

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE EL PRIMER CUATRIMESTRE DE 2025

Case law of the Constitutional Court in the first four-month period of 2025

HERMINIO LOSADA GONZÁLEZ

Tribunal Constitucional

losada@tribunalconstitucional.es

CARLOS ORTEGA CARBALLO

Tribunal de Constitucional

ortega@tribunalconstitucional.es

LUIS POMED SÁNCHEZ

Tribunal Constitucional

pomed@tribunalconstitucional.es

TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI

Tribunal Constitucional

tquadra@tribunalconstitucional.es

Como citar/Citation

Losada González, H., Ortega Carballo, C.,

Pomed Sánchez, L. y De la Quadra-Salcedo Janini, T. (2025).

Doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 2025.

Revista Española de Derecho Constitucional, 134, 175-239.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.134.07>

SUMARIO

- I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL.
 - II. FUENTES DEL DERECHO. III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO. IV. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS. V. DERECHOS FUNDAMENTALES.
-

I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

En el primer cuatrimestre del año 2025 el Tribunal Constitucional, en sus diferentes composiciones, ha dictado un total de ciento cinco sentencias y treinta y tres autos. En las próximas páginas se dará sucinta cuenta de los aspectos procesalmente más relevantes de estas resoluciones, haciendo especial mención de algunos autos dictados en incidentes de abstención y recusación y reseñando los motivos de especial trascendencia constitucional apreciados en las demandas de amparo que han recibido respuesta definitiva por sentencia en este cuatrimestre. Centraremos, por último, nuestra atención en la parte dispositiva de ese centenar de sentencias dictado en los cuatro primeros meses del año.

1. El Pleno del Tribunal Constitucional ha dictado veintidós de esas ciento cinco sentencias, la Sala primera, treinta y seis, y la Sala Segunda, cuarenta y siete. Noventa y una de las sentencias se han pronunciado en procesos de amparo, doce en procesos de inconstitucionalidad (ocho en recursos de inconstitucionalidad y las cuatro restantes en cuestiones de inconstitucionalidad, una de las cuales —la STC 12/2025, de 15 de enero— en una cuestión interna de inconstitucionalidad planteada por la Sala Segunda del Tribunal), una en conflicto positivo de competencia y otra en una impugnación de disposiciones autonómicas. A diecinueve de las sentencias se han formulado uno o varios votos particulares: once dictadas en procesos de amparo (tres por el Pleno, cuatro por la Sala Primera y otras cuatro por la Sala Segunda), seis en recursos de inconstitucionalidad y dos en cuestiones de inconstitucionalidad (la ya mencionada STC 12/2025, de 15 de enero, y la STC 98/2025, de 28 de abril, dictada por la Sala Segunda en una cuestión de inconstitucionalidad cuyo conocimiento no se había reservado para sí el Pleno en fase de admisión).

Por lo que se refiere a los autos, la inmensa mayoría de ellos —veintitrés— fueron dictados por el Pleno; la Sala Primera y sus secciones dictaron cuatro

(uno la Sala, dos la Sección Primera y otro la Sección Segunda), en tanto que la Sala Segunda dictó cuatro autos, y los dos restantes, la Sección Cuarta. Dos de estos autos inadmitieron a trámite sendos recursos de amparo promovidos en causas penales (AATC 8/2025, de 27 de enero, y 28/2025, de 25 de marzo) y siete inadmitieron otras tantas cuestiones de constitucionalidad. El Pleno del Tribunal dictó tres autos acordando la admisión de sendos recursos de amparo promovidos en procesos contencioso-administrativos de impugnación de reales decretos de promoción de miembros de la carrera fiscal y nombramientos como fiscales de Sala del Tribunal Supremo (AATC 4/2025 y 5/2025, de 14 de enero, y 11/2025, de 28 de enero)¹. Dos autos declararon la terminación anticipada de sendos procesos de amparo (AATC 2/2025, de 13 de enero, por desistimiento de la parte actora², y 7/2025, de 16 de enero, por pérdida

¹ En los AATC 4/2025 y 5/2025 se admitieron a trámite los recursos de amparo promovidos por don Eduardo Esteban Rincón respecto de las dos sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo que estimaron los recursos ordinarios interpuestos por la Asociación de Fiscales y otro miembro de la carrera fiscal respecto del Real Decreto 417/2022, de 31 de mayo, que promovió a don Eduardo Esteban a la categoría de fiscal de Sala y lo nombró fiscal de Sala de la Fiscalía de Menores de la Fiscalía General del Estado. El ATC 11/2025, de 28 de enero, admitió el recurso de amparo promovido por doña Dolores Delgado en relación con la sentencia de la misma sala y tribunal que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente al Real Decreto 807/2022, de 4 de octubre, por el que se promovió a la ahora demandante de amparo a la categoría de fiscal de sala y se la nombraba fiscal de sala de la Fiscalía Togada del Tribunal Supremo. Los dos primeros autos cuentan con un voto particular discrepante suscrito por los magistrados Arnaldo, Espejel y Macías (téngase presente que en la deliberación de estos autos el magistrado señor Tolosa no ha formado parte del Pleno, al haber planteado su abstención, que le ha sido aceptada por el ATC 3/2025, de 14 de enero); al ATC 11/2025 se le ha formulado un voto discrepante que suscriben estos mismos magistrados y los señores Enríquez y Tolosa.

² Como es sabido, de acuerdo con el art. 20.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, aplicable a los procesos constitucionales en virtud de la remisión expresa del art. 80 LOTC, el desistimiento del actor sin oposición de la contraparte no precisa de una resolución jurisdiccional, sino que puede ser aceptado por decreto del letrado de la Administración de Justicia. Sin embargo, el Tribunal Constitucional continúa aceptando los desistimientos mediante resolución jurisdiccional: por providencia cuando el desistimiento del actor tiene lugar antes de la admisión a trámite del recurso, y por auto cuando se formaliza con posterioridad. Habida cuenta de la objetivación de la fase de admisión del recurso de amparo y de la necesidad de que las demandas de amparo revistan especial trascendencia constitucional, parece razonable que la eventual terminación anticipada posterior del proceso por desistimiento de la parte deba ser aceptada por el Tribunal; cuestión distinta es que la ley orgánica, ni en su

sobrevenida de objeto). La Sala Segunda ha dictado tres autos en piezas separadas de suspensión abiertas en procesos de amparo: AATC 9/2025, de 27 de enero, que archivó el incidente por desaparición sobrevenida de su objeto; 18/2025, de 24 de febrero, que acordó la medida cautelar de suspensión instada por la actora en amparo promovido en causa penal, y 21/2025, de 10 de marzo, que mantuvo la suspensión acordada como medida provisionalísima en amparo promovido en proceso militar. Un auto inadmitió la solicitud de ejecución de la STC 124/2024, de 21 de octubre, en causa penal (ATC 33/2025, de 28 de abril), y otro desestimó la petición de aclaración y revisión del ATC 74/2024, de 29 de julio, que había denegado la revisión de una diligencia de ordenación del letrado de la Administración de Justicia (ATC 22/2025, de 11 de marzo). Finalmente, hasta catorce autos (un 42,42 % del total) se han dictado en incidentes de abstención o recusación de alguno de los magistrados que componen el Tribunal Constitucional. A nueve de estos autos se formuló algún voto particular.

Haciendo uso de la facultad que le confiere el art. 86.2 de su ley orgánica, el Tribunal ordenó la inserción en el *Boletín Oficial del Estado* de dos de los autos dictados en el cuatrimestre al que se contrae la presente crónica. Se trata de los autos 8/2025, de 27 de enero, y 28/2025, de 25 de marzo, que inadmiten sendos recursos de amparo promovidos en causas penales³.

2. En materia de abstenciones y recusaciones, conviene centrar nuestra atención en dos autos dictados durante el período temporal que abarca esta crónica: los AATC 15/2025, de 12 de febrero, que acepta una abstención en proceso de amparo, y 12/2025, de 29 de enero, que extiende a otros procesos

regulación directa ni mediante la cláusula de remisión del ya citado art. 80, da cobertura a esta forma de actuar. De hecho, puede afirmarse que estamos ante una carencia de la reforma del recurso de amparo materializada en la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, que no adaptó esta forma de terminación anticipada del proceso a la nueva regulación de los requisitos de admisión del recurso de amparo.

³ El ATC 8/2025, de la Sección Cuarta, inadmite un recurso de amparo promovido respecto de una sentencia que condenó al acusado y luego demandante de amparo por la comisión de dos delitos continuados de prevaricación y cohecho, al apreciar la Sección que la demanda carecía de especial trascendencia constitucional; a este auto formuló un voto particular discrepante el magistrado Arnaldo. El ATC 28/2025, del Pleno, inadmitió un recurso de amparo promovido por quien fuera condenado por un delito de estragos terroristas con fundamento, entre otras pruebas, en una carta manuscrita que se decía vinculada a una declaración obtenida bajo torturas; también en esta ocasión se descartó que la demanda tuviera especial trascendencia constitucional, una valoración de la que discreparon, en voto conjunto, los magistrados Balaguer y Sáez.

de inconstitucionalidad la recusación acordada en el ATC 6/2025, de 15 de enero.

2.1. En el ATC 15/2025, el Pleno del Tribunal acepta la abstención formulada por el presidente Conde-Pumpido y le aparta del conocimiento del recurso de amparo 7433-2023, promovido respecto de las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que estimaron las impugnaciones del Real Decreto 417/2022, de 31 de mayo, por el que se promocionaba a don Eduardo Esteban Rincón a la categoría de fiscal de Sala y se le designaba fiscal de Sala de la Fiscalía de Menores. El señor Esteban Rincón había formulado sendos recursos de amparo, que, como ya se ha indicado, fueron admitidos a trámite por los autos del Pleno 4/2025 y 5/2025, de 14 de enero. Ese mismo día, el Pleno del Tribunal aceptó la abstención del magistrado Tolosa en ambos procesos, al apreciar que concurría en él la causa prevista en el art. 219.13 LOPJ al haber participado, como presidente de la mencionada Sala del Tribunal Supremo, en un asunto relacionado con aquel que es objeto de los recursos de amparo.

Pues bien, como se consigna en el antecedente segundo del ATC 15/2025, una vez admitido a trámite por el Pleno el recurso de amparo núm. 7433-2023, luego de obtener una sentencia estimatoria de sus pretensiones en el proceso contencioso-administrativo previo, propuso la recusación del presidente Conde-Pumpido invocando la causa prevista en el art. 219.12 LOPJ «por “[s]er o haber sido una de las partes subordinado del juez que deba resolver la contienda litigiosa”, al haber tenido como fiscal general del Estado entre los años 2004 y 2011 una relación de jerarquía con quien es parte o se ve afectado por el contenido de la resolución cuestionada en el proceso de amparo referido»: el demandante de amparo. Apenas cuatro días después de la formalización de la recusación, el propio presidente Conde-Pumpido presentó un escrito en el que comunicaba al Pleno su voluntad de abstenerse⁴.

⁴ En lo que ahora estrictamente interesa, en el antecedente cuarto del ATC 15/2025 se indica que, en su escrito, el presidente Conde-Pumpido pone de manifiesto que «el elenco de causas de recusación previstas en el art. 219 LOPJ no acoge todos los supuestos en los que cabe apoyar una duda sobre la imparcialidad judicial. Del contenido y fundamento del derecho a un juez imparcial, de la doctrina constitucional al respecto y de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos cabe deducir la existencia de una “causa supralegal” que permite cuestionar y proponer apartar del conocimiento de una causa a aquel juez sobre el que se pueda mantener, desde el punto de vista de un observador exterior, un temor objetivamente justificado de que mantiene prejuicios o ideas preconcebidas sobre el objeto de enjuiciamiento,

El Auto 15/2025, como ya se ha avanzado, acepta la abstención del magistrado Conde-Pumpido y, consecuentemente, declara la pérdida de objeto de la solicitud de recusación. Ahora bien, el promotor de la recusación había deducido una pretensión sobre la que no se pronuncia expresamente el auto: la anulación del Auto 5/2025 y la consiguiente retroacción de actuaciones para que se pronunciara sobre la admisión del amparo una composición del Tribunal Constitucional de la que no formara parte el presidente Conde-Pumpido. Como quiera que esta pretensión queda sin respuesta, tres de los magistrados integrantes del Pleno (los magistrados Espejel, Arnaldo y Macías) formulan un voto particular que se dice concurrente y que, en rigor, no es tal —pues difícilmente se puede estar de acuerdo con un fallo al que se le reprocha hallarse incurso en incongruencia omisiva—, sino una llamada de atención acerca de la necesidad de un complemento de auto que añada el pronunciamiento omitido en la parte dispositiva de la resolución, acompañada de la pertinente argumentación en la parte expositiva⁵.

Más allá de las incidencias concretas del caso, lo acaecido con la sucesión de autos 5/2025 y 15/2025 apunta a uno de los riesgos que entraña la admisión por el Pleno del Tribunal Constitucional de recursos de amparo. Ni que decir tiene que la falta de previsión expresa al respecto en el art. 50, puntos 2 y 3, LOTC no puede erigirse en obstáculo infranqueable para que el Pleno del Tribunal recabe para sí el conocimiento de la demanda de amparo desde la fase inicial de admisión *ex art.* 10.1.n LOTC. Sin embargo, no deja de ser significativo el dato de que, ni antes ni después de la reforma en profundidad

por tener interés personal en un asunto particular». Y concluye «señalando que no se siente personalmente concernido por los intereses que se ventilan en el recurso de amparo 7433-2023 sometido a la consideración del Tribunal Constitucional, ni mantiene ninguna toma de partido anímica previa sobre el contenido del proceso constitucional en el que se le ha recusado. Sin perjuicio de lo cual, señala que habiendo sido formulada recusación en dicho proceso de amparo, apreciada la ampliación en el año 2003 de la causa recogida en el apartado duodécimo del art. 219 LOPJ, y con el propósito de reforzar la apariencia de imparcialidad del Tribunal Constitucional en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas en defensa de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, es decir, en defensa de la Constitución y los valores que proclama, ha decidido abstenerse en el referido recurso de amparo 7433-2023».

⁵ Ese mismo día 12 de febrero de 2025, el Pleno dictó el ATC 14/2025, por el que se aceptó la abstención del presidente Conde-Pumpido en el recurso de amparo núm. 7432-2023. A este auto no se formuló voto particular alguno, pues no medió la petición de recusación del compareciente en el trámite de alegaciones, de modo que no puede hablarse siquiera de incongruencia omisiva.

del recurso de amparo llevado a cabo por la Ley Orgánica 6/2007, el Pleno del Tribunal hiciera uso de esa facultad.

De hecho, la primera vez que el Pleno del Tribunal acordó la admisión de un recurso de amparo fue en el ATC 134/2017, de 5 de octubre, que, además de la admisión de la demanda promovida por los diputados del grupo parlamentario socialista en el Parlamento de Cataluña, acordó diversas medidas cautelares, entre las que destaca la suspensión de la convocatoria del Pleno que la Cámara autonómica había de celebrar el 9 de octubre de 2017, con objeto de valorar los resultados del referéndum del 1 de octubre y sus efectos «de acuerdo con el artículo 4 de la Ley [denominada] de referéndum de autodeterminación». Desde aquel auto y hasta la fecha, el Pleno ha admitido otras siete demandas de amparo, destacando, por la trascendencia de la medida cautelarísima adoptada, el caso del ATC 177/2022, de 19 de diciembre, que acordó la suspensión de la tramitación parlamentaria de los preceptos que, como resultado de la aceptación de sendas enmiendas a la proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso, modificaban la regulación del procedimiento de designación de nuevos magistrados del Tribunal Constitucional recogida en las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional⁶. En ese mismo año 2022 se dictaron tres autos de admisión de demandas de amparo relacionadas con el proyecto urbanístico Marina Isla de Valdecañas (AATC 150/2022 a 152/2022, de 16 de noviembre⁷). Los tres autos restantes son precisamente los AATC 4/2025, 5/2025 y 11/2025, que admiten sendas demandas de amparo en relación con la fiscalización por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de resoluciones administrativas de promoción de miembros de la carrera fiscal.

