|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 445/2023 |
| Fecha | de 27 de septiembre de 2023 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Cándido Conde-Pumpido Tourón, doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno y doña Laura Díez Bueso. |
| Núm. de registro | 3133-2023 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 3133-2023 |
| Fallo | Mantener la suspensión de la disposición adicional segunda de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2023, de 15 de febrero, de creación de la Agencia Madrileña para el Apoyo a las Personas Adultas con Discapacidad. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el registro de este Tribunal Constitucional el día 11 de mayo de 2023, el abogado del Estado interpuso recurso de inconstitucionalidad en nombre del presidente del Gobierno contra la disposición adicional segunda de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2023, de 15 de febrero, de creación de la Agencia Madrileña para el Apoyo a las Personas Adultas con Discapacidad.

El abogado del Estado invocó el artículo 161.2 CE a fin de que se produjera la suspensión de la aplicación de la disposición impugnada.

2. Por providencia de 6 de junio de 2023 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, así como a la Asamblea de Madrid y al Gobierno de la Comunidad de Madrid, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado por el presidente del Gobierno el artículo 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación del inciso impugnado, desde la fecha de interposición del recurso —11 de mayo de 2023— para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros, lo que se comunicaría a los presidentes de la Asamblea de Madrid y del Gobierno de la Comunidad de Madrid, así como publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.

3. Por escrito presentado en este tribunal el día 12 de junio de 2023, se comunica el acuerdo de la Presidencia del Senado, en ejercicio de la delegación conferida por la mesa de la Diputación Permanente de la Cámara, de dar por personada a la Cámara, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

4. El letrado de la Comunidad de Madrid formuló sus alegaciones por escrito registrado el día 23 de junio de 2023.

5. Por escrito remitido al presidente del Tribunal Constitucional, el presidente de la Asamblea de Madrid comunica el acuerdo de la junta de portavoces de no aprobar la propuesta de elevación al Pleno de la Cámara, en su siguiente sesión plenaria, en orden a personarse y formular alegaciones ante el Tribunal Constitucional en el procedimiento de referencia.

6. Por diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de 14 de julio de 2023, se acordó que, próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el artículo 161.2 de la Constitución desde que se produjo la suspensión de la disposición adicional impugnada, se oyese a las partes personadas para que, en el plazo de cinco días, expusiesen lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

7. El abogado del Estado interesó el mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada por escrito registrado el día 21 de julio de 2023, en el que, resumidamente, expone lo siguiente.

En primer lugar, alude a la doctrina constitucional acerca de este tipo de incidentes señalando que ha de procederse a una ponderación de la gravedad de los perjuicios que ocasionarían las situaciones de hecho que previsiblemente se producirían, en el caso de que se levantara o se mantuviera la suspensión. Expone, seguidamente, el objeto y los motivos de la impugnación.

A continuación, el abogado del Estado se refiere a los perjuicios a terceros particulares. Al respecto, afirma que la disposición adicional impugnada, tal y como ya se mantuvo en la demanda, infringe la exigencia de seguridad jurídica establecida en el artículo 9.3 CE. En concreto, y respecto al mantenimiento de la suspensión, hace referencia al irreparable perjuicio que causa a terceros, concretamente al ciudadano o ciudadana que quisiese ejercitar su derecho a acceder a la prestación de la ayuda a morir ex artículo 1 de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia (LORE). Entiende que una situación en la que está implicada la protección de los derechos constitucionales a la vida y la libertad, se vería dificultada por la indeterminación de los requisitos exigidos: los previstos en el art. 5 LORE, o —además— los indicados en la disposición adicional segunda de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2023, de 15 de febrero.

