transitorio.	*** Art. 9.3 CE	*** <i>Admisible</i>	*** Sí	*** Derecho transitorio. Finalidad legítima. No aplica más elementos. Centralidad del examen de la finalidad.	Constitucionalidad *** Constitucionalidad
STC 90/1994	[Situaciones no comparables] Eficacia y servicio conforme a los intereses generales de los entes públicos, como es aquí el Fondo de Garantía Salarial.	Art. 103.1 CE	<i>Admisible</i>	Sí	Juicio del art. 24.1 CE como manifestación específica del art. 14 CE: igualdad de armas en el proceso. Adecuación de la medida al fin. Proporcionalidad de los efectos.	Constitucionalidad
STC 128/1994	[Falta elemento diferenciador objetivo. La finalidad de la diferencia carece de sentido.]		<i>Inadmisible</i>	No	Falta de elemento diferenciador objetivo y, en consecuencia, razonable. No aplica más elementos de juicio.	Inconstitucionalidad
STC 146/1994	Hacer recaer el impuesto sobre rentas netas expresivas de la capacidad económica real del sujeto. Realización de la justicia tributaria. *** [Situaciones no comparables] No aplica (3) *** Evitar el fraude y asegurar la efectiva realización de las obligaciones tributarias reales. Principio de legalidad.	Art. 31.1 CE *** *** Arts. 9.3 y 31.1 CE	<i>Admisible</i> *** *** <i>Admisible</i>	Sí *** *** Sí (1) No (1)	Adecuación de la finalidad al fin. Efectos no desproporcionados. *** *** Adecuación de la medida al fin en la primera controversia e inadecuación y falta de razonabilidad en la segunda controversia sobre el mismo precepto. Juicio de necesidad. Proporcionalidad de los efectos.	Constitucionalidad. *** Constitucionalidad *** Inconstitucionalidad de uno de los incisos del precepto.

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 214/1994	[Situaciones no comparables] No aplica (3) *** Tributar conforme a la capacidad económica estableciendo exenciones que garanticen el derecho a la educación, el desarrollo de la personalidad y la promoción de la igualdad real y efectiva en un Estado social y democrático.	*** Arts. 31.1, en relación con arts. 1.1, 9.2, 10.1 y 27.1 CE.	*** <i>Admisible</i>	*** Sí	*** Justificación objetiva y razonable Adecuación de la medida al fin. Proporcionalidad de los efectos.	Constitucionalidad. *** Constitucionalidad
STC 337/1994	Normalización del uso de la lengua catalana en todos los ámbitos y garantizar el uso normal y oficial del catalán y el castellano. *** <i>Idem.</i>	Art. 3 CE	<i>Admisible</i>	Sí	Respeto a la distribución de competencias. Doctrina de la STC 37/1981 en el uso del art. 139.1 CE como canon único de control comparando Cataluña con otras CCAA. *** Adecuación de la medida al fin. Proporcionalidad de los efectos.	Constitucionalidad
STC 125/1995	Mitigar la desigualdad originaria y material entre la parte trabajadora y la empresaria.	Art. 9.2 CE	<i>Admisible</i>	Sí	Adecuación de la medida al fin. Proporcionalidad de los efectos. VP aplica juicio de igualdad con resultados contrarios al fallo.	Constitucionalidad
STC 156/1995	Proteger y conservar el medioambiente.	Art. 45 CE	<i>Admisible</i>	Sí	Respeto a la distribución de competencias. Uso del art. 149.1.1ª CE como canon de constitucionalidad. Adecuación de la medida al fin. Proporcionalidad de los efectos.	Constitucionalidad
STC 164/1995	Disuadir del impago en plazo y resarcir o indemnizar a la Administración por el retardo	Art. 31.1 CE	<i>Admisible</i>	Sí	No aplica: discriminación por indiferenciación. *** Situaciones jurídicas no comparables, aun así, en respuesta a las alegaciones de las partes: adecuación de las partes al fin, proporcionalidad de los efectos.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 198/1995	Disuadir del impago en plazo y resarcir o indemnizar a la Administración por el retardo	Art. 31.1 CE	Admisible	Sí	Remite a STC 164/1995. No aplica: discriminación por indiferenciación. *** Situaciones jurídicas no comparables, aun así, en respuesta a las alegaciones de las partes: adecuación de las partes al fin, proporcionalidad de los efectos.	Constitucionalidad
STC 69/1996	No existe.		Inadmisible	No	Remite a STC 206/1993, pero con resultado diferente porque la finalidad legítima o sirve a la distinción del elemento temporal. Carece de justificación objetiva y razonable porque la diferencia no descansa en una finalidad legítima.	Constitucionalidad (sentencia interpretativa)
STC 134/1996	No existe.		Inadmisible	No	Carece de justificación objetiva y razonable porque la diferencia no descansa en una finalidad legítima.	Inconstitucionalidad
STC 196/1996	No existe.		Inadmisible	No	No respeto a la distribución de competencias. Uso del art. 149.1.1ª CE como canon de constitucionalidad.	Inconstitucionalidad
STC 61/1997	Determinar la cuantía del aprovechamiento urbanístico por expropiación.	Art. 33 CE	Admisible	Sí	Justificación objetiva y razonable Adecuación de la medida al fin. Proporcionalidad de los efectos.	Constitucionalidad
STC 126/1997	No existe [Elemento diferenciador sexo en sucesión títulos nobiliarios]		Conflictivo		No aplica juicio de igualdad. El TC entiende que el art. 14 CE no es aplicable a la sucesión de títulos nobiliarios porque la CE los admite y son dignidades históricas vacías de contenido material. Distingue nítidamente por primera vez la igualdad del derecho a no ser discriminado/a, atribuyendo a éste último un juicio más riguroso cuando se involucren las categorías del art. 14 CE y al fin específico de "parificar entre sexos" cuando el elemento diferenciador sea el sexo.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 14/1998	[Situaciones no comparables] No aplica				Respeto a la distribución de competencias y autonomía financiera. Doctrina STC 37/1981. No aplica juicio de igualdad.	Constitucionalidad
STC 225/1998	Máxima representatividad y proporcionalidad del sistema electoral en el territorio.	Arts. 1.1 y 152.1 CE	<i>Admisible</i>	Sí	Adecuación de la medida al fin como justificación razonable y no arbitraria. Proporcionalidad de los efectos. Uso del art. 23.2 CE como canon de constitucionalidad.	Constitucionalidad
STC 227/1998	Seguridad jurídica al clarificar las relaciones contractuales laborales de las mercantiles.	Art. 9.3 CE	<i>Admisible</i>	Sí	Elemento diferenciador objetivo. Adecuación de la medida al fin. Proporcionalidad de los efectos. Uso del art. 35.2 en relación con el art. 14 CE como canon de constitucionalidad, dando más trascendencia al primero, pero empleando el examen del segundo de una forma un tanto peculiar. En sentido contrario el VP de la sentencia.	Constitucionalidad
STC 233/1999	Garantizar la autonomía y suficiencia financiera de los entes locales para satisfacer las necesidades de la población en el territorio. ***	Arts. 140 y 142 CE.	<i>Admisible</i>	Sí	Respeto a la distribución de competencias. Justificación objetiva y razonable. Adecuación de la medida al fin. Uso arts. 14, 139.1 y 149.1.1ª CE como canon de constitucionalidad en relación a la autonomía de los entes locales. ***	Constitucionalidad
	Garantizar la realización de obras de la competencia municipal o que hayan sido cedidas o transferidas por otras Entidades públicas.	*** Arts. 31.3 y 142 CE.	*** <i>Admisible</i>	*** Sí	Respeto a la distribución de competencias. Adecuación de la medida al fin. Uso de los arts. 14, 139.1 y 149.1.1ª CE como canon de constitucionalidad en relación a la autonomía de los entes locales. Coherencia de la medida al fin en una solución interpretativa del TC.	*** Constitucionalidad. Sentencia interpretativa

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 32/2000	[Situaciones no comparables] No aplica			Sí	Justificación objetiva y razonable. Se centra en la objetividad del elemento diferenciador de dos situaciones que no son comparables, pero que tienen un punto de semejanza que justifica el análisis. Asevera la razonabilidad de la medida y la proporcionalidad de los efectos, sin analizar estos elementos.	Constitucionalidad
STC 46/2000	Someter a tributación la totalidad de las rentas de los sujetos pasivos con independencia de su naturaleza, en un intento de evitar la minoración del gravamen mediante el recurso a "economías de opción" indeseadas como expresión máxima de la búsqueda de la capacidad económica efectiva.	Arts. 1.1, 31.1, 131.1 y 138.1 CE.	Admisible	No	Justificación irrazonable: finalidad legítima e inadecuación de los medios al fin. Desproporcionalidad de los efectos. Uso del art. 31.1 en relación con el art. 14 CE como canon de constitucionalidad.	Inconstitucionalidad
STC 181/2000	[Situaciones no comparables] No aplica				Alude a las "técnicas" utilizadas por el TC para analizar la constitucionalidad del trato jurídico diferente: justificación objetiva y razonable, proporcionalidad y más <i>in extenso</i> la necesaria adecuación entre las medidas y los fines. Importancia de la racionalidad. Se centra en la objetividad del elemento diferenciador de dos situaciones que no son comparables. *** Inadmisión de la discriminación por indiferenciación.	Constitucionalidad.
STC 235/2000	Principio de eficacia de la Administración Pública	Art. 103.1 CE	Admisible	Sí	Justificación objetiva y razonable. Adecuación de la medida al fin. Ponderación de bienes constitucionales (arts. 1.1 y 97 CE). Uso del art. 23.2, en relación con el art. 103.3 y 14 CE como canon de constitucionalidad.	Constitucionalidad.

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 164/2001	No aplica [Situaciones no comparables]				Objetividad del elemento diferenciador. No aplica juicio de igualdad.	Constitucionalidad
STC 200/2001	No existe [Elemento diferenciador: nacimiento. La finalidad alegada por el Abogado del Estado no satisface al TC]				Parte de la irrazonabilidad de la medida. No existe justificación. La medida no es adecuada al posible fin que alega el Abogado del Estado y que el TC no comparte. Desproporción de los efectos.	Inconstitucionalidad
STC 11/2002	Resolver la incertidumbre jurídica de una situación sobrevenida respecto a la integración o no del funcionariado en la Administración ante la fallida supresión de la Cámaras de propiedad urbana.	Art. 9.3 CE.	Admisible	Sí	Objetividad del elemento diferenciador. Finalidad legítima. Adecuación implícita.	Constitucionalidad
STC 37/2002	No aplica				No existe trato jurídico diferente porque no se afectan las pociões jurídicas fundamentales de la ciudadanía. Canon de control de la constitucionalidad: arts. 1.1, 9.2, 14, 139.1, 148.1.1ª CE.	Constitucionalidad
STC 39/2002	No existe				Elemento diferenciador: sexo. Cita todo el juicio de igualdad. Elemento diferenciación arbitrario y carente de justificación. Cita jurisprudencia del TEDH, TJCE y del derecho comparado alemán e italiano.	Inconstitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 96/2002	Armonizar la normativa interna de la UE, evitando discriminación detectada por la Decisión de la Comisión 93/337/CEE, de 10 de mayo, en materia tributaria y respetando derechos forales. Políticas fiscales sectoriales de orden económico y social.	Disposición Adicional 1ª.	Admisible	¿Sí? / ¿No?	Argumentos contradictorios y enrevesados, usando una doble finalidad legítima a su arbitrio. Confusión entre "racional" y "razonable". Elemento diferenciador no justifica la diferencia. Comparabilidad de las situaciones. Adecuación (confusa y contradictoria). Efectos desproporcionados. Desproporción entre los efectos y los fines. VVPP: critican el exceso de atribuciones del TC y la contradictoria aplicación del juicio de igualdad. Según VVPP la primera finalidad indicada es legítima, razonable y proporcionada.	Inconstitucionalidad
STC 48/2003	Preservar la apertura política del proceso democrático y respetar las garantías constitucionales de los partidos políticos.	Arts. 6, 22, 23 y 13.2 CE.	Conflictivo	Sí	No aplica juicio de igualdad. Canon de control de la constitucionalidad: art. 22 CE. Resolución basada en el fundamento constitucional de la diferencia: La igualdad política de los españoles, fundamentada en el art. 13.2 CE con límite en el art. 23 CE unida a la especialidad de los partidos políticos como asociaciones de especial relevancia constitucional justifican la diferencia.	Constitucionalidad
STC 81/2003	No existe *** No aplica		Inadmisible ***	No ***	Remite a STC 69/1996 y STC 206/1993. *** Contradicción con el reparto competencial, así que no aplica juicio de igualdad, pero lo considera vulnerado por remisión al amparo del que trae causa, STC 110/1996.	Constitucionalidad *** Inconstitucionalidad
STC 109/2003	No aplica				No existe trato jurídico diferente en el territorio. No se constata afectación a las posiciones jurídicas fundamentales de las personas en el territorio.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 125/2003	Estado de necesidad del cónyuge viudo frente al del divorciado/separado.	Art. 41 CE.	Admisible	No	Comparabilidad de las posiciones jurídicas y constatación de la desigualdad. Finalidad legítima. Inadecuación de la medida al fin. Ni objetividad ni razonabilidad. VP 1: Interpretación constitucional alternativa sin aplicar juicio de igualdad. VP 2: Realidades jurídicas diferentes.	Inconstitucionalidad
STC 152/2003	No aplica				No existe trato jurídico diferente en el territorio. No se constata afectación a las posiciones jurídicas fundamentales de las personas en el territorio. Remite a STC 109/2003. A diferencia de STC 109/2003 cita la proporcionalidad, aunque no la aplique.	Constitucionalidad
STC 197/2003	Estado de necesidad y protección de la tercera edad y de la invalidez incapacitante.	Arts. 41 y 50 CE.	Admisible	Sí	Realidades objetivas distintas con diferente régimen jurídico. Aun así: Objetividad y razonabilidad de la diferencia. Afirmación de la proporcionalidad entre medida, resultado y finalidad.	Constitucionalidad
STC 202/2003	[Situaciones no comparables] Premiar o compensar desde el punto de vista retributivo al funcionario que ha sido alto cargo.	Art. 103.3 CE	Admisible	Sí	Justificación objetiva y razonable. Se centra en la objetividad del elemento diferenciador. Afirma el fundamento racional y la razonabilidad de la medida.	Constitucionalidad
STC 37/2004	Estabilidad en el empleo del funcionariado local.		Inadmisible	No	Elemento diferenciador: edad. Presunción de irrazonabilidad de la diferencia. Falta de justificación de la razonabilidad por las partes implicadas. Uso del art. 23.2 en relación con el art. 14 CE como canon de constitucionalidad.	Inconstitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 53/2004	Estado de necesidad y protección del desempleo.	Arts. 41 y 50 CE.	<i>Admisible</i>	Sí	Realidades objetivas distintas con diferente régimen jurídico. Aun así: Objetividad y razonabilidad de la diferencia.	Constitucionalidad
STC 78/2004	Estado de necesidad y protección de la tercera edad y de la invalidez incapacitante.	Arts. 41 y 50 CE.	<i>Admisible</i>	Sí	Realidades objetivas distintas con diferente régimen jurídico. Aun así: Objetividad y razonabilidad de la diferencia. Afirmación de la proporcionalidad entre medida, resultado y finalidad. Reproduce STC 197/2003 (idéntico objeto).	Constitucionalidad
STC 98/2004	No aplica				No existe trato jurídico diferente en el territorio. No se constata afectación a las posiciones jurídicas fundamentales de las personas en el territorio. VP2: afectación posiciones jurídicas (art. 15 y 43 CE).	Constitucionalidad
STC 110/2004	Atender a las repercusiones presupuestarias derivadas de la transferencia de personal de la Administración en el presupuesto regional.	Art. 157 CE	<i>Admisible</i>	No	Sin justificación objetiva ni razonable: la medida no es adecuada a la finalidad porque el impacto en el presupuesto regional es mínimo. Finalidad legítima no adecuada. Se infiere desproporción.	Inconstitucionalidad
STC 179/2004	Preservar la disciplina y la jerarquía en el ámbito de la disciplina militar y de la jurisdicción castrense.	Art. 8 y 117.5 CE.	<i>Admisible</i>	No	Sin justificación objetiva y razonable. No razonabilidad por falta de adecuación de la medida al fin y por innecesaria. Falta de proporcionalidad por sacrificio de la tutela judicial efectiva sin indefensión del art. 24.1 CE. VP por remisión a STC 115/2001: distinto orden secuencial entre el análisis del art. 14 y 24 CE; sentido totalmente contrario al Pleno.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 193/2004	Contribuir al sostenimiento del gasto público gravando la actividad económica.	Art 31.1 CE	<i>Admisible</i>	No	No adecuación de la medida al fin genérico de la ley que contiene la norma. No justificación objetiva y razonable. No es necesario el pronunciamiento sobre la proporcionalidad. Uso del art. 14 en relación con el art. 31.1 CE como canon de constitucionalidad.	Inconstitucionalidad
STC 253/2004	Proporcionalidad y equilibrio financiero entre la contribución económica por el trabajo y el disfrute de las prestaciones de protección social.	Arts. 31.1 y 41 CE.	<i>Admisible</i>	Sí	Adecuación de la medida a fin legítimo y racional. Efectos desproporcionados y gravosos. Discriminación indirecta como contenido material de la igualdad, dentro de la cláusula específica de discriminación por razón de sexo. Presunción de irrazonabilidad: no necesario el término de comparación.	Inconstitucionalidad
STC 255/2004	Evitar el fraude y asegurar la efectiva realización de las obligaciones tributarias reales. Principio de contribución fiscal.	Art. 31.1 CE	<i>Admisible</i>	Sí	Finalidad legítima. Adecuación de la medida al fin: razonable. Desproporción de los efectos. Reproducción de parte de STC 146/1994.	Inconstitucionalidad
STC 10/2005	No existe		<i>Inadmisible</i>	No	No existe finalidad legítima. No existe justificación objetiva ni razonable. No aplica más elementos de juicio.	Inconstitucionalidad
STC 138/2005	[Situaciones no comparables] No aplica				Realidades jurídicas objetivas diferentes. Términos de comparación inidóneos.	Inconstitucionalidad (por violación del art. 24.1 CE, no del 14 CE).
STC 139/2005	No aplica				Las personas jurídico-públicas no son titulares del derecho a la no discriminación.	Constitucionalidad
STC 190/2005	Resarcir daños morales y dotar de protección indemnizatoria los perjudicados hermanos menores de edad sobre los mayores, por su especial estado de necesidad.	Arts. 39.3 y 4 CE.	<i>Admisible</i>	Sí	Elemento diferenciador: edad. Diferencia objetiva. Justificación razonable. Cita, pero no aplica más elementos de juicio.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 213/2005	Protección del desempleo acorde a la contingencia de reducción del empleo a tiempo parcial, obligatoria por decisión de las autoridades en materia laboral.	Art. 41 CE	<i>Admisible</i>	Sí	Las realidades jurídicas comparables son diferentes, aun así se justifica la existencia de una finalidad legítima y su razonabilidad.	Constitucionalidad
STC 254/2005	[Situaciones no comparables] No aplica				Realidades jurídicas objetivas diferentes. Remisión a STC 200/2001.	Constitucionalidad
STC 255/2005	[Situaciones no comparables] No aplica				Realidades jurídicas objetivas diferentes. Remisión a STC 200/2001.	Constitucionalidad
STC 256/2005	[Situaciones no comparables] No aplica				Realidades jurídicas objetivas diferentes. Remisión a STC 200/2001.	Constitucionalidad
STC 273/2005	[Situaciones no comparables] No aplica				Realidades jurídicas objetivas diferentes. Términos de comparación inidóneos.	Inconstitucionalidad (por violación del art. 24.1 CE, no del 14 CE).
STC 330/2005	Acomodar gradualmente los problemas derivados de la transferencia de personal durante el período transitorio hasta su plena homologación, atendiendo a las repercusiones presupuestarias derivadas de la transferencia.	Arts. 103.1 y 157 CE	<i>Admisible</i>	Razonable	Justificación objetiva y razonable en la excepcionalidad del derecho transitorio. No aplica otros elementos de juicio, aunque lo cita de forma genérica. Reproduce argumentos de STC 110/2004, aunque el objeto es diferente.	Constitucionalidad
STC 52/2006	[Situaciones no comparables] No aplica				Realidades jurídicas objetivas diferentes. Términos de comparación inidóneos. Reproduce STC 273/2005.	Inconstitucionalidad (por violación del art. 24.1 CE, no del 14 CE).
STC 112/2006	Acceso de la ciudadanía a los acontecimientos deportivos de especial relevancia y con la protección de los diversos intereses deportivos y mercantiles afectados.	Arts. 20.1.d) y 46 CE.	<i>Conflictivo</i>	Razonable	Justificación objetiva y razonable. Comparabilidad, finalidad legítima. Afirmación categórica de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida, sin ponderar.	Constitucionalidad
STC 251/2006	Función de utilidad social e interés público de la expropiación de tierras.	Art. 33.3 CE	<i>Admisible</i>	Sí	Respeto a la distribución de competencias (posible lesión del art. 149.1.18ª CE). No existe tratamiento jurídico diferente: infundado y reflejo de la posible conculcación del art. 149.1.18ª CE. No aplica otros elementos de juicio.	Constitucionalidad.

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 295/2006	No existe		<i>Inadmisible</i>	No	No existe finalidad legítima. No existe justificación objetiva ni razonable. No aplica más elementos de juicio, pero los cita.	Inconstitucionalidad
STC 313/2006	Función de utilidad social e interés público de la expropiación de tierras.	Art. 33.3 CE	<i>Admisible</i>	Sí	Respeto a la distribución de competencias (posible lesión del art. 149.1.18ª CE). No existe tratamiento jurídico diferente: infundado y reflejo de la posible conculcación del art. 149.1.18ª CE. No aplica otros elementos de juicio. Reproduce STC 251/2006.	Constitucionalidad.
STC 314/2006	Función de utilidad social e interés público de la expropiación de tierras.	Art. 33.3 CE	<i>Admisible</i>	Sí	Respeto a la distribución de competencias (posible lesión del art. 149.1.18ª CE). No existe tratamiento jurídico diferente: infundado y reflejo de la posible conculcación del art. 149.1.18ª CE. No aplica otros elementos de juicio. Reproduce STC 251/2006.	Constitucionalidad.
STC 38/2007	Impartir con la adecuada capacitación la enseñanza de la religión.	Arts. 16.1, 16.3 y 103.3 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Justificación objetiva y razonable. Adecuación de la medida al fin. Afirmación categórica de proporcionalidad. Uso del art. 23.2 CE como canon de control de la constitucionalidad.	Constitucionalidad
STC 45/2007	No aplica				Las personas jurídico-públicas no son titulares del derecho a la no discriminación.	Constitucionalidad
STC 247/2007	No aplica				No hay tratamiento jurídico diferente. Aglutina la doctrina sobre la igualdad en el desarrollo legislativo autonómico.	Constitucionalidad
STC 12/2008	Lograr la igualdad material, sustantiva y real entre ambos sexos en el ámbito electoral.	Arts. 9.2 y 1.1 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Elemento diferenciador: sexo. Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 59/2008	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Elemento diferenciador: género (no sexo, introduce la distinción). Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación.	Constitucionalidad
STC 76/2008	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Reproduce STC 59/2008.	Constitucionalidad
STC 80/2008	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Reproduce STC 59/2008.	Constitucionalidad
STC 81/2008	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Reproduce STC 59/2008.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 82/2008	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Reproduce STC 59/2008.	Constitucionalidad
STC 95/2008	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Reproduce STC 59/2008.	Constitucionalidad
STC 96/2008	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Reproduce STC 59/2008.	Constitucionalidad
STC 99/2008	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Reproduce STC 59/2008.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 126/2008	Asegurar, mantener y facilitar el acceso a un mayor y adecuado nivel de atención sanitaria y una mejor organización del servicio de salud.	Arts. 43 y 103.1 CE.	Admisible	Sí	Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales ni efectos excluyentes. Uso del art. 23.2 en relación con el art. 14 CE como canon de constitucionalidad.	Constitucionalidad
STC 13/2009	Lograr la igualdad material, sustantiva y real entre ambos sexos en el ámbito electoral.	Arts. 9.2 y 1.1 CE.	Deseable	Sí	Elemento diferenciador: sexo. Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. Reproduce STC 12/2008.	Constitucionalidad.
STC 45/2009	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	Deseable	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Reproduce STC 59/2008.	Constitucionalidad
STC 55/2009	Atender a las repercusiones presupuestarias derivadas de la transferencia de personal de la Administración en el presupuesto regional.	Art. 157 CE	Admisible	No	Sin justificación objetiva ni razonable: la medida no es adecuada a la finalidad porque el impacto en el presupuesto regional es mínimo. Finalidad legítima no adecuada. Se infiere desproporción. Reproduce STC 110/2004.	Inconstitucionalidad
STC 87/2009	Garantizar el ejercicio de las funciones derivadas de la protección de la salud pública que tienen los titulares de las oficinas de farmacias (farmacéuticos titulares).	Art. 43 CE	Admisible	---	La finalidad legítima se determina al hilo de otra duda de constitucionalidad. Realidades jurídicas objetivas diferentes. Términos de comparación inidóneos.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 127/2009	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Reproduce STC 59/2008 y STC 45/2009.	Constitucionalidad
STC 130/2009	Principio de eficacia administrativa: atender las expectativas de acceso a la función de la Administración local y contribuir a la estabilidad y eficacia de la misma.	Art. 103.1 CE.	<i>Admisible</i>	No	No existe justificación objetiva ni razonable en las pruebas restringidas de acceso a la Administración local. La medida no es adecuada por no ser excepcional, ni transitoria, ni necesaria (existen otras posibilidades), como en el caso de la Administración autonómica recién creada. Produce efectos tan gravosos como el sacrificio del derecho del art. 23.2 CE, que es el que actúa como canon de constitucionalidad.	Inconstitucionalidad
STC 151/2009	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Reproduce STC 59/2008 y STC 45/2009.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 152/2009	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Reproduce STC 59/2008 y STC 45/2009.	Constitucionalidad
STC 153/2009	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Reproduce STC 59/2008 y STC 45/2009.	Constitucionalidad
STC 154/2009	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Reproduce STC 59/2008 y STC 45/2009.	Constitucionalidad
STC 164/2009	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Reproduce STC 59/2008 y SSTC 45 y 127/2009.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 165/2009	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Reproduce STC 59/2008 y STC 45/2009.	Constitucionalidad
STC 166/2009	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Reproduce STC 59/2008.	Constitucionalidad
STC 167/2009	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Reproduce STC 59/2008 y SSTC 45 y 127/2009.	Constitucionalidad
STC 177/2009	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Reproduce STC 59/2008 y STC 45/2009.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 178/2009	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Reproduce STC 59/2008 y SSTC 45 y 127/2009.	Constitucionalidad
STC 179/2009	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Reproduce STC 59/2008 y STC 45/2009.	Constitucionalidad
STC 180/2009	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Reproduce STC 59/2008 y STC 45/2009.	Constitucionalidad
STC 201/2009	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Reproduce STC 59/2008 y SSTC 45 y 127/2009.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 202/2009	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Reproduce STC 59/2008 y STC 45/2009. También: SSTC 80/2008 y 154/2009.	Constitucionalidad
STC 203/2009	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Reproduce STC 59/2008 y STC 45/2009. También: SSTC 99/2008, 127/2009 y 179/2009.	Constitucionalidad
STC 213/2009	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Remite a STC 59/2008 y STC 45/2009.	Constitucionalidad
STC 22/2010	Estado de necesidad del cónyuge viudo frente al del divorciado/separado.	Art. 41 CE.	<i>Admisible</i>	No	Comparabilidad de las posiciones jurídicas y constatación de la desigualdad. Finalidad legítima. Inadecuación de la medida al fin. Ni objetividad ni razonabilidad. Reproduce y remite a STC 125/2003 (idéntico contenido).	Inconstitucionalidad
STC 31/2010	No aplica				No existe trato jurídico diferente.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 41/2010	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Reproduce STC 59/2008 y STC 45/2009. También: STC 127/2009.	Constitucionalidad
STC 45/2010	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Reproduce STC 59/2008 y 41/2010. También: SSTC 45/2009 y 127/2009.	Constitucionalidad
STC 77/2010	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Remite STC 45/2009.	Constitucionalidad
STC 80/2010	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto.	Arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Para el VP1 no supera el juicio de adecuación. Remite STC 59/2008.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 120/2010	Racionalización de la organización policial y promoción interna del funcionariado de Policía.	Art. 103.1 CE	Admisible	No	No justificación objetiva ni razonable. Inadecuación de la medida al fin. Medida innecesaria por no ser la menos gravosa. Efectos desproporcionados por excluyentes.	Inconstitucionalidad
STC 128/2010	Promoción de la actividad sindical.	Art. 7 y 28.1 CE	Admisible	No	No justificación objetiva ni razonable. Inadecuación de la medida al fin. Medida innecesaria por no ser la menos gravosa. Efectos desproporcionados por excluyentes.	Inconstitucionalidad
STC 18/2011	[No comparables] *** Igualdad básica de todas las personas españolas.	*** Art. 149.1.1ª CE	*** Admisible	*** Sí	*** Adecuación técnica al fin: imposible de valorar. Justificación objetiva y razonable. Proporcionalidad de los efectos. Uso como canon de control del art. 139.2 CE como si fuera el art. 139.1 CE, en relación con el art. 38 CE, aplicando el juicio de igualdad.	Constitucionalidad *** Constitucionalidad
STC 19/2011	Asegurar la representatividad en el voto de determinados territorios poco poblados.	Art. 152.1 CE	Admisible	Sí	Adecuación de la medida al fin. Justificación objetiva y razonable. Necesidad de la medida. Proporcionalidad de los efectos. Uso como canon de control del art. 23.1 CE, comprendiendo en su contenido material el derecho al voto igual y aplicando el juicio de igualdad.	Constitucionalidad.
STC 40/2011	Lograr la igualdad material, sustantiva y real entre ambos sexos en el ámbito electoral. Elemento diferenciador: sexo.	Arts. 9.2 y 1.1 CE.	Deseable	Sí	Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales. Reproduce STC 12/2008 y STC 13/2009.	Constitucionalidad.
STC 50/2011	[No comparables]					Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 63/2011	[No existe Elemento diferenciador: edad. La finalidad alegada por las partes – Junta y Parlamento autonómico, no satisface al TC.]				Parte de la presunción de irrazonabilidad. Finalidad legítima posible (art. 40.1 CE) Inadecuación de la medida al fin. No necesaria. Desproporcionalidad	Inconstitucionalidad
STC 75/2011	[No comparables] Proteger la salud de la mujer embarazada durante y después del parto; proteger las relaciones de la madre con el hijo/a, evitar consecuencias negativas en el marco laboral del contrato de trabajo y afianzar los derechos laborales de las mujeres sin perjudicar su situación por ser madres. La adopción y el acogimiento persiguen como finalidad legítima la integración del menor en la familia y el reparto equilibrado de responsabilidades familiares. *** [No comparables]	Arts. 43.1, 39.1, 35.1 y 9.2 CE. ***	<i>Deseable</i> ***	Sí ***	Aunque sean realidades no comparables, indica la finalidad legítima como justificación de la diferencia, basándose en el parto como “elemento biológico diferenciador”, que no concurre en el supuesto de los padres, ni en el de acogimiento o adopción. *** No se puede ceder el derecho que no se tiene (el padre no tiene el derecho porque no concurre el elemento biológico diferenciador “parto”).	Constitucionalidad *** Constitucionalidad
STC 79/2011	[No existe Elemento diferenciador: edad. La finalidad alegada por las partes – Junta y Parlamento autonómico, no satisface al TC.]				Parte de la presunción de irrazonabilidad. Finalidad legítima posible (art. 40.1 CE) Inadecuación de la medida al fin. No necesaria. Desproporcionalidad Reproduce STC 63/2011.	Inconstitucionalidad
STC 117/2011	[No existe Elemento diferenciador: edad. La finalidad alegada por las partes – Junta y Parlamento autonómico, no satisface al TC.]				Parte de la presunción de irrazonabilidad. Finalidad legítima posible (art. 40.1 CE) Inadecuación de la medida al fin. No necesaria. Desproporcionalidad Reproduce STC 63/2011.	Inconstitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 118/2011	[No comparables]				Caso de igualdad en el territorio. Pérdida sobrevenida del objeto. No hay tratamiento jurídico diferente en la nueva redacción, sino un problema de orden competencial.	Inconstitucionalidad
STC 152/2011	[No comparables] Proteger la salud de la mujer embarazada durante y después del parto; proteger las relaciones de la madre con el hijo/a, evitar consecuencias negativas en el marco laboral del contrato de trabajo y afianzar los derechos laborales de las mujeres sin perjudicar su situación por ser madres. La adopción y el acogimiento persiguen como finalidad legítima la integración del menor en la familia y el reparto equilibrado de responsabilidades familiares.	Arts. 43.1, 39.1, 35.1 y 9.2 CE.	<i>Deseable</i>	Sí	Aunque sean realidades no comparables, indica la finalidad legítima como justificación de la diferencia, basándose en el parto como “elemento biológico diferenciador”, que no concurre en el supuesto de los padres, ni en el de acogimiento o adopción. Reproduce STC 75/2011.	Constitucionalidad
STC 161/2011	La mejor eficiencia en el suministro de medicamentos como actividad privada de interés público. *** Fomentar el empleo y estimular la contratación de farmacéuticos en Extremadura. *** [No existe Elemento diferenciador: edad]	Art. 103.1 y 3 CE. *** Art. 40 CE. ***	<i>Inadmisible</i> *** <i>Admisible</i> ***	No *** Sí ***	Inadecuación de la medida al fin. No justificación objetiva y razonable. Desproporción de los efectos. *** Adecuación de la medida al fin. Justificación objetiva y razonable. Proporcionalidad de los efectos. Uso como canon de control del art. 139.2 CE, aplicando el juicio de igualdad. *** Parte de la presunción de irrazonabilidad. Finalidad legítima posible (art. 40.1 CE), desestimada. Inadecuación de la medida al fin. No necesaria. Desproporcionalidad Remite a STC 63/2011.	Inconstitucionalidad *** Constitucionalidad *** Inconstitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 205/2011	Garantizar en todo momento la adecuación de la pensión reconocida a la capacidad real de trabajar, con el objeto de dar una adecuada protección al estado de necesidad real de la persona.	Art. 41 CE	Admisible	Sí	Elemento diferenciador objetivo y con relevancia jurídica. Justificación objetiva y razonable: adecuación de la medida al fin legítimo. Afirmación categórica de la proporcionalidad de la medida y de los efectos proporcionados y no excesivos que produce.	Constitucionalidad
STC 9/2012	Respetar la voluntad de los ciudadanos manifestada en las elecciones, en cuanto constituye la expresión esencial de un régimen democrático, y frenar y reducir la deslealtad política del transfuguismo.	Arts. 1.1, 6 y 23.1 CE.	Deseable		Realidades jurídicas objetivamente diferentes. No lesión del contenido del art. 23.2 CE, pues las facultades limitadas no pertenecen al núcleo esencial de las facultades representativas del art. 23.2 CE. Uso del art. 23.2 CE como canon de control de la constitucionalidad.	Constitucionalidad
STC 19/2012	Asegurar un mínimo vital, personal y familiar de subsistencia. ***	Arts. 1.1, 10.1 y 39.1 CE.	Deseable	Sí	No existe derecho subjetivo a diferenciar o a la discriminación por indiferenciación. Uso del art. 9.2 CE en conexión con el art. 31.1 CE como canon de control. ***	Constitucionalidad ***
	[No existe Elemento diferenciador: convivencia] ***	***	***	***	Sin finalidad legítima que sustente el resto del juicio. No aplica más elementos. Uso del art. 31 CE como canon de control. ***	Inconstitucionalidad ***
	[No comparables] Garantizar el sistema de pensiones y proteger el estado de necesidad de las personas. ***	***	***	***	No aplica más elementos de juicio. Uso del art. 31.1 CE como canon de control. ***	Constitucionalidad ***
	[No comparables] Activar el mercado de capitales e incidir favorablemente en la recuperación de la actividad económica para cumplir criterios de convergencia, esto es, política económica. ***	Art. 41 CE	Admisible	Sí	***	***
	[No comparables] Activar el mercado de capitales e incidir favorablemente en la recuperación de la actividad económica para cumplir criterios de convergencia, esto es, política económica. ***	***	***	***	No existe derecho subjetivo a diferenciar o a la discriminación por indiferenciación. Uso del art. 31.1 CE como canon de control. ***	Constitucionalidad ***
	[No comparables] ***	Art. 40.1 CE	Admisible	Sí	No aplica más elementos de juicio. Uso del art. 31.1 CE como canon de control. ***	Constitucionalidad ***
	[No comparables] ***	***	***	***	***	***
	[No comparables] ***	Art. 41 CE	***	***	***	***