Obvio es decir que la valoración de la idoneidad de hacer uso de la facultad del art. 10.1.n LOTC queda en manos exclusivas del propio Pleno del Tribunal Constitucional. Lo que no significa que deban ignorarse los riesgos que respecto del derecho a un proceso con todas las garantías encierra la

⁶ El auto cuenta con tres votos particulares: individualmente expresaron su opinión discrepante los magistrados Xiol y Balaguer, en tanto que los magistrados Conde-Pumpido, Sáez y Montalbán formularon un voto conjunto.

⁷ A cada uno de estos autos se formularon tres votos particulares discrepantes, suscritos dos de ellos por dos magistrados: los magistrados Xiol y Balaguer firmaron uno de los votos, como también hicieron los magistrados Sáez y Montalbán; el magistrado Enríquez formuló su propio voto.

avocación por el Pleno del conocimiento de un concreto recurso de amparo desde la fase liminar, en particular porque el demandante actuará en la confianza de que ese conocimiento se limitará a la sección a la que se haya asignado su demanda y, en su caso, de la sala que pueda pronunciarse sobre una eventual admisión cuando no se alcance la unanimidad en la sección. No parece razonable esperar, e irresponsable aconsejar, una suerte de recusación preventiva de magistrados que no integren ninguna de esas composiciones del órgano jurisdiccional para la eventualidad de que el Pleno avoque para sí la decisión de admisión.

Parece que, en estos casos, difícilmente una hipotética aceptación de la recusación solicitada ya admitido el recurso de amparo puede dar lugar a la revocación de la decisión de admisión y la consiguiente retroacción de actuaciones. Extremando el rigor, tal posibilidad debiera reservarse a aquellos casos en los que el voto del magistrado efectivamente recusado fue determinante de la decisión adoptada. Y aun en tal caso cabe preguntarse si tal eventualidad no debiera reservarse exclusivamente para los supuestos de inadmisión de las demandas de amparo por el Pleno, supuestos en los que se ha generado un gravamen real y efectivo para el actor, quien, con el concurso del Ministerio Fiscal, pudiera hacerlo valer a través del recurso de súplica contra el auto.

2.2. En el ATC 82/2024, de 11 de septiembre, el Pleno del Tribunal aceptó, sin ningún voto particular, la abstención del magistrado Campo en la cuestión de constitucionalidad 6053-2024, planteada por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en relación con el art. 1 de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Pocos días después, en el ATC 91/2024, de 24 de septiembre, el Pleno aceptó la abstención del mismo magistrado en otros diecinueve procesos de constitucionalidad trabados en relación con la misma ley orgánica: dieciséis recursos de constitucionalidad y tres cuestiones de constitucionalidad⁸.

Con anterioridad, hallamos algunos ejemplos de extensión de los efectos de la aceptación de la abstención de algún magistrado. Es el caso, destacadamente, del ATC 18/2021, de 16 de febrero, que extendió la abstención del magistrado Narváez acordada por el ATC 17/2021, de 16 de febrero, dictado en el recurso de amparo 5382-2019, a otros dieciocho procesos de amparo en los que se controvertía la sentencia dictada por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en la causa especial 20907-2017. La extensión se fundó en los propios términos del escrito de abstención, que abarcaba todos los procesos de amparo

⁸ A este auto formularon un voto conjunto los magistrados Arnaldo y Espejel y otro el magistrado Macías.

promovidos en relación con resoluciones, interlocutorias y definitiva, dictadas en esa causa especial⁹.

Frente a estos antecedentes, el tandem formado por los AATC 6/2025, de 15 enero, que acepta una recusación en la cuestión de constitucionalidad planteada por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en relación con la Ley Orgánica de amnistía, y 12/2025, de 29 de enero, que extiende los efectos del primero a veintiún procesos de constitucionalidad de idéntico objeto, presenta algunas novedades dignas de mención. Pero antes de señalarlas resulta oportuno dejar constancia de que estas y otras resoluciones interlocutorias que apartan a algún magistrado del conocimiento de un proceso de constitucionalidad plantean al lector la duda de hasta qué punto pueden extenderse a los procesos de control de normas las causas de abstención y recusación enunciadas en el art. 219 LOPJ. Estas responden al propósito de garantizar la imparcialidad del juzgador respecto de las partes y el objeto del proceso y versan esencialmente sobre elementos fácticos relevantes para la causa. Sin embargo, los procesos de constitucionalidad se resuelven con la formulación de un juicio sobre la validez de normas generales. Añádase a ello que el reconocimiento de la competencia de un jurista precisará insoslayablemente de la emisión de su parecer jurídico, siempre sometido a cualquier otro mejor fundado en derecho, pero que demandará el abandono de una imposible neutralidad en la determinación de la conformidad de las normas generales con el bloque de constitucionalidad¹⁰.

Dicho esto, cumple señalar que el ATC 6/2025 reviste indudable interés, pues representa la primera ocasión en la historia de nuestro Tribunal Constitucional en la que este debe dar respuesta a la recusación de un magistrado

⁹ Con posterioridad, los AATC 93/2021, de 5 de octubre; 98/2021, de 28 de octubre, y 110/2021, de 16 de diciembre, a procesos de amparo iniciados después de que se dictaran los AATC 17/2021 y 18/2021. Los AATC 7/2023, de 24 de enero, y 29/2023 y 30/2023, de 7 de febrero, aceptan la abstención del magistrado Campo en los procesos constitucionales en los que se dictan las resoluciones, extendiendo la aceptación a otros asuntos en los que también se ha formalizado la solicitud de abstención.

¹⁰ Lo que no significa, obviamente, que no puedan existir procesos de constitucionalidad en los que resulte pertinente la abstención de un determinado magistrado por concurrir, por ejemplo, la causa prevista en el núm. 10 del art. 219 LOPJ («tener interés directo o indirecto en el pleito o causa»), como sucediera en el ATC 12/2017, de 31 de enero, que aceptó la abstención del magistrado Xiol en una cuestión de constitucionalidad donde se controvertía la validez de un precepto legal que había sido de aplicación en una resolución administrativa impugnada por ese mismo magistrado en vía contencioso-administrativa.

promovida por el fiscal general del Estado en una cuestión de inconstitucionalidad. Permanece inédita la recusación de magistrados por el Ministerio Fiscal en procesos de amparo.

En esta ocasión, la estimación de la recusación del magistrado Macías se funda en el hecho de que el Pleno del Tribunal considera «acreditada una conexión suficientemente intensa o relevante entre la labor realizada en ejercicio del cargo público desempeñado [vocal del Consejo General del Poder Judicial] y el objeto concreto del proceso sometido a posterior consideración [la Ley Orgánica de amnistía]» (FJ 5.b). Con la expresión «labor realizada», el ATC 6/2025 se refiere a la participación del señor Macías en la elaboración y posterior aprobación por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial del informe que, acerca de la conformidad a derecho de la proposición de ley orgánica de amnistía había solicitado el Senado al amparo de lo previsto en el art. 561.1.9 LOPJ. En efecto, según se consigna en el párrafo final y conclusivo del auto:

[...] resulta inevitable calificar la participación del magistrado señor Macías Castaño en la elaboración y aprobación del informe de legalidad del Consejo General del Poder Judicial de «participa[ción] directa o indirecta [...] en el asunto objeto del pleito o causa» (causa 13 del art. 219 LOPJ); así como concluir que con ocasión de su cargo de vocal del Consejo General del Poder Judicial pudo «tener conocimiento del objeto del litigio y formar criterio en detrimento de la debida imparcialidad» (causa 16 del art. 219 LOPJ). Razones estas que determinan la estimación de las causas de recusación formuladas por el fiscal general del Estado (FJ 5)¹¹.

Por su parte, el ATC 12/2025, de 29 de enero, extiende la recusación aceptada por el ATC 6/2025 a otros veintiún procesos de inconstitucionalidad (dieciséis recursos de inconstitucionalidad y cinco cuestiones de inconstitucionalidad). Varios son los extremos del auto de 29 de enero de 2025 que llaman nuestra atención. En primer lugar, formalmente se dicta en el mismo proceso que el ATC 6/2025: la cuestión de inconstitucionalidad 6053-2024, desde la que se proyectan los efectos de la parte dispositiva del auto de 15 de enero de 2025 a esos otros veintiún procesos de inconstitucionalidad. En segundo término, sorprende el hecho de que entre los procesos en los que se declara la «pérdida sobrevenida de objeto de la recusación del magistrado Macías Castaño» figura la propia cuestión de inconstitucionalidad 6053-2024, donde,

¹¹ El auto cuenta con dos votos particulares discrepantes. El primero de ellos formulado por el magistrado Enríquez, y el segundo, por los magistrados Tolosa, Arnaldo y Espejel.

en rigor, no medió pérdida de objeto, sino estimación de la pretensión. En tercer lugar, sorprende que se extiendan los efectos del ATC 6/2025 incluso a dos cuestiones de inconstitucionalidad, las tramitadas con los números 6754-2024 y 7668-2024, que al momento de dictarse el ATC 12/2025 no habían sido admitidas a trámite al hallarse pendientes de la finalización del trámite de admisión del art. 37.1 LOTC y en las que el fiscal general de Estado —promotor de la recusación acogida en el ATC 6/2025— no había evacuado todavía el trámite de audiencia. La extensión de oficio de los efectos de la recusación acordada en el ATC 6/2025 resulta cuando menos singular, pues ni la Ley Orgánica del Poder Judicial ni la Ley de Enjuiciamiento Civil, de aplicación supletoria *ex art.* 80 LOTC, contemplan esta posibilidad, y porque, en rigor, no era necesaria cuando lo pertinente era resolver, mediante la aplicación de los criterios del propio ATC 6/2025, las recusaciones que se habían formalizado en los diferentes procesos de inconstitucionalidad¹². Hubiera sido deseable que en el ATC 12/2025 se explicaran los motivos por los que se utilizaba este singular cauce procesal y se suplía la diligencia de la parte ya personada en otros procesos de inconstitucionalidad en la formulación de una solicitud de recusación¹³.

3. Como se ha indicado con anterioridad, en el primer cuatrimestre de 2025 se han dictado noventa y una sentencias en procesos de amparo. En los fundamentos jurídicos de once de ellas se hace referencia al cumplimiento del

¹² De hecho, en la parte dispositiva del auto se acuerda el archivo, por pérdida de objeto, de las piezas separadas de recusación abiertas en todos los recursos de inconstitucionalidad a instancias del abogado del Estado y en tres cuestiones de inconstitucionalidad por solicitud del fiscal general del Estado. Era razonable pensar que el propio fiscal general del Estado, en el primer momento procesal hábil —el trámite de alegaciones del art. 37.1 LOTC— instaría el apartamiento del magistrado Macías del conocimiento de las dos cuestiones pendientes de admisión (las tramitadas con los números 6754-2024 y 7668-2024). De no ser así, el único precedente existente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional viene dado por los AATC 26/2007, de 5 de febrero, que estimó la recusación del magistrado Pérez Tremps en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por una fracción parlamentaria respecto del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, y 36/2009, de 5 de febrero, que acepta la abstención de ese mismo magistrado en el recurso de inconstitucionalidad promovido respecto de la misma ley orgánica por el Defensor del pueblo, quien no había recusado al magistrado Pérez Tremps.

¹³ Estas cuestiones procesales afloran en los votos particulares formulados por los magistrados Enríquez y Arnaldo y en el que conjuntamente presentan los magistrados Tolosa y Espejel.

doble requisito de justificación y concurrencia de especial trascendencia constitucional en las correspondientes demandas.

Cuatro de esas sentencias forman parte de la serie «familias monoparentales», y aplican, en lo pertinente, la doctrina sentada en la STC 140/2024, de 6 de noviembre. Concretamente, en el FJ 2 de las SSTC 4/2025, 6/2025, 8/2025 y 10/2025, de 13 de enero, se da respuesta a la excepción, opuesta por el letrado del Instituto Nacional de la Seguridad Social, acerca de la falta de justificación de la especial trascendencia constitucional de la demanda. Coherentemente, en todas estas sentencias se advierte de que la alegación confunde tres conceptos distintos: el óbice formal de la falta de justificación, la falta material del requisito y la inexistencia de vulneración del derecho fundamental invocado, en rigor, ausencia de lesión. Se concluye en todas estas sentencias con la siguiente advertencia: «Lo cierto, en cualquier caso, es que el escrito del representante del INSS no ofrece razón alguna para reconsiderar el juicio positivo sobre la especial trascendencia constitucional que quedó expresado en la providencia de admisión del presente recurso». Parecería, a la vista del pasaje ahora transcrita, que el Tribunal considera que la sentencia es momento procesal oportuno para revisar tanto la justificación como la concurrencia del requisito de la especial trascendencia constitucional. Lo que choca frontalmente con la jurisprudencia constante que se invoca en otra de las once sentencias en cuyos fundamentos jurídicos se examina la especial trascendencia constitucional de la demanda de amparo. En efecto, en la STC 69/2025, de 24 de marzo, FJ 1.c, la Sala Segunda recuerda:

[...] conforme a una jurisprudencia constitucional reiterada, esta exigencia de admisibilidad, que no es de carácter procesal, sino referida al fondo del asunto, es apreciada por el Tribunal en cada caso en el momento de admitir a trámite el recurso de amparo, de acuerdo con lo exigido por el art. 50.1 LOTC, sin que sea susceptible de reconsideración en el momento de la sentencia (SSTC 80/2020, de 15 de julio, FJ 2; 155/2020, de 4 de noviembre, FJ 2; 2/2022, de 24 de enero, FJ 2; 65/2023, de 6 de junio, FJ 2, y 53/2024, de 8 de abril, FJ 2, entre otras muchas).

En similares términos, la STC 100/2025, de 28 de abril, FJ 2.a, dictada por la Sala Segunda.

De manera un tanto sorprendente, en el FJ 2.d de la STC 28/2025, de 10 de febrero, la Sala Primera dispensa un tratamiento distinto a la excepción opuesta de falta de especial trascendencia constitucional según se refiera a su vertiente formal o sustantiva. De suerte que si respecto de esta última la sentencia es tajante al recordar que el momento procedural oportuno para

la apreciación de la concurrencia del requisito es la fase de admisión, en relación con el requisito formal relativo a la exigencia de justificación suficiente por el demandante, la STC 28/2025 se detiene a ofrecer una explicación morosa sobre el cumplimiento de la carga de alegar. No se entiende bien la necesidad de detenerse en este punto habida cuenta de que el Tribunal solo ha podido apreciar la concurrencia de la especial trascendencia constitucional en la medida en que ese requisito sustantivo haya merecido una justificación por parte del actor, cuya suficiencia solo al Tribunal le corresponde valorar en trámite de admisión y ha valorado, en efecto, positivamente, hasta el punto de compartir la apreciación de quien acude ante el Tribunal Constitucional en demanda de protección de sus derechos fundamentales.

En el FJ 2.a de la STC 1/2025, de 13 de enero, el análisis de la especial trascendencia constitucional se hace al hilo de la delimitación del objeto del recurso de amparo. En esta ocasión, el motivo de especial trascendencia constitucional apreciado es el relativo a la oportunidad de aclaración o cambio de la doctrina constitucional —como consecuencia de un proceso de reflexión interna— (supuesto b de los enumerados en la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, relativa a las relaciones entre los derechos al honor [art. 18.1 CE] y a la producción y creación literaria y artística [art. 20.1.b CE]).

