

Competencias, identidad y autonomía: el trasfondo constitucional de la STC 44/2024

Competencies, identity and autonomy: the constitutional background of CCJ 44/2024

Hugo Díaz Rodríguez¹

DOI: [https://doi.org/10.37767/2591-3476\(2025\)64](https://doi.org/10.37767/2591-3476(2025)64)

Comentario a

Sentencia N° 44/2024, de 12 de marzo
Tribunal Constitucional Español

Acceso al Fallo

RESUMEN:

El artículo analiza la Sentencia 44/2024 del Tribunal Constitucional, que resuelve el conflicto competencial entre el Estado y Cataluña respecto a la Ley 17/2020 sobre violencia machista. La controversia gira en torno a si la ley catalana invade competencias estatales al incluir a mujeres trans, definir el consentimiento sexual y ampliar las formas de violencia reconocidas. El Tribunal concluye que la norma autonómica actúa dentro de sus competencias, al centrarse en políticas preventivas y asistenciales sin modificar el ámbito penal ni el régimen registral. Sin embargo, declara inconstitucional el artículo que imponía obligaciones a los partidos políticos. El estudio destaca cómo la sentencia refuerza una interpretación cooperativa del reparto competencial, permitiendo a las comunidades autónomas desarrollar políticas de igualdad en el marco de sus atribuciones.

ABSTRACT

The article analyzes Judgment 44/2024 of the Constitutional Court, which resolves the conflict of jurisdiction between the State and Catalonia regarding Law 17/2020 on gender-based violence. The controversy revolves around whether the Catalan law encroaches on state powers by including transgender women, defining sexual consent, and expanding the forms of violence recognized. The Court concludes that the regional law acts within its powers by focusing on preventive and Welfare policies without modifying the criminal sphere or the registration system. It only declares unconstitutional the article that imposed obligations on

¹ Estudiante de Derecho y ADE por la Universidad Autónoma de Madrid.
Mail: hugodr77@gmail.com. Nro de ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-7256-0690>

political parties. The study highlights how the ruling reinforces a cooperative interpretation of the distribution of powers, allowing autonomous communities to develop equality policies within the framework of their powers.

PALABRAS CLAVE: Reparto competencial; violencia machista; igualdad de género; autonomía normativa; políticas de igualdad.

KEYWORDS: Distribution of powers; gender-based violence; gender equality; regulatory autonomy; equality policies.

I. Introducción

La Sentencia 44/2024, dictada con fecha 12/03/2024 por el Tribunal Constitucional de España, resolvió uno de los debates más intensos de los últimos años en materia de igualdad y reparto competencial. El caso tuvo su origen en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular contra diversos preceptos de la Ley catalana 17/2020, que reformaba la Ley 5/2008, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista.

La controversia se centra en determinar si la ampliación de la protección frente a la violencia machista a mujeres, niñas y adolescentes transgénero, así como la introducción de nuevas formas de violencia y la definición del consentimiento sexual, suponía una invasión de atribuciones estatales en materias reservadas a la legislación penal, al régimen registral y a la reserva de ley orgánica. Esta discusión, además, no puede desligarse de la evolución misma del concepto jurídico de violencia de género. Como recuerda Maqueda Abreu, “el uso de la expresión “violencia de género” es tan reciente como el propio reconocimiento de la realidad del maltrato a las mujeres”. Sólo a partir de los años noventa comienza a consolidarse su empleo gracias a iniciativas como la Conferencia Mundial para los Derechos Humanos de Viena de 1993 o la Conferencia Mundial de Mujeres de Beijing de 1995 (Maqueda Abreu, 2006: 777). Esta perspectiva histórica es clave para entender por qué los legisladores autonómicos han ido adaptando sus marcos normativos a nuevas realidades sociales y estándares internacionales.

El Alto Tribunal, tras analizar el marco competencial y los principios de igualdad y seguridad jurídica, declaró constitucionales la mayoría de los artículos impugnados, salvo el relativo a la imposición de deberes a los partidos políticos. La resolución, además de aclarar los límites entre la acción normativa autonómica y la competencia estatal, ofrece una visión renovada sobre el papel de las comunidades autónomas en la construcción de políticas de igualdad inclusivas, especialmente en relación con las personas trans.