	<p>No perjudicar el funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, mantenerlo y preservarlo. *** [No comparables]</p>	***	Admisible ***	Sí ***	<p>No aplica juicio de igualdad. No existe tratamiento jurídico diferenciado: Se trata de un caso de aplicación sucesiva de normas en el tiempo.</p>	Constitucionalidad
STC 27/2012	<p>Normalizar una situación singular de la función pública andaluza, originada por un proceso único e irrepetible, como fue la creación y consolidación de una forma de organización de la Administración andaluza.</p>	Art. 103.1 CE	Admisible	No	<p>Proporcionalidad de los efectos: baremación desproporcionada del mérito de haber ejercido la función pública. Después de constatar la desproporción (desigualdad), busca la excepcionalidad de la norma y para ello identifica la finalidad legítima y determina que no es adecuada porque el fin no responde a la realidad legislativa. Uso del art. 23.2 como canon de control. Supuesto de preferencia en mérito del baremo (no prueba restringida).</p>	Inconstitucionalidad
STC 29/2012	<p>Asegurar la eficacia del servicio activo de policía, ya que con este requisito se procura una cierta permanencia en el servicio activo.</p>	Art. 103.1 CE	Admisible	Sí	<p>Elemento diferenciador: edad. Presunción de irrazonabilidad de la diferencia. Alegaciones de las partes fijan la finalidad legítima y justifican la adecuación de la medida al fin. No se lesiona el mérito y la capacidad por lo que el efecto es tolerable. Uso del art. 23.2 como canon de constitucionalidad.</p>	Constitucionalidad
STC 30/2012	<p>[No comparables] Respetar la voluntad de los ciudadanos manifestada en las elecciones, en cuanto constituye la expresión esencial de un régimen democrático, y frenar y reducir la deslealtad política del transfuguismo.</p>	Arts. 1.1, 6 y 23.1 CE.	Deseable		<p>Realidades jurídicas objetivamente diferentes. No lesión del contenido del art. 23.2 CE, pues las facultades limitadas no pertenecen al núcleo esencial de las facultades representativas del art. 23.2 CE. Uso del art. 23.2 CE como canon de control de la constitucionalidad. Remite y reproduce STC 9/2012.</p>	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 100/2012	Proteger el hecho insular y adecuar el régimen económico y fiscal del mismo para potenciar la política económica y fiscal.	Art. 138 y Disposición Adicional 3ª CE	<i>Admisible</i>	Sí	Afirmación categórica de la adecuación de la medida al fin y de la proporcionalidad de los efectos. Uso como canon de control del art. 139.2 CE como si fuera el art. 139.1 CE, en cuanto a manifestación concreta del art. 14 CE, aplicando el juicio de igualdad. No cita el art. 38 CE. Es la segunda sentencia que opera así.	Constitucionalidad
STC 135/2012	Primar la eficiencia en beneficio del sistema gasista para lograr unas menores inversiones y conseguir así un menor precio para el consumidor final.	Art. 40.1 CE	<i>Admisible</i>	Sí	Afirmación categórica de la adecuación de la medida al fin. Proporcionalidad de los efectos: no se producen efectos excluyentes. Uso como canon de control del art. 38 CE, aplicando juicio de igualdad.	Constitucionalidad
STC 148/2012	Respetar las condiciones básicas de igualdad en las reformas urbanísticas del territorio.	Art. 149.1.1ª CE	<i>Admisible</i>	Sí	Respeto a la distribución de competencias. Elemento diferenciador objetivo. Afirmación categórica de la adecuación de la medida al fin y proporcionalidad de la medida, en cita y remisión a STC 61/1997 (sobre clasificación del suelo). Uso como canon de control del art. 149.1.1ª CE.	Constitucionalidad
STC 160/2012	Proteger la mayor peligrosidad de determinadas conductas, esto es la prevención general, sin excluir la reinserción social prevista en el art. 25.2 CE.	Art. 25.2 CE	<i>Deseable</i>	Sí	Elemento diferenciador objetivo. Adecuación de la medida a fin. Proporcionalidad de los efectos. No pondera con el art. 25.2 CE. VVPP no significativos al objeto de la investigación.	Constitucionalidad
STC 171/2012	Atender las necesidades de los hijos o descendientes, proteger a quienes gozaban a su favor y a cargo del causante al momento de su muerte del derecho a la prestación de alimentos en caso de necesidad.	Art. 39 CE	<i>Admisible</i>	No	Elemento diferenciador: filiación. Presunción de irrazonabilidad de la diferencia. Alegaciones de las partes no aportan pruebas que desvirtúen la presunción. Inadecuación de la medida al fin, que no cumple. Efectos gravosos al excluir a un colectivo.	Inconstitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 198/2012	Promocionar la igualdad efectiva de los ciudadanos en el libre desarrollo de su personalidad, la preservación de la libertad en lo que a las formas de convivencia se refiere y la instauración de un marco de igualdad real en el disfrute de los derechos sin discriminación alguna por razón de sexo, opinión o cualquier otra condición personal o social".	Arts. 1.1, 9.2, 10. 1 y 14 CE	Admisible	Sí	Discriminación por indiferenciación. No aplica juicio de igualdad, no existe tratamiento jurídico diferente. La igualdad real es la finalidad legítima perseguida por el legislador y sobre la que se basa el examen de la constitucionalidad del art. 32 CE, centrado en su núcleo esencial y en la interpretación de su contenido.	Constitucionalidad
STC 246/2012	[No comparables] Respetar la voluntad de los ciudadanos manifestada en las elecciones, en cuanto constituye la expresión esencial de un régimen democrático, y frenar y reducir la deslealtad política del transfuguismo.	Arts. 1.1, 6 y 23.1 CE.	Deseable		Realidades jurídicas objetivamente diferentes. 1ª duda de constitucionalidad: No lesión del contenido del art. 23.2 CE, pues las facultades limitadas no pertenecen al núcleo esencial de las facultades representativas de la art. 23.2 CE. 2ª duda de constitucionalidad: Lesión del contenido del art. 23.2 CE, pues las facultades limitadas pertenecen al núcleo esencial de las facultades representativas de la art. 23.2 CE (pertenencia a comisiones informativas). Uso del art. 23.2 CE como canon de control de la constitucionalidad. Remite y reproduce STC 9/2012.	Constitucionalidad (1ª) *** Inconstitucionalidad (2ª)
STC 20/2013	Respetar la condición de preautonomía de Cataluña en cuanto a condición histórica y la mejor eficacia administrativa derivada de la competencia organizativa del legislador.	Art. 103.1 CE	Admisible	Sí	Las CCAA no son sujetos del art. 14 CE. Enjuiciamiento de la arbitrariedad del legislador (art. 9.3 CE) a partir de la posible desigualdad de su tratamiento. Uso como canon de control el art. 9.3 CE. Finalidad legítima y fundamento o justificación razonable, no aplica más elementos de juicio ni aplica juicio de igualdad en toda su extensión: sólo finalidad o fundamento racional.	Constitucionalidad.

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 41/2013	Resarcir frente al daño que se produce al producirse la muerte del causante, por la falta o minoración de ingresos de los que participaba el supérstite, otorgando a tal efecto una pensión que depende en su cuantía de las cotizaciones efectuadas por el causante al régimen de Seguridad Social correspondiente y que tiene carácter excepcional.	Art. 41 CE	Admisible	No	Análisis detallado de la finalidad, según alegaciones de las partes y exposición de motivos. Concurre finalidad legítima en la disposición cuestionada, pero no en la exigencia de “descendencia común”, donde se produce una inadecuación de la media al fin legítimo de la disposición. Falta de razonabilidad. Desproporción de los efectos por imposibilidad del cumplimiento de la exigencia a un colectivo. VP aplicando juicio de igualdad en sentido contrario. No significativo.	Inconstitucionalidad
STC 61/2013	Proporcionalidad y equilibrio financiero entre la contribución económica por el trabajo y el disfrute de las prestaciones de protección social.	Arts. 31.1 y 41 CE.	Admisible	No	Inadecuación de la medida la fin legítimo y racional. Efectos desproporcionados y gravosos. Discriminación indirecta como contenido material de la igualdad, dentro de la cláusula específica de discriminación por razón de sexo. Reproduce argumentos de STC 253/2004, pues su objeto es la norma que corrige la regla declarada inconstitucional por la STC 253/2004.	Inconstitucionalidad
STC 68/2013	Respetar la condición de preautonomía de Cataluña en cuanto a condición histórica y la mejor eficacia administrativa derivada de la competencia organizativa del legislador.	Art. 103.1 CE	Admisible	Sí	Las CCAA no son sujetos del art. 14 CE. Enjuiciamiento de la arbitrariedad del legislador (art. 9.3 CE) a partir de la posible desigualdad de su tratamiento. Uso como canon de control el art. 9.3 CE. Finalidad legítima y fundamento o justificación razonable, no aplica más elementos de juicio ni aplica juicio de igualdad en toda su extensión: sólo finalidad o fundamento racional. Remite STC 20/2013.	Constitucionalidad.

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 96/2013	Utilizar la política tributaria para la protección del medio natural y territorial, creando tributos propios con finalidad extrafiscal, y afectados al medio ambiente.	Art. 45 CE	Admisible	Sí	Respeto a la distribución competencial. Determinación de la finalidad legítima. Adecuación de la medida al fin. Efectos proporcionados por no interferencia en el contenido esencial del art. 38 CE. Uso de los arts. 9.2, 14 y 149.1.º CE como canon, por un lado; y, por otro, del art. 139.2 CE respecto a la libertad de circulación en el territorio.	Constitucionalidad
STC 131/2013	[No existe]			No	No existe finalidad legítima ni, por tanto, justificación objetiva ni razonable. No adecuación de la medida al fin. Efectos graves (se infiere que desproporcionados). (5) VVPP que refieren el juicio de igualdad y encuentran justificación objetiva y razonable en la finalidad legítima de "cooperar con la Iglesia Católica" en el art. 16.3 CE, adecuación de la medida al fin y proporcionalidad de los efectos, entre diversos argumentos justificadores.	Inconstitucionalidad
STC 203/2013	Proteger los bienes jurídicos afectados por el desarrollo urbanístico, entre otros el medio ambiente, la salud, la intimidad, la seguridad y la calidad de vida de las personas.	Arts. 45, 46 y 47 CE.	Admisible	No	Objetividad de la singularidad de la ley, justificada en un contexto de excepcionalidad. Inadecuación de la medida al fin. Efectos desproporcionados al sacrificar el art. 24 CE. Supuesto de ley singular no autoaplicativa de destinatario no único (impide el control ordinario de la legalidad y la posibilidad de interponer recursos – lesión del art. 24 CE).	Inconstitucionalidad
STC 206/2013	Facilitar el pago de los créditos como medio de política económica.	Art. 40.1 CE	Admisibles	Sí	Adecuación de la medida al fin. Efectos no desproporcionados. Uso como canon del art. 9.3 CE (interdicción de la arbitrariedad) conectado con el art. 14 CE.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 38/2014	Organizar una nueva escala profesional militar en aras de una mejor prestación de la función encomendada a las Fuerzas Armadas (eficacia administrativa).	Art. 103.1 CE	Admisible	Sí	Discriminación por indiferenciación. No aplica juicio de igualdad, no existe tratamiento jurídico diferente.	Constitucionalidad
STC 40/2014	Resarcir frente al daño que se produce al producirse la muerte del causante, por la falta o minoración de ingresos de los que participaba el supérstite, otorgando a tal efecto una pensión que depende en su cuantía de las cotizaciones efectuadas por el causante al régimen de Seguridad Social correspondiente y que tiene carácter excepcional.	Art. 41 y 149.1.17ª CE	Admisible	No	Estamos ante una desigualdad en el territorio que no alega el art. 139.1 CE. Análisis detallado de la finalidad legítima, en base a su doctrina, exposición de motivos, alegaciones, competencias, etc. Inadecuación de la medida al fin. Desproporcionalidad de los efectos por excesivos y excluyentes. No admisión de interpretación conforme por producir los mismos efectos. VP: discrepante de la fundamentación optando por una interpretación conforme. No significativo.	Inconstitucionalidad
STC 44/2014	[No comparables] Proporcionar seguridad jurídica en el reconocimiento de pensiones y de coordinar internamente el sistema prestacional de la Seguridad Social, evitando la concurrencia de títulos de reclamación que den lugar a un doble devengo de la pensión.	Art. 41 y 40 CE	Admisible	Sí	1ª controversia: Idéntico objeto a la STC 40/2014, por lo que se declara la pérdida sobrevenida del objeto. Destaca que se alega el art. 139.1, junto al art. 14 CE, al contrario que aquella. *** No comparabilidad de las dos posiciones jurídicas enfrentadas. Finalidad legítima y razonabilidad de la medida.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 45/2014	[No comparables] Identificar una concreta situación de necesidad merecedora de protección a través de la pensión de viudedad del sistema de Seguridad Social.	Art. 41 CE	Admisible	Sí	1ª controversia: Idéntico objeto a la STC 40/2014, por lo que se declara la pérdida sobrevenida del objeto. Destaca que se alega el art. 139.1, junto al art. 14 CE, al contrario que aquella. *** No comparabilidad de las dos posiciones jurídicas enfrentadas. Finalidad legítima. Afirmación categórica de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad.	Constitucionalidad
STC 51/2014	[No comparables] Identificar una concreta situación de necesidad merecedora de protección a través de la pensión de viudedad del sistema de Seguridad Social.	Art. 41 CE	Admisible	Sí	1ª controversia: Idéntico objeto a la STC 40/2014, por lo que se declara la pérdida sobrevenida del objeto. Destaca que se alega el art. 139.1, junto al art. 14 CE, al contrario que aquella. *** No comparabilidad de las dos posiciones jurídicas enfrentadas. Finalidad legítima. Afirmación categórica de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad. Reproduce STC 45/2014.	Constitucionalidad
STC 60/2014	[No comparables] Identificar una concreta situación de necesidad merecedora de protección a través de la pensión de viudedad del sistema de Seguridad Social.	Art. 41 CE	Admisible	Sí	1ª controversia: Idéntico objeto a la STC 40/2014, por lo que se declara la pérdida sobrevenida del objeto. Destaca que se alega el art. 139.1, junto al art. 14 CE, al contrario que aquella. *** No comparabilidad de las dos posiciones jurídicas enfrentadas. Finalidad legítima. Afirmación categórica de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad. Reproduce STC 45/2014 y STC 51/2014. VP: finalidad legítima, no adecuada ni proporcionada.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 83/2014	[No comparables] Reducir el gasto público mediante un uso racional de los medicamentos, buscando la sustitución de la especialidad farmacéutica específica por la genérica, con iguales propiedades y precio diferente.	Art. 40.1 CE	<i>Admisible</i>	Sí	Término de comparación inidóneo. Adecuación de la medida al fin. Justificación objetiva y razonable.	Constitucionalidad
STC 92/2014	[No comparables] Resarcir frente al daño que se produce al producirse la muerte del causante, por la falta o minoración de ingresos de los que participaba el supérstite, otorgando a tal efecto una pensión que depende en su cuantía de las cotizaciones efectuadas por el causante al régimen de Seguridad Social correspondiente y que tiene carácter excepcional.	Art. 41 CE	<i>Admisible</i>	Sí	Realidades jurídicas preexistentes diferentes. Regulaciones diferentes que no chocan con principios constitucionales. Adecuación de la medida al fin. VP: adecuación de la medida al fin; interpretación evolutiva del derecho.	Constitucionalidad
STC 111/2014	[No aplica]			No	Efectos desproporcionados y excluyentes. Uso del art. 23.2 CE como canon de control.	Inconstitucionalidad
STC 119/2014	[No comparables] Verificar si el puesto de trabajo es económicamente sostenible y puede mantenerse en el tiempo.	Art. 40 CE	<i>Admisible</i>	Sí	No existe derecho subjetivo a diferenciar o a la discriminación por indiferenciación. VP: no aporta nada significativo.	Constitucionalidad
STC 141/2014	[No aplica]				Respeto a la distribución de competencias (2). No existe tratamiento jurídico diferente (2). Término de comparación inidóneo. Uso como canon de control del art. 149.1.1ª CE en relación con el art. 33 CE en la 1ª controversia; y del art. 14 CE en la 2ª controversia.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 153/2014	Unir indefectiblemente el ejercicio del derecho de sufragio en elecciones municipales, locales y forales a la condición de vecino de un municipio.	Art. 140 CE	Admisible	---	No se aporta término de comparación. Finalidad legítima como justificación. No se aplican más elementos de juicio. Aunque cita como canon el art. 14 en relación con el art. 149.1.1ª CE, sólo aplica art. 14 CE.	Constitucionalidad
STC 155/2014	[No aplica]				Situaciones jurídicas no comparables: términos de comparación alegados por el recurrente inválidos.	Constitucionalidad
STC 156/2014	Satisfacer el estado de necesidad mediante la ficción legal de cubrir las lagunas de los períodos de carencia de la cotización a la Seguridad Social y salvaguardar el Sistema de Seguridad Social.	Arts. 41 y 50 CE	Admisible	Sí	Discriminación indirecta por razón de "sexo o género". No entra en el fondo del asunto porque no supera el juicio de relevancia del art. 35 LOTC. *** No comparabilidad de las situaciones. No aplica más elementos de juicio. El TC alude a la ponderación que debe realizar el legislador entre lo perseguido y los limitados recursos de la SS. *** Objetividad y razonabilidad sin tratamiento jurídico diferente usando como canon de control el art. 9.3 CE. VP significativo. Aprecia discriminación indirecta por razón de género o sexo y conculcación de la igualdad. Señala que el examen de constitucionalidad no debe ser más flexible porque entren en juego los recursos económicos del sistema de Seguridad Social.	Constitucionalidad
STC 183/2014	Asegurar la concordancia entre el régimen retributivo y las características de la instalación eléctrica para facilitar la sostenibilidad económica del sistema eléctrico.	Art. 40.1 CE	Admisible		Discriminación por indiferenciación: rechazada por TC. No aplica más elementos de juicio.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 8/2015	[No aplica] (4)				Situaciones jurídicas no comparables: términos de comparación alegados por el recurrente inválidos por tratarse de realidades jurídicas diferentes. (4) VP: Critica que el Pleno se ampara en el requisito formal de la no comparabilidad de las situaciones jurídicas contrapuestas para no entrar en el fondo del asunto y declarar la vulneración de la igualdad por faltar la finalidad de la medida, la justificación objetiva y razonable y la relación de proporcionalidad entre la media y los fines.	Constitucionalidad
STC 41/2015	[No existe Elemento diferenciador: edad]				Parte de la presunción de irrazonabilidad. Finalidad legítima posible (art. 40.1 CE) Inadecuación de la medida al fin. No necesaria. Desproporcionalidad. Remite y reproduce a SSTC 63/2011; 79/2011; 117/2011 y 161/2011.	Inconstitucionalidad
STC 50/2015	Promocionar el desarrollo socioeconómico de las poblaciones del Espacio Natural y la mejora de sus condiciones de vida, de forma compatible con la conservación del territorio.	Arts. 40 y 45 CE.	Admisible	No	1º Respeto al principio de igualdad. 2º Objetividad de la singularidad de la ley, justificada en un contexto de excepcionalidad. Inadecuación de la medida al fin. Efectos desproporcionados al sacrificar el art. 24 CE. Supuesto de ley <i>singular no autoaplicativa de destinatario no único</i> (impide el control ordinario de la legalidad y la posibilidad de interponer recursos – lesión del art. 24 CE). Remite STC 203/2013.	Inconstitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 60/2015	[No existe Elemento diferenciador: residencia]			No	Sin finalidad legítima que sustente el resto del juicio. No aplica más elementos. Uso del art. 14 en relación con el art. 31 CE como canon de control. No usa el art. 139.1 CE como canon ni se pronuncia sobre desigualdad en el territorio.	Inconstitucionalidad
STC 84/2015	[No aplica]				No se constata un tratamiento jurídico diferente en la norma cuestionada. El juicio no se puede realizar sobre conjeturas de aplicación de la norma.	Constitucionalidad
STC 104/2015	[No aplica]				Situaciones jurídicas no comparables: términos de comparación alegados por el recurrente inválidos por tratarse de realidades jurídicas diferentes. No aplica más elementos de juicio.	Constitucionalidad
STC 110/2015	Satisfacer el estado de necesidad y salvaguardar el Sistema de Seguridad Social de recursos limitados (4). Elemento diferenciador: sexo.	Arts. 41 CE	Admisible	Sí	No comparabilidad de las situaciones. No aplica más elementos de juicio. *** Se constata un tratamiento neutro. Se constata la incidencia perjudicial sobre el colectivo de mujeres a través de datos estadísticos. Existe una justificación en el objetivo de política fiscal de salvaguardar el Sistema de Seguridad a través del principio de contributividad y proporcionalidad entre lo que se cotiza y se recibe. Finalidad legítima y adecuación de la medida al fin. No se pronuncia sobre la proporcionalidad. Reproduce STC 253/2004 y 61/2013. *** No comparabilidad de las situaciones. No aplica más elementos de juicio. Remite STC 156/2014. *** Se constata un tratamiento neutro.	Constitucionalidad *** Constitucionalidad *** Constitucionalidad