Las SSTC 14/2025 y 15/2025, de 27 de enero, dictadas en procesos de amparo parlamentario, son claros ejemplos de la propensión del Tribunal a entablar diálogo con quienes, habiéndose personado en el proceso constitucional al amparo del art. 52.1 LOTC, pretenden revisar en fase de sentencia aquello que solo al propio Tribunal le corresponde apreciar, como es la concurrencia del requisito procedimental de la especial trascendencia constitucional. En estas dos sentencias de la Sala Segunda se da, además, la paradójica circunstancia de que la representación procesal del Parlamento balear no controvierte la causa de especial trascendencia constitucional concretamente apreciada —el asunto trasciende del caso concreto, pues puede tener consecuencias políticas generales (STC 155/2009, FJ 2.g)—, sino otra distinta que ni fue invocada por el actor ni apreciada por el Tribunal en fase de admisión.

La STC 49/2025, de 24 de febrero, dictada por la Sala Segunda, es la tercera ocasión en la que el Tribunal aprecia que el supuesto de especial trascendencia constitucional enunciado en la letra f) del FJ 2 de la STC 155/2009, consistente en la «negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina del Tribunal Constitucional (art. 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; LOPJ)», puede darse en forma de «negativa manifiesta implícita». En los tres casos se trataba de resoluciones judiciales que incumplieron el deber de motivación reforzada cuando está en juego el derecho fundamental a la libertad: las SSTC 132/2022, de 24 de octubre; 78/2024, de 20 de mayo, y 49/2025,

de 24 de febrero, otorgan el amparo respecto de autos que revocaron —sin motivación suficiente y sin ponderar el derecho fundamental a la libertad personal— la suspensión de ejecución de una pena privativa de libertad.

4. En los antecedentes de las noventa y una sentencias dictadas en procesos de amparo se identifican los siguientes motivos de especial trascendencia constitucional que justificaron en su día la admisión de las correspondientes demandas:

- a) Desde el punto de vista estrictamente cuantitativo, destacan los sesenta y un casos —todos ellos integrantes de la serie «familias monoparentales»— en los que la demanda se admitió a trámite porque la vulneración del derecho fundamental invocado provenga de la ley o de otra disposición de carácter general (STC 155/2009, FJ 2.c).
- b) En dieciséis supuestos la demanda planteaba un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo al no existir doctrina del Tribunal Constitucional (STC 155/2009, FJ 2.a)¹⁴.
- c) En otros siete casos el Tribunal entendió que la demanda de amparo brindaba la oportunidad de aclarar o cambiar la doctrina constitucional (STC 155/2009, FJ 2.b).
- d) En cinco supuestos el motivo de la admisión del recurso amparo había sido la posible negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina constitucional *ex art. 5 LOPJ* (STC 155/2009, FJ 2.f).

¹⁴ Este motivo de admisión reviste especial interés, pues permite la creación de nueva doctrina constitucional y se ha apreciado en los casos resueltos por las siguientes sentencias: 3/2025, de 13 de enero (derecho a la libertad personal e inclusión del tiempo de detención policial en el cómputo del plazo máximo inicial de la prisión provisional); 13/2025, de 27 de enero (potestad disciplinaria de los letrados de la Administración de Justicia); 28/2025 (integridad física y moral y hostigamiento padecido por funcionario público), y 31/2025, de 10 de febrero (valoración judicial de pruebas obtenidas por la Administración tributaria en diligencia de entrada y registro domiciliario); 51/2025, de 26 de febrero (delito electoral, formación y constitución de mesas electorales); 53/2025 (facultades de la diputación permanente durante el estado de alarma); 54/2025 (violencia de género y medidas cautelares en divorcio contencioso), y 55/2025, de 10 de marzo (acceso a la jurisdicción en proceso laboral de quien carece de la carta de despido); 62/2025, de 11 de marzo; 87/2025, de 7 de abril, y 101/2025, de 28 de abril (vídeo informativo que vulnera el derecho a la propia imagen de quien no es protagonista de la noticia); 69/2025, de 24 de marzo (acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa de asociaciones), y 105/2025, de 29 de abril (derecho al recurso frente al auto de revisión de condena penal de quien ejerció la acusación particular).

- e) En otros cinco se apreció, al menos *prima facie*, que el caso planteaba una cuestión jurídica que tenía consecuencias políticas generales (STC 155/2009, FJ 2.g).
- f) En el caso resuelto por la STC 41/2025, de 11 de febrero, la admisión se acordó porque la eventual vulneración del derecho fundamental que se denunciaba podía traer causa de una reiterada interpretación jurisprudencial (STC 155/2009, FJ 2.d).

Interesa señalar que en cuatro casos la admisión fue el resultado de la apreciación conjunta de dos motivos de los mencionados en la STC 155/2009, e interesa, especialmente, porque en todos los supuestos la ausencia de doctrina constitucional fue expresamente mencionada. En los casos resueltos por las STC 3/2025, de 13 de enero, y 84/2025, de 7 de abril, las correspondientes providencias de admisión mencionaron los motivos relativos al cambio o aclaración de doctrina, así como la ausencia de doctrina; en el de la STC 41/2025, de 11 de febrero, los motivos concurrentes fueron, de nuevo, la ausencia de doctrina constitucional y la existencia de una reiterada interpretación jurisprudencial de la ley que el Tribunal consideraba contraria al derecho fundamental invocado, y en la STC 52/2025, de 10 de marzo, concurrieron la ya mencionada ausencia de doctrina constitucional y las consecuencias políticas generales.

5. Por lo que a los fallos dictados en los doce procesos de inconstitucionalidad resueltos en el primer cuatrimestre de 2025 se refiere, cabe destacar la inadmisión de una cuestión de inconstitucionalidad por indebida formulación del juicio de aplicabilidad al caso de la norma legal de cuya validez dudaba el órgano judicial promotor de la cuestión (STC 27/2025, de 29 de enero).

Resulta un tanto sorprendente el pronunciamiento de la STC 12/2025, de 15 de enero, en la que el Pleno resuelve la cuestión interna de inconstitucionalidad que había elevado la Sala Segunda en relación con los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial que confieren potestades disciplinarias a los letrados de la Administración de Justicia respecto de abogados y procuradores (arts. 555.1 y 556 LOPJ). El fallo de la STC 12/2025 desestima la cuestión «en los términos del fundamento jurídico 4 b) *in fine*», donde se hace hincapié en «la limitada atribución que el legislador ha hecho a los letrados de la administración de justicia —en una interpretación sistemática de los preceptos cuestionados en el art. 190.3 LOPJ y 186 de la Ley de enjuiciamiento civil— de la facultad de corregir a abogados y procuradores, que exclusivamente puede ejercerse en las actuaciones que se celebren ante él en las dependencias de la oficina judicial». De modo que el fallo de la sentencia no establece por sí mismo la interpretación conforme de los preceptos legales cuestionados que permite

salvar su declaración de inconstitucionalidad, hasta el punto de que la remisión a ese FJ 4.b *in fine* invita a pensar al lector poco avisado en que se trata de una matización de la desestimación de la cuestión interna y no de la razón misma de su desestimación. Más acorde con la ortodoxia procesal asentada en la jurisprudencia constitucional resulta el modo en que se establece, en el propio fallo de la STC 25/2025, de 29 de enero, la interpretación conforme del precepto de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda, que tipifica como infracción grave el incumplimiento de los requisitos de la propuesta obligatoria de alquiler social.

En uso de la facultad que le confiere el art. 39.1 LOTC, el Pleno del Tribunal ha extendido, por conexión o consecuencia, en dos ocasiones los efectos anulatorios de la estimación de los correspondientes recursos de inconstitucionalidad: SSTC 26/2025, de 29 de enero (art. 685.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en cuanto regula la acreditación de la situación de vulnerabilidad económica del deudor en procesos hipotecarios), y 95/2025, de 9 de abril (extensión de la anulación a diferentes preceptos del Decreto Ley 11/2021, de 2 de septiembre, por el que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria y las medidas para el control y gestión de la pandemia de COVID-19 en Canarias).

Cabe destacar que la Sala Segunda ha dictado una sentencia en proceso de inconstitucionalidad, resolviendo la cuestión de inconstitucionalidad respecto de un artículo de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de haciendas locales de Navarra, relativo al impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, cuyo conocimiento el Pleno no se había reservado para sí en el trámite de admisión.

Comienza a parecer noticioso el hecho de que se haya dictado una sentencia resolutoria de un conflicto positivo de competencia (STC 82/2025, de 26 de marzo, parcialmente estimatoria del conflicto planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del sistema de formación profesional). Por otro lado, la STC 43/2025, de 13 de febrero, estimó la impugnación de disposiciones autonómicas formulada por el Gobierno de la nación respecto de un acuerdo del Gobierno de Canarias y una resolución de la Dirección General de Protección a la Infancia y las Familias de la Administración autonómica sobre recepción en el Archipiélago de menores extranjeros migrantes no acompañados.

En setenta y ocho de las noventa y una sentencias dictadas en procesos de amparo el Tribunal estimó el correspondiente recurso; en doce lo desestimó

y en una acordó la inadmisión por presentación extemporánea de la demanda (STC 11/2025, de 13 de enero).

Dentro del elevado número de sentencias estimatorias destacan por derecho propio las integrantes de la serie «familias monoparentales», que, en aplicación de la doctrina sentada en la STC 140/2024, de 6 de noviembre, reconocieron el derecho de las madres biológicas de familias monoparentales, trabajadoras por cuenta ajena, a ampliar su permiso por nacimiento añadiendo aquel que correspondería al otro progenitor, caso de existir: nada menos que sesenta sentencias, es decir, el 76,92 % del total de sentencias estimatorias. Adviértase, no obstante, que no todas esas sentencias coinciden en su fallo estimatorio: en cuarenta y siete de ellas se declara vulnerado el derecho a no padecer discriminación por razón de nacimiento, en tanto que las trece restantes, dictadas en supuestos sustancialmente idénticos y con la misma motivación, aprecian la vulneración del derecho a la igualdad y a no padecer discriminación, sin concretar cuál de las categorías sospechosas enunciadas en el segundo inciso del art. 14 CE está concernida.

Cerraremos este apartado de la crónica de jurisprudencia constitucional del primer cuatrimestre de 2025 con la mención de dos sentencias, dictadas en procesos de amparo, cuyo interés rebasa el ámbito del caso concretamente resuelto en cada una de ellas.

En primer lugar, la Sentencia de la Sala Segunda 69/2025, de 24 de marzo, que otorga el amparo a una asociación que viera inadmitida su impugnación de la autorización ambiental concedida por la Consejería de Medio Ambiente del Gobierno Vasco para la instalación de una planta incineradora. El recurso contencioso-administrativo fue inadmitido por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco al entender el órgano judicial que la asociación actuante carecía de legitimación activa para controvertir el acto administrativo; una interpretación que la STC 69/2025 reputa excesivamente formalista y no acorde con el principio *pro actione*, de plena aplicabilidad cuando, como en el caso, del acceso a la jurisdicción se trata.

Se da la circunstancia de que, en ese mismo proceso contencioso-administrativo, la Sala había planteado en su día una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 3.4 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco, que incorporaba una acción pública en la materia. La cuestión fue admitida a trámite y resuelta por la STC 15/2021, de 28 de enero, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad del precepto legal autonómico por invasión de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE). Trasladado ese pronunciamiento al proceso *a quo*, la Sala acordó, en la resolución ahora anulada por la STC 69/2025, la inadmisión de la demanda.

La argumentación de la STC 69/2025 no merece, en principio, reproche alguno¹⁵. Sin embargo, arroja alguna duda sobre la adecuada realización del juicio de aplicabilidad en la cuestión de constitucionalidad que diera lugar a la STC 15/2021. En aquella ocasión, la Sala promotora de la cuestión sostuvo que la asociación no ostentaba un interés legítimo, debiendo descartarse la posibilidad de que se constituyera en parte actora al amparo del art. 19.1.b de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Ahora, sin embargo, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional otorga el amparo precisamente porque el tribunal *a quo* no valoró adecuadamente que una asociación de defensa ambiental, entre cuyos miembros figuraban algunos vecinos del lugar donde estaba prevista la instalación de la planta incineradora, pudiera ostentar legitimación activa «para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos». El motivo que entonces bastara para entender adecuadamente formulado el juicio de aplicabilidad y relevancia se erige años después en causa del otorgamiento del amparo.

Por otra parte, la STC 105/2025, de 29 de abril, dictada por el Pleno, otorga el amparo, por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso al recurso, a quien, habiéndose constituido en acusación particular en una causa por delito de agresión sexual a una menor, pretendió recurrir en apelación el posterior auto de revisión de condena en aplicación de la modificación del marco penológico operada por la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual. La Sala de lo Civil y lo Penal del Tribunal Superior de Justicia de Galicia inadmitió el recurso al no existir una previsión legal que permita la impugnación de este tipo de autos mediante un recurso devolutivo.

Tratándose de un supuesto de acceso al recurso, llama la atención principalmente que la STC 105/2025 no se atenga a los cánones de la arbitrariedad, manifiesta irrazonabilidad lógica o error patente utilizados de manera

¹⁵ Más allá de la comprensible desazón que provoca en el lector observar cómo una sentencia que parece encaminarse a identificar un contenido esencial subjetivo de los derechos proclamados como principios rectores de la política social y económica, como sería la atribución *ex Constitutione* de una legitimación procesal al amparo del art. 24.1 CE, haciendo de la protección de los valores colectivos —medio ambiente, patrimonio cultural...— un interés legítimo que permite constituirse en parte procesal en todo caso, sin necesidad de invocar otro título. Si bien la STC 69/2025 anima a pensar, en un primer momento, que esa será la senda recorrida, finalmente se limita a la aplicación de la doctrina sintetizada en la STC 252/2000, de 30 de octubre. Bien es cierto que, para adentrarse por ese camino, el asunto debiera haber sido avocado al Pleno para su conocimiento.

constante por la jurisprudencia constitucional, al menos desde la STC 37/1995, de 7 de febrero. En palabras de la muy reciente STC 116/2024, de 23 de septiembre, FJ 3.a, «el control ejercido sobre las decisiones de inadmisión de los recursos por parte de este tribunal “es meramente externo” y debe limitarse a comprobar si, más allá de estar motivadas, “han incurrido en error material patente, en arbitrariedad o en manifiesta irrazonabilidad lógica, evitando toda ponderación acerca de la corrección jurídica de las mismas”». Como quiera que la STC 105/2025 no lo hace así y parece añadir a los tres criterios ya mencionados el de la existencia de un pronunciamiento del Tribunal Supremo que sería vinculante para los tribunales inferiores, surge la duda de si, efectivamente, se está modificando la doctrina constitucional en la materia y en adelante quienes denuncien la vulneración del derecho al recurso podrán fundar su pretensión en la existencia de una resolución de un tribunal superior de la justicia ordinaria que se erigiría en parámetro de constitucionalidad^{16,17}.

II. FUENTES DEL DERECHO

1. Límites constitucionales del decreto ley

En el período que abarca esta crónica, el Tribunal ha ejercido en dos ocasiones su control sobre la potestad del Poder Ejecutivo para dictar un decreto ley, tratándose en ambos de decretos leyes aprobados por Gobiernos autonómicos.

1.1. El pronunciamiento más relevante se contiene en la STC 40/2025 (Pleno), de 11 de febrero, referida a un decreto ley aprobado por el Gobierno andaluz poco antes de decretarse el primer estado de alarma como consecuencia de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, y convalidado por la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía durante ese estado de alarma. Se trata del Decreto Ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía, impugnado por más de cincuenta senadores del grupo parlamentario socialista.