II. Hechos procesales y opiniones de las partes

La Sentencia 44/2024 dictada en pleno por el Tribunal Constitucional (Pleno, 12 de marzo de 2024, ECLI:ES:TC:2024:44) resuelve el recurso de inconstitucionalidad número 1719-2021 interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra los artículos 1, 2, 3 y 16 de la Ley catalana 17/2020, del 22 de diciembre, por la que se modifica la Ley 5/2008, del 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista.

Los diputados recurrentes sostuvieron que la Ley catalana invadía competencias estatales al extender la protección frente a la violencia machista a las “mujeres, niñas y adolescentes transgénero” (art. 1); introducir una definición del “consentimiento sexual” (art. 2); tipificar nuevas formas de violencia, como la digital, vicaria u obstétrica (art. 3); y establecer deberes a los partidos políticos en materia de prevención (art. 16). En su opinión, estas previsiones suponían una “modificación indirecta de los tipos penales de violencia de género y de los efectos jurídicos de la mención registral del sexo”, y por tanto vulneraban los artículos 81.1 CE y 149.1 apartados 6ª, 8ª y 1ª de la Constitución (relativos a los supuestos sujetos a aprobación por ley orgánica, y a las atribuciones exclusivas que posee el Estado). Los recurrentes añadieron que el reconocimiento de las mujeres trans no registralmente reconocidas como tales alteraba el concepto jurídico de “sexo” que opera en la legislación penal y civil del Estado.

Por su parte, el Parlamento de Cataluña y la Generalitat de Cataluña defendieron que la norma no incidía en los tipos penales ni en el régimen registral, sino que se limitaba a desarrollar políticas públicas en el marco de sus competencias en materia de igualdad y erradicación de la violencia contra las mujeres, conforme a los artículos 19, 41.3 y 153 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Alegaron que la Ley 17/2020 se inspira en el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (Convenio de Estambul, 2011), que exige una protección integral a todas las mujeres, incluidas las transgénero.

El argumento autonómico también se apoyó en la Recomendación General nº 35 del Comité CEDAW, que amplía el concepto de violencia de género y exige a los Estados miembros “adoptar medidas integrales, que incluyan la prevención, protección y reparación garantizando la igualdad sustantiva” (CEDAW, 2017: párr. 26 b). Con base en estos instrumentos, la Generalitat sostuvo que la reforma de la Ley 5/2008 no modificaba categorías jurídicas sustantivas, sino que adaptaba la política autonómica a los estándares internacionales de protección de derechos de las mujeres y de las personas trans. Como sostiene Villacampa Estiarte, todas las formas de violencia contra las mujeres deben abordarse integralmente, no sólo con persecución penal, sino también mediante prevención y atención a las víctimas (Villacampa Estiarte, 2023: 21-24).

El Ministerio Fiscal apoyó parcialmente las tesis del Parlamento catalán, señalando que la ley impugnada tenía naturaleza eminentemente social y preventiva. Finalmente, el Tribunal Constitucional declaró constitucionales la mayoría de los preceptos impugnados, salvo el artículo 16 (relativo a los partidos políticos), que fue anulado por afectar a la estructura de derechos de participación y organización política regulada por ley orgánica (FJ 5 C).

III. Marco constitucional aplicable y criterios competenciales utilizados por el Tribunal

El marco constitucional que rige la resolución se centra en la tensión entre el principio de igualdad, la reserva de ley orgánica y el reparto de competencias. En este sentido, la Corte Constitucional parte analizando los artículos 9.2 y 14 CE, que configuran el mandato de los poderes públicos para garantizar la igualdad real y efectiva y prohíben toda la discriminación por razón de sexo. La ley catalana se vincula materialmente a este mandato de acción positiva. No obstante, el Tribunal recuerda en su Fundamento Jurídico 2º que el principio de igualdad no puede erigirse en un título competencial autónomo que desplace las competencias exclusivas del Estado, debiendo siempre analizar tanto el

contenido del precepto controvertido, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto.

Para sustentar metodológicamente ese planteamiento conviene traer a colación la doctrina sobre interpretación constitucional que subraya la exigencia de un examen material de la norma y la preferencia por el criterio de finalidad/efectos al resolver conflictos competenciales. En la obra *Interpretación de la Constitución y ordenamiento jurídico*, Balaguer Callejón desarrolla el método hermenéutico que utiliza el Tribunal, afirmando que la delimitación de competencias debe atender al contenido substancial y a la finalidad normativa, atendiendo a la protección de principios constitucionales como la seguridad jurídica (Balaguer Callejón, 2022).