					Se constata la no incidencia perjudicial sobre el colectivo de mujeres a través de datos estadísticos. No aplica más elementos de juicio. Reproduce STC 253/2004 y 61/2013. VP significativo. Aprecia discriminación indirecta por razón de sexo y conculcación de la igualdad.	
STC 140/2015	[No comparables] Verificar si el puesto de trabajo es económicamente sostenible y puede mantenerse en el tiempo.	Art. 40 CE	Admisible	Sí	No existe derecho subjetivo a diferenciar o a la discriminación por indiferenciación. Reproduce SSTC 119/2014 y 8/2015. VP: no aporta nada significativo.	Constitucionalidad
STC 176/2015	Corregir la situación de desigualdad histórica de la mujer en la toma de decisiones dentro de los órganos de gobierno y representación de las instituciones universitarias.	Art. 9.2 CE	Deseable	Sí	Elemento diferenciador: sexo. Finalidad legítima constitucionalmente avalada. Adecuación de la medida. Proporcionalidad de los efectos: no lesión de derechos fundamentales.	Constitucionalidad
STC 233/2015	Proteger el medioambiente y la salud.	Arts. 43 y 45 CE	Admisible	Sí	Supuesto de ley singular. 1º Límite: Respeto al principio de igualdad: finalidad legítima, adecuación y proporcionalidad. 2º Límite: Objetividad de la singularidad de la ley, justificada en un contexto de excepcionalidad. 3º Respeto al marco constitucional: proporcionalidad de la ley singular: Efectos desproporcionados al sacrificar los arts. 24.1, 117.3 y 118 CE.	Inconstitucionalidad
STC 236/2015	Realizar la reorganización administrativa de Andalucía de forma efectiva y eficiente.	Art. 103.1 CE	Admisible	Sí	Términos de comparación inidóneos. Realidades jurídicas preexistentes distintas.	Constitucionalidad
STC 56/2016	[No aplica]				Discriminación por indiferenciación. No existe derecho subjetivo a diferenciar o a la discriminación por indiferenciación.	Constitucionalidad
STC 71/2016	Contener el gasto público y mantener el empleo público.	Art. 40.1 CE	Admisible	No	Posiciones jurídicas comparables. Elemento diferenciador tiempo de contratación (fijo/indefinido) no objetivo.	Inconstitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 81/2016	Resarcir frente al daño que se produce al producirse la muerte del causante, por la falta o minoración de ingresos de los que participaba el supérstite, otorgando a tal efecto una pensión que depende en su cuantía de las cotizaciones efectuadas por el causante al régimen de Clases Pasivas del Estado.	Art. 41 CE	Admisible	No	Concurre finalidad legítima en la disposición cuestionada, pero no en la exigencia de “descendencia común”, donde se produce una inadecuación de la media al fin legítimo de la disposición. Falta de razonabilidad. Desproporción de los efectos. Remite a STC 41/2013. VP aplicando juicio de igualdad en sentido contrario. No significativo.	Inconstitucionalidad
STC 86/2016	[No existe]			No	Uso del art. 23.2 en relación con el art. 14 CE como canon.	Inconstitucionalidad
STC 118/2016	Remediar y uniformar el diferente régimen de impugnación que tenían las normas forales fiscales vascas y las normas dictadas en materia tributaria por la Comunidad Foral de Navarra, en cuanto a territorios históricos ambos. ***	Disposición Adicional 1ª CE	Admisible	Sí	Situaciones jurídicas no comparables. Sucesión de leyes en el tiempo que no generan desigualdad. Uso del art. 14 y 9.3 CE como canon de constitucionalidad. ***	Constitucionalidad ***
	Remediar y uniformar el diferente régimen de impugnación que tenían las normas forales fiscales vascas y las normas dictadas en materia tributaria por la Comunidad Foral de Navarra, en cuanto a territorios históricos ambos. ***	*** Disposición Adicional 1ª CE	*** Admisible	*** Sí	*** Situaciones jurídicas no comparables. Igualdad en el territorio: uso del art. 139.1 y 14 CE como canon de constitucionalidad.	Constitucionalidad
	Resolver el déficit de protección constitucional de la foralidad vasca y garantizar de manera particularizada su singularidad histórica.	*** Disposición Adicional 1ª CE	*** Admisible	*** Sí	*** Situaciones jurídicas no comparables. Igualdad en el territorio: uso del art. 139.1 y 14 CE como canon de constitucionalidad, por un lado; y del art. 9.3 CE, por otro.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 122/2016	[No existe]			No	No existe finalidad legítima, inadecuación de la medida. No existe objetividad de la singularidad de la ley, justificada en un contexto de excepcionalidad. No existe necesidad al no haber excepcionalidad. Efectos desproporcionados al sacrificar el art. 9.3, 24.1, 103.1 y 106.1 CE. Supuesto de ley <i>singular no autoaplicativa de destinatario único</i>	Inconstitucionalidad
STC 140/2016	[No existe]			No	Desproporción de los efectos al interferir sobre el derecho de acceso a la justicia del art. 24.1 CE.	Inconstitucionalidad
STC 167/2016	Reajustar el déficit tarifario y lograr el reequilibrio económico del sector eléctrico entre las principales empresas productoras de régimen ordinario, que son también las principales del sector en su conjunto. (3)	Art. 41 CE	<i>Admisible</i>	Sí	No comparabilidad de dos términos de comparación alegados. (2) Comparabilidad del tercer término de comparación alegado. (1) Adecuación de la medida al fin. Proporcionalidad de los efectos. No trato discriminatorio y arbitrario (art. 9.3 CE). Remite a STC 167/2016.	Constitucionalidad
STC 170/2016	Reajustar el déficit tarifario y lograr el reequilibrio económico del sector eléctrico entre las principales empresas productoras de régimen ordinario, que son también las principales del sector en su conjunto. (3)	Art. 41 CE	<i>Admisible</i>	Sí	No comparabilidad de dos términos de comparación alegados. (2) Comparabilidad del tercer término de comparación alegado. (1) Adecuación de la medida al fin. Proporcionalidad de los efectos. No trato discriminatorio y arbitrario (art. 9.3 CE). Remite a STC 167/2016.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 174/2016	Reajustar el déficit tarifario y lograr el reequilibrio económico del sector eléctrico entre las principales empresas productoras de régimen ordinario, que son también las principales del sector en su conjunto. (3)	Art. 41 CE	Admisible	Sí	No comparabilidad de dos términos de comparación alegados. (2) Comparabilidad del tercer término de comparación alegado. (1) Adecuación de la medida al fin. Proporcionalidad de los efectos. No trato discriminatorio y arbitrario (art. 9.3 CE). Remite a STC 167/2016.	Constitucionalidad
STC 187/2016	Reajustar el déficit tarifario y lograr el reequilibrio económico del sector eléctrico entre las principales empresas productoras de régimen ordinario, que son también las principales del sector en su conjunto. (3)	Art. 41 CE	Admisible	Sí	No comparabilidad de dos términos de comparación alegados. (2) Comparabilidad del tercer término de comparación alegado. (1) Adecuación de la medida al fin. Proporcionalidad de los efectos. No trato discriminatorio y arbitrario (art. 9.3 CE). Remite a STC 167/2016.	Constitucionalidad
STC 188/2016	Reajustar el déficit tarifario y lograr el reequilibrio económico del sector eléctrico entre las principales empresas productoras de régimen ordinario, que son también las principales del sector en su conjunto. (3)	Art. 41 CE	Admisible	Sí	No comparabilidad de dos términos de comparación alegados. (2) Comparabilidad del tercer término de comparación alegado. (1) Adecuación de la medida al fin. Proporcionalidad de los efectos. No trato discriminatorio y arbitrario (art. 9.3 CE). Remite a STC 167/2016.	Constitucionalidad
STC 197/2016	Reajustar el déficit tarifario y lograr el reequilibrio económico del sector eléctrico entre las principales empresas productoras de régimen ordinario, que son también las principales del sector en su conjunto. (3)	Art. 41 CE	Admisible	Sí	No comparabilidad de dos términos de comparación alegados. (2) Comparabilidad del tercer término de comparación alegado. (1) Adecuación de la medida al fin. Proporcionalidad de los efectos. No trato discriminatorio y arbitrario (art. 9.3 CE). Remite a STC 167/2016.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 202/2016	Contribuir al sostenimiento de la Administración de Justicia por medio de las tasas judiciales.	Art. 31.1 CE	Admisible		Se alega discriminación por indiferenciación. El TC remite a STC 16/1994 y resuelve usando como canon el art. 24 CE sin referenciar la discriminación por indiferenciación.	Constitucionalidad
STC 24/2017	[No existe]			No	Notoriamente infundada. Remisión a STC 140/2016 respecto a la única controversia que no ha perdido objeto.	Inconstitucionalidad
STC 86/2017	[No aplica]			No	Igualdad en el territorio: Respeto a la distribución de competencias. No existe tratamiento jurídico diferente. Uso del art. 149.1.1ª CE como canon.	Constitucionalidad
STC 89/2017	Promover la presencia social de la lengua propia (catalán) a través de la imposición de obligaciones a los distribuidores cinematográficos.	Art. 3 CE	Admisible	Sí	Igualdad en el territorio: Respeto a la distribución de competencias. No existe tratamiento jurídico diferente, porque la libertad de empresa se exige de cada ordenamiento, estatal o autonómico (salvo el respeto a las condiciones básicas del legislador estatal si las hubiere). Heterogeneidad de la normativa autonómica que no es uniformidad. Cita STC 37/1981. Uso del art. 38 CE como canon.	Constitucionalidad
STC 92/2017	[No existe]			No	Desproporción de los efectos al interferir sobre el derecho de acceso a la justicia del art. 24.1 CE. Remite a STC 140/2016.	Inconstitucionalidad
STC 111/2017	Establecer los principios y normas básicas que, con pleno respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, garanticen la unidad de mercado – por remisión a la STC 79/2017. (3)	Art. 149.1.1ª y 13ª CE	Admisible	Sí	No se constata trato discriminatorio. *** El art. 149.1.1ª CE no actúa como límite directo, sino sólo si es desarrollado por ley estatal. *** Las CCAA no son titulares del derecho subjetivo al art. 14 CE.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 151/2017	Intervenir frente al transfuguismo para impedir que se modifique la voluntad popular, las mayorías de gobierno, no cambien gobiernos municipales" y se favorezca con ello la regeneración democrática o la estabilidad en la vida municipal.	Arts. 1.1 y 6 CE	Admisible	Sí	Adecuación de la medida al fin. Necesidad de la medida. Desproporcionalidad de los efectos. Uso del art. 23.2 CE como canon de constitucionalidad. VP1: no aporta nada significativo. VP2: superación de la adecuación; no superación de la necesidad ni de la proporcionalidad en sentido estricto. VP3: superación de las tres fases de la proporcionalidad.	Constitucionalidad
STC 154/2017	Organizar el acceso al cuerpo de funcionarios de Policía Local de los auxiliares de policía con base en el principio de eficacia de la Administración Pública.	Art. 103.1 CE	Admisible	Sí	Supuesto de pruebas restringidas. No se constata una situación de excepcionalidad. No aplica más elementos de juicio. Uso del art. 23.2 CE como canon de control de la constitucionalidad.	Inconstitucionalidad
STC 7/2018	Promover la lengua catalana a través de la imposición de la obligación a los operadores económicos de proporcionar determinados documentos e informaciones escritas en catalán cuando así lo solicite el consumidor. (2)	Art. 3 CE	Admisible	Sí	Igualdad en el territorio: Respeto a la distribución de competencias. No existe tratamiento jurídico diferente, porque la libertad de empresa se exige de cada ordenamiento, estatal o autonómico (salvo el respeto a las condiciones básicas del legislador estatal si las hubiere). Heterogeneidad de la normativa autonómica que no es uniformidad. Cita STC 37/1981. Uso del art. 38 CE como canon en 1ª controversia. Remisión a SSTC 89 y 111/2017. *** No se constata diferencia entre los términos de comparación para aplicar el juicio de igualdad. Uso del art. 139.2 CE en 2ª controversia.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 16/2018	Proteger a las personas físicas (estado de necesidad en el uso de la vivienda, frente a los desahucios y operaciones de entidades financieras.	Art. 47 CE	Admisible	Sí	No cabe vulneración directa del art. 149.1.1ª CE al no haber norma de desarrollo estatal básico. *** Realidades jurídicas diferentes. Impugnación infundada, pero aun así alude al fundamento racional que califica de justificación razonable.	Constitucionalidad
STC 31/2018	Elevar la calidad de la enseñanza permitiendo metodologías educativas y pedagógicas que optimicen las potencialidades propias de cada uno de los sexos en el desarrollo de la personalidad y dignidad humana. (2)	Arts. 10.1 y 27.2 CE	Deseable	Sí	Cita todo el juicio de igualdad, presunción de irrazonabilidad incluida, pero no lo aplica. No se constata trato discriminatorio, porque se cataloga la diferencia de método pedagógico, fundamentado en la potenciación de la calidad de la enseñanza. *** Discriminación por indiferenciación (no existe un derecho a diferenciar a efectos de financiación pública entre centros públicos y concertados que segreguen por sexos), en uso del art. 14 CE como canon. Interpretación conforme al fomento de la igualdad en uso del art. 9.2 CE como canon. ***	Constitucionalidad
	*** Adquirir formación y base cultural complementaria.	*** Art. 27.2 CE	*** Deseable	*** Sí	No se constata trato discriminatorio al cumplirse la finalidad de formar en cultura y poder optar libremente entre asignaturas, estando garantizada la alternancia por la actividad de la Administración. No aplica juicio de igualdad. (Remite al ATC 44/1999). VP 1: no significativo. VVPP 2, 3 y 4, muy significativos. Critican el no uso del juicio de igualdad en toda su extensión y lo aplican: cláusula de discriminación por razón de sexo (o	*** Constitucionalidad
						*** Constitucionalidad

					género) y de identidad sexual (o de identidad de género). Presunción de irrazonabilidad. Incumplimiento de la carga de la prueba. No superación de la razonabilidad, ni de la proporcionalidad. Efectos gravosos al mantener estereotipos sexistas y anacrónicos perpetuando la situación de discriminación de las mujeres y excluyendo a las personas insexuales. Uso del término "género" como construcción cultural, como elemento de distinción entre hombres y mujeres y como tipo de discriminación (equivalente al "sexo"). Referencia a la discriminación por "identidad sexual". Utilización indistinta de "identidad de sexo" e "identidad de género", haciendo referencia a las personas intersexuales y no binarias.	
STC 32/2018	Proteger a las personas físicas (estado de necesidad en el uso de la vivienda, frente a los desahucios y operaciones de entidades financieras.	Art. 47 CE	Admisible	Sí	No cabe vulneración directa del art. 149.1.1ª CE al no haber norma de desarrollo estatal básico. *** Realidades jurídicas diferentes. Impugnación infundada, pero aun así alude al fundamento racional que califica de justificación razonable. Reproduce STC 16/2018.	Constitucionalidad
STC 45/2018	[No existe]			No	<i>Ley singular autoplicativa de carácter expropiatorio.</i> Se alega la vulneración de los arts. 9.3 y 33.3 CE. Se cita todo el canon de las leyes singulares (1º igualdad como límite; juicio de igualdad; 2º excepcionalidad y objetividad de la medida; 3º respeto a otros derechos fundamentales, en particular al art. 24 CE; al ser expropiatoria la finalidad legítima deber ser la utilidad pública según el art. 33.3 CE). Se constata que no concurre la finalidad legítima exigida por el art. 33.3 CE: <i>causa expropriandi</i> de "utilidad pública". No se aplican más elementos de juicio.	Inconstitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 52/2018	[No existe Elemento diferenciador: residencia]			No	Sin finalidad legítima que sustente el resto del juicio. No aplica más elementos. Uso del art. 14 en relación con el art. 31 CE como canon de control. Reproduce STC 60/2015.	Inconstitucionalidad
STC 53/2018	<p>Elevar la calidad de la enseñanza permitiendo metodologías educativas y pedagógicas que optimicen las potencialidades propias de cada uno de los sexos en el desarrollo de la personalidad y dignidad humana.</p> <p>***</p>	<p>Arts. 10.1 y 27.2 CE</p> <p>***</p> <p>Art. 27.2 CE</p>	<p><i>Deseable</i></p> <p>***</p> <p><i>Deseable</i></p>	<p>Sí</p> <p>***</p> <p>Sí</p>	<p>Discriminación por indiferenciación (no existe un derecho a diferenciar a efectos de financiación pública entre centros públicos y concertados que segreguen por sexos), en uso del art. 14 CE como canon. Interpretación conforme al fomento de la igualdad en uso del art. 9.2 CE como canon.</p> <p>***</p> <p>No se constata trato discriminatorio al cumplirse la finalidad de formar en cultura y poder optar libremente entre asignaturas, estando garantizada la alternancia por la actividad de la Administración. No aplica juicio de igualdad. (Remite al ATC 44/1999). Remite a STC 31/2018. VVPP 1, 2 y 3 remiten y reproducen VVPP 2, 3 y 4 respectivamente de la STC 31/2018.</p>	<p>Constitucionalidad</p> <p>***</p> <p>Constitucionalidad</p>
	<p>Adquirir formación y base cultural complementaria.</p>					

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 67/2018	Elevar la calidad de la enseñanza permitiendo metodologías educativas y pedagógicas que optimicen las potencialidades propias de cada uno de los sexos en el desarrollo de la personalidad y dignidad humana.	Arts. 10.1 y 27.2 CE	<i>Deseable</i>	Sí	Cita todo el juicio de igualdad, presunción de irrazonabilidad incluida, pero no lo aplica. No se constata trato discriminatorio, porque se cataloga la diferencia de método pedagógico, fundamentado en la potenciación de la calidad de la enseñanza. ***	Constitucionalidad
	*** Adquirir formación y base cultural complementaria.	*** Art. 27.2 CE	*** <i>Deseable</i>	*** Sí	No se constata trato discriminatorio al cumplirse la finalidad de formar en cultura y poder optar libremente entre asignaturas, estando garantizada la alternancia por la actividad de la Administración. No aplica juicio de igualdad. (Remite al ATC 44/1999). VVPP 1 y 2 remiten y reproducen VVPP 2 y 3 de STC 31/2018.	*** Constitucionalidad
STC 68/2018	[No aplica]			No	El artículo 9.2 CE no consagra un derecho subjetivo a la igualdad sustantiva o efectiva, ni permite sancionar, en principio, salvo supuestos excepcionales, con la declaración de inconstitucionalidad la inexistencia o insuficiencia de medidas de promoción de la igualdad sustantiva o efectiva en un determinado ámbito.	Constitucionalidad
STC 80/2018	Proteger a las personas físicas (estado de necesidad en el uso de la vivienda, frente a los desahucios y operaciones de entidades financieras.	Art. 47 CE	<i>Admisible</i>	Sí	Remisión a STC 16/2018: No cabe vulneración directa del art. 149.1.1ª CE al no haber norma de desarrollo estatal básico. Realidades jurídicas diferentes. Impugnación infundada, pero aun así alude al fundamento racional que califica de justificación razonable.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 97/2018	Proteger a las personas físicas (estado de necesidad en el uso de la vivienda, frente a los desahucios y operaciones de entidades financieras.	Art. 47 CE	Admisible	Sí	Remite a STC 16/2018 y 32/2018: No cabe vulneración directa del art. 149.1.1ª CE al no haber norma de desarrollo estatal básico. *** Realidades jurídicas diferentes. Impugnación infundada, pero aun así alude al fundamento racional que califica de justificación razonable.	Constitucionalidad
STC 103/2018	[No aplica]			No	No se aporta término de comparación válido por los recurrentes. No aplica más elementos de juicio.	Constitucionalidad
STC 134/2018	Proteger y asegurar el bienestar animal, en relación con la protección del medio ambiente y la sanidad animal y como objetivo de la política social y cultural dentro de las razones imperiosas de interés general a las que se refiere la legislación estatal básica.	Arts. 45 y 46 CE Art. 3.11 de la Ley estatal básica 17/2009 de 23 de noviembre, sobre el libro acceso a las actividades de servicios y su ejercicio	Admisible	Sí	Adecuación de la medida al fin. No necesidad de la medida pues no se demuestra que sea la menos restrictiva. No procede la proporcionalidad en sentido estricto, pues el juicio se ha agotado en la fase de necesidad. Uso como canon del art. 139.2 y 149.1.1ª CE, fijando como finalidad legítima un propósito que obedezca a una "razón imperiosa" incardinado en una Ley básica estatal. VVPP 1, 2 y 3: no significativos en materia de igualdad.	Inconstitucionalidad
STC 140/2018	Delimitar con claridad, con plena aplicación del principio de legalidad y reforzando la seguridad jurídica, los supuestos en que la jurisdicción española puede investigar y conocer de delitos cometidos fuera del territorio español, precisando los límites positivos y negativos de la posible extensión de la jurisdicción española.	Art. 9.3 CE	Admisible	Sí	Racionalidad de la diferencia. Adecuación de la medida al fin. No lesión de otros bienes constitucionales protegidos. Uso del art. 9.3 CE como canon de control. *** 2ª controversia infundada. VP no aporta nada significativo.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 32/2019	Adecuar y actualizar el tradicional interdicto de recobrar la posesión para una recuperación inmediata de la vivienda ocupada ilegalmente.	Art. 33 CE	Admisible	Sí	No se constata desigualdad de armas procesales. Uso del art. 24.2 CE como canon. VP no significativo.	Constitucionalidad
STC 33/2019	Fomentar la transparencia y eficacia de la actuación administrativa, la eficiencia en el uso de los recursos públicos y control del gasto público.	Art. 103.1, 31.2 y 136 CE	Admisible	Sí	Determinación de la finalidad legítima como fundamento racional. Se constata la no desigualdad de la medida. Uso del art. 9.3 CE como canon en relación con art. 14 CE.	Constitucionalidad
	*** Desarrollar la temporalidad presupuestaria y desarrollar el encaje presupuestario de la CA en el sistema global estatal.	*** Art. 134.2 y 156 CE	*** Admisible	*** Sí	*** Determinación de la finalidad legítima como fundamento racional. Se constata la no desigualdad de la medida. Uso del art. 9.3 CE como canon en relación con art. 14 CE.	*** Constitucionalidad
STC 51/2019	[No aplica]				Respeto a la distribución competencial. No afectación de otros bienes constitucionales (art. 27 CE). No afectación de las posiciones jurídicas fundamentales de la ciudadanía. No hay tratamiento jurídico diferente. Se invoca art. 14 CE, pero el canon aplicado es el art. 139.1 CE.	Constitucionalidad
STC 63/2019	Incrementar la eficiencia del gasto público y facilitar, en particular, la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en la contratación pública, así como permitir que los poderes públicos empleen la contratación en apoyo de objetivos sociales comunes.	Art. 40.1 CE	Admisible	Sí	Alegación genérica. No aporta término de comparación. No aplica más elementos de juicio.	Constitucionalidad

Referencia Sentencia	Finalidad legítima (objetivo + fundamento constitucional)		Categoría del bien	Finalidad razonable	Otros componentes de juicio	Constitucionalidad de la diferencia jurídica
	Finalidad	Bien o valor constitucional protegido				
STC 85/2019	Compensar el sacrificio sufrido al haber sido privado de libertad para satisfacer el interés general de la sociedad en aras del <i>ius puniendi</i> del Estado.	Art. 25 CE	<i>Deseable</i>	No	Constatación de la comparabilidad de las situaciones jurídicas. Inadecuación de la medida al fin. Elemento objetivo (motivo del sobreseimiento) carente de justificación razonable. Desproporcionalidad de los efectos. Lesión del art. 24 CE (presunción de inocencia). VP 1: no aporta nada significativo. VP 2: razonabilidad y proporcionalidad en base a la libertad de configuración del legislador (no vinculado en esta regulación conforme al art. 121 CE) y al menor efecto peyorativo de la inexistencia del delito como elemento diferenciador frente a otros supuestos.	Inconstitucionalidad
STC 91/2019	[No existe Elemento diferenciador: parcialidad en la cotización]			No	Sin finalidad legítima que sustente el resto del juicio. Inadecuación de la medida a la finalidad general de la norma (sin existir finalidad específica de la medida). Efectos desproporcionados. *** Discriminación indirecta: mayor impacto en la población de mujeres constatado mediante datos estadísticos. Las partes no aportan razones objetivas de política fiscal que expliquen la medida. Sin finalidad legítima y ocasionando efectos desproporcionados.	Inconstitucionalidad
STC 127/2019	[No aplica: Elemento diferenciador: tiempo]				Alude al examen de igualdad: comparabilidad de situaciones jurídicas y razonabilidad Sucesión de leyes en el tiempo: el elemento temporal es un elemento objetivo de diferenciación entre normas generales y abstractas.	Constitucionalidad

TABLA NÚMERO 2. "SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS COMPONENTES DEL JUICIO DE IGUALDAD"

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA
		RAZONABILIDAD		NECESIDAD	PROPORCIONALIDAD			
		RACIONALIDAD	IDONEIDAD					
		FINALIDAD LEGÍTIMA		Menor onerosidad	Imprescindible	Ponderación de bienes	Efectos no excesivos	
***	***	***	***					***
STC 22/1981	Comparables	Política de pleno empleo (art. 40.1 CE)	✓	✓	x	✓	✓	Juicio de relevancia en VP
STC 34/1981	No comparables	Presunción general de proceder fraudulento o erróneo. Ilegítima	x	x	x	x	✓	
STC 37/1981	Comparables	x	x	x	x	x	x	INCLASIFICABLE Sobre competencias autonómicas en condiciones de igualdad. Se aplican otros criterios interpretativos.
STC 42/1981	Comparables	Capacitación técnica adecuada a la naturaleza propia de las tareas a realizar establecida con carácter general (art. 103.3 CE). Ilegítima	✓	x	x	x	✓	
STC 8/1982	No comparables	Política social (art. 40.1 CE)	x	x	x	x	x	
STC 3/1983	Comparables	Promoción de la igualdad real y efectiva mediante la corrección de desigualdades socio-económicas evidentes (art. 9.2 CE)	✓	✓	x	x	✓	
STC 54/1983	Comparables	Especial dignidad de los funcionarios militares; el carácter preferente de los bienes a la hora de efectuar la ejecución, la tradición histórica de la norma... Ilegítima	x	x	x	x	✓	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 75/1983	Comparables	Finalidad organizativa que atiende a exigencias de operatividad y eficacia de la Administración, ya que al entrar en el cargo con una edad alejada de la jubilación se garantiza la permanencia en el cargo el suficiente tiempo como para ser operativo y eficaz en un Ayuntamiento como Barcelona (art. 103.3 CE)	✓	x	x	x	✓		
STC 103/1983	Comparables	Estado de necesidad de la mujer. Presunción de necesidad. Ilegítima	✓	x	x	x	✓		
STC 104/1983	Comparables	Estado de necesidad de la mujer. Presunción de necesidad. Ilegítima	✓	x	x	x	✓		
STC 6/1984	Comparables	Proteger a la pequeña y mediana empresa, en conexión con una consideración global de la crisis del empleo y de la forma de salir de ella, potestad legislativa del Estado para la ordenación de la economía y para regular distintas relaciones de trabajo con un régimen diverso e incluso con las características del Estado Social de Derecho, en el que pueden incluirse sin violencia los fines a que responde la regulación legal (arts. 38, 53.1, 35.2 y 1.1 CE).	✓	x	x	x	✓	Proporcionalidad en VP	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 20/1985	Comparables	Estimular por medio de una subvención «la realización de actividades socioculturales, promoción de los trabajadores, organización de actividades de carácter formativo y otras, dentro de los fines propios de las Centrales Sindicales». Mayor eficiencia de las funciones de los sindicatos. Ilegítima por excesiva (art. 7 CE).	✓	x	x	x	✓		
STC 26/1985	Comparables	Estimular por medio de una subvención «la realización de actividades socioculturales, promoción de los trabajadores, organización de actividades de carácter formativo y otras, dentro de los fines propios de las Centrales Sindicales». Mayor eficiencia de las funciones de los sindicatos. Ilegítima por excesiva (art. 7 CE).	✓	x	x	x	✓		
STC 98/1985	Comparables	Potenciación de la actividad sindical. Evitar la distorsión de atribuir los mismos derechos a sindicatos de distinta implantación territorial que representen a un número muy distinto de trabajadores; favorecer la presencia en los distintos ámbitos de actuación de los intereses generales de los trabajadores y prevenir una posible atomización sindical. Solucionar conflictos (art. 7 CE).	✓	x	x	x	✓		

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 151/1985	Comparables	Dignidad del estatus familiar. Ilegítima.	x	x	x	x	✓		
STC 42/1986	No comparables	x	x	x	x	x	x		
STC 60/1986	Comparables	Responder a las necesidades de especialización del Departamento ministerial y promocionar el acceso a ciertos cargos (art. 103.3 CE).	x	x	x	x	x		
STC 76/1986	No comparables	Razones de equidad, de justicia material, de satisfacción de una demanda social, que se conecta con objetivos de justicia que la propia Constitución ha elevado a la categoría de valores superiores del ordenamiento (arts. 1.1 y 9.2 CE).	✓	x	x	x	✓		
STC 82/1986	Comparables	Impulso al conocimiento de la lengua cooficial. Necesidad de presencia de personal vasco parlante en la Administración vasca y periferia (art. 3.2 y 3.3 CE).	x	x	x	x	x		
STC 88/1986	Comparables	Unidad de mercado. *** Defensa de los consumidores, competencia de la Comunidad Autónoma. Ilegítima (art. 2 y 38 CE.).	✓ *** x	x *** x	x *** x	x *** x	✓ *** x		
STC 137/1986	Comparables	Impulso al conocimiento de la lengua cooficial (arts. 3.2 y 3.3 CE.).	x	x	x	x	x		
STC 166/1986	Comparables	Utilidad pública e interés social de los bienes expropiados (art. 33.3 CE).	✓	x	x	x	✓		

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 19/1987	No comparables *** Comparables	Mejor adaptación a la realidad municipal existente al establecer diferentes tipos impositivos (arts. 137 y 142 CE).	✓	×	×	×	✓		
STC 26/1987	No comparables (5) *** Comparables	×	×	×	×	×	×	Sólo busca la justificación objetiva y razonable en una explicación plausible. Ni si quiera busca la finalidad perseguida.	
		***	***	***	***	***	***		
STC 99/1987	Comparables	Acercar la Administración a la ciudadanía y racionalizar su funcionamiento mediante la unificación controvertida. TC: "(...) no contradice, repetimos, precepto constitucional alguno (...)",	×	×	×	✓	✓	*Alude a la proporcionalidad de medios y fines y a la ponderación de bienes constitucionales (art. 14 y 28 CE al hilo de otra cuestión suscitada en la resolución. VP: Proporcionalidad, ponderación y acomodación de derechos.	
STC 115/1987	Comparables	Seguridad nacional, orden público, derechos y libertades de los españoles (arts. 14-30 y 104 CE; y, arts. 21 y 22 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y 11 del Convenio de Roma).	✓	✓	×	×	✓	VP: sobre el contenido del art. 13 CE en relación con el art. 14 CE. Interpretación sistemática con tratados internacionales que no aplica elementos del juicio de igualdad.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD	
	RACIONALIDAD	IDONEIDAD	Menor onerosidad	Imprescindible				
	FINALIDAD LEGÍTIMA				***			
***	***	***	***					***
STC 116/1987	Comparables	Profesionalización de militares en base al criterio cronológico	✓	x	x	x	x	VP: existencia de justificación objetiva y razonable
STC 160/1987	No comparables	Garantizar organizativamente la exención de un deber general (prestación del servicio militar), prevenir el fraude en el ejercicio del deber de defender a España.	x	x	x	x	x	3 VP: Utilización informal de la proporcionalidad en toda su extensión: adecuación, necesidad como menor gravedad y desproporcionalidad de los efectos respecto a los fines.
STC 199/1987	Comparables	Defensa de la sociedad. Art. 55.2 CE	x	x	x	x	x	
STC 19/1988	No comparables	Regular un supuesto de inejecutabilidad de la pena de multa. Art. 9.2 CE	✓	x	x	x	x	Proporcionalidad de las penas sin involucrar el juicio de igualdad.
STC 227/1988	No comparables	Proteger los derechos de los propietarios de bienes que por el transcurso del tiempo serán públicos. Se infiere el art. 103.1 Y 132.1 CE	✓	x	x	x	x	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 45/1989	Comparables	Determinar la renta de los distintos sujetos de la unidad familiar (art. 31 CE). Obligación de proteger a la familia (art. 39 CE). Eliminar el incremento de la progresividad que resulta de la pura acumulación de las rentas obtenidas por los sujetos pasivos a imposición conjunta (art. 31 CE). Acomodar el período impositivo a la efectiva subsistencia de la unidad familiar Art. 31 CE).	✓ ✓ ✓ ✓	x x x x	x x x x	x ✓ x x	x ✓ x x		
STC 103/1989	Comparables	Protección promocional que la Constitución otorga a las sociedades cooperativas y límite a la discrecionalidad de la Administración (art. 129.2 CE).	✓	x	x	x	x		
STC 113/1989	Comparables	Especial estado de necesidad de los perceptores de pensiones de jubilación (art. 41 CE)	✓	x	x	x	✓		

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 132/1989	Comparables	Regular la participación de los profesionales de la agricultura en los Organismos públicos que tengan prevista su consulta. Dar una mayor amplitud a la representación obtenida y, en consecuencia, obtener una mayor base para la función asesora de la Administración Pública atribuida a las Cámaras Agrarias. Primar la constitución de organizaciones profesionales de amplio arraigo, que representen los intereses agrarios con mayor generalidad, evitando al tiempo una excesiva atomización de las organizaciones profesionales en la agricultura.	✓ ✓ ✓	x x x	x x x	x x x	x x x		
STC 17/1990	Comparables	Dar un régimen especial y establecer prioridades atendiendo a necesidades específicas a las aguas de Canarias, por su singularidad y escasez.	x	x	x	x	x		
STC 42/1990	No comparables	x	x	x	x	x	x		
STC 55/1990	Comparables	Garantizar la función constitucional de protección de los derechos y libertades públicas de los ciudadanos que corresponde a las Fuerzas de Policía (art. 104.1 CE).	✓	✓	x	✓	✓		

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 68/1990	Comparables *** No comparables	Principio de eficacia de la Administración (art. 103.1 CE) *** x	✓ *** x	x *** x	x *** x	x *** x	x *** x		
STC 76/1990	Comparables *** Comparables *** No comparables	Especial deber de colaboración y sujeción del funcionariado respecto a la Administración para la que trabaja (art. 103 CE) *** Mandato de promoción de igualdad real y efectiva (arts. 9.2 y 31 CE). *** Evitar el grave perjuicio que para la Hacienda supondría que grupos enteros de contribuyentes dejarán en masa de pagar tempestivamente sus cuotas tributarias (art. 103 CE).	x *** ✓ *** ✓	x *** x *** ✓	x *** x *** x	x *** x *** x	x *** x *** ✓		
STC 96/1990	No comparables (2)	Cumplir la competencia estatal para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios (arts. 149.1.13º y 18º CE). Política económica (se infiere art. 40.1 CE).	x	x	x	x	x		
STC 100/1990	Comparables	Control del gasto público y principio de solidaridad (art. 40.1 CE).	✓	x	x	x	x	VP disconforme.	
STC 142/1990	Comparables	Estado de necesidad de la mujer. Presunción de necesidad. Ilegítima	✓	x	x	x	✓		

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 184/1990	Comparables	Compensar frente a la minoración de ingresos por la contingencia sobrevenida de la muerte del cónyuge (art. 32 CE)	x	x	x	x	x	2º VP: la finalidad es el “estado de necesidad” del art. 41 CE. El vínculo matrimonial no es un elemento diferenciador objetivo ni razonable.	
STC 6/1991	No comparables	Utilidad pública e interés social en la estabilidad del sistema financiero (art. 33.3 CE)	✓	x	✓	✓	✓	VP: aplica los mismos elementos, pero llega a la conclusión contraria. Finalidad: “Mera privación de la propiedad”.	
STC 27/1991	Comparables	Principio de eficacia administrativa: atender las expectativas de acceso a la función pública creadas por la necesidad de instaurar una nueva Administración autonómica y contribuir a la estabilidad y eficacia de la misma (art. 103.3 CE).	✓	x	x	x	✓	Juicio de igualdad entorno al art. 23.2 CE.	
STC 36/1991	Comparables	La propia del sistema de derecho penal de menores. Protección paternalista y no represiva de los menores de edad. No se indica. Se infiere arts. 10.1, 25.2 y 39.4 CE, porque son el fundamento constitucional del derecho penal de menores.	✓	x	x	x	x		

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 46/1991	Comparables	Mérito y capacidad en el acceso a la función pública, eficiencia de la Administración y la cooficialidad del catalán. Arts. 103.1 y 3 y 3.2 CE; y, art. 3.2 EAC.	✓	x	x	x	✓		
STC 87/1991	Comparables	No existe	x	x	x	x	x		
STC 136/1991	Comparables	La sanción autonómica diferente responde a fines preventivos conforme a la singularidad y especificidad de la materia sanitaria autonómica respecto a la norma estatal.	✓	x	x	✓	✓	Aplica juicio de igualdad a la posible lesión del art. 149.1.1 CE por primera vez. Requisito imprescindible para valorar el tratamiento jurídico diferente: respeto al reparto competencial y divergencia relevante.	
STC 150/1991	Comparables	Prevención y mayor retribución del delito repetido (propio del derecho penal). Se infiere art. 25.1 CE.	✓	x	x	x	x	Alude al juicio de relevancia. En una segunda controversia niega que exista derecho a la discriminación por indiferenciación.	
STC 189/1991	No comparables	No existe.	x	x	x	x	x	VP 1º: Adecuación de la diferencia al fin como fundamento razonable.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA
		RAZONABILIDAD		NECESIDAD	PROPORCIONALIDAD			
		RACIONALIDAD	IDONEIDAD					
COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA		Menor onerosidad	Imprescindible	Ponderación de bienes	Efectos no excesivos		
***	***	***	***					***
STC 230/1991	Comparables	Protección de la tutela judicial efectiva (art. 24 CE).	x	x	x	✓	x	Da por hecho que en la ponderación de bienes efectuada por el legislador el valor prioritario es la tutela judicial efectiva.
STC 5/1992	Comparables	Gestión debida de los recursos económicos y del estado de necesidad en la concesión de las pensiones (finalidad económica y no regeneradora del sistema).	✓	x	x	x	✓	Retroactividad del derecho transitorio, aplicando juicio de igualdad por primera vez en este tipo de casos.
STC 14/1992	No comparables	Sostenibilidad del sistema económico y financiero (art. 31 CE).	✓	x	x	x	✓	
STC 75/1992	Comparables	Promoción de la actividad sindical (y profesional en el caso de las asociaciones) y de un modelo de sindicatos contrario a la atomización (art. 7 CE).	✓	x	x	✓	✓	
STC 84/1992	Comparables	Garantizar la ejecución de la sentencia y evitar recursos dilatorios e infundados (art. 24 CE).	✓	✓	✓	x	✓	
STC 135/1992	No comparables	No existe.	x	x	x	x	x	Discriminación por indiferenciación. Condiciones básicas de igualdad.