El punto más interesante de la STC 40/2025 es el referido al enjuiciamiento del acuerdo de convalidación del decreto ley por la Diputación

¹⁶ Estas dudas merecen una consideración crítica en el voto particular conjunto formulado por los magistrados Arnaldo y Sáez, como también en los que individualmente suscriben los magistrados Espejel y Macías.

¹⁷ Luis Pomed Sánchez.

Permanente de la Cámara autonómica. Los senadores recurrentes alegaban que solo el Pleno del Parlamento de Andalucía está facultado para convalidar legislación gubernamental de urgencia, a la vista de que no se daba ninguno de los supuestos normativamente previstos para la válida convocatoria de la Diputación Permanente; en consecuencia, el acuerdo controvertido estaría afectado de un vicio de incompetencia contrario al art. 23.2 CE, por lo que solicitaban un pronunciamiento de inconstitucionalidad del acuerdo de convalidación y, derivadamente, la declaración de que el Decreto Ley 2/2020 había quedado derogado (arts. 86.2 CE y 110.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; en adelante, EAAnd).

La STC 40/2025, FJ 3, descarta esta impugnación en atención a las excepcionales circunstancias concurrentes cuando se adopta el acuerdo de convalidación impugnado. Comienza el Tribunal por recordar que el acuerdo de convalidación de un decreto ley es, por sus efectos (conversión en definitiva de una disposición legislativa hasta entonces provisional), un acto con fuerza de ley (art. 27.2.e LOTC) susceptible, en cuanto tal, de ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad, como así lo había reconocido el Tribunal en la STC 16/2021, de 28 de enero, FJ 2.a. Acota a continuación la cuestión para resolver, que no es otra que dilucidar si el acuerdo de convalidación del decreto ley está afectado, como sostienen los recurrentes de un vicio de incompetencia constitucionalmente relevante (art. 23.2 CE), al haber sido adoptado por un órgano (la Diputación Permanente) cuya convocatoria durante el período ordinario de sesiones no estaba específicamente prevista en el Reglamento del Parlamento de Andalucía, pero que fue convocado al efecto para superar las graves interferencias en la actividad parlamentaria derivadas de la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19.

Para dar respuesta a la cuestión planteada, el Tribunal constata que los senadores recurrentes aceptan que la convocatoria de la Diputación Permanente era una solución idónea para adaptar la actividad parlamentaria a las circunstancias de riesgo sanitario que se presentaron en los primeros momentos de la fase más aguda de la pandemia de COVID-19, e incluso admiten que, desde la perspectiva del art. 23.2 CE, ningún problema habría suscitado una reforma del Reglamento parlamentario que hubiera previsto la convocatoria de la Diputación Permanente para situaciones semejantes de grave crisis sanitaria. Su reproche se refiere a que tal reforma no tuvo lugar. El Tribunal constata igualmente que

[...] en marzo de 2020, las circunstancias excepcionales derivadas de la emergencia sanitaria del COVID-19, cuando no condujeron *de facto* o *de iure* a una interrupción pura y simple de la actividad parlamentaria, provocaron tanto en

España como en la mayor parte de los Estados democráticos de nuestro entorno que se arbitraran soluciones diversas, destinadas a hacer compatible la protección de la salud de los diputados y los empleados al servicio de las cámaras representativas (no pocos de ellos contagiados o en situación de riesgo) con el mantenimiento de una mínima actividad parlamentaria. Tal fue el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El Tribunal reconoce sin ambages que «la interpretación que habilitó la convocatoria de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía, en ausencia de base normativa inequívoca» (pues la convocatoria de dicho órgano parlamentario estaba prevista, según el art. 58 del Reglamento de la Cámara, para alguno de estos supuestos: «cuando el Parlamento no esté reunido por vacaciones parlamentarias, cuando haya sido disuelto o haya expirado el mandato parlamentario»), «podría entenderse como un claro recorte del derecho fundamental de participación política de los diputados excluidos que, en lo que aquí interesa, comportaría que decisiones como la enjuiciada estarían incursas en un vicio de incompetencia incompatible con el art. 23.2 CE por repercutir sobre la formación de la voluntad parlamentaria, por el órgano funcional al que corresponde la competencia». Sin embargo, a renglón seguido, la STC 40/2025 descarta esa vulneración del derecho de participación política en el concreto supuesto enjuiciado, pues

[...] en este caso la convocatoria de la Diputación Permanente, acordada unánimemente por la mesa del Parlamento de Andalucía con el apoyo de todos los grupos parlamentarios ante las circunstancias excepcionales concurrentes en los primeros momentos de la pandemia del COVID-19 y vigente durante algo más de un mes, persiguió un efecto prácticamente inverso: conservar un mínimo de participación política y control parlamentario del Ejecutivo ante unas circunstancias del todo extraordinarias que impedían objetivamente mantener incólume la actividad de la Cámara. Tales circunstancias eran, en sustancia: (i) la necesidad de salvaguardar la salud de los diputados y del personal al servicio del Parlamento en un contexto de emergencia sanitaria caracterizado por la gravedad del riesgo para la salud y la propia vida y la incertidumbre en torno a las vías de contagio del COVID-19; (ii) las dificultades de desplazamiento de los diputados y los empleados de la Cámara, derivadas de las restricciones a la circulación impuestas tras la declaración por el Gobierno del estado de alarma mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, con sus modificaciones y sucesivas prórrogas (cuya constitucionalidad fue examinada en la STC 148/2021, de 14 de julio); (iii) la necesidad de que los diputados y el propio Parlamento como institución dieran ejemplo a la ciudadanía, ante la multiplicación de los avisos

de las autoridades para limitar al máximo la circulación y observar la denominada distancia social o interpersonal; y (iv) el aislamiento voluntario de todos los diputados de un grupo parlamentario del Parlamento de Andalucía, tras conocer el positivo en COVID-19 de un dirigente de su partido con el que habían tenido contacto estrecho.

Llegados a este punto, el Tribunal se encuentra con la dificultad de conciliar lo ahora declarado con lo que resolvió en la STC 168/2021, de 5 de octubre, en la que, al enjuiciar el acuerdo de 19 de marzo de 2020 de la Mesa del Congreso de los Diputados que adoptó la decisión de suspender, desde esa fecha, el cómputo de los plazos reglamentarios que afectaban a las iniciativas en tramitación en la citada Cámara (suspensión que se extendió hasta el 13 de abril de 2020), apreció que dicho acuerdo vulneró el derecho de participación política (art. 23.2 CE) de los diputados. La STC 40/2025 entiende que la cuestión planteada en este caso difiere de aquella, pues «en el asunto que nos ocupa está fuera de discusión que ninguno de los grupos de la Cámara andaluza se vio privado, como consecuencia de la convocatoria de la Diputación Permanente, del ejercicio de sus funciones parlamentarias», antes bien, sucede en este caso que «la mesa del Parlamento de Andalucía, con la aquiescencia de todos los grupos, se decantó por una solución que permitía mantener la actividad parlamentaria y al propio tiempo evitar o minimizar el riesgo de contagio por COVID-19 entre los diputados y el personal de la Cámara», de suerte que

[...] la convocatoria de la Diputación Permanente, formada en proporción a la composición del Pleno de la Cámara, fue la respuesta hallada, mediante una interpretación ciertamente extensiva del Reglamento del Parlamento, pero que cohonestaba debidamente el ejercicio de la función parlamentaria de convalidación del Decreto ley dentro del plazo exigido con la participación en el debate de los representantes de todos los grupos y con la plena salvaguarda de la relación mayoría-oposición en la votación subsiguiente.

Reconoce el Tribunal que atribuir a la Diputación Permanente, por una resolución del presidente del Parlamento, la competencia para convalidar decretos leyes fuera de los supuestos específicamente previstos en el Reglamento de la Cámara «no es la respuesta más adecuada desde las exigencias derivadas de la teoría de las fuentes, en cuanto es una norma supletoria y no el propio Reglamento la que lo dispone», pero concluye:

[...] en las extraordinarias circunstancias concurrentes del supuesto que nos ocupa, ni la interpretación analógica llevada a cabo ni el recurso a una norma

supletoria que debería haberse incorporado al Reglamento de la Cámara, convierten en inconstitucional el acuerdo de convalidación del Decreto ley impugnado, tanto más cuanto que la Diputación Permanente tiene en nuestro régimen parlamentario la misión institucional de garantizar la permanencia y continuidad del Parlamento. Tal función garantizadora de la intangibilidad del Parlamento es su razón de ser.

Insiste en este sentido en que la finalidad de la convocatoria de la Diputación Permanente fue «garantizar en lo posible la continuidad de la actividad parlamentaria, en un contexto extraordinario derivado de la emergencia sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19 y teniendo presente lo dispuesto en el ya mencionado art. 110.2 EAAnd, en punto a la necesidad de convalidación expresa de los decretos leyes dictados por el Consejo de Gobierno en el plazo improrrogable de los treinta días subsiguientes a su promulgación», por lo que concluye el Tribunal que «no puede apreciarse, en las concretas circunstancias concurrentes en el presente caso, que la convocatoria de la Diputación Permanente fuera contraria al art. 23.2 CE ni, derivadamente, que el debate de convalidación del Decreto ley 2/2020 esté afectado de un defecto competencial que convierta el acuerdo resultante en inconstitucional»¹⁸.

Cabe señalar que la aplicación de la doctrina sentada en la STC 40/2025, FJ 7, conduce a la desestimación, por SSTC 52/2025 y 53/2025 (Sala Primera), ambas de 10 de marzo, de los recursos de amparo interpuestos por diputados del Parlamento de Andalucía contra las resoluciones de la presidencia de la Cámara que habilitaron y convocaron la Diputación Permanente de aquel durante el primer estado de alarma, con fundamento en la pretendida vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas (art. 23.2 CE).

Volviendo a la STC 40/2025, ha de tenerse en cuenta que los senadores recurrentes impugnaban también el propio Decreto Ley 2/2020, por entender que, globalmente considerado, habría incumplido el presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad (arts. 86.1 CE y 110.1 EAAnd); incumplimiento en que incurrieran en particular varios preceptos concretos de dicho decreto ley. Y, además, determinados preceptos del Decreto Ley 2/2020 habrían incumplido, asimismo, alguno de los límites materiales estatutariamente establecidos, según se razona en el recurso de inconstitucionalidad.

La STC 40/2025, FJ 4, enjuicia y descarta la impugnación dirigida contra el Decreto Ley 2/2020 en su conjunto. El Tribunal recuerda la consolidada

¹⁸ En sus votos particulares a la STC 40/2025, los magistrados Balaguer y Sáez (voto conjunto) y Campo disienten de la decisión de no apreciar la inconstitucionalidad del acuerdo de convalidación del Decreto Ley 2/2020.

doctrina constitucional acerca del presupuesto de la extraordinaria y urgente necesidad que habilita al Gobierno para aprobar estas normas con rango de ley provisionales (art. 86.1 CE), así como la no menos reiterada doctrina sobre el decreto ley autonómico, conforme a la cual, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el estatuto de autonomía correspondiente pueda atribuir al Gobierno de las comunidades autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que el art. 86.1 CE impone al decreto ley estatal, pudiendo el estatuto añadir cautelas o exclusiones adicionales, con el fin de preservar más intensamente la posición del parlamento autonómico.

Aplicando esa doctrina al supuesto del decreto ley enjuiciado, la STC 40/2025, FJ 4, concluye que el Ejutivo autonómico ha justificado suficientemente la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad para aprobar la norma, pues no puede decirse que las razones ofrecidas en la exposición de motivos del Decreto Ley 2/2020 y en el debate de su convalidación «sean irrationales, arbitrarias, apodícticas, imprecisas, rituales, retóricas o estereotipadas, ni que sirvan a cualquier propósito o finalidad», sino que, antes bien, «describen un preocupante panorama de desaceleración económica agravado por el impacto de la pandemia del COVID-19 y la especial vulnerabilidad de la comunidad autónoma, esta última asociada a malos índices de calidad regulatoria y a una tendencia histórica a la destrucción de empresas». Aprecia, asimismo, el Tribunal que existe la necesaria conexión de sentido entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad definida y las medidas adoptadas en el decreto ley para afrontarla, «medidas dirigidas a la liberalización y simplificación administrativa con eliminación de trabas y regulaciones consideradas innecesarias y, derivadamente, a elevar la eficiencia y competitividad del tejido productivo andaluz».

Aborda seguidamente la STC 40/2025, FJ 5, la impugnación dirigida específicamente contra determinados preceptos del Decreto Ley 2/2020 que modifican normas reglamentarias, incumpliendo por ello el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, según los recurrentes.

Para dar respuesta a esta impugnación, el Tribunal trae a colación su doctrina conforme a la cual, si bien nuestro sistema de fuentes no contempla reservas de reglamento, lo cual implica que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario, no obstante, la modificación de normas de rango reglamentario mediante decreto ley requiere una justificación adicional o específica, de suerte que la utilización del decreto ley solamente será constitucionalmente legítima si el ejercicio de la potestad reglamentaria no permite dar la respuesta urgente que requiere la

situación que según el Gobierno es preciso resolver. La proyección de esta doctrina constitucional conduce a la estimación parcial de esta impugnación, en aquellos preceptos en los que el Tribunal aprecia que el Gobierno andaluz no ha justificado la necesidad de acudir al decreto ley para abordar la regulación que en ellos se contiene¹⁹.

La STC 40/2025, FJ 6, aborda finalmente la impugnación que los recurrentes dirigen a dos preceptos del Decreto Ley 2/2020, por vulneración de los límites materiales del decreto ley. Ese escrutinio lleva a apreciar la inconstitucionalidad del precepto que reforma las funciones del Consejo Audiovisual de Andalucía, al constatar que contradice la reserva de ley parlamentaria estatutariamente prevista para la regulación del régimen jurídico de esa entidad (art. 131.3 EAAnd). Por el contrario, el Tribunal descarta que el precepto que reforma la ley audiovisual de Andalucía haya desbordado alguno de los límites materiales del decreto ley (art. 110.1 EAAnd), pues, frente a lo sostenido por los recurrentes, ni regula un derecho estatutariamente reconocido (arts. 34 y 211.2 EAAnd) ni vulnera la reserva de ley parlamentaria en materia de publicidad institucional (art. 209 EAAnd).

1.2. La STC 64/2025 (Pleno), de 13 de marzo, resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra un decreto ley autonómico, el Decreto Ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico. El Tribunal desestima el recurso, promovido por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario popular, por vulneración de los límites constitucionales de los decretos leyes, por invasión competencial y por infracción de la garantía constitucional de la autonomía local, así como por considerar que la manera en la que la norma de urgencia diseña su propio ámbito de aplicación es contraria, respectivamente, al derecho a la tutela judicial efectiva, al principio de igualdad y al principio de seguridad jurídica.

Por lo que ahora nos ocupa, resulta que, tras recordar la consabida doctrina constitucional en relación con el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad para dictar decretos leyes, el Tribunal aprecia que en este caso la justificación ofrecida por el Ejecutivo autonómico del dictado de una norma de urgencia que, en determinados municipios, supedita la posibilidad de destinar viviendas para uso turístico a la previsión expresa en el

¹⁹ En su voto particular concurrente a la STC 40/2025, el magistrado Arnaldo, ponente de la sentencia, postula la conveniencia de rectificar la doctrina constitucional que permite regular mediante decreto ley materias que estaban reguladas previamente por norma reglamentaria.

planeamiento urbanístico y la obtención de licencia previa, limitada en número y vigencia, satisface las exigencias que los arts. 86.1 CE y 64 del Estatuto de Autonomía de Cataluña imponen para hacer uso de la potestad legislativa excepcional del decreto ley.