Asimismo, conviene incorporar la perspectiva de la transversalidad de las políticas de igualdad. Araceli Mangas Martín expone que la política de igualdad opera como un título competencial que impregna múltiples sectores (sanidad, educación, servicios sociales...), lo que justifica la actuación normativa autonómica dentro de su ámbito competencial siempre que no altere el núcleo de materias reservadas al Estado (Mangas Martín, 2007: 39). Este enfoque de la igualdad como política transversal está citado y utilizado en el propio debate de la STC 44/2024.

El artículo 81.1 CE establece que el desarrollo de los derechos fundamentales (DDFF) y las libertades públicas se reserva a la ley orgánica, lo que incluye según la doctrina del propio TC toda norma que afecte directamente al contenido esencial de dichos derechos o que regule su régimen de garantías (STC 184/2012, FJ 9). Por otro lado, el artículo 149.1 CE fija las competencias exclusivas del Estado, de las cuales resultan relevantes la 1ª (condiciones básicas de igualdad), la 6ª (legislación penal) y la 8ª (ordenación de los registros públicos).

Con anterioridad, el Tribunal ya había analizado el encuadramiento competencial dispuesto, en el que la finalidad y los efectos de la norma son determinantes. Por ejemplo, en la STC 100/2020, la delimitación de las competencias no se hace atendiendo al nomen iuris de las disposiciones, sino a su finalidad y efectos (STC 100/2020, FJ 3). En coherencia, la STC 44/2024 analiza si los preceptos impugnados alteran realmente los efectos jurídicos de las materias reservadas o si se limitan a desplegar políticas de acción positiva, argumentando finalmente a favor de esta última posición.

Desde una perspectiva doctrinal, el marco constitucional aplicable a la igualdad de género se concibe como un sistema de potestades concurrentes, donde el Estado fija las bases y las comunidades desarrollan medidas de ejecución o complementarias. En palabras de Alicia González Alonso (2024, 242), el Estado de las autonomías no se articula sobre competencias exclusivas, sino sobre competencias de cooperación y coordinación “debido a su carácter intersectorial y transversal”. Este planteamiento, idéntico al adoptado en la interpretación constitucional, legitima la intervención autonómica en políticas de género sin quebrar la unidad del ordenamiento penal o civil.

IV. Doctrina sobre el reparto competencial

El reparto competencial en materia de igualdad y violencia machista ha sido uno de los terrenos más controvertidos del constitucionalismo autonómico. La STC 44/2024 reafirma la doctrina de la concurrencia funcional de potestades, según la cual el hecho de que

una norma autonómica incida sobre una materia estatal no implica por sí mismo invasión competencial, siempre que su finalidad y efectos se sitúen en otro plano normativo. En este sentido, el Pleno recuerda que la coincidencia material de una norma autonómica con un título competencial estatal no determina automáticamente su inconstitucionalidad, si la regulación autonómica persigue fines distintos y no interfiere en el núcleo de la competencia estatal (FJ 4 C).

González Alonso dedica un bloque de su estudio a explicar que la STC 44/2024 sitúa la cuestión en el plano de la finalidad normativa y de la protección asistencial, privilegiando la interpretación conforme que permita al legislador autonómico desplegar medidas de prevención y reparación siempre que no introduzcan efectos punitivos ni constitutivo (González Alonso, 2024: 244-249).

Esta doctrina, que se había consolidado en resoluciones anteriores como la STC 85/2018, se inspira en la idea de cooperación institucional entre el Estado y las comunidades. El órgano de garantías adopta este enfoque en el fallo de análisis para subrayar que las competencias autonómicas en políticas de género tienen una naturaleza intersectorial, lo que les permite desplegarse en ámbitos educativos, sanitarios o sociales sin menoscabar el monopolio estatal sobre la legislación penal o registral.

Además, la sentencia reconoce que las políticas de igualdad y violencia machista se encuadran dentro de los principios rectores de la política social y económica (capítulo III del título I CE), cuya ejecución corresponde en buena medida a las CCAA. La finalidad de la Ley 17/2020 es, según el Tribunal, mejorar la atención integral a las víctimas y reforzar la prevención mediante la definición de nuevos supuestos de violencia y de sujetos protegidos (FJ 5). Al no alterar la legislación penal ni los efectos registrales, el legislador autonómico actúa dentro de su ámbito propio de políticas públicas.