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 183/1992	Comparables	Promoción de la actividad sindical (y profesional en el caso de las asociaciones) y de un modelo de sindicatos contrario a la atomización (art. 7 CE). ***	✓	x	x	✓	✓		
	***	Representar los intereses del conjunto de trabajadores y empresarios para las funciones sindicales relativas al patrimonio sindical acumulado (art. 7 CE).	***	***	***	***	***		
	Comparables		✓	x	x	x	✓		
STC 222/1992	Comparables	Protección de la familia en conexión con el derecho de protección y garantía de los poderes públicos en el disfrute de una vivienda digna y con la función social de la propiedad (arts. 39 CE en conexión con los arts. 47 y 33.2 CE)	✓	x	x	x	✓	Cambio de criterio sobre el elemento diferenciador "vínculo matrimonial". VP disidentes con el cambio de criterio por falta de motivación.	
STC 3/1993	Comparables	Estado de necesidad y protección de las "hijas y hermanas" por la situación económica desfavorable al morir el "padre o hermano" al que se han prestado cuidados (art. 41 CE en relación con art. 9.2 CE).	✓	x	x	✓	✓	Cita "discriminación directa" v. "discriminación indirecta" por primera vez. Rechaza acciones paternalistas.	
STC 24/1993	Comparables	Prevención de peligrosidad inherente a la enajenación mental en relación con los fines de las penas y medidas de seguridad (art. 25.2 CE).	✓	x	x	✓	✓		

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 84/1993	No comparables	No existe.	x	x	x	x	x		
STC 109/1993	Comparables	Compatibilizar la lactancia con el derecho al trabajo de la mujer en la consecución de una igualdad real y efectiva (arts. 9.2 y 35.1 CE).	✓	x	x	✓	✓	Sólo argumenta en base al art. 9.2 CE. VP: mismos juicios, conclusión diferente (inconstitucionalidad), invoca el art. 14 CE.	
STC 110/1993	Comparables	Asegurar que las obligaciones que los Abogados y Procuradores, como cooperadores con la Administración de justicia han cumplido dentro del proceso, tengan dentro del mismo el cauce adecuado para reintegrarse de los gastos y contraprestaciones correspondientes. Especialidad de la relación con la Administración de justicia (arts. 117.3 y 118 CE).	✓	x	x	✓	✓		
STC 158/1993	Comparables	Reparar una discriminación preexistente y a dotar de una protección especial, frente a la ejecución forzosa, a pensiones cuyos beneficiarios se presume están en una situación singular de necesidad, tanto por su avanzada edad como a resultados de las heridas de guerra que aún padecen (arts. 49 y 50 CE)	✓	x	x	✓	✓		
STC 169/1993	Comparables	Preservar los fondos públicos para el destino que le es propio, propiciar la mejor realización y conclusión de la obra pública (art. 103.1 CE).	✓	x	x	✓	✓		

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 176/1993	Comparables	Permitir que los funcionarios públicos jubilados continúen en su vivienda, protección de la tercera edad garantizando su vivienda por su especial estado de necesidad (art. 50 CE).	✓	x	x	✓	✓		
STC 206/1993	Comparables	Fomentar el cumplimiento de las sentencias en relación con el principio de legalidad presupuestaria y de destino de los bienes y fondos públicos al sostenimiento del gasto público (principios de legalidad presupuestaria y de control del gasto público, arts. 133.4, 134, 31.2 y 9.2 CE).	✓	✓	x	x	✓	Pleno: Analiza el art. 24 CE al margen del juicio de igualdad y en sentido contrario a SSTC previas de este cuadro. VVPP: Analizan el art. 24 CE como efecto desproporcionado, ponderación de bienes constitucionales en juego, de conformidad con doctrina previa.	
STC 225/1993	Comparables	Fomentar la actividad económica en el sector de la distribución comercial y reestructurar y liberalizar el mercado nacional, mayor competitividad entre las empresas, mayor beneficio para los consumidores y un incremento de la producción de bienes y prestación de servicios (arts. 38 y 51 CE).	✓	x	x	✓	✓	Aplica juicio de igualdad a la posible lesión del art. 149.1.1 CE por segunda vez. Requisito imprescindible para valorar el tratamiento jurídico diferente: respeto al reparto competencial y divergencia relevante.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA
		RAZONABILIDAD		NECESIDAD	PROPORCIONALIDAD			
		RACIONALIDAD	IDONEIDAD					
COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA		Menor onerosidad	Imprescindible	Ponderación de bienes	Efectos no excesivos		
***	***	***	***					***
STC 227/1993	Comparables	Fomentar la actividad económica en la ordenación del sistema de mercado y proteger los derechos de los consumidores (arts. 38 y 51 CE).	✓	x	x	✓	✓	Aplica juicio de igualdad a la posible lesión del art. 149.1.1 CE por tercera vez. Reproduce STC 225/1993.
STC 284/1993	Comparables	Fomentar la actividad económica en el sector de la distribución comercial y reestructurar y liberalizar el mercado nacional, mayor competitividad entre las empresas, mayor beneficio para los consumidores y un incremento de la producción de bienes y prestación de servicios (arts. 38 y 51 CE).	✓	x	x	✓	✓	Aplica juicio de igualdad a la posible lesión del art. 149.1.1 CE por cuarta vez. Reproduce STC 225/1993.
STC 302/1993	Comparables *** No comparables	Principio de eficacia administrativa: atender las expectativas de acceso a la función pública creadas por la necesidad de instaurar una nueva Administración autonómica y contribuir a la estabilidad y eficacia de la misma (art. 103.3 CE)	✓ *** x	x *** x	x *** x	x *** x	✓ *** x	Utiliza como canon el art. 23.2 CE. Alude a la falta de racionalidad y a la desproporción, pero no aplica el juicio en su extensión al ser el precepto cuestionado contrario al bloque competencial del art. 149.1.1ª y 18ª CE.

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 319/1993	No comparables.	Función de utilidad social e interés público de la expropiación de tierras (art. 33.3 CE).	✓	x	x	x	✓	La alegación de los arts. 14, 139.1 y 149.1.1ª CE es infundada porque la medida de constitucionalidad es el art. 149.1.18ª CE. La desigualdad no puede alegarse como efecto reflejo de una posible lesión del orden de competencias constitucional.	
STC 340/1993	Comparables	No existe	x	x	x	x	x		
STC 361/1993	Comparables	Reparar consecuencias de la Guerra Civil, especialmente de aquellos que por edad se reintegraron más tarde y con mayor dificultad al disfrute de las libertades democráticas estando en un mayor estado de necesidad. Gestionar debidamente estableciendo límites los recursos económicos escasos (arts. 41 y 103.1 CE).	✓	x	x	x	x	Juicio de relevancia del elemento diferenciador "edad".	
STC 15/1994	No comparables	x	x	x	x	x	x		
STC 16/1994	Comparables	Garantizar la administración gratuita de la justicia a quienes acrediten insuficiencia de recursos o medios para litigar (art. 119 CE).	✓	x	x	x	✓		
STC 17/1994	No comparables	No existe.	x	x	x	x	x		
STC 54/1994	No comparables	No existe.	x	x	x	x	x		

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 55/1994	Comparables	Protección de los menores de 14 años (arts. 39.4 y 9.2 CE).	✓	✓	x	x	x		
STC 56/1994	Comparables	No aplica.	x	x	x	x	x	Afirmación categórica de que existe justificación objetiva y razonable, sin aplicar ni citar más elementos de juicio.	
STC 71/1994	Comparables	Mantenimiento del orden democrático y constitucional (art. 1.1 CE). ***	✓	x	x	x	✓		
	*** Comparables	Promover y defender la legalidad por el MF y asegurar la eventual revocación de la sentencia en la fase de recurso, como manifestación concreta de la defensa de la legalidad por el MF (art. 124 CE).	*** x	*** x	*** x	*** x	*** x		
STC 72/1994	Comparables	Mayor rigor y disciplina castrense en el cumplimiento de las penas; fin de reinserción de las penas (art. 25.2 CE).	✓	x	x	x	✓	Inadecuación de la medida al fin. Mención a la relevancia del elemento diferenciador "cualidad profesional".	
STC 73/1994	Comparables	Regular un régimen transitorio en la integración de dos cuerpos funcionariales (art. 23.2 CE).	✓	✓	x	x	✓	Utiliza como canon el art. 23.2 CE.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***	***	***	***	***	***	
STC 89/1994	No comparables *** Comparables	No existe *** Seguridad jurídica al establecer norma de derecho transitorio (art. 9.3 CE).	x *** x	x *** x	x *** x	x *** x	x *** x	*** Derecho transitorio.	
STC 90/1994	No comparables	Eficacia y servicio conforme a los intereses generales de los entes públicos, como es aquí el Fondo de Garantía Salarial (art. 103.1 CE).	✓	x	x	x	✓	Utiliza el canon del art. 24.1 CE.	
STC 128/1994	Comparables	Falta elemento diferenciador objetivo. La finalidad de la diferencia carece de sentido. No existe	x	x	x	x	x		
STC 146/1994	Comparables *** No comparables (3) *** Comparables	Hacer recaer el impuesto sobre rentas netas expresivas de la capacidad económica real del sujeto. Realización de la justicia tributaria (art. 31.1 CE). *** No existe (3) *** Evitar el fraude y asegurar la efectiva realización de las obligaciones tributarias reales. Principio de legalidad (arts. 9.3 y 31.1 CE).	✓ *** *** ✓	x *** *** ✓	x *** *** x	x *** *** x	✓ *** *** ✓		

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA
		RAZONABILIDAD		NECESIDAD	PROPORCIONALIDAD			
		RACIONALIDAD	IDONEIDAD					
COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA		Menor onerosidad	Imprescindible	Ponderación de bienes	Efectos no excesivos		
***	***	***	***					***
STC 214/1994	No comparables *** Comparables	No existe. *** Tributar conforme a la capacidad económica estableciendo exenciones que garanticen el derecho a la educación, el desarrollo de la personalidad y la promoción de la igualdad real y efectiva en un Estado social y democrático (arts. 31.1, en relación con arts. 1.1, 9.2, 10.1 y 27.1 CE.).	x *** ✓	x *** x	x *** x	x *** x	x *** ✓	Cita juicio de igualdad en relación al principio de capacidad económica del art. 31.1 CE.
STC 337/1994	Comparables	Normalización del uso de la lengua catalana en todos los ámbitos y garantizar el uso normal y oficial del catalán y el castellano (art. 3 CE).	✓	x	x	x	✓	Respeto al reparto de competencias. Aplicación de la doctrina STC 37/1981 con el art. 139.1 CE como canon en la comparativa con otras CCAA.
STC 125/1995	Comparables	Mitigar la desigualdad originaria y material entre la parte trabajadora y la empresaria (art. 9.2 CE).	✓	x	x	x	✓	
STC 156/1995	Comparables	Conservar y proteger al medioambiente (art. 45 CE).	✓	x	x	x	✓	Utilización del art. 149.1.1ª CE como canon de constitucionalidad.
STC 164/1995	No comparables	Disuadir del impago en plazo y resarcir o indemnizar a la Administración por el retardo (art. 31.1 CE).	✓	x	x	x	✓	En una primera controversia niega que exista el derecho a la discriminación por indiferenciación.

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD	PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD				
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA					
***	***	***	***	Menor onerosidad	Imprescindible	Ponderación de bienes	Efectos no excesivos	***
STC 198/1995	No comparables	Disuadir del impago en plazo y resarcir o indemnizar a la Administración por el retardo (art. 31.1 CE).	✓	x	x	x	✓	Remite STC 164/1995.
STC 69/1996	Comparables	No existe	x	x	x	x	x	Remite STC 206/1993.
STC 134/1996	Comparables	No existe	x	x	x	x	x	
STC 196/1996	Comparables	No existe	x	x	x	x	x	Utilización del art. 149.1.1ª CE como canon de constitucionalidad, no superado por primera vez por no respetar la distribución de competencias.
STC 61/1997	Comparables	Determinar la cuantía del aprovechamiento urbanístico por expropiación (art. 33 CE).	✓	x	x	x	✓	
STC 126/1997	No aplica	x	x	x	x	x	x	El art. 14 CE no es aplicable a la sucesión de títulos nobiliarios. Distingue nítidamente por primera vez la igualdad del derecho a no ser discriminado/a, atribuyendo a éste último un juicio más riguroso.

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 14/1998	No aplica	x	x	x	x	x	x	Doctrina STC 37/1981.	
STC 225/1998	Comparables	Máxima representatividad y proporcionalidad del sistema electoral en el territorio (arts. 1.1 y 152.1 CE).	✓	x	x	x	✓	Utilización del art. 23.2 CE como canon de constitucionalidad.	
STC 227/1998	Comparables	Seguridad jurídica al clarificar las relaciones contractuales laborales de las mercantiles (art. 9.3 CE).	✓	x	x	x	✓	Utilización del art. 35.2 en relación con el art. 14 CE como canon de constitucionalidad. VP en sentido contrario.	
STC 233/1999	Comparables	Garantizar la autonomía y suficiencia financiera de los entes locales para satisfacer las necesidades de la población en el territorio (arts. 140 y 142 CE). ***	✓	x	x	x	x	Sobre autonomía local. Uso de los arts. 14, 139.1 y 149.1.1ª CE como canon de constitucionalidad. En la segunda controversia, sentencia interpretativa. Dos VP discrepantes respecto a la interpretación conforme de la segunda controversia.	
	*** Comparables	Garantizar la realización de obras de la competencia municipal o que hayan sido cedidas o transferidas por otras Entidades públicas (arts. 31.3 y 142 CE).	*** ✓	*** x	*** x	*** x	*** x		

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 32/2000	No comparables	x	x	x	x	x	x	Se centra en la objetividad del elemento diferenciador de dos situaciones que no son comparables, pero que tienen un punto de semejanza que justifica el análisis.	
STC 46/2000	Comparables	Someter a tributación la totalidad de las rentas de los sujetos pasivos con independencia de su naturaleza, en un intento de evitar la minoración del gravamen mediante el recurso a "economías de opción" indeseadas como expresión máxima de la búsqueda de la capacidad económica efectiva (arts. 1.1, 31.1, 131.1 y 138.1 CE).	✓	x	x	x	✓	Utilización del art. 31.1 en relación con el art. 14 CE como canon de constitucionalidad.	
STC 181/2000	No comparables	x	x	x	x	x	x	Importancia de la racionalidad. Se centra en la objetividad del elemento diferenciador de dos situaciones que no son comparables. Inadmisión de la discriminación por indiferenciación.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 235/2000	Comparables	Principio de eficacia de la Administración Pública (art. 103.1 CE).	✓	x	x	✓	x	Uso del art. 23.2, en relación con el art. 103.3 y 14 CE como canon de constitucionalidad.	
STC 164/2001	No comparables [Elemento diferenciador objetivo]	No aplica	x	x	x	x	x	Alegación del art. 14 y 149.1.1ª CE: falta de conexión y generalidad.	
STC 200/2001	Comparables	No existe [Elemento diferenciador: nacimiento. La finalidad alegada por el Abogado del Estado no satisface al TC]	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: nacimiento.	
STC 11/2002	Comparables	Resolver la incertidumbre jurídica de una situación sobrevenida respecto a la integración o no del funcionariado en la Administración ante la fallida supresión de la Cámaras de propiedad urbana (art. 9.3 CE).	✓	x	x	x	x		

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 37/2002	No comparables	No existe	x	x	x	x	x	Uso de los arts. 1.1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1ª CE como canon de control de la constitucionalidad.	
STC 39/2002	Comparables	No existe	x	x	x	x	x	Cita jurisprudencia del derecho comparado alemán e italiano.	
STC 96/2002	Comparables	Armonizar la normativa interna la de la UE, evitando discriminación detectada por la Decisión de la Comisión 93/337/CEE, de 10 de mayo, en materia tributaria y respetando derechos forales. Políticas fiscales sectoriales de orden económico y social (Dispos. Adicional 1ª).	✓	x	x	✓	✓	Aplicación contradictoria y confusa del juicio de igualdad, basándose en dos finalidades usadas según el arbitrio del TC en cada uno de los elementos de juicio. VVPP en sentido contrario: aplicación clara del juicio.	
STC 48/2003	Comparables	Preservar la apertura política del proceso democrático y respetar las garantías constitucionales de los partidos políticos (arts. 6, 22, 23 y 13.2 CE).	x	x	x	x	x	Uso del art. 22 CE como canon de control de la constitucionalidad. Resolución basada en el fundamento constitucional de la diferencia.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 81/2003	Comparables	No existe	x	x	x	x	x	Remisión a SSTC 206/1993, 69/1996 y 110/1996.	
STC 109/2003	No comparables	No aplica	x	x	x	x	x	Uso del art. 149.1.1ª CE como canon de control de la constitucionalidad. No se constata trato jurídico diferente. Cita doctrina STC 37/1987.	
STC 125/2003	Comparables	Estado de necesidad del cónyuge viudo frente al del divorciado/separado (art. 41 CE).	✓	x	x	x	x	VP 1: Interpretación alternativa. VP 2: No comparables.	
STC 152/2003	No comparables	No aplica	x	x	x	x	x	Uso del art. 149.1.1ª y 14 CE como canon de control de la constitucionalidad. No se constata trato jurídico diferente. Remisión a STC 109/2003, que reproduce.	
STC 197/2003	No comparables	Estado de necesidad y protección de la tercera edad y de la invalidez incapacitante (arts. 41 y 50 CE).	✓	x	x	x	✓		

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 202/2003	No comparables	Premiar o compensar desde el punto de vista retributivo al funcionario que ha sido alto cargo (art. 103.3 CE)	✓	x	x	x	x	Reproduce STC 32/2000.	
STC 37/2004	Comparables	Estabilidad en el empleo del funcionariado local.	x	x	x	x	x	Presunción de irrazonabilidad (elemento diferenciador: edad). No prueba de razonabilidad.	
STC 53/2004	No comparables	Estado de necesidad y protección del desempleo (arts. 41 y 50 CE).	✓	x	x	x	x		
STC 78/2004	No comparables	Estado de necesidad y protección de la tercera edad y de la invalidez incapacitante (arts. 41 y 50 CE).	✓	x	x	x	✓	Reproduce STC 137/2003 (idéntico objeto).	
STC 98/2004	No comparables	No aplica	x	x	x	x	x	Uso art. 149.1.1ª CE como canon. No afectación de las posiciones jurídicas fundamentales. VP2: afectación posiciones jurídicas (art. 15 y 43 CE).	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 110/2004	Comparables	Atender a las repercusiones presupuestarias derivadas de la transferencia de personal de la Administración en el presupuesto regional (art. 157 CE).	✓	x	x	x	x	VP por remisión a STC 115/2001: distinto orden secuencial entre el análisis del art. 14 y 24 CE.	
STC 179/2004	Comparables	Preservar la disciplina y la jerarquía en el ámbito de la disciplina militar y de la jurisdicción castrense (arts. 8 y 117.5 CE).	✓	x	✓	✓	✓		
STC 193/2004	Comparables	Contribuir al sostenimiento del gasto público gravando la actividad económica (art 31.1 CE).	✓	x	x	x	x	Uso del art. 14 en relación con el art. 31.1 CE como canon de constitucionalidad.	
STC 253/2004	Comparables	Proporcionalidad y equilibrio financiero entre la contribución económica por el trabajo y el disfrute de las prestaciones de protección social (arts. 31.1 y 41 CE)	✓	x	x	x	✓	Discriminación indirecta por razón de sexo: presunción de irrazonabilidad.	
STC 255/2004	Comparables	Evitar el fraude y asegurar la efectiva realización de las obligaciones tributarias reales. Principio de contribución (art. 31.1 CE).	✓	x	x	x	✓	Uso del art. 14 en relación con el art. 31.1 CE como canon de constitucionalidad. Reproducción de parte de STC 146/1994.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA
		RAZONABILIDAD		NECESIDAD	PROPORCIONALIDAD			
	RACIONALIDAD	IDONEIDAD						
	COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS		FINALIDAD LEGÍTIMA					
***	***	***	***	Menor onerosidad	Imprescindible	Ponderación de bienes	Efectos no excesivos	***
STC 10/2005	Comparables	No existe	x	x	x	x	x	Uso de arts. 14 y 31.1 CE como canon de control de la constitucionalidad.
STC 138/2005	No comparables	No aplica	x	x	x	x	x	
STC 139/2005	No aplica	No aplica	x	x	x	x	x	Las personas jurídico-públicas no son titulares del art. 14 CE.
STC 190/2005	Comparables	Resarcir daños morales y dotar de protección indemnizatoria los perjudicados hermanos menores de edad sobre los mayores, por su especial estado de necesidad (arts. 39.3 y 4 CE).	✓	x	x	x	x	
STC 213/2005	No comparables	Protección del desempleo acorde a la contingencia de reducción del empleo a tiempo parcial, obligatoria por decisión de las autoridades en materia laboral (art. 41 CE).	✓	x	x	x	x	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 254/2005	No comparables.	No aplica	x	x	x	x	x	Remisión a FJ 11 de STC 200/2001.	
STC 255/2005	No comparables.	No aplica	x	x	x	x	x	Remisión a FJ 11 de STC 200/2001.	
STC 256/2005	No comparables.	No aplica	x	x	x	x	x	Remisión a FJ 11 de STC 200/2001.	
STC 273/2005	No comparables	No aplica	x	x	x	x	x		
STC 330/2005	Comparables	Acomodar gradualmente los problemas derivados de la transferencia de personal durante el período transitorio hasta su plena homologación, atendiendo a las repercusiones presupuestarias derivadas de la transferencia (arts. 103.1 y 157 CE).	x	x	x	x	x	Reproduce argumentos de STC 110/2004. Derecho transitorio.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 52/2006	No comparables	No aplica	x	x	x	x	x	Reproduce STC 273/2005.	
STC 112/2006	Comparables	Acceso de la ciudadanía a los acontecimientos deportivos de especial relevancia y con la protección de los diversos intereses deportivos y mercantiles afectados (arts. 20.1.d) y 46 CE).	✓	✓	x	x	✓		
STC 251/2006	Comparables	Función de utilidad social e interés público de la expropiación de tierras (art. 33.3 CE).	x	x	x	x	x		
STC 295/2006	Comparables	No existe	x	x	x	x	x		
STC 313/2006	Comparables	Función de utilidad social e interés público de la expropiación de tierras (art. 33.3 CE).	x	x	x	x	x	Reproduce STC 251/2006.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 314/2006	Comparables	Función de utilidad social e interés público de la expropiación de tierras (art. 33.3 CE).	x	x	x	x	x	Reproduce STC 251/2006.	
STC 38/2007	Comparables	Impartir con la adecuada capacitación la enseñanza de la religión (arts. 16.1, 16.3 y 103.3 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: religión.	
STC 45/2007	No aplica	No aplica	x	x	x	x	x	Las personas jurídico-públicas no son titulares del art. 14 CE.	
STC 247/2007	No aplica	No aplica	x	x	x	x	x	Aglutina la doctrina sobre la igualdad en el desarrollo legislativo autonómico.	
STC 12/2008	Comparables	Lograr la igualdad material, sustantiva y real entre ambos sexos en el ámbito electoral (arts. 9.2 y 1.1 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 59/2008	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: género (distinguiéndolo del sexo). VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance	
STC 76/2008	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo/género VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Reproduce STC 59/2008.	
STC 80/2008	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo/género VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Reproduce STC 59/2008.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 81/2008	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo/género VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Reproduce STC 59/2008.	
STC 82/2008	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo/género VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Reproduce STC 59/2008.	
STC 95/2008	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo/género VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Reproduce STC 59/2008.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 96/2008	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo/género VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Reproduce STC 59/2008.	
STC 99/2008	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo/género VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Reproduce STC 59/2008.	
STC 126/2008	Comparables	Asegurar, mantener y facilitar el acceso a un mayor y adecuado nivel de atención sanitaria y una mejor organización del servicio de salud (arts. 43 y 103.1 CE).	✓	x	x	x	✓	Uso del art. 23.2 CE en relación con el art. 14 CE como canon de constitucionalidad.	
STC 13/2009	Comparables	Lograr la igualdad material, sustantiva y real entre ambos sexos en el ámbito electoral (arts. 9.2 y 1.1 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 45/2009	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Reproduce STC 59/2008.	
STC 55/2009	Comparables	Atender a las repercusiones presupuestarias derivadas de la transferencia de personal de la Administración en el presupuesto regional (art. 157 CE).	✓	x	x	x	x	Remisión a STC 110/2004.	
STC 87/2009	No comparables	Garantizar el ejercicio de las funciones derivadas de la protección de la salud pública que tienen los titulares de las oficinas de farmacias (art. 43 CE).*	x	x	x	x	x	* Determinada al hilo de otra duda de constitucionalidad, no del juicio de igualdad.	
STC 127/2009	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Reproduce STC 59/2008 y STC 45/2009.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 130/2009	Comparables	Principio de eficacia administrativa: atender las expectativas de acceso a la función de la Administración local y contribuir a la estabilidad y eficacia de la misma (art. 103.3 CE).	✓	x	✓	x	✓	Uso del art. 23.2 CE como canon de constitucionalidad.	
STC 151/2009	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Reproduce STC 59/2008 y STC 45/2009.	
STC 152/2009	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Reproduce STC 59/2008 y STC 45/2009.	
STC 153/2009	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Reproduce STC 59/2008 y STC 45/2009.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 154/2009	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Reproduce STC 59/2008 y STC 45/2009.	
STC 164/2009	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Reproduce STC 59/2008 y SSTC 45 y 127/2009.	
STC 165/2009	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Reproduce STC 59/2008 y STC 45/2009.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 166/2009	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Reproduce STC 59/2008.	
STC 167/2009	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Reproduce STC 59/2008 y SSTC 45 y 127/2009.	
STC 177/2009	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Reproduce STC 59/2008 y STC 45/2009.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 178/2009	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Reproduce STC 59/2008 y SSTC 45 y 127/2009.	
STC 179/2009	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Reproduce STC 59/2008 y STC 45/2009.	
STC 180/2009	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Reproduce STC 59/2008 y STC 45/2009.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 201/2009	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Reproduce STC 59/2008 y SSTC 45 y 127/2009.	
STC 202/2009	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Reproduce STC 59/2008 y STC 45/2009. También: SSTC 80/2008 y 154/2009.	
STC 203/2009	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Reproduce STC 59/2008 y STC 45/2009. También: 99/2008, 127/2009 y 179/2009.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD	PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD				
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA					
***	***	***	***	Menor onerosidad	Imprescindible	Ponderación de bienes	Efectos no excesivos	***
STC 213/2009	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Remite STC 59/2008 y STC 45/2009.
STC 22/2010	Comparables	Estado de necesidad del cónyuge viudo frente al del divorciado/separado (art. 41 CE).	✓	x	x	x	x	Reproduce y remite a STC 125/2003.
STC 31/2010	No aplica	No aplica	x	x	x	x	x	Uso del art. 139.1 CE como canon de control de la constitucionalidad. No se constata trato jurídico diferente. Cita doctrina STC 37/1987.

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD	PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD				
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA					
***	***	***	***	Menor onerosidad	Imprescindible	Ponderación de bienes	Efectos no excesivos	***
STC 41/2010	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Remite STC 59/2008, STC 45/2009 y 127/2009.
STC 45/2010	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Reproduce STC 59/2008 y 41/2010. También: SSTC 45/2009 y 127/2009.
STC 77/2010	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Remite STC 45/2009.

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 80/2010	Comparables	Prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; proteger la vida, la integridad física, salud, libertad y dignidad de la mujer en tal contexto (arts. 9.2, 1.1, 15, 16, 19 y 10 CE).	✓	×	×	×	✓	Elemento diferenciador: sexo VVPP: sentencia interpretativa que no precisa alcance. Remite STC 59/2008.	
STC 120/2010	Comparables	Racionalización de la organización policial y promoción interna del funcionamiento de Policía (art. 103.1 CE).	✓	✓	×	×	✓		
STC 128/2010	Comparables	Promoción de la actividad sindical (arts. 7 y 28.1 CE).	✓	✓	×	×	✓		
STC 18/2011	No comparables *** Comparables	No aplica *** Igualdad básica de todas las personas españolas (art. 149.1.1ª CE)	× *** ×	× *** ✓	× *** ×	× *** ×	× *** ✓	Art. 14 CE *** Uso del art. 139.2 CE como canon (aplicándolo como si fuera art. 139.1 CE).	
STC 19/2011	Comparables	Asegurar la representatividad en el voto de determinados territorios poco poblados (art. 152.1 CE).	✓	✓	×	×	✓	Uso del art. 23.1 CE como canon de control (derecho al voto igual).	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 40/2011	Comparables	Lograr la igualdad material, sustantiva y real entre ambos sexos en el ámbito electoral (arts. 9.2 y 1.1 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo.	
STC 50/2011	No comparables	No aplica	x	x	x	x	x		
STC 63/2011	Comparables	[No existe La finalidad alegada por las partes –Junta y Parlamento autonómico, no satisface al TC.]	✓	✓	x	x	✓	Elemento diferenciador: edad.	
STC 75/2011	No comparables	Proteger la salud de la mujer embarazada durante y después del parto; proteger las relaciones de la madre con el hijo/a, evitar consecuencias negativas en el marco laboral del contrato de trabajo y afianzar los derechos laborales de las mujeres sin perjudicar su situación por ser madres (arts. 43.1, 39.1, 35.1 y 9.2 CE.) La adopción y el acogimiento persiguen como finalidad legítima la integración del menor en la familia y el reparto equilibrado de responsabilidades familiares (arts. 39.1 y 9.2 CE).	x	x	x	x	x	Elemento diferenciador: “parto” como manifestación del “sexo biológico”.	