Ello es así porque se aprecia que

[...] el Ejecutivo autonómico ha ofrecido una justificación explícita y razonada para la aprobación del Decreto ley 3/2023 en términos no genéricos, estereotipados o rituales, sino concretamente referidos al contenido de dicha norma y, además, apoyados en datos concretos. En síntesis, la aprobación urgente de la norma ha sido justificada en la necesidad de atajar sin demora el crecimiento exponencial del número de viviendas destinadas al uso turístico en Cataluña durante los últimos años —y, en particular, durante los meses previos a la aprobación de la norma de urgencia—, circunstancia que, en conjunción con la elevada tasa de crecimiento de la población y del turismo en dicha comunidad autónoma, se traduce en graves externalidades negativas —no discutidas por las partes— en el entorno urbano, concretamente en los ámbitos del acceso a la vivienda y del desarrollo urbano sostenible.

Además, entiende el Tribunal que concurre la necesaria conexión de sentido entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad definida y las medidas adoptadas en el decreto ley para afrontarla, que no deja de existir por el hecho de diferirse la efectiva exigencia de licencia urbanística previa a cinco años de la entrada en vigor del decreto ley (que tuvo lugar el día siguiente a su publicación en el diario oficial de la Generalitat), pues no cabe confundir «la eficacia inmediata de la norma provisional —que es lo exigido por nuestra doctrina para apreciar su conexión de sentido con la situación de urgencia que se pretende afrontar [STC 18/2023, de 21 de marzo, FJ 6 b]— con su ejecución instantánea» (STC 64/2025, FJ 3).

Descarta, asimismo, el Tribunal que la norma de urgencia impugnada haya desbordado los límites materiales del decreto ley por afectar, como sostienen los recurrentes, al derecho de propiedad (art. 33 CE). Tras recordar la conocida doctrina constitucional acerca de la interpretación restrictiva de la prohibición de afectar a los derechos fundamentales de los ciudadanos, así como sobre el régimen constitucional del derecho de propiedad privada (art. 33.1 CE), y sobre el concepto y garantías de la expropiación forzosa y su relación con la garantía del contenido esencial del derecho de propiedad (art. 33.3 CE), el Tribunal entra a examinar la regulación impugnada, para concluir que no supone una regulación directa y con vocación de generalidad del derecho de propiedad sobre la vivienda en el sentido prohibido por el

art. 86.1 CE, pues la exigencia de licencia urbanística para destinar las viviendas al uso turístico en determinados municipios «se limita a precisar las condiciones bajo las cuales será posible un determinado uso —el turístico— en las edificaciones destinadas por el planeamiento para el uso como vivienda», en términos plenamente compatibles con la interpretación que de los límites materiales del art. 86.1 CE viene haciendo la doctrina constitucional. Y la regulación del régimen transitorio de las viviendas que ya venían siendo destinadas al uso turístico «se limita a mitigar temporalmente los términos en que la nueva regulación se aplicará a las viviendas que ya estaban debidamente habilitadas como viviendas de uso turístico a la entrada en vigor del Decreto ley 3/2023, así como a las que se incorporen *ex novo* a su ámbito de aplicación como consecuencia de ulteriores revisiones del mismo». Por otra parte, según el Tribunal, ese régimen transitorio no tiene, frente a lo que sostienen los recurrentes, naturaleza materialmente expropiatoria (STC 64/2025, FJ 4)²⁰.

1.3. La STC 95/2025 (Pleno), de 9 de abril, resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra un decreto ley autonómico, al que se reprocha, entre otros motivos de impugnación, la regulación de un estado de excepción fuera del marco constitucional y la infracción de los límites materiales del decreto ley. Se trata del recurso interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Vox contra el Decreto Ley 11/2021, de 2 de septiembre, del Gobierno de Canarias, por el que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria y las medidas para el control y gestión de la pandemia de COVID-19 en Canarias.

En lo que importa al control de los límites materiales de los decretos leyes, la STC 95/2025, FJ 3, reiterando en lo pertinente la doctrina de la STC 136/2024 (Pleno), de 5 de noviembre, y la STC 141/2024 (Pleno), de 19 de noviembre²¹, aprecia que los preceptos del Decreto Ley 11/2021 a los que se contrae el enjuiciamiento del Tribunal, una vez depurado el objeto del recurso (FJ 2), han vulnerado la prohibición de afectar a los derechos fundamentales garantizados en el título I CE. Ello es así porque dichos preceptos establecen medidas (aislamiento domiciliario, cuarentena, limitación de desplazamientos,

²⁰ A la STC 64/2025 formulan voto particular conjunto los magistrados Arnaldo y Espejel. Su discrepancia radica, fundamentalmente, en que consideran que el decreto ley impugnado no cumple con la exigencia constitucional y estatutaria de responder a una situación de extraordinaria y urgente necesidad y, en consecuencia, carece de presupuesto habilitante.

²¹ Reseñadas ambas sentencias en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 133 (2024), pp. 241-244.

vacunación obligatoria, cribados, limitación de número de personas que pueden reunirse, suspensión de actividades, etc.) que incurren, según los casos, en la afectación, proscrita por el art. 86.1 CE, de alguno de los siguientes derechos fundamentales: a la integridad física (art. 15 CE), a la libertad personal (art. 17.1 CE), a la intimidad personal (art. 18.1 CE), a la libertad de circulación y residencia (art. 19 CE), y a la reunión (art. 21 CE)²².

Afirma así la STC 95/2025, FJ 3.C, que las medidas de aislamiento y cuarentena reguladas en el Decreto Ley 11/2021 «constituyen una afectación del art. 17.1 CE, lo que debe conducir a apreciar la infracción del límite material del art. 86.1 CE» y a la consiguiente declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos que contienen esas medidas.

Declara, asimismo, la STC 95/2025, FJ 3.D, con apoyo en la citada STC 136/2024, FJ 5.3.A, que la vacunación obligatoria es «una medida que afecta con carácter general y sin necesidad de que conlleve riesgos especiales para la salud, al derecho a la integridad personal del art. 15 CE, en su dimensión positiva», y que «la realización de pruebas diagnósticas a personas que presenten síntomas compatibles con la enfermedad y de pruebas diagnósticas de cribado» son medidas que pueden afectar a los derechos a la integridad física (art. 15 CE) y a la intimidad personal (art. 18.1 CE), si bien advierte que, en este caso concreto, «y a diferencia de lo que ocurría en las disposiciones examinadas en las SSTS 136/2024 y 141/2024, el Decreto-ley 11/2021 no contempla ni la vacunación ni la realización de pruebas diagnósticas o de cribado como medidas de carácter obligatorio, sino que todas ellas quedan sujetas a la regulación del consentimiento informado contenida en la Ley 41/2002, de 14 de noviembre», y que el Decreto Ley 11/2021 «parte de la voluntariedad tanto de la vacunación frente a la COVID-19 como del sometimiento a las pruebas diagnósticas y de cribado».

No obstante, el TC constata:

[...] aunque dicha voluntariedad sea la premisa o punto de partida de la regulación, no es menos cierto que [...] se establecen una serie de consecuencias de

²² La consiguiente declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos del Decreto Ley 11/2021 por afectar al contenido de los derechos fundamentales previstos en los arts. 15, 17, 18.1, 19 y 21 CE, vulnerando el límite material del art. 86.1 CE, hace innecesario el examen del motivo de impugnación, planteado de modo subsidiario en el recurso de inconstitucionalidad, referido a la vulneración de la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE), como así señala la STC 95/2025, FJ 3.F. Por otra parte, la STC 95/2025, FJ 4, descarta que el Decreto Ley 11/2021 tenga carácter de ley singular autoaplicativa.

diversa intensidad para el caso de que la persona se niegue a prestar el consentimiento para someterse a la vacunación o a las pruebas antedichas, tales como la imposibilidad de desempeñar el trabajo o actividad que se hubiera condicionado a tales intervenciones sanitarias o la posibilidad de ser objeto de restricciones u obligaciones personalizadas, según los casos.

Se trata de consecuencias que, aun careciendo de naturaleza sancionadora, implican una restricción o limitación a la capacidad de decisión de la persona respecto a la realización de la intervención médica correspondiente, por lo que los preceptos del Decreto Ley 11/2021 que las regulan son «normas limitativas o restrictivas del derecho fundamental a la integridad personal, que inciden sobre un aspecto esencial del mismo como es la libertad del individuo para decidir si consiente o no un tratamiento de inmunización o la realización de una prueba médica», lo que conduce a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de tales preceptos (STC 95/2025, FJ 3.D).

En fin, en cuanto a la afectación del derecho de reunión (art. 21 CE), la STC 95/2025, FJ 3.E, tras recordar que, conforme a la consolidada doctrina constitucional al respecto, no toda aglomeración o confluencia de personas supone una manifestación del ejercicio del derecho de reunión, sino que este derecho viene caracterizado por una «concurrencia concertada en la cual existe un cierto grado de vinculación subjetiva de cada persona interveniente en la reunión con los restantes que participan en la misma», examina las medidas controvertidas del Decreto Ley 11/2021 para concluir que, de todas las impugnadas, únicamente afectan al derecho de reunión, en el sentido prohibido por el art. 86.1 CE, las referidas a «las limitaciones que se imponen, para cada uno de los distintos niveles de alerta, a la permanencia de grupos de personas», limitaciones cuya transgresión es susceptible de sanciones administrativas con arreglo al régimen sancionador al que remite el ya citado art. 18.3 del Decreto Ley 11/2021; en consecuencia, se declaran inconstitucionales y nulos, por infracción de los límites materiales de los decretos leyes, los preceptos del Decreto Ley 11/2021 que establecen esas limitaciones²³.

III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

1. La STC 25/2025, de 29 de enero, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Vox en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña

²³ Herminio Losada González.

1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda.

El Tribunal recuerda que ya ha resuelto en las SSTC 120/2024, de 8 de octubre, y 130/2024, de 22 de octubre, sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la misma ley. La expulsión del ordenamiento jurídico por la STC 120/2024 de parte de los preceptos impugnados determina la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad respecto de estos en la STC 25/2025.

Por otro lado, se impugnan otros preceptos que también fueron objeto de examen en la STC 120/2024 y fueron desestimados ya. Por lo tanto, estas tachas de inconstitucionalidad invocadas son desestimadas en la STC 25/2025 por remisión a la doctrina allí establecida.

La STC 25/2025 procede a continuación a desestimar la impugnación de toda una serie de artículos con base en la infracción del art. 149.1.1 CE, en relación con los arts. 14, 33 y 139 CE, pues señala que la competencia del art. 149.1.1 CE sobre las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales no implica que corresponda al legislador estatal en exclusiva la regulación de la función social o del contenido esencial [sic] del derecho de propiedad. La desestimación se hace por remisión a lo dispuesto en el FJ 3 de la STC 120/2024, donde se señaló que corresponde a quien tiene atribuida la competencia en relación con cada materia que pueda incidir sobre el contenido de la propiedad de establecer las limitaciones y los deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad.

En lo que se refiere al resto de impugnaciones por motivos competenciales, la STC 25/2025 no estima, en primer lugar, la impugnación basada en la pretendida desobediencia a la doctrina constitucional por parte de diversos artículos de la Ley 1/2022.

En efecto, en unos de los motivos de impugnación, los recurrentes denuncian que la Ley 1/2022 incurre en lo que los recurrentes denominan «flagrante desobediencia» a las SSTC 16/2021 y 28/2022, que declararon inconstitucionales preceptos «idénticos» a los que constituyen el objeto del nuevo recurso de inconstitucionalidad.

La STC 25/2025 desestima la impugnación, pues recuerda que la STC 16/2021 declaró inconstitucionales diversos preceptos del Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, y lo hizo «por “afectar” al derecho de propiedad (art. 33 CE) en forma contraria a los arts. 86.1 CE y 64.1 EAC». Por lo tanto, en la STC 16/2021 lo único que afirmó el Tribunal es que la regulación entonces enjuiciada no podía llevarse a cabo a través del instrumento normativo del decreto ley, sin entrar entonces a contestar las quejas de índole competencial o sustantiva que se formularon,

que consideró que habían perdido objeto y no precisaban ya de un pronunciamiento específico del Tribunal (FJ 6).

Por lo que se refiere a la desobediencia a la STC 28/2022, la queja de los recurrentes se circunscribe al art. 12 de la Ley 1/2022, pero dicho precepto fue declarado inconstitucional y nulo por la STC 120/2024, por lo que, una vez expulsado este precepto del ordenamiento jurídico, este motivo de impugnación ha perdido su objeto.

Acto seguido, la STC 25/2025 examina la queja de índole competencial que pervive, concretamente, la que afecta al art. 15.4 de la Ley 4/2016, en redacción dada por el art. 15 de la Ley 1/2022, al que los recurrentes imputan la infracción de la competencia legislativa del Estado en materia de expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE).

El precepto impugnado establece una regla especial de valoración aplicable en el procedimiento de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la vivienda (o «expropiación-sanción», como se denomina por la doctrina a esta institución), en virtud de la cual, en estos casos, el valor de la propiedad se reduce en un 50 %.

La STC 25/2025 estima el recurso en este punto, pues subraya que la competencia para establecer el régimen de valoración de los bienes expropiados corresponde al Estado *ex art.* 149.1.18 CE, pues la competencia exclusiva sobre la legislación de expropiación forzosa comprende también la competencia estatal para la determinación del justiprecio en cualquier tipo de expropiación.

Para la STC 25/2025, en cuanto que institución de garantía de los intereses económicos privados, la expropiación forzosa implica la obligación de los poderes públicos de indemnizar a quien resulta privado de sus bienes o derechos por legítimas razones de interés general con un equivalente económico, que ha de establecerse conforme a los criterios objetivos de valoración prefijados por la ley, a través de un procedimiento en el que, previa declaración de la causa legitimadora de la concreta operación expropiatoria, se identifica el objeto para expropiar, se cuantifica el justiprecio y se procede a la toma de posesión de aquél y al pago de este. Para la STC 25/2025, la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación. De este modo, la competencia exclusiva que al Estado reserva el art. 149.1.18 impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio.

Ciertamente, para la STC 25/2025, corresponde al legislador autonómico definir los supuestos en los que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la *causa expropriandi*. Ahora bien, este reconocimiento no obsta para que, en el seno de la expropiación, hayan de respetarse las garantías procedimentales establecidas en la ley estatal y, muy singularmente, los criterios para la determinación del valor de los bienes y derechos expropiados, que corresponde establecer, en exclusiva, al legislador estatal en el ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.18 CE, con la finalidad de asegurar que los bienes sean evaluados con los mismos criterios en todo el territorio nacional.

La reducción del 50 % contemplada en el art. 49.3 en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana (TRLSRU), al que hace referencia el inciso autonómico controvertido, es una regla especial que no está prevista en la legislación estatal para cualquier supuesto de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad o expropiación-sanción, sino solamente para un caso particular como es el incumplimiento de los deberes establecidos en el TRLSRU y, muy singularmente, el incumplimiento de los deberes urbanísticos vinculados a la ejecución del planeamiento. Pues bien, el inciso previsto en el art. 15.4 de la Ley 4/2016 es declarado inconstitucional y nulo por extender esa regla especial de valoración consistente en la reducción en un 50 % del valor de la propiedad a un supuesto distinto —el incumplimiento del deber de ocupación legal y efectiva de la vivienda para que constituya la residencia de las personas— al previsto en la normativa estatal, en el 49.3 TRLSRU.

El voto particular firmado por cuatro magistrados considera que en la STC 25/2025 no se realiza un análisis suficiente sobre la compatibilidad entre los modelos de la Ley 1/2022 y la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. En lugar de ello, la sentencia de la que discrepan se limita a afirmar que las normas pueden coexistir, sin profundizar en cómo las medidas catalanas alteran las bases del modelo estatal.