Aduce el abogado del Estado que la disposición impugnada, careciendo de competencia para ello, perjudica gravemente el régimen de aplicación en situaciones que, por afectar al derecho a la vida, resultan especialmente difíciles y requieren de un régimen claro y seguro en su regulación, sin que resulte posible que el legislador autonómico regule dichas situaciones de especial urgencia y trascendencia para la vida estableciendo requisitos genéricos e imprecisos vinculados a la intervención judicial. Altera la seguridad jurídica en ámbitos especialmente relacionados con el contenido esencial del derecho fundamental a la vida o la integridad física [cita al respecto la STC 19/2023, de 22 de marzo, FJ 6 C)].

Acompaña un informe de la Secretaría de Estado de Sanidad, de 20 de julio de 2023, que reproduce parcialmente, en el que se acreditan los perjuicios de imposible o difícil reparación que pueden producirse a los particulares. En el mismo se afirma que la suspensión de la disposición recurrida ha de mantenerse ya que su aplicación afectaría directa e intensamente a derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, en particular a la dignidad de la persona y el libre desarrollo de su personalidad (art. 10.1 CE), a la integridad personal (art. 15 CE) o al valor de la libertad (art. 1 CE), en el sentido que ha sido recogido y desarrollado en la STC 19/2023. Se expone que, en el supuesto de que la suspensión se alzara, podría negarse inmediatamente el derecho a recibir la prestación de ayuda para morir a las personas sometidas a curatela con funciones representativas por la Agencia Madrileña de Apoyo a Personas Adultas con Discapacidad, cuando estas personas ya habían acreditado inequívocamente en el pasado su voluntad de acceder a dicha prestación en un testamento vital o documento equivalente. Habría que recabar “en todo caso” autorización judicial, aunque existiera testamento vital o documento equivalente previo, alargando los padecimientos y sufrimientos físicos de personas que, en caso de no alzarse la suspensión, sí podrían ejercer de manera inmediata su derecho a morir, sin intervención judicial, como así habían expresado libre e inequívocamente. El levantamiento de la suspensión generaría perjuicios de gran intensidad y gravedad para los derechos y libertades de las personas, mientras que el mantenimiento de esta no genera daño o perjuicio alguno. Se concreta que, si se levantase la suspensión de la disposición, los daños serían efectivos porque cualquier retraso o trámite adicional no previsto en la ley para el ejercicio del derecho a recibir la prestación de ayuda para morir, podrían provocar sufrimientos adicionales en las personas que no tendrían lugar en caso de no alzarse la suspensión. Además, serían de imposible reparación para las personas afectadas porque nada podrá compensar, remediar o reparar el tiempo que transcurra entre el momento en que el derecho puede ser ejercido según la ley estatal y la hipotética autorización judicial cuya obligatoriedad impone la ley autonómica. La satisfacción del derecho a recibir la prestación de ayuda para morir tras la eventual e innecesaria resolución judicial, no podrá reparar el daño generado en los derechos y libertades de la persona por el injustificado retraso en la sustanciación de un trámite cuya constitucionalidad se cuestiona.

Seguidamente, el abogado del Estado se refiere a la afectación al interés general porque produce un bloqueo de la legislación orgánica estatal y concurre fumus boni iuris de la misma.

De una parte, alega que la regulación autonómica produce un bloqueo de la legislación estatal, en concreto, de la Ley Orgánica 3/2021, que la citada STC 19/2023 ha declarado conforme a la Constitución. La ley impugnada contraviene el sistema previsto en dicha norma estatal en su artículo 5, que tiene carácter orgánico y determina los requisitos exigibles para ejercitar el derecho a morir. La comunidad autónoma no puede adicionar otros requisitos no previstos en la normativa orgánica a través de una ley ordinaria.

Aduce que la disposición impugnada bloquea o, al menos, dificulta sustancialmente la aplicación de la ley estatal, al exigir un requisito adicional no previsto en ella e incidir, como se afirma en la sentencia citada sobre la Ley Orgánica 3/2021, en el derecho de ayuda a la muerte, al proyectarse sobre “cualquier actuación que afecte al derecho a la vida”. En suma, el requisito adicional previsto en la ley autonómica impide la correcta aplicación de la ley estatal, en una materia reservada a ley orgánica, y que ha sido declarada conforme a la Constitución.