	*** No comparables	***	*** x	*** x	*** x	*** x	*** x	
STC 79/2011	Comparables	[No existe La finalidad alegada por las partes –Junta y Parlamento autonómico, no satisface al TC.]	✓	✓	x	x	✓	Elemento diferenciador: edad. Reproduce STC 63/2011.
STC 117/2011	Comparables	[No existe La finalidad alegada por las partes –Junta y Parlamento autonómico, no satisface al TC.]	✓	✓	x	x	✓	Elemento diferenciador: edad. Reproduce STC 63/2011.
STC 118/2011	No comparables	No aplica	x	x	x	x	x	Uso de arts. 1.1, 14 y 1391.1 CE como canon. Pérdida sobrevenida del objeto.
STC 152/2011	No comparables	Proteger la salud de la mujer embarazada durante y después del parto; proteger las relaciones de la madre con el hijo/a, evitar consecuencias negativas en el marco laboral del contrato de trabajo y afianzar los derechos laborales de las mujeres sin perjudicar su situación por ser madres (arts. 43.1, 39.1, 35.1 y 9.2 CE.) La adopción y el acogimiento persiguen como finalidad legítima la integración del menor en la familia y el reparto equilibrado de responsabilidades familiares (arts. 39.1 y 9.2 CE).	x	x	x	x	x	Elemento diferenciador: “parto” como manifestación del “sexo biológico”. Reproduce STC 75/2011.

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***	***	***	***	***	***	
STC 161/2011	Comparables	La mejor eficiencia en el suministro de medicamentos como actividad privada de interés público (arts. 103.1 y 3 CE).	✓	x	x	x	✓	Uso del art. 139.2 CE como canon de igualdad. Cita STC 18/2011.	
	*** Comparables	*** Fomentar el empleo y estimular la contratación de farmacéuticos en Extremadura (art. 40 CE).	*** ✓	*** x	*** x	*** x	*** ✓	***	
	*** Comparables	*** [No existe]	*** ✓	*** ✓	*** x	*** x	*** ✓	*** Elemento diferenciador: edad. Reproduce STC 63/2011.	
STC 205/2011	Comparables	Garantizar en todo momento la adecuación de la pensión reconocida a la capacidad real de trabajar, con el objeto de dar una adecuada protección al estado de necesidad real de la persona (art. 41 CE).	✓	x	x	x	✓	Uso del art. 23.2 CE como canon (sin cita al art. 14 CE).	
STC 9/2012	No comparables	Respetar la voluntad de los ciudadanos manifestada en las elecciones, en cuanto constituye la expresión esencial de un régimen democrático, y frenar y reducir la deslealtad política del transfuguismo (arts. 1.1, 6 y 23.1 CE).	x	x	x	x	x	Uso del art. 23.2 CE como canon de control (sin cita del art. 14 CE).	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***	***	***	***	***	***	
STC 19/2012	Comparables ¹	Asegurar un mínimo vital, personal y familiar de subsistencia (arts. 1.1, 10.1 y 39.1 CE).	x	x	x	x	x	Uso del art. 9.2 en conexión con art. 31.1 CE como canon de control. Discriminación por indiferenciación.	
	***	***	***	***	***	***	***	***	
	Comparables	[No existe]	x	x	x	x	x	Uso del art. 31.1 CE como canon.	
	***	***	***	***	***	***	***	***	
	No comparables	Garantizar el sistema de pensiones y proteger el estado de necesidad de las personas (art. 41 CE).	x	x	x	x	x	Uso del art. 31.1 CE como canon.	
	***	***	***	***	***	***	***	***	
No comparables	Activar el mercado de capitales e incidir favorablemente en la recuperación de la actividad económica para cumplir criterios de convergencia, esto es, política económica (art. 40.1 CE).	x	x	x	x	x	Uso del art. 31.1 CE como canon. Discriminación por indiferenciación.		
***	***	***	***	***	***	***	***	***	
No comparables	No perjudicar el funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, mantenerlo y preservarlo (art. 41 CE).	x	x	x	x	x	x	Uso del art. 31.1 CE como canon.	
***	***	***	***	***	***	***	***	***	
		[No existe]							

¹ Las posiciones jurídicas enfrentadas pueden ser comparables o no, con independencia de que el legislador en su libertad de configuración haya decidido igualarlas o diferenciarlas. Y de que posteriormente se recurra el trato jurídico diferenciado cuestionando su constitucionalidad; o, el trato jurídico igualatorio (a lo que el TC responde que no existe un derecho subjetivo a la diferencia de situaciones que el legislador ha considerado iguales).

	*** No comparables		*** x	*** x	*** x	*** x	*** x	*** x	*** No existe tratamiento jurídico diferente. Problema de aplicación sucesiva de leyes en el tiempo.
STC 27/2012	Comparables	Normalizar una situación singular de la función pública andaluza, originada por un proceso único e irrepetible, como fue la creación y consolidación de una forma de organización de la Administración andaluza (art. 103.3 CE).	✓	x	x	x	x	✓	Uso del art. 23.2 CE en conexión con el art.14 CE como canon.
STC 29/2012	Comparables	Asegurar la eficacia del servicio activo de policía, ya que con este requisito se procura una cierta permanencia en el servicio activo (art. 103.1 CE).	✓	x	x	x	x	x	Uso del art. 23.2 CE como canon. Elemento diferenciador edad.
STC 30/2012	No comparables	Respetar la voluntad de los ciudadanos manifestada en las elecciones, en cuanto constituye la expresión esencial de un régimen democrático, y frenar y reducir la deslealtad política del transfuguismo (arts. 1.1, 6 y 23.1 CE).	x	x	x	x	x	x	Remite y reproduce STC 9/2012. Uso del art. 23.2 CE como canon de control (sin cita del art. 14 CE).
STC 100/2012	Comparables	Proteger el hecho insular y adecuar el régimen económico y fiscal del mismo para potenciar la política económica y fiscal (art. 138 y Disposición Adicional 3ª CE).	✓	x	x	x	x	✓	Uso del art. 139.2 CE como canon (aplicándolo como si fuera art. 139.1 CE). Segunda sentencia que opera así.
STC 135/2012	Comparables	Primar la eficiencia en beneficio del sistema gasista para lograr unas menores inversiones y conseguir así un menor precio para el consumidor final (art. 40.1 CE).	✓	x	x	x	x	✓	Uso del art. 38 CE como canon, aplicando juicio de igualdad.
STC 148/2012	Comparables	Respetar las condiciones básicas de igualdad en las reformas urbanísticas del territorio (art. 149.1.1ª CE).	✓	x	x	x	x	✓	Uso del art. 149.1.1ª CE como canon. Remite STC 61/1997.

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 160/2012	Comparables	Proteger la mayor peligrosidad de determinadas conductas, esto es la prevención general, sin excluir la reinserción social prevista en el art. 25.2 CE (art. 25.2 CE).	✓	x	x	x	✓	VVPP no significativos.	
STC 171/2012	Comparables	Atender las necesidades de los hijos o descendientes, proteger a quienes gozaban a su favor y a cargo del causante al momento de su muerte del derecho a la prestación de alimentos en caso de necesidad (art. 39 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: filiación.	
STC 198/2012	Comparables	Promocionar la igualdad efectiva de los ciudadanos en el libre desarrollo de su personalidad, la preservación de la libertad en lo que a las formas de convivencia se refiere y la instauración de un marco de igualdad real en el disfrute de los derechos sin discriminación alguna por razón de sexo, opinión o cualquier otra condición personal o social (arts. 1.1, 9.2, 10. 1 y 14 CE).	x	x	x	x	x	Discriminación por indiferenciación.	
STC 246/2012	No comparables	Respetar la voluntad de los ciudadanos manifestada en las elecciones, en cuanto constituye la expresión esencial de un régimen democrático, y frenar y reducir la deslealtad política del transfuguismo (arts. 1.1, 6 y 23.1 CE).	x	x	x	x	x	Remite y reproduce STC 9/2012. Uso del art. 23.2 CE como canon de control (sin cita del art. 14 CE).	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 20/2013	Comparables	Respetar la condición de preautonomía de Cataluña en cuanto a condición histórica y la mejor eficacia administrativa derivada de la competencia organizativa del legislador (art. 103.1 CE).	x	x	x	x	x	Las CCAA no son sujetos del art. 14 CE. Uso del art. 9.3 CE como canon de control (arbitrariedad del legislador en base a posible desigualdad).	
STC 41/2013	Comparables	Resarcir frente al daño que se produce al producirse la muerte del causante, por la falta o minoración de ingresos de los que participaba el supérstite, otorgando a tal efecto una pensión que depende en su cuantía de las cotizaciones efectuadas por el causante al régimen de Seguridad Social correspondiente y que tiene carácter excepcional (art. 41 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: descendencia común. VP no significativo.	
STC 61/2013	Comparables	Proporcionalidad y equilibrio financiero entre la contribución económica por el trabajo y el disfrute de las prestaciones de protección social (arts. 31.1 y 41 CE).	✓	x	x	x	✓	Discriminación indirecta por razón de sexo: presunción de irrazonabilidad. Reproduce argumentos STC 253/2004 y TJUE.	
STC 68/2013	Comparables	Respetar la condición de preautonomía de Cataluña en cuanto a condición histórica y la mejor eficacia administrativa derivada de la competencia organizativa del legislador (art. 103.1 CE).	x	x	x	x	x	Las CCAA no son sujetos del art. 14 CE. Uso del art. 9.3 CE como canon de control (arbitrariedad del legislador en base a posible desigualdad). Remite STC 20/2013.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 96/2013	Comparables	Utilizar la política tributaria para la protección del medio natural y territorial, creando tributos propios con finalidad extrafiscal, y afectados al medio ambiente (art. 45 CE).	✓	x	x	x	✓	Respeto previo a la distribución competencial. Uso de los arts. 9.2, 14 y 149.1.ª CE como canon por un lado; y, por otro, del art. 139.2 CE respecto a la libertad de circulación en el territorio.	
STC 131/2013	Comparables	[No existe]	✓	x	x	x	✓	(5) VVPP que refieren el juicio de igualdad y encuentran justificación objetiva y razonable en la finalidad legítima de “cooperar con la Iglesia Católica” en el art. 16.3 CE, adecuación de la medida al fin y proporcionalidad de los efectos, entre diversos argumentos justificadores.	
STC 203/2013	Comparables	Proteger los bienes jurídicos afectados por el desarrollo urbanístico, entre otros el medio ambiente, la salud, la intimidad, la seguridad y la calidad de vida de las personas (arts. 45, 46 y 47 CE).	✓	x	x	x	✓	Supuesto de ley singular no autoaplicativa de destinatario no único.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 206/2013	Comparables	Facilitar el pago de créditos, política económica (art. 40.1 CE).	✓	x	x	x	✓	Uso como canon del art. 9.3 CE (interdicción de la arbitrariedad) conectado con el art. 14 CE.	
STC 38/2014	Comparables	Organizar una nueva escala profesional militar en aras de una mejor prestación de la función encomendada a las Fuerzas Armadas (eficacia administrativa, art. 103.1 CE).	x	x	x	x	x	Discriminación por indiferenciación.	
STC 40/2014	Comparables	Resarcir frente al daño que se produce al producirse la muerte del causante, por la falta o minoración de ingresos de los que participaba el supérstite, otorgando a tal efecto una pensión que depende en su cuantía de las cotizaciones efectuadas por el causante al régimen de Seguridad Social correspondiente y que tiene carácter excepcional (arts. 41 y 149.1.17ª CE).	✓	x	x	x	✓	Caso de igualdad en el territorio que usa como canon el art. 14 CE en relación al art. 149.1.17ª CE, sin cita del art. 139.1 CE. No interpretación conforme. Incluye análisis de la competencia. VP no significativo.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD	PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD				
		FINALIDAD LEGÍTIMA						
COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS				Menor onerosidad	Imprescindible	Ponderación de bienes	Efectos no excesivos	
***	***	***	***					***
STC 44/2014	No comparables (2)	Proporcionar seguridad jurídica en el reconocimiento de pensiones y de coordinar internamente el sistema prestacional de la Seguridad Social, evitando la concurrencia de títulos de reclamación que den lugar a un doble devengo de la pensión (art. 41 y 40 CE).	✓	x	x	x	x	1ª controversia: Idéntico objeto a la STC 40/2014, por lo que se declara la pérdida sobrevenida del objeto. Destaca que se alega el art. 139.1 CE, junto al art. 14 CE, al contrario que aquella. 2ª controversia: reflejada en este cuadro.
STC 45/2014	No comparables	Identificar una concreta situación de necesidad merecedora de protección a través de la pensión de viudedad del sistema de Seguridad Social (art. 41 CE).	✓	✓	x	x	✓	1ª controversia: Idéntico objeto a la STC 40/2014, por lo que se declara la pérdida sobrevenida del objeto. Destaca que se alega el art. 139.1 CE, junto al art. 14 CE, al contrario que aquella. 2ª controversia: reflejada en este cuadro.

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 51/2014	No comparables	Identificar una concreta situación de necesidad merecedora de protección a través de la pensión de viudedad del sistema de Seguridad Social (art. 41 CE).	✓	✓	x	x	✓	1ª controversia: Idéntico objeto a la STC 40/2014, por lo que se declara la pérdida sobrevenida del objeto. Destaca que se alega el art. 139.1 CE, junto al art. 14 CE, al contrario que aquella. 2ª controversia: reflejada en este cuadro. Reproduce STC 45/2014.	
STC 60/2014	No comparables	Identificar una concreta situación de necesidad merecedora de protección a través de la pensión de viudedad del sistema de Seguridad Social (art. 41 CE).	✓	✓	x	x	✓	1ª controversia: Idéntico objeto a la STC 40/2014, por lo que se declara la pérdida sobrevenida del objeto. Destaca que se alega el art. 139.1 CE, junto al art. 14 CE, al contrario que aquella. 2ª controversia: reflejada en este cuadro. Reproduce STC 45/2014 y STC 51/2014. VP: finalidad legítima, no adecuada ni proporcionada.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 83/2014	No comparables	Reducir el gasto público mediante un uso racional de los medicamentos, buscando la sustitución de la especialidad farmacéutica específica por la genérica, con iguales propiedades y precio diferente (art. 40.1 CE).	✓	x	x	x	x		
STC 92/2014	No comparables	Resarcir frente al daño que se produce al producirse la muerte del causante, por la falta o minoración de ingresos de los que participaba el supérstite, otorgando a tal efecto una pensión que depende en su cuantía de las cotizaciones efectuadas por el causante al régimen de Seguridad Social correspondiente y que tiene carácter excepcional (art. 41 CE).	✓	x	x	x	x	VP: inadecuación de la medida al fin; interpretación evolutiva del derecho.	
STC 111/2014	Comparables	[No aplica]	x	x	x	x	✓	Uso del art. 23.2 CE como canon de control.	
STC 119/2014	No comparables	Verificar si el puesto de trabajo es económicamente sostenible y puede mantenerse en el tiempo (art. 40 CE).	x	x	x	x	x	Discriminación por indiferenciación. VP: no aporta nada significativo.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA
		RAZONABILIDAD		NECESIDAD	PROPORCIONALIDAD			
	RACIONALIDAD	IDONEIDAD						
	COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS		FINALIDAD LEGÍTIMA	Menor onerosidad	Imprescindible	Ponderación de bienes	Efectos no excesivos	
***	***	***	***					***
STC 141/2014	No comparables	[No aplica]	x	x	x	x	x	Igualdad en el territorio. No hay tratamiento jurídico diferente.
STC 153/2014	[No aporta]	Unir indefectiblemente el ejercicio del derecho de sufragio en elecciones municipales, locales y forales a la condición de vecino de un municipio (art. 140 CE).	x	x	x	x	x	
STC 155/2014	No comparables	[No aplica]	x	x	x	x	x	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 156/2014	No comparables	Satisfacer el estado de necesidad mediante la ficción legal de cubrir las lagunas de los períodos de carencia de la cotización a la Seguridad Social (arts. 41 y 50 CE)	x *** ✓	x *** x	x *** x	✓ *** x	x *** ✓	Discriminación indirecta por razón de "sexo o género". No entra en el fondo del asunto porque no supera el juicio de relevancia del art. 35 LOTC. VP significativo. Aprecia discriminación indirecta por razón de género o sexo y conculcación de la igualdad. Señala que el examen de constitucionalidad no debe ser más flexible porque entren en juego los recursos económicos del sistema de Seguridad Social.	
STC 183/2014	No aplica	Asegurar la concordancia entre el régimen retributivo y las características de la instalación eléctrica para facilitar la sostenibilidad económica del sistema eléctrico (art. 40.1 CE).	x	x	x	x	x	Discriminación por indiferenciación.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 8/2015	No comparables (4)	[No aplica] (4)	x	x	x	x	x	VP: Crítica que el Pleno se ampara en el requisito formal de la no comparabilidad de las situaciones jurídicas contrapuestas para no entrar en el fondo del asunto y declarar la vulneración de la igualdad por faltar la finalidad de la medida, la justificación objetiva y razonable y la relación de proporcionalidad entre la media y los fines.	
STC 41/2015	Comparables	[No existe La finalidad alegada por las partes –Junta y Parlamento autonómico, no satisface al TC.]	✓	✓	x	x	✓	Elemento diferenciador: edad. Remite y reproduce a SSTC 63/2011; 79/2011; 117/2011 y 161/2011.	
STC 50/2015	Comparables	Promocionar el desarrollo socioeconómico de las poblaciones del Espacio Natural y la mejora de sus condiciones de vida, de forma compatible con la conservación del territorio (arts. 40 y 45 CE).	✓	x	x	x	✓	Supuesto de ley singular no autoaplicativa de destinatario no único. Remite STC 203/2013.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 60/2015	Comparables	[No existe]	x	x	x	x	x	Elemento diferenciador: residencia. No se pronuncia sobre desigualdad en el territorio. Uso del art. 14 en relación con art. 31 CE como canon de control.	
STC 84/2015	No comparables	[No aplica]	x	x	x	x	x	El juicio no se puede realizar sobre conjeturas de aplicación de la norma.	
STC 104/2015	No comparables	[No aplica]	x	x	x	x	x		
STC 110/2015	No comparables (4)	Satisfacer el estado de necesidad y salvaguardar el Sistema de Seguridad Social de recursos limitados, arts. 41 CE (4).	x *** ✓ *** x *** x	x *** x *** x *** x	x *** x *** x *** x	x *** x *** x *** x	x *** x *** x *** x	Elemento diferenciador: sexo. Cláusula genérica de igualdad (2). Discriminación indirecta por razón de sexo (2), aplicando el juicio a una de ellas, en la otra no concurre el presupuesto previo de constatación estadística del efecto perjudicial en el colectivo.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 140/2015	No comparables	Verificar si el puesto de trabajo es económicamente sostenible y puede mantenerse en el tiempo (art. 40 CE).	x	x	x	x	x	Discriminación por indiferenciación. VP: no aporta nada significativo. Remite STC 119/2014.	
STC 176/2015	Comparables	Corregir la situación de desigualdad histórica de la mujer en la toma de decisiones dentro de los órganos de gobierno y representación de las instituciones universitarias (art. 9.2 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: sexo.	
STC 233/2015	Comparables	Proteger el medioambiente y la salud (arts. 43 y 45 CE).	✓	x	x	x	✓	Supuesto de ley singular.	
STC 236/2015	No comparables	Realizar la reorganización administrativa de Andalucía de forma efectiva y eficiente (art. 103.1 CE).	x	x	x	x	x		
STC 56/2016	Comparables	[No aplica]	x	x	x	x	x	Discriminación por indiferenciación.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 71/2016	Comparables	Contener el gasto público y mantener el empleo público (art. 40.1 CE).	x	x	x	x	x	Elemento diferenciador (tiempo de contratación) no objetivo.	
STC 81/2016	Comparables	Resarcir frente al daño que se produce al producirse la muerte del causante, por la falta o minoración de ingresos de los que participaba el supérstite, otorgando a tal efecto una pensión que depende en su cuantía de las cotizaciones efectuadas por el causante al régimen de Clases Pasivas del Estado (art. 41 CE).	✓	x	x	x	✓	Elemento diferenciador: descendencia común. VP no significativo. Remite STC 41/2013.	
STC 86/2016	Comparables	[No existe]	x	x	x	x	x	Uso del art. 23.2 CE en relación con art. 14 CE como canon.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***	***	***	***	***	***	
STC 118/2016	No comparables	Remediar y uniformar el diferente régimen de impugnación que tenían las normas forales fiscales vascas y las normas dictadas en materia tributaria por la Comunidad Foral de Navarra, en cuanto a territorios históricos ambos (Disposición Adicional 1ª CE), (2). *** Resolver el déficit de protección constitucional de la foralidad vasca y garantizar de manera particularizada su singularidad histórica (Disposición Adicional 1ª CE).	x *** x	x *** x	x *** x	x *** x	x *** x	Sucesión de leyes en el tiempo que no generan desigualdad. Uso del art. 14 y 9.3 CE como canon de constitucionalidad (1ª controversia). Igualdad en el territorio: uso del art. 139.1 y 14 CE como canon de constitucionalidad (2ª y 3ª controversia).	
STC 122/2016	Comparables	[No existe]	✓	x	✓	x	✓	Supuesto de ley singular autoaplicativa de destinatario único	
STC 140/2016	Comparables	[No existe]	x	x	x	x	✓		

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 167/2016	No comparables (2) *** Comparables	Reajustar el déficit tarifario y lograr el reequilibrio económico del sector eléctrico entre las principales empresas productoras de régimen ordinario, que son también las principales del sector en su conjunto (art. 41 CE) (3)	x *** ✓	x *** x	x *** x	x *** x	x *** ✓	Uso del art. 14 CE como canon y como 2ª controversia: No trato discriminatorio y arbitrario (art. 9.3 CE).	
STC 170/2016	No comparables (2) *** Comparables	Reajustar el déficit tarifario y lograr el reequilibrio económico del sector eléctrico entre las principales empresas productoras de régimen ordinario, que son también las principales del sector en su conjunto (art. 41 CE) (3)	x *** ✓	x *** x	x *** x	x *** x	x *** ✓	Uso del art. 14 CE como canon y como 2ª controversia: No trato discriminatorio y arbitrario (art. 9.3 CE). Remite a STC 167/2016.	
STC 174/2016	No comparables (2) *** Comparables	Reajustar el déficit tarifario y lograr el reequilibrio económico del sector eléctrico entre las principales empresas productoras de régimen ordinario, que son también las principales del sector en su conjunto (art. 41 CE) (3)	x *** ✓	x *** x	x *** x	x *** x	x *** ✓	Uso del art. 14 CE como canon y como 2ª controversia: No trato discriminatorio y arbitrario (art. 9.3 CE). Remite a STC 167/2016.	
STC 187/2016	No comparables (2) *** Comparables	Reajustar el déficit tarifario y lograr el reequilibrio económico del sector eléctrico entre las principales empresas productoras de régimen ordinario, que son también las principales del sector en su conjunto (art. 41 CE) (3)	x *** ✓	x *** x	x *** x	x *** x	x *** ✓	Uso del art. 14 CE como canon y como 2ª controversia: No trato discriminatorio y arbitrario (art. 9.3 CE). Remite a STC 167/2016.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD	IDONEIDAD	Menor onerosidad					Imprescindible
COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA	***							
***	***	***	***	***	***	***	***	***	
STC 188/2016	No comparables (2) *** Comparables	Reajustar el déficit tarifario y lograr el reequilibrio económico del sector eléctrico entre las principales empresas productoras de régimen ordinario, que son también las principales del sector en su conjunto (art. 41 CE) (3)	x *** ✓	x *** x	x *** x	x *** x	x *** ✓	Uso del art. 14 CE como canon y como 2ª controversia: No trato discriminatorio y arbitrario (art. 9.3 CE). Remite a STC 167/2016.	
STC 197/2016	No comparables (2) *** Comparables	Reajustar el déficit tarifario y lograr el reequilibrio económico del sector eléctrico entre las principales empresas productoras de régimen ordinario, que son también las principales del sector en su conjunto (art. 41 CE) (3)	x *** ✓	x *** x	x *** x	x *** x	x *** ✓	Uso del art. 14 CE como canon y como 2ª controversia: No trato discriminatorio y arbitrario (art. 9.3 CE). Remite a STC 167/2016.	
STC 202/2016	No aplica	Contribuir al sostenimiento de la Administración de Justicia por medio de las tasas judiciales (art. 31.1 CE).	x	x	x	x	x	Se alega discriminación por indiferenciación. El TC remite a STC 16/1994 y resuelve usando como canon el art. 24 CE sin referenciar la discriminación por indiferenciación.	
STC 24/2017	Comparables	[No existe]	x	x	x	x	x	Notoriamente infundada. Remisión a STC 140/2016 respecto a la única controversia que no ha perdido objeto.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 86/2017	Comparables	[No aplica]	x	x	x	x	x	Igualdad en el territorio. Uso del art. 149.1.1ª CE como canon.	
STC 89/2017	No comparables	Promover la presencia social de la lengua propia (catalán) a través de la imposición de obligaciones a los distribuidores cinematográficos (art. 3 CE).	x	x	x	x	x	Igualdad en el territorio. Uso del art. 38 CE como canon.	
STC 92/2017	Comparables	[No existe]	x	x	x	x	✓	Remite a STC 140/2016.	
STC 111/2017	[No aplica]	Establecer los principios y normas básicas que, con pleno respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, garanticen la unidad de mercado (art. 149.1.1ª y 13ª CE). En remisión a STC 79/2017. (3)	x *** x *** x	x *** x *** x	x *** x *** x	x *** x *** x	x *** x *** x	No se hay trato discriminatorio (art. 139.2 CE) *** El art. 149.1.1ª CE no actúa como límite directo, sino sólo si es desarrollado por ley estatal. *** Las CCAA no son titulares del derecho subjetivo al art. 14 CE.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD	PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD				
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA					
***	***	***	***	Menor onerosidad	Imprescindible	Ponderación de bienes	Efectos no excesivos	***
STC 151/2017	Comparables	Intervenir frente al transfuguismo para impedir que se modifique la voluntad popular, las mayorías de gobierno, no cambien gobiernos municipales" y se favorezca con ello la regeneración democrática o la estabilidad en la vida municipal (arts. 1.1 y 6 CE).	✓	✓	×	×	✓	<p>Uso del art. 23.2 CE como canon.</p> <p>VP1: no aporta nada significativo.</p> <p>VP2: superación de la adecuación; no superación de la necesidad ni de la proporcionalidad en sentido estricto.</p> <p>VP3: superación de las tres fases de la proporcionalidad.</p>
STC 154/2017	Comparables	Organizar el acceso al cuerpo de funcionarios de Policía Local de los auxiliares de policía con base en el principio de eficacia de la Administración Pública (art. 103.1 CE).	×	×	×	×	×	<p>Supuesto de pruebas restringidas.</p> <p>No se constata una situación de excepcionalidad.</p> <p>Uso del art. 23.2 CE como canon.</p>
STC 7/2018	No comparables (2)	Promover la lengua catalana a través de la imposición de la obligación a los operadores económicos de proporcionar determinados documentos e informaciones escritas en catalán cuando así lo solicite el consumidor (art. 3 CE). (2).	×	×	×	×	×	<p>Igualdad en el territorio (2).</p> <p>Uso del art. 38 CE como canon.</p> <p>***</p> <p>Uso del art. 139.2 CE como canon.</p> <p>Remisión a SSTC 79 y 111/2017.</p>
STC 16/2018	No comparables	Proteger a las personas físicas (estado de necesidad en el uso de la vivienda, frente a los desahucios y operaciones de entidades financieras (art. 47 CE).	×	×	×	×	×	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD	PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD				
		FINALIDAD LEGÍTIMA						
COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS				Menor onerosidad	Imprescindible	Ponderación de bienes	Efectos no excesivos	
***	***	***	***					***
STC 31/2018	Comparables (3)	<p>Elevar la calidad de la enseñanza permitiendo metodologías educativas y pedagógicas que optimicen las potencialidades propias de cada uno de los sexos en el desarrollo de la personalidad y dignidad humana. (2)</p> <p>***</p> <p>Adquirir formación y base cultural complementaria.</p>	<p>x</p> <p>***</p> <p>x</p>	<p>x</p> <p>***</p> <p>x</p>	<p>x</p> <p>***</p> <p>x</p>	<p>x</p> <p>***</p> <p>x</p>	<p>x</p> <p>***</p> <p>x</p>	<p>El TC cita el juicio de igualdad en toda su extensión, pero no lo aplica.</p> <p>VP 1: no significativo. VVPP 2, 3 y 4, muy significativos. Critican el no uso del juicio de igualdad en toda su extensión y lo aplican: cláusula de discriminación por razón de sexo (o género) y de identidad sexual (o de identidad de género). Presunción de irrazonabilidad. Incumplimiento de la carga de la prueba. No superación de la razonabilidad, ni de la proporcionalidad. Efectos gravosos al mantener estereotipos sexistas y anacrónicos perpetuando la situación de discriminación de las mujeres y excluyendo a las personas insexuales. Uso del término "género" como construcción cultural, como</p>

								elemento de distinción entre hombres y mujeres y como tipo de discriminación (equivalente al "sexo"). Referencia a la discriminación por "identidad sexual". Utilización indistinta de "identidad de sexo" e "identidad de género", haciendo referencia a las personas intersexuales y no binarias.
STC 32/2018	No comparables	Proteger a las personas físicas (estado de necesidad en el uso de la vivienda, frente a los desahucios y operaciones de entidades financieras (art. 47 CE).	x	x	x	x	x	Reproduce STC 16/2018.
STC 45/2018	Comparables	[No existe]	x	x	x	x	x	Supuesto de ley singular autoaplicativa de carácter expropiatorio.
STC 52/2018	Comparables	[No existe]	x	x	x	x	x	Elemento diferenciador: residencia. No se pronuncia sobre desigualdad en el territorio. Uso del art. 14 en relación con art. 31 CE como canon de control. Reproduce a STC 60/2015.

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 53/2018	Comparables (2)	<p>Elevar la calidad de la enseñanza permitiendo metodologías educativas y pedagógicas que optimicen las potencialidades propias de cada uno de los sexos en el desarrollo de la personalidad y dignidad humana.</p> <p>***</p> <p>Adquirir formación y base cultural complementaria.</p>	<p>x</p> <p>***</p> <p>x</p>	<p>x</p> <p>***</p> <p>x</p>	<p>x</p> <p>***</p> <p>x</p>	<p>x</p> <p>***</p> <p>x</p>	<p>x</p> <p>***</p> <p>x</p>	<p>El TC cita el juicio de igualdad en toda su extensión, pero no lo aplica.</p> <p>VVPP 1, 2 y 3 remiten y reproducen VVPP 2, 3 y 4 respectivamente de la STC 31/2018.</p>	
STC 67/2018	Comparables (2)	<p>Elevar la calidad de la enseñanza permitiendo metodologías educativas y pedagógicas que optimicen las potencialidades propias de cada uno de los sexos en el desarrollo de la personalidad y dignidad humana.</p> <p>***</p> <p>Adquirir formación y base cultural complementaria.</p>	<p>x</p> <p>***</p> <p>x</p>	<p>x</p> <p>***</p> <p>x</p>	<p>x</p> <p>***</p> <p>x</p>	<p>x</p> <p>***</p> <p>x</p>	<p>x</p> <p>***</p> <p>x</p>	<p>El TC cita el juicio de igualdad en toda su extensión, pero no lo aplica.</p> <p>VVPP 1 y 2 remiten y reproducen VVPP 2 y 3 de STC 31/2018.</p>	
STC 68/2018	[No aplica]	[No aplica]	x	x	x	x	x	<p>Uso del art. 9.2 CE como canon: no es un derecho subjetivo de la promoción de la igualdad.</p>	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD	
	RACIONALIDAD	IDONEIDAD	Menor onerosidad	Imprescindible				
	FINALIDAD LEGÍTIMA				***			
***	***	***	***					***
STC 80/2018	No comparables	Proteger a las personas físicas (estado de necesidad en el uso de la vivienda, frente a los desahucios y operaciones de entidades financieras (art. 47 CE).	x	x	x	x	x	Remite a STC 16/2018.
STC 97/2018	No comparables	Proteger a las personas físicas (estado de necesidad en el uso de la vivienda, frente a los desahucios y operaciones de entidades financieras (art. 47 CE).	x	x	x	x	x	Remite a STC 16/2018 y 32/2018.
STC 103/2018	No comparables	[No aplica]	x	x	x	x	x	
STC 134/2018	Comparables	Proteger y asegurar el bienestar animal, en relación con la protección del medio ambiente y la sanidad animal y como objetivo de la política social y cultural dentro de las razones imperiosas de interés general a las que se refiere la legislación estatal básica (arts. 45 y 46 CE y art. 3.11 de la Ley estatal básica 17/2009 de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio).	✓	✓	x	x	x	Uso de los arts. 149.1.1ª y 139.2 CE como canon de control.