De este modo, la doctrina sobre el reparto competencial que emana de la STC 44/2024 articula un modelo cooperativo en el que el Estado conserva las potestades normativas básicas y las comunidades ejercen una capacidad de desarrollo complementario. El equilibrio entre unidad y pluralidad, entre legislación básica y desarrollo autonómico, se configura así como un elemento estructural del Estado autonómico contemporáneo.

V. Materia penal y reserva de ley orgánica

La materia penal constituye uno de los núcleos duros de la reserva de ley orgánica y una frontera competencial infranqueable para las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA). En la STC 44/2024, los magistrados reiteran que la legislación penal es competencia exclusiva del Estado, conforme al artículo 149.1.6ª, y que sólo mediante ley orgánica puede regularse o modificarse el régimen de delitos y penas, de acuerdo con el artículo 81.1 CE. Esta doctrina se consolidó ya en pronunciamientos anteriores, como la STC 184/2012, donde el Tribunal declaró que la reserva de ley orgánica garantiza que las decisiones más sensibles para los DDFF se adopten con un procedimiento legislativo reforzado (STC 184/2012 FJ 9).

La argumentación técnica sobre por qué una definición normativa puede afectar a la tipicidad penal está bien documentada en los informes y en la doctrina especializada. El Informe del CGPJ sobre el anteproyecto de Ley Orgánica de garantía integral de la libertad

sexual (25-II-2021) advierte que la cuestión problemática que plantea el consentimiento no es tanto su definición conceptual como su repercusión probatoria y tipificadora; una definición legal cerrada podría constituir un elemento típico con consecuencias probatorias relevantes (CGPJ, 2021). Esa advertencia institucional fue tomada en cuenta en el razonamiento del Alto Tribunal, que distingue entre definiciones con efecto administrativo/educativo y definiciones con eficacia típica.

La Ley catalana 17/2020, en sus artículos impugnados, introduce conceptos que rozan la frontera entre lo asistencial y lo penal. El artículo 2 configura el consentimiento sexual como “la manifestación libre de la voluntad de la persona de participar en las relaciones sexuales” (BOE, Ley 17/2020). Si bien el contenido se asemeja a la noción penal de consentimiento introducida por la Ley Orgánica 10/2022, de garantía integral de la libertad sexual, el Tribunal observa que la norma autonómica no tipifica conductas ni fija consecuencias jurídicas de carácter sancionador, sino que establece un marco de referencia para la actuación administrativa y educativa (FJ 5). Es decir, el precepto se interpreta como una cláusula programática, orientada a la sensibilización y a la formación, sin alcance penal.

La misma conclusión alcanza el órgano de garantías respecto a la enumeración de nuevas formas de violencia machista (como la vicaria, digital u obstétrica). La sentencia subraya que estas expresiones no suponen la creación de nuevos tipos penales, sino la descripción de situaciones relevantes para la intervención de los servicios públicos de atención y protección (FJ 3 C). Con ello, el Tribunal establece un criterio esencial: la descripción de conductas en una norma autonómica no constituye invasión competencial si no conlleva consecuencias jurídico-penales ni altera el contenido de los tipos ya definidos en la legislación estatal.

El Abogado del Estado y los diputados recurrentes habían sostenido que el reconocimiento de las mujeres trans como víctimas potenciales podía incidir en la tipificación penal de la violencia de género, pues el artículo 153.1 del Código Penal se refiere expresamente a “quien cause a una mujer menoscabo físico o psíquico” en el marco de una relación de pareja o ex pareja. Sin embargo, el Tribunal descarta esa objeción porque la norma autonómica no modifica el ámbito de aplicación de los tipos penales, sino que amplía la cobertura de los servicios de protección y atención social. El razonamiento sigue el criterio establecido en la STC 85/2018, según el cual la competencia penal estatal no impide la existencia de normas autonómicas complementarias destinadas a la prevención o reparación del daño, siempre que no se atribuyan efectos sancionadores o definitorios de delito (STC 85/2018, FJ 3).