El abogado del Estado hace referencia, a continuación, a otro de los supuestos en que se puede acordar el mantenimiento de la suspensión excepcionalmente con arreglo a otros criterios o consideraciones, sin entrar a valorar los perjuicios de imposible o difícil reparación que ello generaría: el criterio del fumus boni iuris, que resulta aplicable cuando los preceptos impugnados sobre los que versa el incidente de suspensión contienen previsiones muy similares (una “similitud intensa o coincidencia literal”) con otras normas ya declaradas inconstitucionales y nulas por sentencia del Tribunal Constitucional.

Trasladando esta doctrina al caso, el abogado del Estado alega que hay una clara contradicción entre la ley autonómica y la doctrina de la STC 19/2023 que ha declarado conforme a la Constitución la Ley Orgánica de regulación de la eutanasia. Dicha ley no exige autorización judicial, cuestión debatida en el procedimiento. Concurren en consecuencia los dos requisitos exigidos por la doctrina del Tribunal: por una parte, el fumus boni iuris de la pretensión estatal, que no prevé la exigencia de autorización judicial para la ayuda a morir, y por otra el bloqueo de la competencia estatal.

Adicionalmente se alega que el levantamiento de la suspensión de la ley impugnada produciría un conflicto sobre el orden jurisdiccional de impugnación competente que perjudica gravemente a la persona con discapacidad de hecho que ha solicitado en sus instrucciones previas la ayuda a morir. De levantarse la suspensión, se obligaría al ejercicio de dos acciones procesales, una contra la decisión de la comisión denegatoria de la prestación de la ayuda a morir, en la vía contencioso-administrativa (art. 10 LORE) y otra contra la resolución del juez civil, lo que confirma la incertidumbre jurídica sobre la vía procesal competente. Además, se prolongaría sustancialmente en el tiempo la resolución definitiva en el caso de que las resoluciones judiciales fueran contradictorias.

A su juicio, debe tenerse en cuenta la constitucionalidad del procedimiento previsto en la Ley Orgánica de regulación de la eutanasia y la vía de impugnación contra las decisiones administrativas. Específicamente, señala el abogado del Estado que, conforme a la STC 19/2023, la Ley Orgánica de regulación de la eutanasia establece un sistema de garantías jurisdiccionales tanto frente a la decisión adversa de la comisión a la prestación de la ayuda a morir, como a la decisión favorable a dicha ayuda. Y encauza dicha impugnación a través de la jurisdicción contencioso-administrativa. No prevé, como dispone la ley impugnada, una previa autorización judicial civil. La introducción del requisito impugnado resulta contrario al pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre las garantías jurisdiccionales establecidas, lo que ocasiona un conflicto sobre la competencia jurisdiccional que puede demorar sustancialmente la decisión definitiva de la prestación solicitada por la persona que ha manifestado su derecho a morir con los perjuicios irreparables expuestos.

8. Mediante escrito presentado en el registro del Tribunal el día 27 de julio de 2023, la presidenta del Congreso de los Diputados comunica el acuerdo de la mesa de la Diputación Permanente de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia de la disposición adicional segunda de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2023, de 15 de febrero, de creación de la Agencia Madrileña para el Apoyo a las Personas Adultas con Discapacidad, disposición suspendida en su vigencia y aplicación, como consecuencia de la invocación del artículo 161.2 CE al interponerse el recurso de inconstitucionalidad por el presidente del Gobierno.

La disposición impugnada, bajo la rúbrica “en favor del derecho reconocido de la vida de las personas con discapacidad”, establece que “[e]n todo caso, cuando se pretenda llevar a cabo cualquier actuación que afecte al derecho a la vida de la persona con discapacidad a la que se haya provisto de un apoyo de carácter representativo para el ejercicio de la capacidad jurídica o se determine de manera expresa en la resolución que estableció el apoyo, se tramitará un procedimiento de jurisdicción voluntaria para la solicitud de autorización judicial”.