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 140/2018	Comparables	Delimitar con claridad, con plena aplicación del principio de legalidad y reforzando la seguridad jurídica, los supuestos en que la jurisdicción española puede investigar y conocer de delitos cometidos fuera del territorio español, precisando los límites positivos y negativos de la posible extensión de la jurisdicción española (art. 9.3 CE).	✓	x	x	x	✓	Uso del art. 9.3 CE como canon.	
STC 32/2019	Comparables	Adecuar y actualizar el tradicional interdicto de recobrar la posesión para una recuperación inmediata de la vivienda ocupada ilegalmente (art. 33 CE)	x	x	x	x	x	Uso del art. 24.2 CE como canon.	
STC 33/2019	Comparables	Fomentar la transparencia y eficacia de la actuación administrativa, la eficiencia en el uso de los recursos públicos y control del gasto público (arts. 103.1, 31.2 y 136 CE) ***	x	x	x	x	x	Uso del art. 9.3 CE en relación con el art. 14 CE como canon.	
		Desarrollar la temporalidad presupuestaria y desarrollar el encaje presupuestario de la CA en el sistema global estatal (arts. 134.2 y 156 CE).	***	***	***	***	***		
			x	x	x	x	x		

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 51/2019	Comparables	[No aplica]	x	x	x	x	x	Igualdad en el territorio. No hay tratamiento jurídico diferente. Se invoca art. 14 CE, pero el canon aplicado es el art. 139.1 CE.	
STC 63/2019	No comparables	Incrementar la eficiencia del gasto público y facilitar, en particular, la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en la contratación pública, así como permitir que los poderes públicos empleen la contratación en apoyo de objetivos sociales comunes (art. 40.1 CE).	x	x	x	x	x		
STC 85/2019	Comparables	Compensar el sacrificio sufrido al haber sido privado de libertad para satisfacer el interés general de la sociedad en aras del <i>ius puniendi</i> del Estado (art. 25 CE).	✓	x	x	x	✓	VP 1: no aporta nada significativo. VP 2: aplica juicio de igualdad en base a otro elemento diferenciador con efecto contrario.	
STC 91/2019	Comparables	[No existe]	✓	x	x	x	✓	Supuesto de discriminación indirecta.	

Identificación de STC (Cuestiones y recursos de inconstitucionalidad)	PRESUPUESTO PREVIO	PROPORCIONALIDAD						MISCELÁNEA	
		RAZONABILIDAD			NECESIDAD		PROPORCIONALIDAD		
		RACIONALIDAD		IDONEIDAD					
		COMPARABILIDAD DE SITUACIONES JURÍDICAS	FINALIDAD LEGÍTIMA			Menor onerosidad	Imprescindible		Ponderación de bienes
***	***	***	***					***	
STC 127/2019	Comparables	[No aplica]	x	x	x	x	x	Elemento diferenciador tiempo (supuesto de sucesión de leyes en el tiempo).	

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV., *I principi di proporzionalità e ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale italiana. XV Conferencia Trilateral 24-27 de octubre 2013 Roma*, Corte Costituzionale. Servizio Studi, Roma (Italia), 2013.
- AA.VV., *Ragionevolezza e interpretazione*, Casa Editrice Dott. Antonio Milani (CEDAM), Padova (Italia), 2002.
- AA.VV., *West's Encyclopedia of American Law*, Edition 2, West Pub Co, Detroit (U.S.A.), 2008. Recurso electrónico disponible en línea: <https://legal-dictionary.thefreedictionary.com/leading+case>
- ABA CATORA, A., *La limitación de los derechos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- AGUIAR DE LUQUE, L., "Los límites de los derechos fundamentales", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 14, 1993, pp. 9-34.
- ALEXY, R., *Teoría de los Derechos Fundamentales*, 1ª Edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1993.
- *Teoría de los Derechos Fundamentales*, 1ª Edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.
 - "Una defensa de la fórmula de Radbruch", *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña*, núm. 5, 2001, pp. 75-96.
 - "Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales" (traducido por BERNAL PULIDO, C.), *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 22, 2002, pp. 13-64.
 - "Constitutional rights, balancing, and rationality", *Ratio Juris*, Oxford, (Inglaterra)-Malden, EUA y Universidad de Bologna (Italia), vol. 16, núm. 2, 2003, pp. 131-140.
 - *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de argumentación jurídica*, 2ª Edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.
 - "La fórmula del peso", en CARBONELL, M. (Ed.), *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito (Ecuador), 2008, pp. 13-42.
 - "Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 11, 2009, pp. 3-14.
 - "Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad", en CARBONELL SÁNCHEZ, M. y GARCÍA JARAMILLO; L. (Coords.), *El canon neoconstitucional*, Trotta, Madrid, 2010, PP. 106-116.

- “Los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 31, núm. 91, 2011, 11-29.
 - “Proportionality and Rationality”, en JACKSON, V.C. y TUSHNET, M. (Eds.), *Proportionality: New Frontiers, New Challenges*, Cambridge University Press, Cambridge (United Kingdom), 2017, pp. 13-29.
 - “Proportionality, constitutional law, and sub-constitutional law: A reply to Aharon Barak”, *International journal of constitutional law*, Volumen XVI, núm. 3, 2018, pp. 871-879.
- ALONSO GARCÍA, E., “El principio de igualdad del artículo 14 de la CE”, *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, 1983., pp. 21-92.
- *La interpretación de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.
- ÁLVAREZ GARCÍA, J., “Principio de proporcionalidad. Comentario a la STC de 20 de junio de 1999, recaída en el recurso de amparo interpuesto por los componentes de la Mesa Nacional de Herri Batasuna”, *Revista Jurídica de la Ley*, núm.5, 1999, pp. 2053-2059.
- AÑÓN ROIG, M.J., *Igualdad, diferencias y desigualdades*, Fontamara, México D.F. (México), 2001.
- ARISTÓTELES, *Ética a Nicómano*, Alianza, Madrid, 2005.
- ARROYO JIMÉNEZ, L., “Ponderación, proporcionalidad y Derecho administrativo”, *Indret: Revista para el análisis del Derecho*, núm. 2, 2009, pp. 1-32.
- ATIENZA RODRÍGUEZ, M., “Para una razonable definición de “razonable””, *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 4, Alicante, 1987, pp. 189-202.
- “A vueltas con la ponderación”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 44, 2010, 43-59.
- BACIGALUPO SAGGESE, M., “La aplicación de la doctrina de los límites inmanentes a los derechos fundamentales sometidos a reserva de limitación legal”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38, 1993, pp. 297-315.
- BALAGUER CALLEJÓN, M.L., *La aplicación judicial del principio de igualdad* en MINISTERIO DE JUSTICIA (Ed.), *El principio de igualdad en la CE*, Tomo I, Centro de Publicaciones del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 1991, pp. 294-312.
- “Igualdad y discriminación sexual en la jurisprudencia del TC”, *Revista de Derecho Político*, núm. 33, 1991, pp. 99-134.
 - *Igualdad y Constitución Española*, Tecnos, Madrid, 2010.
 - “Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre igualdad de género en el primer tercio del año 2011: STC 24/2011, de 14 de marzo, STC 26/2011, de 14 de marzo y STC 40/2011, de 31 de marzo”, *Artículo 14, una perspectiva de género: Boletín de información y análisis jurídico*, núm. 36, 2011, pp. 52-67.
 - “Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) 75/2011, de 19 de mayo de 2011, derecho a la igualdad y principios de protección social de la familia y de mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social que

- garantice prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad: validez del precepto legal que impide la cesión al padre del disfrute del permiso de maternidad cuando la madre no sea trabajadora por cuenta ajena”, *Artículo 14, una perspectiva de género: Boletín de información y análisis jurídico*, núm. 37, 2011, pp. 46-55.
- BALLESTER PASTOR, M.A., *Diferencia y discriminación normativa por razón de sexo en el orden laboral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994.
- BAÑO LEÓN, J.M., “La igualdad como derecho público subjetivo”. *Revista de la Administración Pública*, núm. 114, 1987, pp. 179-195.
- BARAK, A., *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*, Palestra Editores, Lima (Perú), 2017.
- “A research agenda for the future”, en JACKSON, V.C. y TUSHNET, M. (Eds.), *Proportionality: New Frontiers, New Challenges*, Cambridge University Press, Cambridge (United Kingdom), 2017, pp. 322-335.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J., “Introducción al principio de proporcionalidad en el derecho comparado y comunitario”, *Revista de Administración Pública*, núm. 135, 1994, pp. 495-538.
- “El principio de proporcionalidad. Estudio preliminar”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998, pp. 15-49.
 - “Jurisprudencia constitucional sobre el principio de proporcionalidad en el ámbito de los derechos y libertades. Introducción, selección y análisis crítico”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998, pp. 333-370.
- BARRÈRE UNZUETA, M. A., “Igualdad y «discriminación positiva»: un esbozo teórico-conceptual”, *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 9, 2003, pp. 1-27.
- BARTOLOMEI, M. R., “Il dilemma della differenza nella teoria del diritto. Note critiche”, *Sociologia del diritto*, fascicolo 3, 2017, pp. 208-215.
- BASTRESS, R. M., “El principio de la alternativa menos restrictiva en el derecho constitucional norteamericano”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998, pp. 239-254.
- BEATTY, D. M., “In praise of casuistry: making hard cases easier”, en JACKSON, V.C. y TUSHNET, M. (Eds.), *Proportionality: New Frontiers, New Challenges*, Cambridge University Press, Cambridge (United Kingdom), 2017, pp. 273-299.
- BECCARIA, C., *De los delitos y de las penas*, Aguilar, Madrid, 1982.
- BERCHOLC, J. O., *La producción del Tribunal Constitucional de España a través del control de constitucionalidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- BERNAL PULIDO, C., “En torno a la legitimidad de la jurisdicción constitucional y la objetividad en el control de constitucionalidad de las leyes”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 7, 1999, pp. 121-139.

- “Estructura y límites de la ponderación”, *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 26, 2003, pp. 225-238.
 - *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
 - “La racionalidad de la ponderación”, *Revista del Estado de Derecho Constitucional*, núm. 77, 2006, pp. 51-75.
 - “¿Es la ponderación irracional y contraria al principio democrático?: Una discusión sobre la teoría de los derechos fundamentales como principios en el contexto de España”, en SIECKMANN, J. R., *La teoría principialista de los derechos fundamentales: Estudios sobre la teoría de los derechos fundamentales de Robert Alexy*, Marcial Pons, Madrid, 2011, pp. 223-242.
 - “La migración del principio de proporcionalidad a través de Europa”, en CARBONELL SÁNCHEZ, M., FIX-ZAMUDIO H., GONZÁLEZ PÉREZ L. R. y VALADÉS RÍOS, D. (Coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria: estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. Estado Constitucional, Tomo IV, Volumen I, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México D.F. (México), 2015, pp. 235-276.
- BIAGIONI, G. y CASTANGIA, I. (a cura di), *Il principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli (Italia), 2011.
- BIN, R., *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano (Italia), 1992.
- BOBBIO, N., *Igualdad y libertad*, Paidós Ibérica, Barcelona, 1993.
- BÖCKENFÖRDE, E. W., “Los métodos de la interpretación constitucional. Inventario y crítica”, *Escritos sobre Derechos Fundamentales*, Nomos, Baden-Baden (Alemania), 1993, pp. 13-43.
- BOMHOFF, J., “Beyond proportionality: Thinking comparatively about constitutional review and punitiveness”, en JACKSON, V.C. y TUSHNET, M. (Eds.), *Proportionality: New Frontiers, New Challenges*, Cambridge University Press, Cambridge (United Kingdom), 2017, pp. 148-170.
- BONARDI, O., “La nozione di discriminazione nell prisma dell'ampliamento dei divieti”, en BIANCHINI, M. y GIOIA, G. (a cura di), *Dialogo tra Corti e principio de proporzionalità*, Casa Editrice Dott. Antonio Milani (CEDAM), Padova (Italia), 2013, pp. 353-360.
- BOROWSKI, M., “La ponderación en la estructura jerárquica del derecho”, *Los principios y la interpretación judicial de los derechos fundamentales. Homenaje a Robert Alexy en su 70 aniversario*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2016, pp. 43-69.
- “La idea de los principios formales. El principio de proporcionalidad en el control de constitucionalidad”, *Ciencia Jurídica*, Volumen 8, núm. 16, 2019, pp. 81-98.

- “Derechos absolutos y proporcionalidad”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 48, 2020, pp. 297-339.
- BREYER, S. G., *L'interpretazione costituzionale della Corte Suprema degli Stati Uniti*, Editoriale Scientifica, Napoli (Italia), 2007.
- BRITZ, G., “Der allgemeine Gleichheitssatz in der Rechtsprechung des BVerfG”, *Neue Juristische Wochenschrift: NJW*, Vol. 67, núm. 6, 2014, pp. 346-351.
- BRONZINI, G., “Il bilanciamento nella giurisprudenza: come bilanciare la sovranità popolare”, en BRONZINI, G. y COSIO, R. (a cura di), *Interpretazione conforme, bilanciamento dei diritti e clausole generali*, Giuffrè Editore, Milano (Italia), 2017, pp. 147-160.
- CABAÑAS GARCÍA, J. C., *El derecho a la igualdad en la aplicación judicial de la ley*, Editorial Aranzadi, Navarra, 2010.
- CALLINICOS, A., *Igualdad, Siglo XXI de España*, Madrid, 2003.
- CALVO GONZÁLEZ, J., “Razonabilidad como relato”, *Poder Judicial*, núm. 33, 1994, pp. 33-44.
- CARBONELL BELLOLIO, F., “La argumentación consecuencialista en la aplicación judicial del Derecho”, en MARTÍNEZ VERÁSTEGUI, A., *La Constitución como objeto de interpretación*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México D.F. (México), 2016, pp. 1-49.
- CARBONELL SÁNCHEZ, M. (compilador), *El principio constitucional de igualdad*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México D.F. (México), 2003.
- “Igualdad y Constitución”, en CARBONELL SÁNCHEZ, M., RODRÍGUEZ ZEPEDA, J., GARCÍA CLARCK, R.R. y GUTIÉRREZ LÓPEZ, R., *Discriminación, igualdad y diferencia política*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y Consejo Nacional para prevenir la Discriminación (coed.), México D.F. (México), 2007, pp. 9-56.
- CARMONA CUENCA, E., “El principio de igualdad material en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 84, 1994, pp. 265-285.
- CARRASCO PERERA, A., “El juicio de razonabilidad en la justicia constitucional”, *Revista del Estado de Derecho Constitucional*, núm. 11, 1984, pp. 39-106.
- CELOTTO, A., “Articolo 3. 1º co. della Costituzione della Repubblica italiana”, en BIFULCO, R., CELOTTO, A. y OLIVETTI, M., *Commentario alla Costituzione. Volume Primo. Artt. 1-54*, Wolters Kluwer Italia Giuridica, Torino (Italia), 2006, pp. 65-87.
- CERDÁ MARTÍNEZ-PUJALTE, C., “Los principios constitucionales de igualdad de trato y de prohibición de la discriminación”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 50-51, 2005, pp. 193-218.
- CERRI, A., *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale. Esame analitico ed ipotesi ricostruttive*, Giuffrè, Milano (Italia), 1976.

- “Libertà, eguaglianza, pluralismo nella problematica della garanzia delle minoranze”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fascicolo 2, 1993, pp. 289-314.
 - “La giurisprudenza costituzionale”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fascicolo 4, 2001, pp. 1325-1301.
 - *L’eguaglianza*, Editori Laterza, Roma (Italia), 2005.
 - “Uguaglianza (principio costituzionale di)”, en AA.VV. *Enciclopedia Giuridica*, Volume XXV, Tomo II, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma (Italia), 2006, pp. 1-13.
- CHANDRA, A., “Limitation analysis by the Indian Supreme Court”, en KREMNITZER, M., STEINER, T. y LANG, A. (Eds.), *Proportionality in action. Comparative and empirical perspectives on the judicial practice*, Cambridge University Press, Cambridge (United Kingdom), 2020, pp. 458-541.
- CHANO REGAÑA, L., “Igualdad y principio de proporcionalidad en el Derecho Europeo: Especial referencia a los derechos fundamentales”, *Revista Universitaria Europea*, núm. 23, 2015, pp. 151-174.
- CIANCIARDO, J., *El principio de razonabilidad. Del debido proceso sustantivo al moderno juicio de proporcionalidad*, Depalma, Buenos Aires (Argentina), 2004.
- CLÉRICO, L., “Proporcionalidad, prohibición de insuficiencia y la tesis de la alternativa”, en CLÉRICO, L., SIECKMANN, J. R. y OLIVER LALANA, A. D. (Coords.), *Derechos fundamentales, principios y argumentación: estudios sobre la teoría jurídica de Robert Alexy*, Comares, Granada, 2011, pp. 177-198.
- “Sobre la prohibición por acción insuficiente por omisión o defecto y el mandato de proporcionalidad”, en SIECKMANN, J. R., *La teoría principialista de los derechos fundamentales: Estudios sobre la teoría de los derechos fundamentales de Robert Alexy*, Marcial Pons, Madrid, 2011, pp. 169-206.
 - “Sobre “casos” y ponderación. Los modelos de Alexy y Moreso, ¿más similitudes que diferencias?”, *Isonomía: Revista de teoría y filosofía del derecho*, núm. 37, 2012, pp. 113-145.
 - “Examen de proporcionalidad y objeción de indeterminación”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 15, 2015, pp. 73-99.
- COBREROS MENDAZONA, E., “Discriminación por indiferenciación: Estudio y propuesta”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81, 2007, pp. 71-114.
- COGNATI, S., *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Giappichelli, Torino (Italia), 2011.
- COHEN-ELIYA, M. y PORAT, I., “The administrative origins of Constitutional Rights and global constitutionalism”, en JACKSON, V.C. y TUSHNET, M. (Eds.), *Proportionality: New Frontiers, New Challenges*, Cambridge University Press, Cambridge (United Kingdom), 2017, pp. 103-129.

- COMANDUCCI, P., "Igualdad liberal", *Revista jurídica de la Universidad de Palermo*, núm. 2, 1998, pp. 81-90.
- "Principios jurídicos e indeterminación del derecho", *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 22, 1998, pp. 89-104.
- CONTI, R., "Il bilanciamento come nuova frontiera dell'attività giudiziaria", en BRONZINI, G. y COSIO, R. (a cura di), *Interpretazione conforme, bilanciamento dei diritti e clausule generali*, Giuffrè Editore, Milano (Italia), 2017, pp. 225-246.
- CRiado DE DIEGO, M., "La igualdad en el constitucionalismo de la diferencia", *Revista Derecho del Estado*, núm. 26, 2011, pp. 7-49.
- CRENSHAW, K., "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics", *University of Chicago Legal Forum*, num. 1, Article 8, 1989, pp. 139-167.
- CRUZ VILLALÓN, P., "El principio de igualdad y otros conceptos afines", en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., CRUZ VILLALÓN, P., DE MENDIZÁBAL ALLENDE, R. y GONZÁLEZ CAMPOS, J.D., *La doctrina del Tribunal Constitucional: Sevilla 4, 11, 18 y 24 de marzo de 1993*, Fundación El Monte, Sevilla, 1993, pp. 39-58.
- CRUZ VILLALÓN, J. "Significación general y principios informadores de la Ley para la igualdad", *Temas Laborales*, núm. 91, 2007, pp. 9-31.
- CURRIE, D., *The Constitution of the Federal Republic of Germany*, University of Chicago Press, Chicago (USA), 1994.
- D'AGOSTINDO, F., *Incommensurability and Commensuration: The Common Denominator* (English Edition), Routledge CRC Press, London (United Kingdom), 2018.
- D'AIOLA, A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Casa Editrice Dott. Antonio Milani (CEDAM), Padova (Italia), 2002.
- D'ANDREA, L., *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Giuffrè, Milano (Italia), 2005.
- D'AVACK, L. y RICCOBONO, F. (a cura di), *Equità e ragionevolezza nell'attuazione dei diritti*, Guida Editori, Napoli (Italia), 2004.
- DE CASTRO Y BRAVO, F., *Derecho Civil de España*, Tomo I, Civitas, Madrid, 1984.
- DE LUCAS MARTÍN, J. y SOLANES CORELLA, A. (Eds.), *La igualdad en los derechos: claves de la integración*, Dykinson, Madrid, 2009.
- DE OTTO Y PARDO, I., "La regulación del ejercicio de los derechos y libertades. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución", en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. y DE OTTO Y PARDO, I., *Derechos Fundamentales y Constitución*, Civitas, Madrid, 1988, pp. 95-172.
- DÍAZ REVORIO, F.J., *Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional: significado, tipología, efectos y legitimidad, análisis especial de las sentencias aditivas*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2001.

- DÍEZ PICAZO, L.M., "Sobre la igualdad ante la ley", en AA.VV., *Democracia constitucional, Estudios en Homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*, Volumen I, Congreso de los Diputados, Tribunal Constitucional, Universidad Complutense de Madrid, Fundación Ortega y Gasset, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, pp. 469-486.
- DURÁN MARTÍNEZ, A., "El precedente administrativo", *Revista de Derecho*, núm. 5, 2010, pp. 51-78.
- DWORKIN, R., *Law's empire*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts (U.S.A.), 1986.
- *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona, 1989.
- ELÓSEGUI ITXASO, M., *El concepto jurisprudencial de acomodamiento razonable*, Thomson Reuters Arazadi, Pamplona, 2013.
- ENGLARD, I., *Corrective and distributive justice: From Aristoteles to modern times*, Oxford University Press, Oxford (United Kingdom), 2009.
- EZQUIAGA GANUZA, F. J., *La argumentación en la justicia constitucional*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá (Colombia), 2008.
- FANTI, V., *Dimensioni della proporzionalità. Profili ricostruttivi tra attività e processo amministrativo*, Giappichelli, Torino (Italia), 2012.
- FASSBENDER, B., "El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998, pp. 51-73.
- FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.F., "La discriminación en la jurisprudencia constitucional", *Relaciones Laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, núm. 1, 1993, pp. 151-178.
- FERNÁNDEZ NIETO, J., *Principio de proporcionalidad y derechos fundamentales: una perspectiva desde el derecho común europeo*, Dykinson, Madrid, 2008.
- *La aplicación judicial europea del principio de proporcionalidad*. Dykinson, Madrid, 2009.
- FERNÁNDEZ NÚÑEZ, M., "La ponderación: análisis de la situación del debate en España", *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 40, 2017, pp. 355-384.
- FERNÁNDEZ RUÍZ-GÁLVEZ, E., *Igualdad y derechos humanos*, Tecnos, Madrid, 2003.
- FERNÁNDEZ SESGADO, F., "El principio de igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", en AA.VV., *El principio de igualdad en la Constitución Española. XI Jornadas de Estudio sobre la Constitución Española*, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, España, 1991, pp. 777-836.
- FIGUERUELO BURRIEZA, A. y VILLACORTA MANCEBO, L. Q., "La relación entre el Legislador y el Tribunal Constitucional: una panorámica sobre el control y la cooperación a desarrollar", *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 38, 2018, pp. 47-90.

- FIGUERUELO BURRIEZA, A, "Igualdad y no discriminación por razón de raza", *Revista europea de derechos fundamentales*, núm. 11, 2008, pp. 167-200.
- FISS, O., "Groups and Equal Protection Clause", *Philosophy and Public Affairs*, Volumen V, núm. 2, 1976, pp. 107-177.
- FUENTES CUBILLOS, H. "El principio de proporcionalidad en Derecho Penal. Algunas consideraciones acerca de su concretización en el ámbito de la individualización de la pena", *Ius et praxis*, Volumen XIV, núm. 2, 2008, pp. 1-24.
- HUBER, R. (Ed.), *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán. Extractos de las sentencias más relevantes compiladas por Jürgen Schwabe* (traducción de MARCELA ANZOLA GIL, M. y MAUS RATZ, E.), Fundación KONRAD - ADENAUER - STIFTUNG e. V., México D. F. (México), 2009.
- GALETTA, D. "El principio de proporcionalidad en el derecho comunitario", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998, pp. 75-118.
- "El principio de proporcionalidad en el derecho público italiano", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998, pp. 299-329.
- GALLIE, W. B., "Essentially Contested Concepts", *Meeting of the Aristotelian Society on March 12th 1956*, London (United Kingdom), 1956, pp. 167-198.
- GARCÍA AMADO, J. A., "Problemas metodológicos del principio constitucional de igualdad", *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 4, 1987, pp. 111-132.
- GARCÍA CLARCK, R. R., "Derecho a la diferencia y combate a la discriminación", en CARBONELL SÁNCHEZ, M., RODRÍGUEZ ZEPEDA, J., GARCÍA CLARCK, R. R. y GUTIÉRREZ LÓPEZ, R., *Discriminación, igualdad y diferencia política*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y Consejo Nacional para prevenir la Discriminación (coed.), México D.F. (México), 2007, pp. 97-136.
- GARCÍA MANRIQUE, R., "Radbruch y el valor de la seguridad jurídica", *Anuario de filosofía del derecho*, núm. 21, 2004, pp. 261-286.
- GARCÍA MORILLO, J. "La cláusula general de la igualdad", en LÓPEZ GUERRA, L.M. (Coord.), *Derecho Constitucional. Volumen I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos* 10^a Edición, Tirant Lo Blanch, 1016, pp. 159-177.
- GARCÍA NINET, I. y GARRIGUES PÉREZ, A., "La dimensión europea de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 67, 2007, pp. 25-62.
- GARCÍA PERROTE, I. y MERCADER UGUINA, J. R., *La ley de la igualdad*, Lex Nova, Valladolid, 2007.
- GARCÍA SAN MIGUEL, L., *El principio de igualdad*, Dykinson, Madrid, 2000.
- GARDBAUM, S., "Positive and horizontal rights: Proportionality's next frontier or a bridge too far?", en JACKSON, V.C. y TUSHNET, M. (Eds.), *Proportionality:*

- New Frontiers, New Challenges*, Cambridge University Press, Cambridge (United Kingdom), 2017, pp. 221-247.
- GARRIDO GÓMEZ, M. I., *La igualdad en el contenido y en la aplicación de la ley*, Dykinson, Madrid, 2009.
- GARRORENA MORALES, A., "Igualdad jurídica e igualdad real y efectiva en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Anales del Derecho*, núm. 6, 1984, pp. 37-53.
- GASCÓN ABELLÁN, M., "Igualdad y respeto al precedente", *Derechos y Libertades: Revista de Filosofía del Derecho y Derechos Humanos*, núm. 2, Madrid, 1993, pp. 211-228.
- GAVARA DE CARA, J.C., *Derechos fundamentales y desarrollo legislativo. La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la Ley Fundamental de Bonn*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1994.
- "El principio de proporcionalidad como elemento de control de la constitucionalidad de las restricciones de los derechos fundamentales". *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 3, 2003, pp. 1803-1830.
- GIANNITI, P. y BARTONE, R., *I diritti fondamentali nell'Unione europea: la Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, Zanichelli Soc. Ed. del Foro Italiano, Bologna (Italia), 2013.
- GIMÉNEZ GLÜCK, D., *Una manifestación polémica del principio de igualdad. Acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- *Juicio de Igualdad y Tribunal Constitucional*, Bosch, Barcelona, 2004.
- GIORGINI, E., "Ragionevolezza, proporzionalità e bilanciamento", en PERLINGIERI, G. y FACHECHI, A. (a cura di), *Ragionevolezza e proporzionalità nel diritto contemporaneo*, Tomo I, Editoriale Scientifica, Napoli (Italia), 2017, pp. 513-534.
- GOMEZ FERNÁNDEZ, I., "Perspectiva feminista en la jurisprudencia reciente del Tribunal Constitucional de España", *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 11, 2019, pp. 149-156.
- GONZÁLEZ BEILFUSS, M., "Delimitación de competencias entre el Tribunal Constitucional y el legislador ordinario en el restablecimiento de la igualdad", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 42, 1994, pp. 117-149.
- *Tribunal Constitucional y reparación de la discriminación normativa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- *El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del TC*, 1ª Edición, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2003.
- *El principio de proporcionalidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, 2ª Edición, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2015.

- GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, N., *Proporcionalidad y derechos fundamentales en el derecho penal*, Colex, Madrid, 1990.
- GONZÁLEZ MARTÍN, N., "Acciones positivas: orígenes, conceptualización y perspectivas", en DE LA TORRE MARTÍNEZ, C., *Derecho a la no discriminación*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (coeds.), México D.F. (México), 2006, pp. 307-367.
- GRIMM, D., "Proportionality in Canadian and German Constitutional Jurisprudence", *University of Toronto Law Journal*, num. 57, 2007, pp. 383-397.
- GUASTINI, R., "Breve lección sobre igualdad" (traducido por SAUCA CANO, J. M.), *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 4, 2013, pp. 33-41.
- GUTIÉRREZ LÓPEZ, R., "Cultura política y discriminación", en CARBONELL SÁNCHEZ, M., RODRÍGUEZ ZEPEDA, J., GARCÍA CLARCK, R. R. y GUTIÉRREZ LÓPEZ, R., *Discriminación, igualdad y diferencia política*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (coed.), México D. F. (México), 2007, pp. 137-168.
- HÄBERLE, P., "Derecho Constitucional Común Europeo", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 79, 1993, pp. 7-46.
- HARDCASTLE, L., "Proportionality análisis by the Canadian Supreme Court", en KREMNETZER, M., STEINER, T. y LANG, A. (Eds.), *Proportionality in action. Comparative and empirical perspectives on the judicial practice*, Cambridge University Press, Cambridge (United Kingdom), 2020, pp. 134-192.
- HESSE, K., *Escritos de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- HIMSWORTH, C. M. G., "La proporcionalidad en el Reino Unido", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998, pp. 273-286.
- HULSROJ, P., *The principle of Proportionality*, Publisher Springer, Dordrecht (Países Bajos), 2013.
- IGLESIAS VILA, M., "Los conceptos esencialmente controvertidos en la interpretación constitucional", *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 23, 2000, pp. 77-104.
- JACKSON, V. C. y TUSHNET, M. (Eds), *Proportionality. New Frontiers, New Challenges*, Cambridge University Press, Cambridge (United Kingdom), 2017.
- JACKSON, V. C., "Proportionality and Equality", en JACKSON, V.C. y TUSHNET, M. (Eds.), *Proportionality: New Frontiers, New Challenges*, Cambridge University Press, Cambridge (United Kingdom), 2017, pp. 171-196.
- JELLINEK, G., *Teoría general del Estado*, Comares, Granada, 2000.
- JIMÉNEZ CAMPO, J., "La igualdad jurídica como límite frente al legislador", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, 1983, pp. 71-114.
- *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Trotta, Madrid, 1999.