La sentencia, no obstante, declara inconstitucional el artículo 16 de la Ley 17/2020, que imponía a los partidos políticos la obligación de elaborar protocolos internos y mecanismos de prevención frente a la violencia machista. Según la Corte, esta disposición incide en el régimen jurídico de los partidos políticos, materia que afecta al derecho de asociación y a la libertad de organización reconocidos en el artículo 6 CE y en la Ley Orgánica 6/2002. Por tanto, al implicar “una modificación sustantiva del marco jurídico de funcionamiento de los partidos”, la norma debía haberse aprobado mediante ley orgánica (FJ 5 C). Este razonamiento coincide con la doctrina de la STC 133/2006, en la que el Tribunal había declarado que toda regulación que afecte al núcleo estructural del derecho de asociación política pertenece a la reserva de ley orgánica.

Desde la perspectiva doctrinal, este razonamiento refuerza la tesis clásica de la reserva de ley orgánica como garantía institucional, entendida como un mecanismo que asegura la unidad y coherencia de las normas básicas del sistema de derechos. Los magistrados, en consecuencia, combina una lectura flexible de las competencias autonómicas en materia de políticas públicas con una aplicación rigurosa del principio de reserva orgánica cuando se trata de estructuras constitucionales o tipificaciones penales, delimitando un criterio interpretativo claro: las CCAA pueden definir políticas, conceptos operativos y programas de actuación para prevenir y atender la violencia de género, incluso introduciendo terminología propia o categorías conceptuales nuevas, siempre que esas definiciones no supongan la creación o modificación de tipos penales ni afecten a DDFF cuyo desarrollo está reservado a ley orgánica.

VI. Ordenación de registros públicos

La cuestión relativa al Registro Civil constituye otro de los ejes fundamentales de la Sentencia. El TC parte del artículo 149.1.8ª CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre “legislación civil, sin perjuicio de las conservadas, modificación de las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos”. Esta competencia ha sido interpretada de forma constante como comprensiva de la ordenación y gestión del Registro Civil, incluyendo los requisitos y efectos jurídicos de las inscripciones de nacimiento, filiación o sexo (STC 99/2019, FJ 5).

En el caso de la Ley 17/2020, los diputados recurrentes alegaron que la inclusión de las mujeres trans como posibles víctimas de violencia machista vulneraba esa competencia estatal, pues introducía una categoría subjetiva, “mujeres transgénero”, que podría producir efectos registrales al desvincular el concepto jurídico de sexo del dato registral. El Tribunal, sin embargo, rechaza esta interpretación, afirmando que el reconocimiento de las mujeres trans como destinatarias de políticas públicas de prevención y atención no modifica la regulación del sexo como dato registral ni altera sus efectos jurídicos (FJ 4 C).

La sentencia distingue con precisión entre el ámbito registral-constitutivo, que pertenece al Estado, y el ámbito asistencial o administrativo, que corresponde a las CCAA. La legislación estatal, concretamente la Ley 4/2023, de 28 de febrero, regula la rectificación registral del sexo y define los efectos jurídicos derivados de esa inscripción (BOE, Ley 4/2023). En cambio, la norma autonómica se limita a reconocer la identidad de las mujeres trans a efectos de acceso a servicios de protección y atención, sin incidir en los registros. Este razonamiento se alinea con el principio de efectividad de los DDFF, que exige interpretar las normas de modo que no se obstaculice la protección de las personas vulnerables.

El fallo menciona expresamente que la orientación material de la ley catalana es garantizar que ninguna mujer, sea cual sea su identidad de género, quede fuera de los dispositivos de protección frente a la violencia machista (FJ 4). Este enfoque es coherente con el Convenio de Estambul, cuyo artículo 4.3 ordena que las medidas de protección se apliquen “sin discriminación alguna, en particular por motivos de identidad de género” (Consejo de Europa, 2011: art. 4.3). A su vez, la CEDAW recuerda que los Estados deben garantizar que las medidas contra la violencia “incluyan a todas las mujeres”, independientemente de su identidad o expresión de género (CEDAW, 2017: párr. 26).

VII. Interpretación conforme y votos particulares

La Sentencia 44/2024 no fue adoptado por unanimidad. En ella formularon votos parti-

culares los magistrados María Luisa Balaguer Callejón y Enrique Arnaldo Alcubilla, que, aunque comparten el sentido general del fallo, discrepan de su técnica decisora. Los magistrados consideran que el dictamen debió aplicar la herramienta de la interpretación conforme con la Constitución, especialmente respecto de los artículos 1 a 3 de la Ley catalana 17/2020, con el fin de eliminar posibles equívocos y dotar de mayor seguridad jurídica al texto autonómico.