La impugnación se fundamenta en que la disposición adicional controvertida vulnera las competencias del Estado sobre legislación civil (art. 149.1.8 CE) y legislación procesal (art. 149.1.6 CE), al establecer requisitos civiles y procesales para el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. También se aduce la vulneración de la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE), por regular requisitos adicionales y distintos a los previstos en el artículo 5.2 de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia (LORE), del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), y del artículo 9 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.

2. Procede ahora hacer referencia a la doctrina constitucional sobre la naturaleza de este incidente cautelar y los parámetros a los que debe ajustarse su resolución (por todos, ATC 265/2023, de 23 de mayo, FJ 2):

a) Este incidente tiene autonomía respecto del procedimiento principal, por lo que solo en este último debe dilucidarse la validez o invalidez de las normas recurridas. El mantenimiento o levantamiento de la suspensión acordada previamente por la invocación del artículo 161.2 CE —única cuestión que es objeto de este incidente— constituye una medida procesal cautelar cuya finalidad consiste en asegurar el objeto litigioso, evitando la producción de daños y perjuicios irreparables o de difícil reparación.

b) La naturaleza propia, genuinamente cautelar, que caracteriza a este incidente en el momento de acordar el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión, delimita también el marco jurídico en el que debe desenvolverse. En primer lugar, el mantenimiento de la suspensión acordada cautelarmente tiene un carácter excepcional, pues las leyes gozan de la presunción de constitucionalidad, en cuanto expresión de la voluntad popular, mientras no se constate que han infringido la Constitución (por todos, ATC 277/2009, de 10 de diciembre, FJ 2). En segundo lugar, la decisión sobre el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión debe desvincularse de la decisión sobre la cuestión de fondo, que deberá dirimirse mediante sentencia (por todos, AATC 12/2006, de 17 de enero, FJ 5, y 18/2007, de 18 de enero, FJ 5).

c) Los criterios que ha venido aplicando este tribunal para decidir estos casos son los siguientes: (i) “es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión” (ATC 51/2021, de 22 de abril); (ii) esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. La suspensión solo procede en presencia de perjuicios ciertos y efectivos, por lo que, si estos no concurren, debe atenderse a la presunción de validez de la ley; (iii) el mantenimiento de la suspensión “requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no solo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que es igualmente necesario que demuestre, o al menos, razone consistentemente su procedencia y la imposibilidad o dificultad de su reparación” (por todos, ATC 51/2021, de 22 de abril).

d) No obstante, la doctrina constitucional también ha admitido que el mantenimiento de la suspensión se pueda acordar excepcionalmente con arreglo a otros criterios o consideraciones, sin entrar a valorar los perjuicios de imposible o difícil reparación que ello generaría. Uno de esos criterios excepcionales es el criterio del fumus boni iuris, que resulta aplicable cuando los preceptos impugnados sobre los que versa el incidente de suspensión contienen previsiones muy similares (una “similitud intensa o coincidencia literal”) con otras normas ya declaradas inconstitucionales y nulas por sentencia de este tribunal (así, AATC 78/1987, de 22 de enero, FJ 2; 183/2011, de 14 de diciembre, FJ 4; 182/2015, de 3 de noviembre, FJ 6; 41/2016, de 16 de febrero, FFJJ 2 y 3, y 171/2016, de 6 de octubre, FJ 3). Otro de los supuestos excepcionales es el bloqueo de competencias estatales (AATC 336/2005, de 15 de septiembre, FJ 5; 104/2010, de 28 de julio, FJ 5; 146/2013, de 5 de junio, FJ 4, y 63/2015, de 17 de marzo). Asimismo, en supuestos en los que se suscitan cuestiones de gran relieve constitucional, el Tribunal ha declarado que procede el mantenimiento de la suspensión de determinadas disposiciones (este fue el caso del ATC 156/2013, de 11 de julio, y el de los AATC 182/2015 y 186/2015, de 3 de noviembre).