- KLATT, M y MEISTER, M., *La proporcionalidad como principio constitucional universal*, Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, Sucre (Bolivia), 2019.
- *La estructura constitucional del principio de proporcionalidad*, Marcial Pons, Madrid, 2021.
- KLUTH, W., “Prohibición de exceso y principio de proporcionalidad en Derecho alemán”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998, pp. 219-237.
- KREMNIETZER, M., STEINER, T. y LANG, A. (Eds.), *Proportionality in Action. Comparative and Empirical Perspectives on the Judicial Practice*, Cambridge University Press, Cambridge (United Kingdom), 2020.
- KUMM, M., “Is the structure of Human Rights practice defensible. Three puzzles and their solution”, en JACKSON, V.C. y TUSHNET, M. (Eds.), *Proportionality: New Frontiers, New Challenges*, Cambridge University Press, Cambridge (United Kingdom), 2017, pp. 51-74.
- LANG, A., “Proportionality analysis by the German Federal Constitutional Court”, en KREMNIETZER, M., STEINER, T. y LANG, A. (Eds.), *Proportionality in action. Comparative and empirical perspectives on the judicial practice*, Cambridge University Press, Cambridge (United Kingdom), 2020, pp. 22-133.
- LAPORTA SAN MIGUEL, F., “El principio de igualdad: introducción a su análisis”, *Sistema*, núm. 67, Madrid, 1985, pp. 3-32.
- *Problemas de la igualdad*, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 1994.
- “Materiales para una reflexión para la racionalidad y crisis de la ley”, *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 22, 1999, pp. 321-330.
- LASCURAÍN SÁNCHEZ, J.A., “La proporcionalidad de la norma penal”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998, pp. 159-189.
- LA TORRE, M. y SPADARO, A. (a cura di), *La ragionevolezza nel diritto*, Giappichelli, Torino (Italia), 2002.
- LA TORRE, M., *Sullo spirito mite delle leggi. Ragione, razionalità, ragionevolezza*, Editoriale Scientifica, Napoli (Italia), 2012.
- LEIBHOLZ, G., *Die Gleichheit vor dem Gesetz: Eine Studie auf rechtsvergleichender und rechtsphilosophischer Grundlage. Zweite durch eine Reihe ergänzender Beiträge erweiterte Auflage*, C.H. Beck, München&Berlin, (Alemania), 1959.
- LEONE, S., “Automatismi legislativi, presunzioni assolute e bilanciamento”, *Rivista del Gruppo di Pisa*, fascicolo 1, 2018, pp. 1-19.
- LIFANTE VIDAL, I., “Seguridad jurídica y previsibilidad”, *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 36, 2013, pp. 85-105.
- “La relevancia de la previsibilidad jurídica. Algunas consideraciones a partir de Francisco Laporta y Liborio Hierro”, *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, edición especial, 2017, pp. 145-151.
- LOMBARDO, E., “La política de género de la Unión Europea: ¿atrapada en el “dilema de Wollstonecraft”?”, *III Jornadas Internacionales sobre Derechos Humanos y*

- Libertades Fundamentales: Género y Derechos Humanos*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2002, pp. 225-248.
- LOPERA MESA, G.P., "El principio de proporcionalidad y los dilemas del constitucionalismo", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 73, 2005, pp. 381-410.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I., "El principio de proporcionalidad en el derecho administrativo", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998, pp. 143-158.
- LÓPEZ RODÓ, L., "El principio de igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Revista de la Administración Pública*, núm. 100-102, 1983, pp. 331-346.
- LÓPEZ SÁNCHEZ, R., "El principio de proporcionalidad como criterio hermenéutico en la justicia constitucional", *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 23, 2011, pp. 321-337.
- LOUSADA ARROCHENA, J. F., "El principio de transversalidad: origen y significado", *Temas Laborales*, núm. 91, 2007, pp. 57-83.
- MAISTO, F., "Ragionevolezza e proporzionalità nella risoluzione dei conflitti tra norme diacroniche", en PERLINGIERI, G. y FACHECHI, A. (a cura di), *Ragionevolezza e proporzionalità nel diritto contemporaneo*, Tomo II, Editoriale Scientifica, Napoli (Italia), 2017, pp. 653-678.
- MARTÍN CASTÁN, M. L., *Los principios generales del derecho, manual de teoría del derecho*, Colex, Madrid, 1999.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., "La recepción por el Tribunal Constitucional de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos", *Revista de la Administración Pública*, núm. 137, 1995, pp. 7-30.
- *La Europa de los Derechos Humanos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.
- MARTÍN VIDA, M.A., "Evolución del principio de igualdad en los Estados Unidos. Nacimiento y desarrollo de las medidas de acción afirmativa en el derecho estadounidense", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 23, núm. 68, 2003, pp. 151-194.
- *Evolución histórica del principio de igualdad y paradojas de exclusión*, Universidad de Granada, Granada, 2004.
- MARTÍNEZ TAPIA, R., *Igualdad y razonabilidad en la justicia constitucional*, Universidad de Almería, 2000.
- MAYER, O., *Derecho Administrativo Alemán*, Depalma, Buenos Aires (Argentina), 1940.
- MCBRIDE, J., "Proportionality and European Convention on Human Rights", en ELLIS, E., *The principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Hart Publishing, Oxford-Portland Oregon (U.S.A.), 1999, pp. 23-36.
- MEDINA GUERRERO, M., *La vinculación legislativa del legislador a los derechos fundamentales*, Mc Graw Hill, Madrid, 1997.

- “El principio de proporcionalidad y el legislador de los derechos fundamentales”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998, pp. 119-141.
- MICHELMAN, F. I., “Proportionality outside de Courts with special reference to popular and political constitutionalism”, en JACKSON, V.C. y TUSHNET, M. (Eds.), *Proportionality: New Frontiers, New Challenges*, Cambridge University Press, Cambridge (United Kingdom), 2017, pp. 30-50.
- MODUGNO, F., *Ragione e ragionevolezza*, Editoriale Scientifica, Napoli (Italia), 2012.
- MÖLLER, K., “US Constitutional Law, Proportionality, and the global model”, en JACKSON, V.C. y TUSHNET, M. (Eds.), *Proportionality: New Frontiers, New Challenges*, Cambridge University Press, Cambridge (United Kingdom), 2017, pp. 130-147.
- MONTOYA MELGAR, A. y SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., *Igualdad entre mujeres y hombres*, Civitas, Madrid, 2007.
- MORALES ZÚÑIGA, H. A., “Estudio preliminar. El examen de proporcionalidad: fundamento y autoridad”, en KLATT, M y MEISTER, M., *La estructura constitucional del principio de proporcionalidad*, Marcial Pons, Madrid, 2021, pp. 15-44.
- MORRONE, A., *Il custode della Ragionevolezza*, Giuffrè, Milán, 2001.
- “Corte Costituzionale e principio generale di ragionevolezza”, en CERRI, A. (a cura di.), *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico. Atti del Convegno di Studi, Roma, 2-4 Ottobre 2006, Tomo II. La ragionevolezza nell’interpretazione e nel sindacato di costituzionalità*, Aracne Editrice, Roma (Italia), 2007, pp. 239-286.
- M. TEN BERGE, J. B. y BOK, A. J., “El principio de proporcionalidad en el Derecho Administrativo holandés”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998, pp. 287-298.
- OLLERO TASSARA, A., *Igualdad en la aplicación de la ley y precedente judicial*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.
- ORTEGA CARMONA, A., *Europa como idea y realidad*, Ediciones de la Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca, 1996.
- PABÓN ACUÑA, J.M., “Problemática del principio de igualdad”, en AA.VV., *El principio de igualdad en la Constitución Española. XI Jornadas de Estudio sobre la Constitución Española*, Volumen I, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, España, 1991, pp. 23-48.
- PALADIN, L., “Considerazioni sul principio costituzionale d’eguaglianza”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Anno 12, fascicolo 4, 1962, pp. 897-966.
- *Il principio costituzionale d’eguaglianza*, Giuffrè Editore, Milano (Italia), 1965.
- PASTENA, A., “Reasonableness and proportionality in comparative doctrine”, en PERLINGIERI, G. y FACHECHI, A. (a cura di), *Ragionevolezza e proporzionalità*

- nel diritto contemporáneo*, Tomo II, Editoriale Scientifica, Napoli (Italia), 2017, pp. 729-826.
- PECES BARBA, G., “De la igualdad normativa a la igualdad de hecho. Las cuotas femeninas en las elecciones”, en AA.VV., *Los derechos entre la ética, el poder y el Derecho*, Dykinson, Madrid, 2000, pp. 169-180.
- PEDRAZ PEÑALVA, E. y ORTEGA BENITO, V., “El principio de proporcionalidad y su configuración en la jurisprudencia del TC y literatura especializada alemanas”, *Poder Judicial*, núm. 17, 1990, pp. 60-100.
- PERELLO DOMENECH, J., “El principio de proporcionalidad y la jurisprudencia constitucional”, *Jueces Para La Democracia*, núm. 28, 1997, pp. 69-75.
- PÉREZ LUÑO, A.E., “Los principios generales del derecho, ¿un mito jurídico?”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 98, 1997, pp. 9-24.
— *Dimensiones de la igualdad*, Dykinson, Madrid, 2007.
- PÉREZ ROYO, J., “La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el estado social”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 10, 1984, pp. 157-181.
— *Curso de Derecho Constitucional*, 14ª Edición, Marcial Pons, Madrid, 2014.
- PERJU, V., “Proportionality and stare decisis: proposal for a new structure”, en JACKSON, V.C. y TUSHNET, M. (Eds.), *Proportionality: New Frontiers, New Challenges*, Cambridge University Press, Cambridge (United Kingdom), 2017, pp.197- 218.
- PERLINGIERI, G., “Ragionevolezza e bilanciamento nell’interpretazione recente della Corte Costituzionale”, *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, núm. 10, 2019, pp. 10-51.
- PHILIPPE, X. “El principio de proporcionalidad en Derecho público francés”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5, 1998, pp. 255-272.
- PICCONE, V., “Parità di trattamento e principio di non discriminazione. Il ruolo dell’interpretazione conforme”, en BRONZINI, G. y COSIO, R. (a cura di), *Interpretazione conforme, bilanciamento dei diritti e clausole generali*, Giuffrè Editore, Milano (Italia), 2017, pp. 71-116.
- PIJOAN LARRAURI, E., “Igualdad y violencia de género”, *Revista para el análisis del Derecho*, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, 2009, pp. 1-17.
- PIN, A. (a cura di), *Il diritto e il dovere dell’uguaglianza. Problematich attuali di un principio risalente*, Editoriale Scientifica, Napoli (Italia), 2015.
- PINO, G., “Principios, ponderación, y la separación entre derecho y moral. Sobre el neoconstitucionalismo y sus críticos”, *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 34, 2011, pp. 201-228.
- PRIETO SANCHÍS, L., “Igualdad y minorías”, *Derechos y Libertades, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, núm. 5, 1995, pp. 111-153.
— “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 22, 1995, pp. 9-57.

- “La limitación de los derechos fundamentales y la norma de clausura del sistema de libertades”, *Derechos y Libertades, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, núm. 8, 2000, pp. 429-468.
 - “Tribunal Constitucional y positivismo jurídico”, *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 23, 2000, pp. 161-195.
 - *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Editorial Trotta, Madrid, 2003.
- PUJOL GONZÁLEZ, A., *El discurso de la igualdad*, Crítica, Barcelona, 2001.
- RIDAURA MARTÍNEZ, M. J. y AZNAR GÓMEZ, M. J. (Coords.), *Discriminación versus diferenciación: especial referencia a la problemática de la mujer*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- RIDAURA MARTÍNEZ, M. J., “Principio de igualdad y mujeres en la justicia constitucional”, en MALDONADO SÁNCHEZ M. C. (Coord.), *Memorias de las Jornadas Académicas Derecho Constitucional para operadores de Justicia: Quito, 17 y 18 de febrero*, Universidad Internacional de La Rioja – UNIR Ediciones, La Rioja, 2020, pp. 100-118.
- “La contribución del tribunal constitucional español a la deconstrucción de la discriminación por razón de sexo”, *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, núm. 24, 2, 2020, pp. 335-364
- RECASÉNS SICHES, L., *Nueva filosofía de la interpretación del derecho*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. (México), 1956.
- REY MARTÍNEZ, F., *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, McGraw Hill, Madrid, 1995.
- “La discriminación múltiple. Una realidad antigua, un concepto nuevo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 84, 2008, pp. 251-283.
 - “Igualdad y prohibición de discriminación: de 1978 a 2018”, *Revista de Derecho Político*, núm. 100, 2017, pp. 125-171.
- RICOY CASAS, R. M., *¿Qué igualdad? El principio de igualdad formal y no discriminación por razón de sexo en el ordenamiento jurídico español*, Editorial Dykinson, Madrid, 2010.
- RIOFRÍO MARTÍNEZ VILLALBA, J.C., “Alcance y límites del principio de proporcionalidad”, *Revista chilena de Derecho*, Volumen 43, núm. 1, 2016, pp. 283-309.
- ROCA TRÍAS, E., “Jurisprudencia, precedentes y principio de igualdad”, *Revista jurídica de Cataluña*, núm. 4, Barcelona, 1986, pp. 841-874.
- ROCA TRÍAS, E. y AHUMADA RUIZ, M. A., *Los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la jurisprudencia constitucional española. XV Conferencia Trilateral 24-27 de octubre 2013 Roma*, Tribunal Constitucional español, Madrid, 2013.
- RODRÍGUEZ VERGARA-DÍAZ, A., *Integración europea y derechos fundamentales*, Civitas, Madrid, 2001.

- RODRÍGUEZ PIÑERO, M. y FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.F., *Igualdad y discriminación*, Tecnos, Madrid, 1986.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, J., “¿Qué es la discriminación y como combatirla?”, en CARBONELL SÁNCHEZ, M., RODRÍGUEZ ZEPEDA, J., GARCÍA CLARCK, R. R. y GUTIÉRREZ LÓPEZ, R., *Discriminación, igualdad y diferencia política*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y Consejo Nacional para prevenir la Discriminación (coed.), México D.F. (México), 2007, 57-96.
- ROSSANO, C., *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Jovene Editore, Napoli (Italia), 1966.
- ROZNAI, Y., *Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Powers*, Oxford University Press, Oxford (United Kingdom), 2017.
- RUBIO CASTRO, A., “Igualdad y diferencia, ¿Dos principios jurídicos?”, *Derechos y libertades, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, núm. 4, 1995, pp. 259-286.
- “El derecho a la igualdad y a la no discriminación”, en MOLINA NAVARRETE, C., MONEREO PÉREZ J. L. y MORENO VIDA, M. N. (coords.), *Comentario a la Constitución socioeconómica de España*, Editorial Comares, Granada, 2002, pp. 927-978.
- RUBIO LLORENTE, F., “La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Introducción” *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 31, 1991, pp. 9-36.
- “La igualdad en la aplicación de la ley”, en GARCÍA SAN MIGUEL, L. (Ed.), *El principio de igualdad*, Dykinson, Madrid, 2000, pp. 47-58.
- RUIZ MANERO, J., “Dos enfoques particularistas de la ponderación entre principios constitucionales”, en GRÁNDEZ CASTRO F. y MORALES LUNA, F., *La argumentación jurídica en el estado constitucional*, Palestra, Lima-México D. F. (Perú, México), 2013, pp. 225-238.
- RUIZ MIGUEL, A. y MACÍA MORILLO, A., (Coords.), *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Monográfico dedicado a “Desafíos de la igualdad, desafíos a la igualdad”*, núm. 13, 2009, pp. 1-325.
- RUIZ MIGUEL, A., “La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 19, 1996, pp. 39-86.
- “Sobre el concepto de igualdad”, en CARBONELL SÁNCHEZ, M. (coord.), *El principio constitucional de igualdad*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México D.F. (México), 2003, pp. 31-67.
- RUIZ RUIZ, R. Y DE LA TORRE MARTÍNEZ, L., “Algunas aplicaciones e implicaciones del principio de proporcionalidad”, *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, núm. 14, 2011, 27-44.
- SACHS, M. y JASPER, C., “Der allgemeine Gleichheitssatz”, *Jus: Juristische Schulung*, núm. 9, 2016, pp. 769-775.
- SÁEZ LARA, C., *Mujeres y mercado de trabajo: las discriminaciones directas e indirectas*, Consejo Económico y Social de España (CES), Madrid, 1994.

- SANTAMARÍA IBEAS, J. J., “El principio de igualdad en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Derechos y Libertades, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, 1995, pp. 329-340.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo. Parte General*, Tomo I, 4ª Edición, Iustel, Madrid, 2016.
- SAPAG, M. A., “El principio de proporcionalidad y de razonabilidad como límite constitucional al poder del Estado: un estudio comparado”, *Díkaiōn*, Año 22, núm. 17, 2008, pp. 157-198.
- SARDO, A., “Teorías de la ponderación. Análisis crítico”, en GRÁNDEZ CASTRO F. y MORALES LUNA, F., *La argumentación jurídica en el estado constitucional*, Palestra, Lima-México D. F. (Perú, México), 2013, pp. 239-272.
- SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D., *El control de proporcionalidad en la actividad administrativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- SAVIGNY, F., *Metodología jurídica*, Depalma, Buenos Aires (Argentina), 1979.
- SCACCIA, G., *Gli “strumenti” della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè Editore, Milano (Italia), 2000.
- “Controllo di ragionevolezza delle leggi e applicazione della Costituzione”, en CERRI, A. (a cura di.), *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico. Atti del Convegno di Studi, Roma, 2-4 Ottobre 2006, Tomo II. La ragionevolezza nell’interpretazione e nel sindacato di costituzionalità*, Aracne Editrice, Roma (Italia), 2007, pp. 287-302.
- SECO MARTÍNEZ, J. M., “De la igualdad formal a la igualdad material: Cuestiones previas y problemas a revisar”, *Derechos y Libertades, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, núm. 36, Época II, 2017, pp. 55-89.
- SIMÓN YARZA, F., “De la igualdad como límite a la igualdad como tarea del Estado. Evolución histórica de un principio”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 97, 2013, pp. 73-113.
- SORIANO MORENO, S., *Derechos e igualdad territorial en la evolución del estado social autónomo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.
- SLEDZINSKA-SIMON, A., “Proportionality analysis by the Polish Constitutional Tribunal”, en KREMNIETZER, M., STEINER, T. y LANG, A. (Eds.), *Proportionality in action. Comparative and empirical perspectives on the judicial practice*, Cambridge University Press, Cambridge (United Kingdom), 2020, pp. 385-457.
- STACY, R., “Proportionality analysis by the South African Constitutional Court”, en KREMNIETZER, M., STEINER, T. y LANG, A. (Eds.), *Proportionality in action. Comparative and empirical perspectives on the judicial practice*, Cambridge University Press, Cambridge (United Kingdom), 2020, pp. 193-284.
- STEINER, T., “Proportionality analysis by the Israeli Supreme Court”, en KREMNIETZER, M., STEINER, T. y LANG, A. (Eds.), *Proportionality in action. Comparative and*

- empirical perspectives on the judicial practice*, Cambridge University Press, Cambridge (United Kingdom), 2020, pp. 285-384.
- STONE SWEET, A. y MATHEWS, J., "Proportionality, Balancing and Global Constitutionalism", *Columbia Journal of Transnational Law*, num. 72, 2009, pp. 72-164.
- SUAY RINCÓN, J., "El principio de igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (Coord.), *Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje al Profesor García de Enterría*, Tomo II, Civitas, Madrid, 1991, pp. 837-892.
- TONDI DELLA MURA, V., CARDUCCI, M. y RODIO, R. G. (a cura di), *Corte Costituzionale e processi di decisione politica*, G. Giappichelli Editore, Torino (Italia), 2005.
- TRIA, L., "Brevi osservazioni sul bilanciamento nella giurisprudenza della Corte Costituzionale", en BRONZINI, G. y COSIO, R. (a cura di), *Interpretazione conforme, bilanciamento dei diritti e clausule generali*, Giuffrè Editore, Milano (Italia), 2017, pp. 201-224.
- TUSHNET, M.V., "Anti-formalism in Recent Constitutional Theory", *Michigan Law Review*, num. 83, 1985, pp. 1502-1544.
- "Making easy cases harder", en JACKSON, V.C. y TUSHNET, M. (Eds.), *Proportionality: New Frontiers, New Challenges*, Cambridge University Press, Cambridge (United Kingdom), 2017, pp. 303-321.
- VILLACORTA MANCEBO, L., "Principio de igualdad y legislador: arbitrariedad y proporcionalidad como límites (probablemente insuficientes)", *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, núm. 130, 2005, pp. 35-75.
- *Principio de igualdad y Estado social: apuntes para una relación sistemática*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, Santander, 2006.
- VILLANACCI, G., *La ragionevolezza nella proporzionalità del diritto*, Giappichelli, Torino (Italia), 2020.
- VITUCCI, M. C., "Ragionevolezza, consenso e margine di apprezzamento nella jurisprudencia della Corte europea dei diritti umani", en PERLINGIERI, G. y FACHECHI, A. (a cura di), *Ragionevolezza e proporzionalità nel diritto contemporaneo*, Tomo II, Editoriale Scientifica, Napoli (Italia), 2017, pp. 1093-1112.
- WEBBER, G., "Proportionality and absolute rights", en JACKSON, V.C. y TUSHNET, M. (Eds.), *Proportionality: New Frontiers, New Challenges*, Cambridge University Press, Cambridge (United Kingdom), 2017, pp. 75-99.
- XIOL RÍOS, J.A., "El principio de igualdad en la aplicación de la ley", en AA.VV., *El principio de igualdad en la Constitución Española. XI Jornadas de Estudio sobre la Constitución Española*, Volumen I, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, España, 1991, pp. 241-293.

- YOUNG, K. G., "Proportionality, Reasonableness, and economic and social rights", en JACKSON, V.C. y TUSHNET, M. (Eds.), *Proportionality: New Frontiers, New Challenges*, Cambridge University Press, Cambridge (United Kingdom), 2017, pp. 248-272.
- ZAGREBELSKY, G., *El derecho dúctil*, Trotta, Madrid, 1995.
- *Fragilità e forza dello Stato costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli (Italia), 2006.
 - *Il giudice delle leggi artefice del diritto*, Editoriale Scientifica, Napoli (Italia), 2007.
- ZANETTI, G., *Eguaglianza come prassi. Teoria de la argomentazione normativa*, Il Mulino, Bologna (Italia), 2015.

JURISPRUDENCIA CITADA

Tribunal Constitucional de España. Sentencias recaídas en recursos y cuestiones de inconstitucionalidad

1981

- STC 11/1981 de 8 de abril (recurso de inconstitucionalidad 192/1980)
- STC 22/1981 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 223/1980)
- STC 27/1981 de 20 de julio (recurso de inconstitucionalidad 38/1981)
- STC 34/1981 de 10 de noviembre (cuestión interna de inconstitucionalidad 48/1981)
- STC 37/1981 de 16 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 184/1981)
- STC 42/1981 de 22 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 221/1981)

1982

- STC 1/1982 de 28 de enero (conflictos positivos de competencia acumulados núm. 63 y 191/1981)
- STC 8/1982 de 4 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 243/1981)
- STC 3/1983 de 25 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 222/1982)
- STC 24/1982 de 13 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 68/1982)

1983

- STC 9/1983 de 25 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 222/1982)
- STC 54/1983 de 21 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 482/1982)
- STC 75/1983 de 3 de agosto (cuestión de inconstitucionalidad 44/1982)
- STC 103/1983 de 22 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 301/1982)
- STC 104/1983 de 23 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 288/1982)

1984

- STC 6/1984 de 24 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 515/1982)
- STC 20/1985 de 14 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 687/1983)
- STC 26/1985 de 22 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 208/1984)
- STC 83/1984 de 24 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 80/1983)

1985

- STC 3/1985 de 25 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 222/1982)
- STC 53/1985 de 11 de abril (recurso de inconstitucionalidad 800/1983)
- STC 66/1985 de 23 de mayo (recurso previo de inconstitucionalidad 872/1984)

STC 98/1985 de 29 de julio (recursos previos de inconstitucionalidad acumulados 584, 585 y 594/1984).

STC 151/1985 de 5 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 367/1984)

1986

STC 42/1986 de 10 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 131/1985)

STC 60/1986 de 20 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 101/1983)

STC 76/1986 de 9 de junio (recursos de inconstitucionalidad acumulados 666/1983 y 189/1986)

STC 82/1986 de 26 de junio (recurso de inconstitucionalidad 169/1983)

STC 88/1986 de 1 de julio (recursos de inconstitucionalidad 352/1983 y 367/1983)

STC 137/1986 de 6 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 737/1983)

STC 166/1986 de 19 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 704/1984)

1987

STC 19/1987 de 17 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 665/1984)

STC 26/1987 de 27 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 794/1983)

STC 37/1987 de 26 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 685/1984)

STC 74/1987 de 25 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 194/1984)

STC 99/1987 de 11 de junio (recurso de inconstitucionalidad 763/1984)

STC 115/1987 de 7 de julio (recurso de inconstitucionalidad 880/1985)

STC 116/1987 de 7 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 107/1986)

STC 160/1987 de 27 de octubre (recurso de inconstitucionalidad 263/1985)

STC 199/1987 de 16 de diciembre (recursos acumulados de inconstitucionalidad 285 y 292/1985)

1988

STC 19/1988 de 16 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 593/1987)

STC 227/1988 de 9 de julio (conflicto positivo de competencia 995/1986, 512/1987, 1208/1987 y recursos de inconstitucionalidad acumulados 824/1985, 944/1985, 977/1985, 987/1985 y 988/1985)

1989

STC 45/1989 de 20 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 1837/1988)

STC 103/1989 de 8 de junio (recursos de inconstitucionalidad acumulados 682 y 683/1984)

STC 113/1989 de 22 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 68/1985)

STC 132/1989 de 18 de julio (recursos de inconstitucionalidad acumulados 961/1985, 174/1987, 398/1987, 407-1987, 410/1987, 425/1987 y conflicto positivo de competencia 504/1987)

1990

STC 17/1990 de 7 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 1077/1987)

STC 42/1990 de 15 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 1333/1986)
STC 55/1990 de 28 de marzo (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 487/1986,
158/1987, 495/1987 y 510/1987)
STC 68/1990 de 5 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 1046/1987)
STC 76/1990 de 26 de abril (recurso de inconstitucionalidad 695/1985)
STC 96/1990 de 24 de mayo (recursos de inconstitucionalidad acumulados 252/1985,
265/1985, 276/1985 y 279/1985)
STC 100/1990 de 30 de mayo (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 722/1985,
723/1985, 766/1985, 1309/1986 y 853/1989)
STC 141/1990 de 20 de septiembre (recurso de inconstitucionalidad 828/1985)
STC 142/1990 de 20 de septiembre (cuestión de inconstitucionalidad 1581/1987)
STC 184/1990 de 15 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 1419/1988)

1991

STC 6/1991 de 15 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 1628/1989)
STC 27/1991 de 14 de febrero (cuestiones de inconstitucionalidad
acumuladas 1359/1986 y 2265/1989)
STC 36/1991 de 14 de febrero (cuestiones de inconstitucionalidad 1001/1988, 291/1990,
669/1990, 1629/1990 y 2151/1990)
STC 46/1991 de 28 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 955/1985)
STC 87/1991 de 25 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 201/1987)
STC 136/1991 de 20 de junio (recurso de inconstitucionalidad 986/1985)
STC 149/1991 de 4 de julio (recursos de inconstitucionalidad acumulados 1689, 1708,
1711, 1715, 1717, 1723, 1728, 1729 y 1740/1988)
STC 150/1991 de 19 de junio (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 1407/1989,
2187/1989, 187/1990 y 188/1990)
STC 189/1991 de 3 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 2528/1989)
STC 230/1991 de 10 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 602/1986)

1992

STC 5/1992 de 16 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 425/1986)
STC 14/1992 de 10 de febrero (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 1219/1988,
682/1990, 701/1990 y 853/1990)
STC 75/1992 de 14 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 440/1986)
STC 84/1992 de 28 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 187/1992)
STC 135/1992 de 5 de octubre (recursos de inconstitucionalidad acumulados 800 y
801/1985)
STC 183/1992 de 16 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 1411/1987)
STC 222/1992, de 11 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 1797/1990)

1993

STC 3/1993 de 14 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 231/1987)

STC 24/1993, de 21 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 1376/1988)
STC 84/1993 de 8 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 1891/1991)
STC 109/1993 de 25 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 1348/1988)
STC 110/1993 de 25 de marzo (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 1419 y 1922/1989)
STC 158/1993 de 6 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 2186/1991)
STC 169/1993 de 27 de mayo (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 1030 y 2595/1989)
STC 176/1993 de 27 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 1371/1992)
STC 206/1993 de 17 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 2747/1990)
STC 225/1993 de 8 de julio (recursos de inconstitucionalidad acumulados 418 y 421/1987 y cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 1902 y 1904/1991)
STC 227/1993 de 9 de julio (recurso de inconstitucionalidad 884/1987)
STC 284/1993 de 30 de septiembre (recursos de inconstitucionalidad acumulados números 978/1992 y 981/1992)
STC 302/1993 de 21 de octubre (recurso de inconstitucionalidad 38 y 39/1989)
STC 319/1993 de 27 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 2111/1998)
STC 340/1993 de 16 de noviembre (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 1658/1988, 1254/1990, 1270/1990, 1329/1990 y 2631/1991)
STC 361/1993 de 3 de diciembre (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 2645/1992, 2646/1992, 2647/1992, 2648/1992, 12/1993 y 420/1993)

1994

STC 15/1994 de 20 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 705/1989)
STC 16/1994, de 20 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 41/1990)
STC 17/1994 de 20 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 186/1990)
STC 54/1994 de 24 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 2057/1991)
STC 55/1994 de 24 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 2270/1991)
STC 56/1994 de 24 de febrero (cuestiones de inconstitucionalidad 2813/1992, 2854/1992, 2971/1992, 112/1993 y 518/1993)
STC 71/1994 de 3 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 1492/1988)
STC 72/1994 de 3 marzo (cuestión de inconstitucionalidad 1494/1988)
STC 73/1994 de 3 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 2222/1990)
STC 89/1994 de 17 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 2010/1989 y 969/1991)
STC 90/1994 de 17 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 1516/1991)
STC 128/1994 de 5 de mayo (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 949, 1397, 1777 y 2891/1992, 962, 2274, 2293, 2432, 2433, 2434 y 3066/1993, 189, 190, 191, 341, 455, 456 y 488/1994).
STC 146/1994 de 12 de mayo (recursos de inconstitucionalidad acumulados 1791/1989, 2091/1989, 2132/1989, 645/1990, 2282/1990 y 636/1991)

STC 164/1994 de 13 de noviembre (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 947, 1286 y 1890/1991, 610 y 1626/1992 y 1123/1994)

STC 214/1994 de 14 de julio (recurso de inconstitucionalidad 1857/1991)

STC 337/1994 de 23 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 710/1994)

1995

STC 125/1995 de 24 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 3033/1993)

STC 156/1995 de 26 de octubre (recurso de inconstitucionalidad 2145/1989)

STC 164/1995 de 13 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 947/1991, 1286/1991, 1890/1991, 610/1992, 1626/1992, 1123/1994)

STC 198/1995 de 21 de diciembre (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 2078, 4195 y 4196/1994 y 602, 603, 604, 832 y 941/1995)

1996

STC 16/1996 de 1 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 2280/1990)