El voto particular subraya que la resolución opta por declarar constitucionales sin matices los preceptos relativos a la definición del sujeto protegido y del consentimiento sexual, pese a que la literalidad de algunos pasajes de la Ley 17/2020 podrían inducir a confusión en su proyección sobre al ámbito penal. En palabras de los magistrados disidentes, “hubiera sido más prudente que el Tribunal precisara que los artículos 1 a 3 son constitucionales en la medida en que su aplicación se entienda limitada al ámbito administrativo, asistencial y preventivo de las políticas públicas autonómicas”.

Su razonamiento parte de la idea de que la interpretación conforme (prevista por la doctrina constitucional desde la STC 11/1981) permite mantener la validez de una norma evitando la nulidad total, siempre que sea posible entenderla de un modo compatible con la Constitución. Balaguer y Arnaldo sostienen que el órgano constitucional debió haber acudido expresamente a esta técnica, pues de ese modo habría despejado las dudas sobre una eventual proyección penal o registral de los preceptos autonómicos. Tal y como afirman, la lectura conforme habría permitido salvar la validez de la norma sin generar incertidumbre sobre su alcance ni sobre los efectos prácticos en materias reservadas al Estado.

En este sentido, recuerdan que el artículo 1 de la Ley 17/2020 amplía el concepto de mujer protegida a “mujeres, niñas y adolescentes transgénero”, lo cual podría entenderse como una redefinición del sujeto pasivo de la violencia de género en el ámbito penal. Para evitar esta posible confusión, proponen que el fallo expresase que “la condición de víctima protegida por la ley autonómica no altera el concepto de mujer que utiliza el Código Penal ni modifica los efectos jurídicos de la mención registral del sexo”.

La magistrada Balaguer Callejón, en su voto particular concurrente, añade que el Tribunal debió hacer un esfuerzo por ofrecer una interpretación “garantista e integradora” del texto, que reconozca la legitimidad de las políticas públicas autonómicas sin poner en riesgo la seguridad jurídica. Afirma que la técnica de adecuación constitucional no es una concesión retórica, sino una exigencia derivada de la función de cierre constitucional del Alto Tribunal, que ha de ofrecer al legislador y a los operadores jurídicos la orientación necesaria para evitar dudas sobre la aplicación práctica de las normas.

En cambio, la mayoría del Tribunal prefirió no introducir interpretaciones condicionadas y limitarse a la declaración de constitucionalidad lisa y llana de los preceptos. Este enfoque se explica, según el propio texto del fallo, por la voluntad de respetar el margen de configuración autonómico en materias de política social y de igualdad (FJ 3 B). La mayoría estimó que la Ley 17/2020 no contenía ambigüedades suficientes para justificar una interpretación conforme y que sus efectos jurídicos eran claramente administrativos y no penales.

VIII. Conclusiones

La STC 44/2024 representa un hito relevante dentro de la jurisprudencia constitucional española en materia de igualdad, violencia machista y reparto competencial. A través de ella, el Tribunal Constitucional consolida una doctrina de cooperación y complementariedad entre el Estado y las Comunidades Autónomas, reafirmando que la mera coincidencia material entre una norma autonómica y un ámbito competencial estatal no implica, por sí sola, invasión competencial. Lo decisivo es la finalidad y los efectos reales de la norma.

El fallo marca además una línea interpretativa clara: las comunidades autónomas pueden definir políticas y conceptos operativo en materia de igualdad y prevención de la violencia, siempre que no modifiquen el contenido de los tipos penales ni afecten a derechos reservados a ley orgánica. Esta delimitación flexible pero rigurosa refuerza el carácter transversal y dinámico de las políticas públicas de igualdad, permitiendo su desarrollo sin romper la unidad del marco legal estatal.

En una valoración más sustantiva, la sentencia acierta al reforzar un modelo cooperativo que permite a las comunidades autónomas diseñar políticas de igualdad más completas y sensibles a realidades sociales diversas. Sin embargo, la decisión también deja entrever ciertos límites que pueden generar incertidumbres futuras: la renuncia expresa a una interpretación conforme evita conflictos inmediatos, pero no resuelve del todo las posibles fricciones que puedan surgir cuando los conceptos autonómicos (por ejemplo, los relacionados con consentimiento o nuevas formas de violencia) aterricen en ámbitos asistenciales estrechamente conectados con políticas sanitarias, protocolos de actuación o derivaciones clínicas. El Alto Tribunal protege el espacio autonómico, pero lo hace a costa de dejar abierta una zona gris que, en contextos de intervención sanitaria, requiere especial claridad.