3. Una vez expuesta nuestra doctrina, procede ahora analizar si debemos levantar o acordar el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados teniendo en cuenta, como hemos afirmado reiteradamente, que la resolución de este incidente está desvinculada de la que en su día adoptemos respecto del debate de fondo, pues solo debemos atender a los perjuicios que según el abogado del Estado se derivarían del levantamiento de la suspensión de la disposición adicional segunda de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2023, de 15 de febrero.

El abogado del Estado hace referencia al irreparable perjuicio que el levantamiento de la suspensión causaría a terceros, concretamente al ciudadano o ciudadana que quisiese ejercitar su derecho a acceder a la prestación de la ayuda a morir ex artículo 1 de la Ley Orgánica 3/2021. No es la primera vez que este tribunal suspende la vigencia de una norma autonómica ante el riesgo de que su aplicación pudiera poner en riesgo la efectividad de los derechos fundamentales de las personas afectadas por esa norma, con el fin de evitar, en una materia como esa, situaciones de confusión y perjuicios de difícil reparación que podrían eventualmente surgir en relación con las medidas adoptadas o situaciones creadas al amparo de la vigencia recobrada de los preceptos (así en el ATC 90/2016, de 26 de abril, FJ 6, y en el ATC 130/2017, de 3 de octubre, FJ 5). En ambas decisiones, la potencial afectación a derechos fundamentales determinó que el Tribunal apreciara la existencia de “perjuicios especialmente acusados en el caso de que se aplicara y en su día mereciera un juicio de inconstitucionalidad y fuera, por tanto, objeto de una declaración de nulidad”.

Esa misma situación de riesgo de afectación a derechos fundamentales concurre aquí, atendiendo al contenido de la disposición impugnada y a la relación que nuestra doctrina ha establecido entre la decisión de poner fin a la propia vida y los derechos fundamentales a la integridad física y moral (art. 15 CE) en conexión con el reconocimiento de los principios de dignidad y libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE) [STC 19/2023, FJ 6 C) e)], sentencia en la que este tribunal ya se pronunció sobre la suficiencia de los requisitos y las garantías para acceder a la prestación regulada en la Ley Orgánica de regulación de la eutanasia.

Por tanto, al igual que en los dos casos citados, es necesario introducir, en la ponderación que debemos realizar, bienes jurídicos de carácter personal, cuya reparabilidad es difícil, lo cual justifica que este tribunal deba atender a su tutela evitando su lesión irremediable.

Consecuentemente, procede reiterar el criterio que ya señalamos en el ATC 90/2016, FJ 6, en el sentido de que “el carácter de las disposiciones impugnadas y los efectos jurídicos de las mismas, aconsejan como más conveniente para los intereses generales una vez ponderados todos los elementos en presencia, mantener la suspensión acordada en su día hasta tanto se resuelva de manera definitiva el problema planteado, pues la inmediata eficacia de algunos de los preceptos inicialmente suspendidos supondría unas consecuencias materiales, que dada su especial trascendencia para […] los derechos fundamentales de las afectados […] no deben producirse en una situación de interinidad. Por tanto, desde el punto de vista del juicio de proporcionalidad inherente a la ponderación sobre la procedencia del mantenimiento de una medida de suspensión acordada al amparo del art. 161.2 CE, ante la existencia de perjuicios irreparables e irreversibles para los intereses públicos y particulares no se puede calificar de excesivo o desproporcionado mantener la suspensión en los términos que posteriormente se exponen”.

Desde esta perspectiva resulta procedente el mantenimiento de la suspensión de la disposición impugnada.

A ello ha de añadirse, aunque no sea un criterio determinante de la decisión que hemos de adoptar, la ausencia de alegaciones en favor del levantamiento de la suspensión de la disposición impugnada, de las partes personadas en este proceso constitucional.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Mantener la suspensión de la disposición adicional segunda de la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2023, de 15 de febrero, de creación de la Agencia Madrileña para el Apoyo a las Personas Adultas con Discapacidad.

Madrid, a veintisiete de septiembre de dos mil veintitrés.