STC 55/1996 de 28 de marzo (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núm. 961/1994, 1125/1995 y 2736/1995)

STC 69/1996 de 18 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 872/1992)

STC 134/1996 de 22 de julio (recurso de inconstitucionalidad 1054/1994)

STC 195/1996, de 28 de noviembre de 1996 (recurso de inconstitucionalidad 1279/1988)

STC 196/1996 de 28 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 1739/1989)

1997

STC 28/1997 de 13 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 278/1991)

STC 61/1997 de 20 de marzo (recursos de inconstitucionalidad acumulados 2477/1990, 2479/1990, 2481/1990, 2486/1990, 2487/1990, 2488/1990, 2337/1992, 2341/1992 y 2342/1992)

STC 126/1997 de 3 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 661/1996)

STC 161/1997 de 2 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 4198/1996)

1998

STC 14/1998 de 22 de enero (recurso de inconstitucionalidad 746/1991)

STC 225/1998 de 25 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 1324/1997)

STC 227/1998 de 26 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 3595/1995 y 67/1996)

1999

STC 12/1999 de 11 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 3651/1994)

STC 233/1999 de 16 de diciembre (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 2679/1996, 4626/1996, 2820/1996, 4646/1996 y 745/1997 y recursos de inconstitucionalidad acumulados 572/1989, 587/1989 y 591/1989)

2000

STC 32/2000 de 3 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad acumuladas 1989/1994 y 2955/1998)

STC 46/2000 de 14 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 2876/1994)

STC 181/2000 de 29 de junio (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 3536/1996, 47/1997, 1115/1997, 2823/1997, 3249/1997, 3297/1997, 3556/1997, 3949/1997, 5175/1997 y 402/1998)

STC 184/2000 de 29 de junio (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 3536/1996, 47, 1115, 2823, 3249, 3297, 3556, 3949 y 5175/1997 y 402/1998)

STC 235/2000 de 5 de octubre (recursos de inconstitucionalidad acumulados 830/1992 y 2351/1993)

STC 276/2000, de 16 de noviembre, cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núm. 662, 1740, 1757 y 1758/1997)

2001

STC 131/2001 de 7 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 3206/1995)

STC 164/2001 de 11 de julio (recurso de inconstitucionalidad 3004 y 3182/1998)

STC 200/2001 de 4 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2992/1999)

2002

STC 11/2002 de 17 de enero (recursos de inconstitucionalidad acumulados 3584 y 3592/1994)

STC 37/2002 de 14 de febrero (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 71/1994 y 243/1995)

STC 39/2002 de 14 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 1724/1995)

STC 96/2002 de 25 de abril (recurso de inconstitucionalidad 1135/1995)

2003

STC 48/2003 de 12 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 5550/2002)

STC 81/2003 de 30 de abril (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 2718/1996 y 4450/1996)

STC 109/2003 de 5 de junio (recurso de inconstitucionalidad 3540/1996, 1492/1997 y 3316/1997)

STC 125/2003 de 19 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 5105/1997)

STC 152/2003 de 17 de julio (recurso de inconstitucionalidad núm. 3537/1999)

STC 197/2003 de 30 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 1836/1997)

STC 202/2003 de 17 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 4783/1999)

2004

STC 24/2004 de 24 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 3371/1997)

STC 37/2004 de 11 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 4124/1996)

STC 53/2004 de 15 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 2192/1995)

STC 78/2004 de 29 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 4328/1999)

STC 98/2004 de 25 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 1297/1997)
STC 110/2004 de 30 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 4891/1999)
STC 178/2004 de 21 de octubre (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas
4104/1999 y 1661/2002)
STC 179/2004 de 21 de octubre (cuestión interna de inconstitucionalidad 2885/2001)
STC 193/2004 de 4 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 69/1995)
STC 253/2004 de 22 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 2045/1998)
STC 255/2004 de 22 de diciembre (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 6/1995
y 4476/1997)

2005

STC 10/2005 de 20 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 660/2000)
STC 138/2005 de 26 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 929/1996)
STC 139/2005 de 26 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 4112/1997)
STC 190/2005 de 7 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 4904/1998)
STC 213/2005 de 21 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 4441/1998)
STC 254/2005 de 11 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 1702/1999)
STC 255/2005 de 11 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 3206/1999)
STC 256/2005 de 11 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 4085/1999)
STC 273/2005 de 27 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 1687/1998)
STC 330/2005 de 15 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 2177/1998)

2006

STC 52/2006 de 16 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 3180/2004)
STC 112/2006 de 5 de abril (recurso de inconstitucionalidad 3967/1997)
STC 251/2006 de 25 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 2527/2003)
STC 295/2006 de 11 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 4499/2001)
STC 313/2006 de 8 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 3254/2003)
STC 314/2006 de 8 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 3255/2003)

2007

STC 38/2007 de 15 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 4831/2002)
STC 45/2007 de 1 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 1423/1999)
STC 247/2007 de 12 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 7288/2006)

2008

STC 12/2008 de 29 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 4069/2007 acumulada al
recurso de inconstitucionalidad 5653/2007)
STC 59/2008 de 14 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 5939/2005)
STC 76/2008 de 3 de julio (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 6618/2005,
8236/2005, 760/2006, 1579/2006, 2215/2006, 5351/2006, 7558/2006, 8437/2006,

8906/2006, 9361/2006, 10486/2006, 10913/2006, 1415/2007, 4561/2007, 4814/2007, 5615/2007, 5926/2007, 7497/2007, 8384/2007, 5432008 y 1036/2008

STC 80/2008 de 17 de julio (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 6660/2005, 7729/2005, 8970/2005, 4576/2006, 4577/2006, 9359/2006, 2848/2007, 3340/2007, 6439/2007, 7827/2007, 7828/2007, 7829/2007, 7987/2007, 84/2008 y 85/2008)

STC 81/2008 de 17 de julio (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 8202/2005, 8992/2005, 768/2006, 4574/2006, 4575/2006, 4998/2006, 6035/2006, 6438/2006, 7229/2006, 8199/2006, 8261/2006, 8966/2006, 10596/2006, 10661/2006, 47/2007, 1218/2007, 1219/2007, 2922/2007, 4616/2007, 4763/2007, 4815/2007, 5924/2007, 5925/2007, 6360/2007, 6662/2007, 6663/2007, 8622/2007, 9318/2007, 9368/2007, 9423/2007, 9424/2007 y 1037/2008)

STC 82/2008 de 17 de julio (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 9579/2005, 2213/2006, 2495/2006, 2496/2006, 2684-/2006, 3442/2006, 4654/2006 y 9592/2006)

STC 95/2008 de 24 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 2013/2006)

STC 96/2008 de 24 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 4655/2006)

STC 99/2008 de 24 de julio (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 8300/2007, 9744/2007, 9745/2007, 2/2008, 716/2008, 1124/2008 y 1879-2008)

STC 126/2008 de 27 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 205/2000)

2009

STC 13/2009 de 19 de enero (recurso de inconstitucionalidad 4057/2005)

STC 45/2009 de 19 de febrero (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 5983/2005, 8295/2006, 9765/2006, 954/2007, 1264/2007, 2083/2007, 3088/2007, 6968/2007, 7616/2007, 8972/2007, 52/2008 y 2315/2008)

STC 55/2009 de 9 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 5810/2001)

STC 87/2009 de 20 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 2900/2000)

STC 127/2009 de 26 de mayo (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 7393/2006, 8198/2006, 6138/2007 y 68782008)

STC 130/2009 de 1 de junio (cuestiones de inconstitucionalidad 7514/2005, 7515/2005, 7885/2005 y 7557/2006)

STC 151/2009 de 25 de junio (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 7258/2005, 208/2006, 5865/2006, 5866/2006, 6171/2006 y 6477/2006)

STC 152/2009 de 25 de junio (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 649/2006, 1820/2006, 2879/2006, 4016/2006, 5266/2006, 6898/2006 y 7123/2006)

STC 153/2009 de 25 de junio (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 1040/2006, 8262/2006, 8965/2006, 46/2007, 793/2007, 1220/2007, 2141/2007, 3490/2007, 6882/2007, 7826/2007, 8328/2007, 9369/2007, 9425/2007, 9927/2007, 717/2008, 1039/2008, 5752/2008, 5753/2008, 5756/2008, 6620/2008, 6621/2008, 6734/2008, 6777/2008, 6954/2008 y 8437/2008)

STC 154/2009 de 25 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 5438/2006)

STC 164/2009 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 5465/2006)

STC 165/2009 de 2 de julio (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 6437/2006, 941/2007, 1316/2007, 2000/2007, 5257/2007, 8016/2007, 8058/2007, 9495/2007, 963/2008, 2857/2008 y 3177/2008)

STC 166/2009 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 11335/2006)

STC 167/2009 de 2 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 7825-2007)

STC 177/2009 de 21 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 9266/2005)

STC 178/2009 de 23 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 9804/2006)

STC 179/2009 de 21 de julio (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 7453/2007, 9194/2007, 1230/2008 y 3802/2008)

STC 180/2009 de 21 de julio (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 9131/2007 y 1877/2008)

STC 201/2009 de 27 de octubre (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 6812/2006, 10662/2006, 11334/2006, 6883/2007, 1038/2008 y 6733/2008)

STC 202/2009 de 27 de octubre (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 10789/2006 y 4615/2007)

STC 203/2009 de 27 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 2523/2008)

STC 213/2009 de 26 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 8197/2006)

2010

STC 22/2010 de 27 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 176/2006)

STC 31/2010 de 28 de junio (recurso de inconstitucionalidad 8045/2006)

STC 41/2010 de 22 de julio (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas 2755/2007 y 7291/2008)

STC 45/2010 de 28 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 5003/2007)

STC 60/2010 de 7 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 8821/2005)

STC 77/2010 de 19 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 3508/2008)

STC 80/2010 de 26 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 9130/2007)

STC 120/2010 de 24 de noviembre (cuestión interna de inconstitucionalidad 5085/2009)

STC 128/2010 de 29 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 933/2008)

2011

STC 18/2011 de 3 de marzo (recursos de inconstitucionalidad acumulados 838/1998, 867/1998 y 997/1998)

STC 19/2011 de 3 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 270/2008)

STC 40/2011 de 31 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 5404/2005)

STC 50/2011 de 14 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 3899/1999)

STC 63/2011 de 16 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 6191/2001)

STC 75/2011 de 19 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 3515/2005)

STC 79/2011 de 6 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 12/2005)

STC 117/2011 de 4 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 6725/2009)

STC 118/2011 de 5 de julio (recurso de inconstitucionalidad 488/2003)

STC 152/2011 de 29 de septiembre (cuestión de inconstitucionalidad 648/2006)

STC 161/2011 de 19 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 251/2005)
STC 205/2011 de 15 de diciembre (cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas
6726/2009 y 6727/2009)

2012

STC 9/2012 de 18 de enero (cuestión de inconstitucionalidad 1490/2010)
STC 19/2012 de 15 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 1046/1999)
STC 27/2012 de 1 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 5742/2001)
STC 29/2012 de 1 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 2651/2005)
STC 30/2012 de 1 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 5277/2011)
STC 100/2012 de 8 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 3741/2001)
STC 120/2012 de 24 de noviembre (cuestión interna de inconstitucionalidad 5085/2009)
STC 135/2012 de 19 de junio (recurso de inconstitucionalidad 7745/2007)
STC 148/2012 de 5 de julio (recurso de inconstitucionalidad 1996/2002)
STC 159/2012 de 17 de septiembre (cuestión de inconstitucionalidad 2331/2012)
STC 160/2012 de 20 de septiembre (cuestión de inconstitucionalidad 6021/2001)
STC 171/2012 de 4 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 311/2003)
STC 198/2012 de 6 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 6864/2005)
STC 246/2012 de 20 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 1992/2010)

2013

STC 20/2013 de 31 de enero (recurso de inconstitucionalidad 9007/2005)
STC 41/2013 de 14 de febrero (cuestión de inconstitucionalidad 8970/2008)
STC 61/2013 de 14 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 5862/2003)
STC 68/2013 de 14 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 1682/2006)
STC 96/2013 de 23 de abril (recurso de inconstitucionalidad 3095/2006)
STC 131/2013 de 5 de junio (recurso de inconstitucionalidad 1725/2002)
STC 203/2013 de 5 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 6601/2007)
STC 206/2013 de 5 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 2691/2009)

2014

STC 38/2014 de 11 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 2604/2010)
STC 40/2014 de 11 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 932/2012)
STC 44/2014 de 7 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 5800/2011)
STC 45/2014 de 7 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 6589/2011)
STC 51/2014 de 7 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 7142/2013)
STC 60/2014 de 5 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 6487/2011)
STC 83/2014 de 29 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 3169/2005)
STC 92/2014 de 10 de junio (cuestión interna de inconstitucionalidad 693/2013)
STC 111/2014 de 26 de junio (recurso de inconstitucionalidad 1453/2014)
STC 119/2014 de 16 de julio (recurso de inconstitucionalidad 5603/2012)

STC 141/2014 de 11 de septiembre (recursos de inconstitucionalidad acumulados 6963/2007, 6964/2007, 6965/2007 y 6973/2007)

STC 153/2014 de 25 de septiembre (recurso de inconstitucionalidad 2398/2011)

STC 155/2014 de 25 de septiembre (recurso de inconstitucionalidad 1345/2012)

STC 156/2014 de 25 de septiembre (cuestión de inconstitucionalidad 3361/2012)

STC 183/2014 de 6 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 1780/2013)

STC 197/2014 de 4 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 4791/2014)

2015

STC 8/2015 de 22 de enero (recurso de inconstitucionalidad 5610/2012)

STC 15/2015 de 5 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 6408/2014)

STC 41/2015 de 2 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 2285/2013)

STC 50/2015 de 5 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 1549/2014)

STC 60/2015 de 18 de marzo (cuestión de inconstitucionalidad 3337/2013)

STC 84/2015 de 30 de abril (recurso de inconstitucionalidad 1884/2013)

STC 104/2015 de 28 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 2063/2012)

STC 110/2015 de 28 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 2502/2014)

STC 140/2015 de 22 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 693/2014)

STC 176/2015 de 22 de julio (recurso de inconstitucionalidad 6084/2007)

STC 233/2015 de 5 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 5012/2013)

STC 236/2015 de 19 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 2733/2011)

2016

STC 56/2016 de 17 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 4980/2013)

STC 71/2016 de 14 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 389/2014)

STC 81/2016 de 25 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 7331/2015)

STC 82/2016 de 21 de enero (recurso de inconstitucionalidad núm. 1424/2014)

STC 86/2016 de 28 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 2577/2015)

STC 118/2016 de 23 de junio (recurso de inconstitucionalidad acumulados 3443/2010, 4138/2010, 4223/2010, 4224/2010)

STC 122/2016 de 23 de junio (cuestión de inconstitucionalidad 451/2015)

STC 140/2016 de 21 de julio (recurso de inconstitucionalidad 973/2013)

STC 155/2016 de 22 de septiembre (cuestión de inconstitucionalidad 1511/2015)

STC 167/2016 de 6 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 6599/2013)

STC 170/2016 de 6 de octubre (recurso de inconstitucionalidad 1624/2016)

STC 174/2016 de 17 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 2919/2014)

STC 187/2016 de 14 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 6600/2013)

STC 188/2016 de 14 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 3031/2014)

STC 197/2016 de 28 de noviembre (cuestión de inconstitucionalidad 2611/2014)

STC 202/2016 de 1 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 4972/2013)

2017

STC 24/2017 de 16 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 3035/2013)
STC 79/2017 de 22 de junio (recurso de inconstitucionalidad 1397/2014)
STC 86/2017 de 4 de julio (recurso de inconstitucionalidad 3766/2006)
STC 89/2017 de 4 de julio (recurso de inconstitucionalidad 7454/2010)
STC 92/2017 de 6 de julio (cuestión de inconstitucionalidad 5173/2013)
STC 102/2017 de 20 de julio (recurso de inconstitucionalidad 857/2016)
STC 110/2017 de 5 de octubre (recurso de inconstitucionalidad 1411/2014)
STC 111/2017 de 5 de octubre (recurso de inconstitucionalidad 1454/2014)
STC 123/2017 de 2 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 649/2017)
STC 139/2017 de 29 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 4062/2017)
STC 140/2017 de 30 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad 501/2013)
STC 151/2017 de 21 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 5210/2014)
STC 154/2017 de 21 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 6972/2015)

2018

STC 7/2018 de 25 de enero (recurso de inconstitucionalidad 7611/2010)
STC 16/2018 de 22 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 6036/2013)
STC 31/2018 de 10 de abril (recurso de inconstitucionalidad 1406/2014)
STC 32/2018 de 12 de abril (recurso de inconstitucionalidad 7357/2013)
STC 45/2018 de 26 de abril (cuestión de inconstitucionalidad 818/2017)
STC 52/2018 de 10 de mayo (cuestión de inconstitucionalidad 5448/2017)
STC 53/2018 de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 1433/2014)
STC 67/2018 de 21 de junio (recurso de inconstitucionalidad 1455/2014)
STC 68/2018 de 21 de junio (recurso de inconstitucionalidad 5376/2014)
STC 80/2018 de 5 de julio (recurso de inconstitucionalidad 5425/2017)
STC 97/2018 de 19 de septiembre (recurso de inconstitucionalidad 1643/2016)
STC 103/2018 de 4 de octubre (recurso de inconstitucionalidad 4578/2017)
STC 104/2018 de 4 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 5228/2017)
STC 134/2018 de 13 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 5462/2017)
STC 140/2018 de 20 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad 3754/2014)

2019

STC 32/2019 de 28 de febrero (recurso de inconstitucionalidad 4703/2018)
STC 33/2019 de 14 de marzo (recurso de inconstitucionalidad 3903/2016)
STC 51/2019 de 11 de abril (recurso de inconstitucionalidad 8741/2009)
STC 63/2019 de 9 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 739/2018)
STC 85/2019 de 19 de junio (cuestión interna de inconstitucionalidad 4314/2018)
STC 91/2019 de 3 de julio (cuestión interna de inconstitucionalidad 688/2019)
STC 127/2019 de 31 de octubre (recurso de inconstitucionalidad 1327/2019)

2021

STC 148/2021 de 14 de julio de 2021 (recurso de inconstitucionalidad 2054/2020)

Tribunal Constitucional de España. Sentencias recaídas en recursos de amparo

1981

STC 8/1981 de 30 de marzo (recurso de amparo 220/1980)

1982

STC 7/1982 de 26 de febrero (recurso de amparo 88/1981)

STC 19/1982 de 5 de mayo (recurso de amparo 398/1981)

STC 49/1982, de 14 de julio (recurso de amparo núm. 21/1982)

STC 53/1982 de 22 de julio (recurso de amparo 56/1982)

STC 59/1982 de 28 de julio (recursos de amparo acumulados 30 y 99/1981)

STC 62/1982 de 15 de octubre (recursos de amparo acumulados núm. 185/1980 y 402/1981)

STC 63/1982 de 20 de octubre (recurso de amparo 12/1982)

STC 65/1982 de 10 de noviembre (recurso de amparo 50/1982)

STC 80/1982 de 20 de diciembre (recurso de amparo 160/1982)

STC 81/1982 de 21 de diciembre (recurso de amparo 158/1982)

1983

STC 2/1983 de 24 de enero (recurso de amparo 46/1982)

STC 7/1983 de 14 de febrero (recurso de amparo 236/1982)

STC 8/1983 de 18 de febrero (recurso de amparo 240/1982)

STC 14/1983 de 28 de febrero (recurso de amparo 233/1982)

STC 46/1983 de 27 de mayo (recursos de amparo acumulados 31/1981, 52/1981, 54/1981, 64/1981, 89/1981, 200/1981, 201/1981, 202/1981, 34/1982 y 141/1982)

STC 62/1983 de 11 de julio (recurso de amparo 218/1982)

STC 63/1983 de 20 de julio (recurso de amparo 500/1982)

STC 65/1983 de 21 de julio (recurso de amparo 438/1982)

STC 76/1983 de 3 de agosto (recursos de amparo acumulados 311, 313, 314, 315 y 316/1982)

STC 78/1983 de 4 de octubre (recurso de amparo 37/1983)

STC 98/1983 de 15 de noviembre (recursos de amparo acumulados núm. 149/1983, 175/1983, 176/1983 y 196/1983)

STC 100/1983 de 18 de noviembre (recurso de amparo 112/1983)

STC 109/1983 de 29 de noviembre (recurso de amparo 155/1983)

STC 114/1983 de 6 de diciembre (recurso de amparo 17/1983)

1984

STC 20/1984 de 13 de febrero (recurso de amparo 19/1983)

STC 42/1984 de 23 de marzo (recurso de amparo 314/1983)

STC 46/1984 de 28 de marzo (recurso de amparo 480/1983)

STC 63/1984 de 21 de mayo (recurso de amparo 397/1983)
STC 93/1984 de 16 de octubre (recurso de amparo 412/1983)
STC 103/1984 de 12 de noviembre (recurso de amparo 94/1984)
STC 107/1984 de 23 de noviembre (recurso de amparo 576/1983)
STC 122/1984 de 14 de diciembre (recurso de amparo 88/1984)

1985

STC 32/1985 de 6 de marzo (recurso de amparo 573/1984)
STC 49/1985 de 28 de marzo (recurso de amparo 278/1984)
STC 86/1985 de 10 de julio (recurso de amparo 193/1985)
STC 87/1985 de 16 de julio (recurso de inconstitucionalidad 707/1983)
STC 162/1985 de 29 de noviembre (recurso de amparo 111/1985)
STC 178/1985 de 19 de diciembre (cuestión de inconstitucionalidad núm. 274/1983)
STC 180/1985 de 19 de diciembre (recurso de amparo 615/1985)

1986

STC 8/1986 de 21 de enero (recurso de amparo 175/1985)
STC 38/1986 de 21 de marzo (recurso de amparo 15/1984)
STC 39/1986 de 31 de marzo (recursos de amparos acumulados núm. 342 y 486/1985)
STC 103/1986 de 16 de julio (recurso de amparo 601/1985)
STC 107/1986 de 13 de septiembre (recurso de amparo 193/1986)
STC 148/1986 de 25 de noviembre (recurso de amparo 57/1986)
STC 151/1986 de 1 de diciembre (recurso de amparo 602/1985)
STC 159/1986 de 16 de diciembre (recurso de amparo 57/1984)

1987

STC 25/1987 de 26 de febrero (recurso de amparo 1070/1985)
STC 29/1987 de 6 de marzo (recurso de amparo 265/1986)
STC 30/1987 de 11 de marzo (recurso de amparo 230/1986)
STC 48/1987 de 22 de abril (recurso de amparo 54/1986)
STC 114/1987 de 6 de julio (recurso de amparo 801/1986)
STC 128/1987 de 16 de julio (recurso de amparo 1123/1985)
STC 181/1987 de 13 de noviembre (recurso de amparo 110/1986)
STC 207/1987 de 8 de enero (recurso de amparo 163/1985)

1988

STC 109/1988 de 8 de junio (recurso de amparo 453/1987)
STC 119/1988 de 20 de junio (recurso de amparo 566/1987)
STC 144/1988 de 12 de julio (recurso de amparo 737/1987)
STC 155/1988 de 22 de julio (recurso de amparo 751/1985)
STC 166/1988 de 26 de septiembre (recurso de amparo 988/1987)
STC 260/1988 de 22 de diciembre (recurso de amparo 359/1985)

1989

STC 67/1989 de 18 de abril (recurso de amparo 894/1988)

STC 161/1989 de 16 de octubre (recurso de amparo 1402/1987)

1990

STC 119/1990 de 21 de junio (recurso de amparo 507/1990)

STC 160/1990 de 18 de octubre (recurso de amparo 268/1990)

1991

STC 11/1991 de 17 de enero (recurso de amparo 1881/1990)

STC 16/1991 de 18 de enero (recurso de amparo 1421/1988)

STC 67/1991 de 22 de marzo (recurso de amparo 1896/1990)

STC 69/1991 de 8 de abril (recurso de amparo 1126/1988)

STC 70/1991 de 8 de abril (recurso de amparo 1386/1988 y 1545/1989)

STC 109/1991 de 20 de mayo (recurso de amparo 1845/1988)

STC 163/1991 de 18 de julio (recurso de amparo 2043/1988)

STC 216/1991 de 14 de noviembre (recurso de amparo 1844/1988)

STC 225/1991 de 8 de julio (recursos de inconstitucionalidad 418 y 421/1987 acumulados a las cuestiones de inconstitucionalidad 1902 y 1904/1991)

1992

STC 28/1992 de 9 de marzo (recurso de amparo 1191/1989)

STC 69/1992 de 11 de mayo (recurso de amparo 1471/1989)

STC 114/1992 de 14 de septiembre (recursos de amparo acumulados núm. 1409/1989, 598/1991 y 2007/1991)

STC 140/1992 de 13 de octubre (recurso de amparo 863/1990)

1993

STC 31/1993 de 26 de enero (recurso de amparo electoral 3208/1992)

STC 184/1993 de 31 de mayo (recurso de amparo 2082/1990)

1994

STC 57/1994 de 28 de febrero (recursos de amparo acumulados núm. 2302/1990 y 1445/1991)

STC 63/1994 de 28 de febrero (recurso de amparo 1909/1991)

STC 173/1994 de 7 de junio (recurso de amparo 18/1992)

STC 185/1994 de 20 de junio (recursos de amparo acumulados 1247/1992, 1258/1992 y 1265/1992)

STC 269/1994 de 3 de octubre (recurso de amparo 3170/1993)

1995

STC 9/1995 de 16 de enero (recurso de amparo 2119/1991)

STC 66/1995 de 8 de mayo (recurso de amparo núm. 1693/1992)

STC 90/1995 de 9 de junio (recurso de amparo 1435/1992)

1996

STC 129/1996 de 9 de julio (recurso de amparo 2888/1994)

STC 207/1996 de 16 de diciembre (recurso de amparo núm. 1789/1996)

STC 211/1996 de 17 de diciembre (recurso de amparo 2956/1995)

1997

STC 80/1997 de 21 de abril (recurso de amparo 2596/1996)

STC 167/1997 de 13 de octubre (recurso de amparo 2748/1994)

1998

STC 93/1998 de 4 de mayo (recurso de amparo 3022/1994)

STC 154/1998 de 13 de julio (recurso de amparo 1014/1995)

1999

STC 136/1999 de 20 de julio (recurso de amparo 5459/1997)

2000

STC 83/2000 de 27 de marzo (recurso de amparo 1193/1997)

2001

STC 115/2001 de 10 de mayo (recurso de amparo 1876/1998)

STC 193/2001 de 1 de octubre (recurso de amparo 4273/1999)

2002

STC 152/2002 de 15 de julio (recurso de amparo 2146/2000)

STC 163/2002 de 16 de septiembre (recurso de amparo 1268/2001)

2003

STC 98/2003 de 2 de junio (recurso de amparo 3165/1998)

STC 107/2003 de 2 de junio (recurso de amparo 4307/2001)

2005

STC 164/2005 de 20 de junio (recurso de amparo 2096/2002)

2006

STC 154/2006 de 22 de mayo (recurso de amparo 5399/2002)

STC 196/2006 de 3 de julio (recurso de amparo 943/2001)

STC 214/2006 de 3 de julio (recurso de amparo 5499/2003)

STC 253/2006 de 11 de septiembre (recurso de amparo 44/2003)

2008

STC 122/2008 de 21 de noviembre (recurso de amparo núm. 3772/2003)

2010

STC 9/2010 de 27 de abril (recurso de amparo 1026/2004)

2011

STC 37/2011 de 28 de marzo (recurso de amparo 3574/2008)

2012

STC 149/2012 de 18 de diciembre (recurso de amparo núm. 5542-2016)

2014

STC 194/2014 de 1 de diciembre (recurso de amparo núm. 6654/2012)

2018

STC 111/2018 de 17 de octubre (recurso de amparo núm. 4344/2017)

2019

STC 120/2019 de 28 de octubre (recurso de amparo núm. 4763/2017)

Tribunal Constitucional de España. Autos declarando la inadmisión de recursos de amparo

1985

ATC 209/1985 de 20 de marzo (recurso de amparo 12/1985)

ATC 135/1985 de 27 de febrero (recurso de amparo 808/1984)

ATC 139/1985 de 27 de febrero (recurso de amparo 845/1984)

1988

ATC 106/1988 de 20 de enero (recurso de amparo 1549/1987)

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Sentencias

1961

Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 1 de julio de 1961, *caso Lawless contra Irlanda* (Sentencia núm. 332/1957)

1968

Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 23 de julio de 1968, *caso relativo a ciertos aspectos del régimen lingüístico en Bélgica contra Bélgica* (Sentencia núm. 1474/1962)

1975

Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 27 de octubre de 1975, *caso del Sindicato Nacional de la Policía Belga contra Bélgica* (Sentencia núm. 4464/1970)

1976

Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 6 de febrero de 1976, *caso del Sindicato Sueco de Conductores de Locomotoras contra Suecia* (Sentencia núm. 5614/1972)

Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 7 de diciembre de 1976, *caso Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen contra Suecia* (Sentencia núm. 5095/1971)

Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 7 de diciembre de 1976, *caso Handyside contra el Reino Unido* (Sentencia núm. 5493/1972)

1979

Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 26 de abril de 1979, *caso The Sunday Times contra el Reino Unido* (Sentencia núm. 6538/1974)

1983

Sentencia de la Gran Sala de 29 de noviembre de 1983, *caso Van der Mussele contra Bélgica* (Sentencia núm. 8918/1980)

1984

Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 28 de noviembre de 1984, *caso Rasmussen contra Dinamarca* (Sentencia 8777/1979)

1995

Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 24 de febrero de 1995, *caso McMichael contra el Reino Unido* (Sentencia núm. 16424/1990).

Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 28 de septiembre de 1995, *caso Spadea y Scalabrino contra Italia* (Sentencia núm. 12868/1987).

1999

Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 29 de abril de 1999, *caso Chassagnou y otros contra Francia* (Sentencias núm. 25088/1994, 28331/1995 y 28443/1995)

Sentencia de la Gran Sala del TEDH de 20 de mayo de 1999, *caso Rekvényi contra Hungría* (Sentencia núm. 25390/1994)

Corte Constitucional de Italia. Sentencias

1957

Sentencia de la Corte Constitucional Italiana 126/1957 de 28 de noviembre (G.U. núm. 301 de 5 de diciembre de 1957)

1960

Sentencia de la Corte Constitucional Italiana 15/1960 de 16 de marzo (G.U., núm. 88 de 9 de abril de 1960)

1966

Sentencia de la Corte Constitucional Italiana 55/1966 de 17 de mayo (G.U. núm. 143 del 11 de junio de 1966)

Tribunal Constitucional de Alemania. Sentencias

1958

BVerfGE 7, 377 (Sentencia de la Sala Primera de 11 de junio de 1958)

Tribunal Supremo de Canadá. Sentencias

1985

Sentencia de 17 de diciembre de 1985, *caso Ontario Human Rights Commission y O'Malley contra Simpsons Sears Ltd.* (caso número 17328).

Corte Suprema de los Estados Unidos. Sentencias

1938

Sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América núm. 640 de 25 de abril de 1938, *caso United States v. Carolene Products Co.*

Corte de Apelaciones del Séptimo Circuito de los Estados Unidos. Sentencias

1995

Sentencia de la Corte de Apelaciones del Séptimo Circuito de los Estados Unidos núm. 44 F.3d 538 de 5 de enero de 1995, *caso Lori L. Vande Zande contra el Estado de Wisconsin.*

Sentencias de la Corte Suprema de Israel

1995

Sentencia de la Corte Suprema de Israel actuando como Corte de apelaciones de 9 de noviembre de 1995, *Case Bank Mizrahi contra Migdal Cooperative Village* (CA 6821/93), Israel Law Reports (IsrLR) [1995].