Así, el voto particular considera que los modelos no son compatibles. La Ley estatal 12/2023 tiene como objetivo garantizar en condiciones de igualdad el derecho constitucional a una vivienda digna (art. 47 CE), respetando el derecho de propiedad (art. 33 CE) y promoviendo la actividad económica vinculada al sector de la vivienda. Este marco normativo estatal busca armonizar las condiciones básicas del acceso a la vivienda en todo el territorio nacional, estableciendo medidas como la ampliación del parque público y privado de viviendas, incentivos fiscales, subvenciones, y mecanismos de colaboración público-privada. La ley también regula aspectos esenciales del derecho

de propiedad, delimitando la función social de la vivienda sin recurrir a sanciones o expropiaciones que puedan desincentivar la inversión.

Por el contrario, la Ley 1/2022 de Cataluña desplaza la responsabilidad de garantizar el acceso a la vivienda desde las Administraciones públicas hacia los propietarios.

2. La STC 26/2025, de 29 de enero, resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por ciento treinta y seis diputados del grupo parlamentario popular contra diversos artículos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

Los recurrentes imputan a los preceptos impugnados vulneraciones constitucionales de diversa naturaleza. Así, en lo que se refiere a las vulneraciones de carácter competencial, que son objeto de comentario en esta parte de la crónica, se consideran vulnerados, en primer lugar, los títulos competenciales autonómicos en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. En el caso del art. 15.1.c de la Ley 12/2023, se considera vulnerado el principio de autonomía local. Respecto del art. 27.3 de la Ley 12/2023, se considera vulnerado el principio de autonomía financiera de las comunidades autónomas (art. 156.1 CE). En lo que se refiere al art. 18, puntos 2, 3 y 4, y a la disposición adicional tercera de la Ley 12/2023, se alega la vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE). De naturaleza competencial es también la impugnación dirigida contra el art. 31 de la Ley 12/2023, en este caso por entender infringido el art. 149.1.8 CE, referido a la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil y bases de las obligaciones contractuales.

La STC 26/2025 recuerda que la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, ha sido ya objeto de control de constitucionalidad en la STC 79/2024, de 21 de mayo, por lo que la expulsión del ordenamiento jurídico del art. 16.1.d, del art. 27.1 y del art. 27.3 en esta última sentencia determina que la STC 26/2025 declare la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad respecto de ellos.

Por otro lado, la STC 26/2025 señala que se impugnan preceptos que también fueron objeto de examen en la STC 79/2024, a través de quejas sustancialmente coincidentes y que fueron desestimadas en aquella. Estas tachas de inconstitucionalidad son desestimadas por remisión a la doctrina allí establecida.

Establecido lo anterior, la STC 26/2025 examina, en primer lugar, la impugnación que afecta al art. 15.1 en sus letras b), c) y d).

El art. 15.1.b de la Ley 12/2023 contiene una regla dirigida a las comunidades autónomas y a las entidades locales para que en el ejercicio de sus

funciones promuevan «la aplicación de tipologías edificatorias y de modalidades de viviendas y alojamientos que se adapten a las diferentes formas de convivencia, habitación y a las exigencias del ciclo de vida de los hogares», ello con la finalidad de «adaptar la vivienda a la demanda y facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada».

La STC 26/2025 desestima la impugnación, pues considera que la norma cuestionada se ampara en el art. 149.1.1 CE, sobre condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos, al tratarse de una directriz o medida que, si bien condiciona el ejercicio de las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo, tiene la finalidad de garantizar la igualdad en el acceso a la vivienda, mediante, en este caso, el impulso o fomento de tipos o categorías de edificios, viviendas y alojamientos que garanticen una diversidad de oferta capaz de cubrir la diversidad de la demanda de vivienda en todo el territorio nacional. Además, para la STC 26/2025, en los términos amplios en que se describen, no impide —aunque sí condiciona—, que cada comunidad autónoma pueda conformar un modelo urbanístico propio a la hora de ejercer su función de hacer ciudad.

El art. 15.1.c de la Ley 12/2023 impone a las Administraciones públicas competentes en materia de ordenación territorial y urbanística que, como regla general, la reserva de suelo que hayan efectuado en virtud del art. 20.1.b TRLSRU, como suelo destinado a vivienda sujeta a un régimen de protección pública, no pueda ser objeto de modificación. Se trata de una cláusula general de no regresión de las reservas de suelo para vivienda con protección pública, salvo que, atendiendo precisamente a lo que justifique el instrumento de ordenación urbanística, tales viviendas no sean ya necesarias.

Para la STC 26/2025, la determinación de una reserva mínima del suelo de uso residencial para vivienda en régimen de protección pública, y ahora la cláusula de no regresión, tiene su cobertura en la competencia sobre las bases del art. 149.1.13 CE, pues tienen una incidencia clara en la actividad económica. Adicionalmente, la STC 26/2025 señala que el precepto impugnado no impide que el legislador autonómico —sometiéndose, eso sí, al condicionamiento que supone— disponga de un amplio margen para desarrollar un régimen urbanístico propio.

Se desestima igualmente la vulneración de la autonomía local por parte del referido precepto, pues, aunque es incuestionable que la disposición recurrida tiene clara incidencia en un ámbito propio del círculo de intereses de los municipios, al restringir su capacidad decisoria para ordenar con libertad los usos del suelo de su territorio, el interés supralocal, derivado en este caso de las circunstancias de escasez de vivienda protegida, justifica la directriz planificadora de que no se minore el suelo reservado para ella y restringe la

autonomía local de una forma que la STC 26/2025 considera como limitada y proporcionada.

En lo que se refiere al art. 15.1.d de la Ley 12/2023, el primer inciso impone al legislador autonómico que, dentro del porcentaje de reserva de suelo destinado a vivienda sujeta a algún régimen de protección pública, establezca el específico porcentaje de reserva que se destinará a algún régimen de protección pública de alquiler. El segundo inciso establece que este porcentaje de reserva destinado a vivienda sujeta a algún régimen de protección pública de alquiler «no podrá ser inferior al 50 por 100, salvo en casos excepcionales en los que el instrumento de ordenación urbanística lo justifique, atendiendo a las características de las personas demandantes de vivienda u otras circunstancias de la realidad económica y social».

Para la STC 26/2025 la referida regulación se fundaría en el ejercicio competencial transversal del art. 149.1.1 CE al encaminarse a garantizar la igualdad en el acceso a la vivienda. Ciertamente, se considera por el Tribunal que se trata de un porcentaje elevado, pero afirma que no puede decirse que impida la implementación de otros regímenes de protección pública a que puede estar sujeta la vivienda. Además, se señala que el precepto en cuestión permite excepcionar la regla general del 50 % en aquellos casos en los que el instrumento de ordenación urbanística lo justifique.

Además de justificarlo en el art. 149.1.1 CE, la STC 26/2025 señala que no cabe obviar la proyección económica del art. 15.1.d y su consecuente encaje en el art. 149.1.13 CE.

A continuación, se examina la constitucionalidad del art. 31 de la Ley 12/2023, que regula la información mínima que habrá de suministrarse a petición de quien esté interesado en la compra o arrendamiento de una vivienda. Tal información se refiere a cuestiones propias tanto del negocio jurídico (identificación de intervenientes y condiciones económicas) como de su objeto (características esenciales, condiciones de seguridad, salubridad y situación administrativa). Para la STC 26/2025, la finalidad del precepto, claramente tuitiva del interesado en la compra o arrendamiento, supone que nos encontramos ante una materia civil sobre la que el Estado tiene, en virtud del art. 149.1.8 CE, la competencia exclusiva para legislar.

La STC 26/2025 desestima la impugnación sin entrar a considerar si el precepto regula las bases de las obligaciones contractuales, pues considera, de modo cuando menos formalista, que en este caso resulta ocioso entrar en la alegación de los recurrentes relativa a que el precepto no respeta la competencia autonómica sobre la conservación, modificación y desarrollo de su derecho civil propio, excediéndose de lo que son las bases de las obligaciones contractuales, toda vez que la misma Ley 12/2023 dispone, en el apartado cuarto de

la disposición final séptima, que lo previsto en la norma se aplicará sin perjuicio de las previsiones de los regímenes civiles, forales o especiales en el ámbito reservado a estas por el art. 149.1.8 de la Constitución, allí donde existan. La STC 26/2025 se ciñe a contestar a los recurrentes y la cuestión competencial queda así sin resolver totalmente, pues la sentencia debería haber determinado si lo recogido en el art. 31 forma efectivamente parte de las bases de las obligaciones contractuales, lo cual lo haría aplicable en todo el territorio nacional sin posibilidad de contravención por parte de las comunidades con regímenes civiles forales o especiales.

La STC 26/2025 se acompaña de votos particulares. El voto del magistrado Enríquez se remite a la discrepancia, que ya se puso de manifiesto en la STC 79/2024, sobre el encuadramiento competencial de la Ley 12/2023, que, lógicamente, se arrastra a esta nueva sentencia sobre la misma ley. Para la mayoría, la Ley 12/2023 puede encontrar acomodo en la competencia del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la vivienda (art. 149.1.1 CE, en relación con el art. 47 CE). Por el contrario, los firmantes del voto particular a aquella STC 79/2024 sostuvieron que esta competencia del art. 149.1.1 CE permite al Estado regular derechos, facultades o posiciones jurídicas fundamentales de los ciudadanos, pero no regular el modo o manera en que las comunidades autónomas deben ejercer sus competencias en materia de vivienda, que es una competencia exclusiva de estas, como hacen la mayoría de los preceptos de la Ley 12/2023. En una palabra, las condiciones básicas sobre derechos del art. 149.1.1 CE no son las bases de las materias de competencia compartida (bases-desarrollo) que tiene atribuidas el Estado en otros sectores de acción pública, como la sanidad (art. 149.1.16 CE) o el medio ambiente (art. 149.1.23 CE).

Esta discrepancia de principio acarrea, lógicamente, diferentes conclusiones en torno a la conformidad o no con la Constitución de los preceptos recurridos. En la misma línea va el segundo de los votos particulares firmado por cuatro magistrados.

3. La STC 42/2025, de 12 de febrero, resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, en relación con la disposición transitoria quinta de la Ley 6/2019, de 4 de abril, de coordinación de las policías locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

La norma autonómica cuestionada establece un régimen de acceso directo al grupo profesional inmediatamente superior condicionado únicamente a la posesión del título académico exigido para pertenecer a dicho grupo.

Sin embargo, en el sistema de promoción interna que regulan las bases estatales, la posesión de la titulación académica es un requisito necesario, pero no suficiente, puesto que también se requiere superar unas pruebas selectivas.

En efecto, los arts. 16.3.c y 18, puntos 1 y 2, del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público (TRLEEP), regulan la «promoción interna vertical» de los funcionarios públicos. Son preceptos que la STC 17/2022, FJ 4.a, declaró formal y materialmente básicos y que, de acuerdo con los arts. 2.2 TRLEEP y 92 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, resultan de aplicación directa a los cuerpos de policía local. La normativa autonómica ha de ajustarse, por ello, a la exigencia del art. 18.2 TRLEEP de que la promoción interna se realice «mediante procesos selectivos que garanticen el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como los contemplados en el art. 55.2 de este estatuto».

Al no ajustarse el precepto autonómico impugnado a la normativa básica, pues condiciona el acceso directo al grupo profesional inmediatamente superior únicamente a la posesión del título académico exigido para pertenecer a dicho grupo, la STC 42/2025 lo declara inconstitucional y nulo.

4. La STC 43/2025, de 12 de febrero, resuelve una impugnación de disposiciones autonómicas (título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) promovida por el Gobierno de la nación respecto de los apartados del acuerdo del Gobierno de Canarias, de 2 de septiembre de 2024, «en relación con los menores extranjeros no acompañados», y la resolución de la Dirección General de Protección a la Infancia y las Familias, de 10 de septiembre de 2024, «por la que se establece el protocolo territorial de recepción de menores extranjeros migrantes no acompañados en la Comunidad Autónoma de Canarias».

Las resoluciones recurridas ordenan a las entidades colaboradoras de la comunidad autónoma en materia de protección de menores la no recepción de nuevos migrantes con cargo a la comunidad autónoma, y excluyen de la entrega y recepción por los servicios de protección de menores de la comunidad autónoma de Canarias a los menores migrantes no acompañados que hayan sido rescatados por el Estado en el mar o que sean interceptados por la Guardia Civil y la Policía Nacional a su llegada a la costa, bajo la justificación de que están desamparados.

La STC 43/2025 rechaza el motivo de inadmisión planteado por el Gobierno de Canarias que alegaba que las resoluciones impugnadas no eran idóneas para serlo. La STC 43/2025 recuerda que el art. 76 LOTC define como objeto del proceso impugnatorio del título V no solo «las disposiciones

normativas sin fuerza de Ley», sino también las «resoluciones» emanadas, ambas, de cualquier órgano de las comunidades autónomas. La idoneidad de estas resoluciones como posible objeto del proceso constitucional de los arts. 161.2 CE y 76 y 77 LOTC depende de los siguientes requisitos: i) es necesario que posean naturaleza jurídica; ii) que sean, además, manifestación de la voluntad institucional de la comunidad autónoma, esto es, que procedan de órganos capaces de expresar la voluntad de esta y no se presenten como un acto de trámite en el procedimiento de que se trate, y iii), por último, que tengan siquiera, indiciariamente, capacidad para producir efectos jurídicos.

Para la STC 43/2025, tanto el acuerdo del Gobierno de Canarias de 2 de septiembre de 2024 como el denominado Protocolo territorial de recepción de menores extranjeros migrantes no acompañados en la Comunidad Autónoma de Canarias, de 10 de septiembre de 2024, cumplen las referidas exigencias, pues se trata de «resoluciones» a los efectos del art. 76 LOTC, por ser el acuerdo y el protocolo recurridos el producto final del respectivo procedimiento en que se integran y expresión cierta del obrar intencional de la comunidad autónoma, a través del órgano que los dicta, con vocación de trascendencia jurídica.

En cuanto al fondo, cabe subrayar que la impugnación se plantea en relación con las actuaciones de recepción y primera acogida de los menores extranjeros, es decir, con los momentos inmediatamente posteriores a su localización. Señala la STC 43/2025 que los títulos competenciales para considerar son, por una parte, el art. 149.1.2 CE, que atribuye al Estado competencia en materia de «inmigración» y «extranjería», y, por otra, la competencia de la comunidad autónoma de Canarias en materia de «asistencia social», de la que forman parte las competencias en materia de «protección de menores» (art. 147.2 EACan) y «acogida e integración de las personas inmigrantes, incluidos los menores extranjeros no acompañados» (art. 144.1.d EACan). Sobre ello se recuerda lo dispuesto en la STC 87/2017, FJ 4, en la que se ahondó en la sistematización del contenido de la competencia estatal sobre extranjería *ex art.* 149.1.2 CE.

La STC 43/2025 recuerda la irrenunciabilidad e indisponibilidad de las competencias, y, tras subrayar que la presencia de un extranjero menor de edad que es localizado sin apoyo familiar constituye el presupuesto para el desenvolvimiento de las competencias encaminadas a su protección, acoge el motivo de impugnación y, en consecuencia, declara la inconstitucionalidad y nulidad de las resoluciones autonómicas, al considerar que la comunidad autónoma de Canarias, a través de las resoluciones recurridas, habría dispuesto de sus competencias en materia de protección de menores, y, en particular de los menores extranjeros no acompañados, en forma contraria a su propio estatuto de autonomía (arts. 147.2 y 144.1.d EACan).