Desde la perspectiva del derecho a la salud, el fallo tiene implicaciones relevantes. La ampliación del sujeto protegido y el reconocimiento de nuevas manifestaciones de violencia machista permitirán, si las comunidades autónomas despliegan bien sus competencias, una respuesta más integral y accesible en los servicios de salud, donde la detección y atención temprana sigue siendo un reto estructural. Como señala Alicia Ely Yamin, aplicar un enfoque basado en derechos exige afrontar las causas estructurales, no solo remedios técnicos a corto plazo (Ely Yamin, 2013). No obstante, la sentencia también invita a reflexionar sobre la necesidad de reforzar la coordinación entre normas estatales y autonómicas para evitar que la diversidad de categorías conceptuales termine generando desigualdades territoriales en la atención sanitaria a víctimas. En definitiva, el fallo avanza en la buena dirección al consolidar un marco abierto y cooperativo, pero exige al legislador y a las administraciones un esfuerzo adicional para que la ampliación competencial se traduzca en mejoras reales en la salud, seguridad y bienestar de las mujeres.

Referencias bibliográficas

- Balaguer Callejón, M. L. (2022). *Interpretación de la Constitución y ordenamiento jurídico*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/

abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2022-252

- Constitución Española. (1978). Boletín Oficial del Estado, 311, de 29 de diciembre de 1978. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>
- Consejo de Europa. (2011). *Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*. <https://rm.coe.int/1680462543>
- Consejo General del Poder Judicial. (2021). *Informe del CGPJ sobre el anteproyecto de Ley Orgánica de garantía integral de la libertad sexual*. Acuerdo adoptado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, de 25 de febrero de 2021.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. (1979). Ratificado por España el 16 de diciembre de 1983. Boletín Oficial del Estado, 69, de 21 de marzo de 1984. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1984-6749>
- González Alonso, A. (2024). Violencia de género y solapamientos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. <https://doi.org/10.57645/20.8080.01.21>
- Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI. Boletín Oficial del Estado, 51, de 1 de marzo de 2023. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-5366>
- Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista. Boletín Oficial del Estado, 131, de 30 de mayo de 2008. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2008-9294>
- Ley 17/2020, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 5/2008, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista. Boletín Oficial del Estado, 11, de 13 de enero de 2021. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-464>
- Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. Boletín Oficial del Estado, 154, de 28 de junio de 2002. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-12756>
- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Boletín Oficial del Estado, 172, de 20 de julio de 2006. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13087>
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Boletín Oficial del Estado, 281, de 24 de noviembre de 1995. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>
- Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual. Boletín Oficial del Estado, 215, de 7 de septiembre de 2022. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-14630>
- Mangas Martín, A. (2007). *Cincuenta años de Igualdad de Trato entre Mujeres y Hombres en la Unión Europea: Balance*.
- Naciones Unidas. (2017). *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11405.pdf>
- Sentencia del Tribunal Constitucional 133/2006, de 27 de abril. Boletín Oficial del Estado, 125, de 26 de mayo de 2006.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 184/2012, de 17 de octubre. Boletín Oficial del Estado, 274, de 14 de noviembre de 2012. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-14059>
- Sentencia del Tribunal Constitucional 85/2018, de 19 de julio. Boletín Oficial del Estado, 199, de 17 de agosto de 2018. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-11698>
- Sentencia del Tribunal Constitucional 99/2019, de 18 de julio. Boletín Oficial del Estado, 192, de 12 de agosto de 2019. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-11911>
- Sentencia del Tribunal Constitucional 100/2020, de 22 de julio. Boletín Oficial del Es-

tado, 220, de 15 de agosto de 2020. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-9788

- Sentencia del Tribunal Constitucional 44/2024, de 12 de marzo. Boletín Oficial del Estado, 99, de 23 de abril de 2024. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-8187>

Ely Yamin, A. (2013). *From ideals to tools: applying human rights to maternal health*. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/24223525/>

- Villacampa Estiarte, C. (2023). La violencia contra las mujeres por honor y su tratamiento jurídico en España. <https://doi.org/10.15304/epc.43.9016>

- Maqueda Abreu, M.L. (2006). *La violencia de género: entre el concepto jurídico y la realidad social*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1433708>