Una vez resuelta la cuestión planteada, la STC 43/2025 realiza, no obstante, una admonición al Estado y al resto de comunidades autónomas cuando señala «este es el fallo que procede en Derecho, pero el Tribunal no puede cerrar los ojos ante la realidad subyacente a este proceso constitucional. La inmigración es un fenómeno de evidente naturaleza supraautonómica que trasciende el círculo de sus intereses propios (art. 137 CE) y sobrepasa notoriamente su capacidad de gestión autónoma. Junto con el derecho a la “autonomía” de las nacionalidades y regiones españolas, el art. 2 CE alude a la necesaria “solidaridad entre todas ellas”». Además, el Tribunal ha reiterado que «el Estado y las comunidades autónomas están recíprocamente sometidos a un deber general de colaboración que no es preciso justificar en preceptos concretos, porque es de esencia al modelo de organización territorial implantado por la Constitución». Dicho en otros términos, «el adecuado funcionamiento del Estado autonómico se sustenta en los principios de cooperación y coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas y de estas entre sí, además de en el establecimiento de un sistema de relaciones presididas por la lealtad constitucional, principios todos ellos que deben hacerse efectivos al margen, incluso, del régimen de distribución competencial».

Ciertamente, el conflicto competencial se inscribe en el debate suscitado en torno a la necesidad de proceder al reparto de los menores extranjeros no acompañados entre las distintas comunidades autónomas. Las resoluciones canarias impugnadas eran una manera de presión para que se actuase. Sin embargo, cabe plantearse si el guiño del Tribunal no podría haberse hecho de manera más completa, pues este podría haber subrayado que, junto con la necesidad de colaboración de las comunidades autónomas, que no deja de ser un mecanismo voluntario, el Estado, además de la potestad de coordinación, tendría título suficiente para repartir a los menores de acuerdo con la doctrina recogida en la STC 87/2017, FJ 4, por tratarse de uno de los supuestos reducibles a la capacidad estatal para determinar la específica y particular posición en la que se encuentra el menor extranjero de cara a su integración en la sociedad española.

5. La STC 44/205, de 12 de febrero, resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el presidente del Gobierno frente a los apdos. 1 y 2 del art. 12 de la Ley del Parlamento de La Rioja 13/2023, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2024.

El apdo. 1 del art. 12 establece, *ope legis*, la tramitación de urgencia de los procedimientos administrativos que impliquen la ejecución de gastos con cargo a los fondos europeos, «sin necesidad de que el órgano administrativo motive dicha urgencia en el correspondiente acuerdo de inicio», de

conformidad con lo dispuesto en el art. 33 LPACAP. Por su parte, el apdo. 2 del art. 12 dispone que, en los contratos públicos, la declaración de urgencia requiere una «motivación» específica para cada uno de ellos, «atendiendo a las circunstancias concurrentes» y con expresa referencia a la «conformidad con la normativa europea».

De acuerdo con la STC 44/2025, el precepto impugnado se refiere a dos materias que pueden ser claramente diferenciadas. El art. 12.1 de la Ley 13/2023 versa sobre la tramitación de procedimientos administrativos; mientras que el mismo art. 12, en su apdo. 2, se refiere a los contratos administrativos. Aunque todo contrato público requiere la tramitación de un procedimiento, se trata de materias distintas que, de hecho, se regulan específicamente en normas estatales diferentes: por un lado, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, y, por otro, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Para la STC 44/2025, el presidente del Gobierno basa su impugnación en la consideración del art. 50 del Real Decreto Ley 36/2020 como única norma de contraste, sin tener en cuenta que ese precepto se refiere a la materia de contratación pública, pero no a la de procedimientos administrativos, que se regula en el art. 48 del mismo Real Decreto Ley 36/2020.

Es por ello por lo que la STC 44/2025 desestima la impugnación del art. 12.1, pues es una reproducción casi literal de lo dispuesto en el art. 48.1 del Real Decreto Ley 36/2020. En virtud de ambas normas, se declara la aplicación de la tramitación de urgencia —sin necesidad de una motivación expresa individualizada—, así como el despacho prioritario de los procedimientos administrativos para la ejecución de gastos con cargo a los fondos europeos previstos en el Plan de recuperación, transformación y resiliencia, con remisión a los arts. 33 y 71 LPACAP.

A continuación, entra el Tribunal a examinar la segunda cuestión controvertida, que consiste en determinar si la redacción del art. 12.2 de la Ley 13/2023 entra en contradicción con lo dispuesto en el art. 50 del Real Decreto Ley 36/2020, ya que ambos preceptos versan sobre la misma materia de la contratación administrativa, teniendo en cuenta que el art. 50 tiene la consideración de norma estatal básica.

La STC 44/2025 desestima igualmente esta segunda impugnación, pues razona que la redacción del art. 12.2 de la Ley 13/2023, desde su literalidad y valoración contextualizada, y sin acudir a complejas estructuras argumentales, no solo no puede entrar en colisión, sino que, por el contrario, se ajusta a lo dispuesto en la normativa estatal básica. Para la STC 44/2025, la redacción del

art. 12.2 de la Ley 13/2023 responde, en lo esencial, al contenido del art. 50 del Real Decreto Ley 36/2020. En ambos preceptos se establece la necesidad de que la declaración de urgencia de los contratos públicos financiados con fondos procedentes del Plan de recuperación, transformación y resiliencia cuente con una motivación expresa e individualizada en cada uno de ellos. Por lo tanto, si el criterio general fijado por el art. 12.2 coincide con el establecido en el art. 50 del Real Decreto Ley 36/2020, la omisión de una referencia concreta a este precepto resulta inocua, porque ambas normas establecen la misma regla y, en consecuencia, no se atisba en la ley impugnada intención alguna de infringir la normativa básica estatal, sino todo lo contrario.

6. La STC 64/2025, de 13 de marzo, resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario popular contra diversos preceptos del Decreto Ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico.

El recurso denuncia hasta ocho motivos de inconstitucionalidad. En lo que se refiere a los motivos estrictamente competenciales, que son objeto de esta parte de la crónica, se impugnan: el régimen de autorización administrativa previa establecido por considerar que vulnera las competencias exclusivas del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), por introducir tal régimen autorizatorio sin cumplir los requisitos establecidos en el art. 17 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, y el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico adoptado por considerarse que vulnera la autonomía local (arts. 137 y 141 CE y 2 EAC), ya que se ha aprobado sin que los municipios afectados hayan podido participar en su diseño.

La STC 64/2025 procede, en primer lugar, a resolver la impugnación de aquellos preceptos del Decreto Ley 3/2023 que exigen licencia previa para el ejercicio de la actividad de arrendamiento de viviendas de uso turístico, pues los recurrentes consideran que tales preceptos desconocen las exigencias establecidas con carácter básico en el art. 17.1 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, de 9 de diciembre. En concreto, aducen que ha de entenderse, a la luz de la exposición de motivos del Decreto Ley 3/2023, que la finalidad que lo justifica es la garantía de acceso a una vivienda digna, razón que no está incluida entre las contempladas, con carácter de *numerus clausus*, en dicho precepto estatal como posible justificación de la exigencia de autorización para el acceso a las actividades económicas y a su ejercicio.

El motivo se formula en términos de inconstitucionalidad mediata o indirecta, en la medida en que la posible infracción constitucional no derivaría de

la incompatibilidad directa de los preceptos autonómicos impugnados con la Constitución, sino de su eventual contradicción con la normativa básica estatal.

La STC 64/2025 recuerda que, en el caso de aquellas regulaciones públicas autonómicas que establezcan la exigencia de una autorización, el art. 17.1 de la Ley de garantía de la unidad de mercado exige, por un lado, la concurrencia de los principios de necesidad y proporcionalidad, que, además, se deben motivar suficientemente en la propia ley que establezca dicho régimen. Y, por otro, que, en el caso de las autorizaciones, las razones imperiosas de interés general que las justifican son solo aquellas razones explícitamente recogidas en el propio art. 17.1, y entre las que estarían, respecto a las instalaciones, bienes o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico.

Tras recordar que el art. 17.1 de la Ley de garantía de la unidad de mercado fue considerado básico *ex art. 149.1.13 CE* en la STC 79/2017, FF. JJ. 5 y 7.b, la STC 64/2025 desestima la queja al considerar que la exigencia de autorización recogida en la norma autonómica no contradice el precepto básico estatal.

Para la STC 64/2025, ha de considerarse que la exigencia de licencia urbanística para destinar al uso turístico inmuebles que han sido calificados por el planeamiento para el uso como vivienda habitual es una medida necesaria para evitar daños en el entorno urbano —en concreto, para proteger el modelo de ciudad previsto por la planificación urbanística de acuerdo con los parámetros establecidos por la legislación sobre urbanismo y ordenación del territorio—. Además, resulta proporcionada a dicho objetivo, en particular porque otros mecanismos de intervención administrativa, como la declaración responsable o la comunicación previa, no permitirían alcanzar la finalidad perseguida con el mismo grado de eficacia.

En relación con este último aspecto, la STC 64/2025 viene a precisar lo establecido en la STC 79/2017, FJ 7.b, en relación con la afirmación de que tanto la autorización como otras técnicas de intervención administrativa pueden operar, con carácter general, como instrumentos de control del cumplimiento de los requisitos y restricciones materiales impuestos por el legislador competente al ejercicio de la actividad económica que en cada caso se trate. Sin embargo, tal como señala la STC 64/2025, de ello no cabe derivar una presunción general de que la autorización y los demás instrumentos de intervención administrativa sean funcionalmente equivalentes en cuanto a su capacidad para proteger de manera eficaz los intereses generales en cada caso perseguidos por la regulación. Por una parte, y como ha señalado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea precisamente al hilo de las viviendas de uso

turístico, en ocasiones el recurso a un sistema de declaración previa acompañado de sanciones no es eficaz, pues, al facultar a las autoridades para intervenir únicamente *a posteriori*, no permite frenar de manera inmediata y efectiva la rápida dinámica generadora del problema que pretende atajarse (STJUE de 22 de septiembre de 2020, *Cali Apartments*, §§ 73 a 75); en particular, a los efectos que ahora nos ocupan, la autorización permite a la autoridad administrativa intervenir de manera más eficaz en la distribución territorial de la actividad sometida a control. De otro lado, la autorización —a diferencia de lo que sucede con la declaración responsable y la comunicación previa— puede desempeñar funciones regulatorias adicionales y distintas a la recién descrita, pues puede ser utilizada con la finalidad de limitar el número de operadores o el volumen de la oferta en un determinado mercado (sea por razones relativas a la escasez material o técnica de ciertos recursos, a las externalidades negativas asociadas a un volumen de oferta excesiva, o a otros motivos), también con la finalidad de completar el régimen jurídico aplicable a la actividad de que se trate. Ambas finalidades adicionales devienen relevantes en el presente caso, dado que el régimen de licencia urbanística impugnado se completa con una previsión relativa a la proporción máxima de licencias a otorgar y ha de ser desarrollado y precisado en cada municipio.

A la luz de lo expuesto, la STC 64/2025 concluye que el régimen de licencia urbanística previsto en la norma autonómica impugnada no contradice lo dispuesto en el art. 17.1 de la Ley de garantía de la unidad de mercado ni, por lo tanto, vulnera las competencias del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), lo que conduce a la desestimación de este motivo de impugnación.

En lo que se refiere a la infracción de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137 y 141 CE y 2 EAC) derivada de la falta de participación de los municipios en la determinación del contenido y del ámbito de aplicación del Decreto Ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, esta es desestimada, pues «[t]ratándose de normas con rango de ley, no puede invocarse el principio de autonomía local para condicionar los correspondientes procedimientos legislativos imponiendo en ellos la audiencia de los ayuntamientos que pudieran resultar afectados por los proyectos en tramitación. Dicho principio actúa como canon de constitucionalidad del contenido de las leyes, no del procedimiento de su elaboración».

Por lo que atañe a la restricción de la autonomía local que derivaría del contenido de los preceptos impugnados —esto es, de la imposición a los municipios afectados de la exigencia de licencia urbanística previa, limitada en número y en duración—, la STC 64/2025 constata que, efectivamente, se trata de determinaciones legales autonómicas que afectan en sentido restrictivo a las

competencias urbanísticas municipales, por cuanto reducen el margen de configuración local a la hora de diseñar el régimen aplicable al uso turístico de las viviendas dentro del respectivo término municipal. Ello conduce a la STC 64/2025 a examinar si la regulación autonómica controvertida encuentra justificación en la protección de intereses supralocales y si en su aprobación se han ponderado los intereses municipales afectados asegurando a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses.

Para la STC 64/2025, tanto la vivienda como la ordenación del territorio y el urbanismo son materias de fuerte interés supramunicipal, hecho que determina que sean objeto de sendas competencias exclusivas autonómicas (arts. 148.1.3 CE y 137, 149, puntos 1 y 5, EAC), que habilitan a la comunidad autónoma de Cataluña, dentro del respeto a la legislación básica estatal, a definir y llevar a cabo sus propias políticas en estas materias.

Por otra parte, para la STC 64/2025, las previsiones impugnadas afectan limitadamente a las competencias urbanísticas municipales. Se proyectan sobre un aspecto muy concreto —el régimen de intervención aplicable al uso turístico de las viviendas—, sin incidir de manera transversal en la capacidad del municipio en punto a «la configuración del asentamiento urbano municipal». Y, además, esa incidencia no llega al punto de eliminar toda capacidad de intervención de los municipios en el régimen de las viviendas de uso turístico, pues la norma impugnada atribuye a los municipios incluidos dentro de su ámbito de aplicación, en primer lugar, la decisión última sobre la compatibilidad del uso turístico con el uso de vivienda —y, con ello, sobre la aplicabilidad del régimen de licencia urbanística controvertido—, decisión que se atribuye al planeamiento urbanístico municipal. En segundo lugar, compete a los municipios determinar, dentro del máximo legalmente establecido, el número de licencias urbanísticas para otorgar, que podrá ser inferior si el municipio concreto lo considera necesario. Y, en tercer lugar, corresponde a los ayuntamientos la regulación del régimen de otorgamiento, contenido y prórroga de las licencias, así como su ejecución.

Con fundamento en todo ello, la STC 64/2025 desestima la alegada lesión de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137 y 140 CE).

La afirmación que se realiza en la STC 64/2025 en relación con que, a partir, especialmente, de la STC 41/2016, la doctrina constitucional sobre la autonomía local viene prescindiendo del concepto de garantía institucional para referirse a la autonomía local como un principio en sentido técnico-jurídico que implicaría un mandato de optimización para la consecución de los mayores niveles posibles de autonomía local da lugar a una discrepancia en el voto particular formulado por los magistrados Arnaldo y Espejel, quienes

consideran que se está produciendo un cambio de doctrina encubierto. Para el voto particular para determinar la falta de vulneración de la autonomía local, basta con ponderar el nivel de interés supralocal y local que se ve concernido en cada caso concreto y reconocer un nivel de intervención local adecuado a dicha ponderación, intervención que no tiene por qué ser el mayor grado de las posibles, sino solamente correlativo a tales intereses, lo que no es lo mismo que ese recién descubierto mandato de optimización.

7. La STC 82/2025, de 26 de marzo, resuelve el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra diversos preceptos del Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del sistema de formación profesional.

Los preceptos objeto del conflicto vulnerarían, a juicio de la demanda, las competencias de la comunidad autónoma en materia de educación (arts. 131 y 172 EAC). Se aduce, en la mayor parte de los casos, que dicha regulación excede de la configuración constitucional de las bases, tanto desde un punto de vista formal por no tener habilitación legal y no ser materia propia de norma reglamentaria como desde un punto de vista material, ya que no deja margen de desarrollo normativo autonómico por contener previsiones excesivamente detalladas o porque inciden en aspectos de la potestad reglamentaria ejecutiva o meramente organizativa. Otros de los preceptos impugnados establecerían mecanismos de tutela estatal sobre decisiones que deberían ser autonómicas o han incurrido en defectos en su elaboración y que se entienden lesivos de las competencias autonómicas.

Puesto que el conflicto de competencia se ha planteado respecto de algunos preceptos que no han sido mencionados en el requerimiento previo, la STC 82/2025 los excluye del objeto del conflicto, de conformidad con una doctrina constante, que señala que el art. 63.3 LOTC exige que el requerimiento de incompetencia especifique con claridad los preceptos de la disposición o los puntos concretos de la resolución o acto viciados de incompetencia, así como las disposiciones legales o constitucionales de las que el vicio resulte. La finalidad de esta exigencia es que el Gobierno al que se imputa la extralimitación competencial pueda conocer la invasión denunciada y, en su caso, corregirla. Por eso, el art. 63.3 LOTC obliga a entender que el conflicto competencial no se ha planteado respecto de los preceptos no mencionados en el requerimiento previo.

Con carácter previo a abordar las concretas impugnaciones realizadas, la STC 82/2025 subraya que el Real Decreto 659/2023 desarrolla la ordenación del sistema de formación profesional, único e integrado, que fue objeto de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación

Profesional, norma en la que se configura el marco regulador en materia de formación profesional entendida como sistema único. Se supera así el sistema de formación profesional ligado al sistema nacional de las cualificaciones y la formación profesional que creó la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, basado en el establecimiento de dos subsistemas: la formación profesional del sistema educativo, con los correspondientes ciclos formativos (y que tendría su fundamento competencial en el título estatal sobre las bases educativas a las que se refiere el art. 149.1.30 CE), y la formación profesional para el empleo, a través de los certificados de profesionalidad (que tendría un doble fundamento competencial, bien en el título estatal sobre legislación laboral recogido en el art. 149.1.7 CE [cuando se trata de trabajadores y, por tanto, de lo que se denomina la formación profesional continua], bien el título estatal sobre ordenación de la economía recogido en el art. 149.1.13 CE [cuando se trata del fomento del empleo, por ejemplo, de personas en situación de desempleo]).

Los mencionados dos subsistemas son ahora reemplazados por un sistema único e integrado en el que se incluyen la tipología de ofertas garantizadas en los cinco grados de formación (A, B, C, D y E). De esos cinco grados que configuran el sistema de formación profesional, hay algunos de ellos (los identificados con las letras A a C) que se relacionan directamente con la acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral u otras vías, mientras que los otros dos, identificados con las letras D y E, se refieren específicamente a las ofertas de formación que el sistema pone a disposición de los interesados en el ámbito propio del sistema educativo.

Encuadrar la controversia en una u otra materia (educación, legislación laboral o fomento del empleo) tiene consecuencias sobre el alcance de los títulos competenciales estatales y autonómicos. Mientras que en el caso de la formación profesional reglada y la formación profesional ocupacional el Estado tiene las bases, en el caso de la formación profesional continua el Estado tiene la competencia íntegra sobre la legislación.

Ello es lo que hace la STC 82/2025 cuando dispone que, en lo que al presente conflicto interesa, el denominado grado D, «ciclo formativo», se corresponde, según dispone el art. 39.1 de la Ley Orgánica 3/2022, con los ciclos formativos de formación profesional que forman parte del sistema educativo español en los términos establecidos en la LOE. Por su parte, lo mismo sucede en el caso del grado E, «cursos de especialización», conforme a lo dispuesto en el art. 51 y ss. de la Ley Orgánica 3/2022.

Así, en el conflicto de competencias resuelto por la STC 82/2025 se controvieren determinados aspectos de la regulación reglamentaria del sistema de formación profesional en cuanto se refieren o se proyectan a lo que la doctrina constitucional ha denominado formación profesional reglada

integrada en el sistema educativo, que se corresponde con los grados D y E de los cinco que define la Ley Orgánica 3/2022. En suma, los preceptos impugnados, bien se refieren a la formación profesional reglada, bien se impugnan únicamente en su proyección a dicha formación profesional reglada.

La STC 82/2025 va resolviendo respecto de los preceptos objeto del presente conflicto una doble queja.

La primera, relativa a la falta de rango de lo básico, pues no existe habilitación legal para la aprobación *ex novo* de los preceptos impugnados, sin que tampoco la necesidad de esas normas reglamentarias de carácter básico pueda deducirse de los principios informadores de la Ley Orgánica 3/2022.

La segunda, la referida a la cuestión de la limitación de las competencias autonómicas por lo que se considera un carácter excesivamente detallado de las normas estatales que sería incompatible con su proclamado carácter básico.

Una gran parte de las impugnaciones planteadas son desestimadas al considerar la STC 82/2025:

- Por un lado, i) que resultan de una habilitación legal que remita a la norma reglamentaria para completar sus aspectos básicos, y ii) que su rango reglamentario esté justificado por tratarse de materias cuya naturaleza exija un tratamiento para el que las normas legales resultarían inadecuadas por sus mismas características.
- Por otro, que dejan un margen de desarrollo normativo a las comunidades autónomas.

En relación con las impugnaciones que sí son estimadas, cabe destacar las siguientes.

La STC 82/2025 declara la inconstitucionalidad y nulidad, en cuanto aplicable a los programas formativos en el grado D, del art. 47.1.b del Real Decreto 659/2023, relativo al carácter y la identificación de la modalidad de oferta de formación denominada «otros programas formativos», ya que no hay una remisión al reglamento para completar los aspectos básicos de la materia a la que se refiere dicho artículo.

La STC 82/2025 declara la inconstitucionalidad y nulidad del segundo inciso del primer párrafo del art. 155.2 —en su aplicación a los grados de formación D y, en su caso, E— cuando dispone que «los centros recogerán las solicitudes de cada alumno o alumna con indicación de la preferencia en participar en el régimen general o intensivo, en el caso de ofertar una misma especialidad en ambos regímenes, así como de la preferencia de las empresas», pues no considera que los aspectos procedimentales relativos a cómo deben documentarse las solicitudes mediante las cuales se ha de proceder a la asignación

del alumnado para las estancias en empresas sea básico ni formal ni materialmente.

Cabe subrayar que en ambos supuestos la STC 82/2025 identifica que la inconstitucionalidad y nulidad han de entenderse limitadas a su aplicación a la formación profesional que forma parte del sistema educativo, esto es, al denominado grado D, y, en su caso, al grado E.

La STC 82/2025 declara igualmente la inconstitucionalidad y nulidad de los apdos. 2, 3, 4 y 6 del art. 166 del Real Decreto 659/2023, precepto que está dedicado a la regulación de las funciones, los perfiles o los equipos docentes del sistema de formación profesional que promuevan y desarrollen las funciones de innovación, internacionalización, orientación profesional, emprendimiento y coordinación del procedimiento de acreditación de competencias, en su caso.

Para la STC 82/2025, la concreta regulación cuestionada del art. 166 del Real Decreto 659/2023 no cuenta con habilitación legal expresa para fijar tales contenidos, sin que tampoco pueda ser considerado un complemento indispensable para el cumplimiento de sus finalidades o la concreción de cualesquiera otros elementos básicos del sistema de formación profesional.

Materialmente, estos preceptos tampoco pueden ser considerados básicos, habida cuenta del principio que sienta la legislación educativa para regular el funcionamiento de los órganos de coordinación docente y de orientación, remitiendo tal cuestión a las decisiones de la Administración educativa.

La STC 82/2025 declara, asimismo, la inconstitucionalidad y nulidad de los apdos. 2, 3 y 4 del art. 203 del Real Decreto 659/2023, dedicados al régimen de funcionamiento de los centros, pues considera que la legislación estatal en materia de formación profesional guarda silencio sobre la cuestión de la existencia de un consejo social en cada centro docente.

Para la STC 82/2025, de la regulación estatal no se desprende una habilitación expresa de la ley o que pueda inferirse de sus principios para que el reglamento establezca, a falta de previsión legal, un consejo social como aspecto básico del régimen de funcionamiento de los centros, ni tampoco para que regule su composición y fije determinadas funciones con carácter obligatorio y con el grado de detalle con el que lo hace el art. 203 del Real Decreto 659/2023.

En consecuencia, los preceptos examinados no pueden considerarse básicos al carecer de la habilitación legal necesaria y porque, a falta de dicha habilitación, resulta que la normación material que contienen afecta, sin fundamento suficiente, a las competencias de la Generalidad en materia de organización de los centros docentes.

Finalmente, se estima la impugnación del art. 205 del Real Decreto 659/2023, que regula los centros privados no sostenidos con fondos públicos,

y detalla una serie de obligaciones que tienen por objeto facilitar el ejercicio del control de aquellos por las Administraciones competentes.

Se declara la inconstitucionalidad y nulidad de aquellos apartados que regulan de forma detallada el régimen de comunicación de los centros privados con la Administración educativa, pues la norma no se limita a prescribir que se supervise el cumplimiento de las obligaciones, sino que va más allá, e incide en el plazo y contenido que deberá tener la comunicación de los centros, y también en la documentación que se ha de aportar cuando finalice la acción formativa.

Para la STC 82/2025, exceden de lo básico, por su grado de detalle, que no se justifica en la necesidad de asegurar las finalidades perseguidas por la legislación educativa en este punto, tanto el hecho de que la comunicación haya de efectuarse con una antelación no inferior a treinta días a la fecha de inicio como las especificaciones concretas de dicha comunicación.

Los referidos incisos son declarados inconstitucionales y nulos, en su aplicación a los centros que imparten ofertas formativas conducentes a la obtención de un título de formación profesional de los grados D y E.

Finalmente, la STC 82/2025 realiza una interpretación conforme en relación con los preceptos que prevén la intervención estatal en los Centros de Referencia Nacional.

La demanda sostiene que los preceptos impugnados aluden al acuerdo o a la autorización del Ministerio de Educación y Formación Profesional, lo que supone un régimen de intervención previa y vinculante del citado Ministerio en relación con los centros de referencia nacional que sean de titularidad de las comunidades autónomas, lo que constituye un mecanismo de tutela o control de naturaleza ejecutiva, que vulneraría las competencias de la Generalitat de Cataluña.

Para la STC 82/2025, no puede obviarse que se trata de centros que son coordinados y financiados por el Estado y sometidos a un plan de actuación plurianual articulado mediante un convenio de colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración autonómica, así como a un plan de trabajo anual en el que se concretarán las actuaciones para realizar y la aportación económica de la Administración General del Estado. Por ello, la intervención estatal, denominada acuerdo o autorización, ha de entenderse necesariamente en ese previo contexto de coordinación estatal y colaboración con las comunidades autónomas en relación con las actividades para desarrollar en este tipo de centros. De manera que esa intervención estatal que ahora se cuestiona no puede ser entendida como puramente discrecional, sino, por el contrario, estrictamente vinculada a la necesidad de coherenciar dichas actividades con los anteriores instrumentos de planificación y colaboración, y, en

ese sentido, ligadas a las atribuciones estatales en relación con este tipo de centros, entre las que se encuentran la concreción de las actuaciones que realizar y la participación en su financiación. Esto es, la mención al acuerdo o la autorización ha de entenderse en el sentido de que esa intervención de un órgano estatal únicamente puede tener lugar a los solos efectos de comprobar la compatibilidad de esas otras actividades con los compromisos previamente asumidos por el Estado y la comunidad autónoma al planificar la actividad de los centros, tanto en el plan de actuación plurianual, en los términos del necesario convenio de colaboración, como en el plan de trabajo anual.

8. La STC 95/2025, de 9 de abril, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del grupo parlamentario Vox contra el Decreto Ley 11/2021, de 2 de septiembre, por el que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria y las medidas para el control y gestión de la pandemia de COVID-19 en Canarias.

La mayoría de las impugnaciones son estimadas con fundamento en que una vez caracterizados los preceptos impugnados como normas limitativas o restrictivas de derechos fundamentales se sigue la conclusión de que el legislador de urgencia ha incurrido en una afectación de aquellos, en los términos constitucionalmente vedados por los arts. 86.1 CE y 46.2 EACan.

Y, precisamente al resolver primero la cuestión de los límites de las normas de urgencia, se declara por la STC 95/2025 innecesario examinar los motivos del recurso de inconstitucionalidad basados en la vulneración de reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE), en la infracción de los arts. 116 y 55 CE y en la pretendida invasión de las competencias estatales previstas en el art. 149.1, puntos 1 y 16, CE.

9. La STC 96/2025, de 9 de abril, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra el apdo. decimo-cuarto *ter* del art. único de la Ley 18/2023, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley 3/2016, de 22 de julio, de protección integral contra la LGTBI-fobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid.

El planteamiento del recurso de inconstitucionalidad es de naturaleza estrictamente competencial. La demanda reprocha al apartado impugnado la invasión de las competencias exclusivas del Estado para dictar legislación procesal (art. 149.1.6 CE) y para regular el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE).

Para la STC 96/2025, el precepto impugnado afecta a la determinación de si las asociaciones, entidades y organizaciones representativas de los

colectivos LGTBI y aquellas que tengan por objeto la defensa y promoción de derechos humanos son titulares de intereses legítimos colectivos a los efectos de ostentar la condición de interesadas en los procedimientos administrativos sancionadores y de parte en los procesos penales. La decisión acerca de su legitimación se remite por la norma autonómica a un juicio casuístico acerca de la existencia de derechos subjetivos o intereses legítimos (individuales o colectivos) en cada proceso penal o procedimiento administrativo sancionador concreto que se suscite dentro de los ámbitos subjetivo, objetivo y territorial de aplicación de la Ley 3/2016, eliminando el reconocimiento *ex lege* de intereses legítimos colectivos que realiza el apdo. b) en su favor para el resto de los procedimientos.

La STC 96/2025 resuelve, en primer lugar, la cuestión relativa a la condición de interesado en los procesos penales.

Tras encuadrar la cuestión controvertida en materia procesal, la STC 96/2025 recuerda la jurisprudencia constitucional sobre el reparto competencial en materia de legislación procesal. De acuerdo con el art. 149.1.6 CE, la legislación procesal es una «competencia general» del Estado, lo que responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales. La legislación procesal puede ser asumida como competencia autonómica de manera limitada, pues esta posible asunción se circunscribe a «las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas».

De acuerdo con la STC 96/2025, corresponde al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables, cuando menos siempre que del propio examen de la ley no se puedan desprender o inferir esas «necesarias especialidades». Para realizar tal justificación, han de completarse tres operaciones. Primero, ha de determinarse cuál es el derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades; segundo, hay que señalar respecto de qué legislación procesal estatal y, por tanto, general o común se predican las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico, y, finalmente, ha de indagarse si, entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales incorporadas por el legislador autonómico en la norma impugnada, existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales.

La STC 96/2025 estima el recurso y declara la inconstitucionalidad y nulidad del precepto impugnado, pues considera que la Asamblea de Madrid se ha limitado a defender que el apartado impugnado ha sido aprobado con suficiente cobertura en las competencias autonómicas en materia de «[p]

romoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación» (art. 26.1.23 EAM), y argumenta que ello permitiría considerar que estamos ante una especialidad que guarda conexión directa con las «particularidades del Derecho sustantivo» autonómico, tal y como exige el art. 149.1.6 CE. Sin embargo, tal y como señala la STC 96/2025, nada en absoluto ha indicado la Asamblea de Madrid acerca de la concreta particularidad de derecho sustantivo propio que justificaría la aprobación de la regla enjuiciada. Tampoco aprecia la STC 96/2025 que exista una particularidad sustantiva tal en la citada Ley 3/2016 ni en ninguna otra previsión del derecho propio de la Comunidad de Madrid.

Entra a continuación la STC 96/2025 a examinar la impugnación relativa al reconocimiento de la condición de interesado en los procedimientos administrativos sancionadores.

Para el Tribunal, la regulación de la condición de interesado en el procedimiento forma parte del núcleo del régimen del procedimiento administrativo común cuya regulación corresponde al Estado. Y ello porque ninguna cuestión más decisiva puede haber, en punto a establecer las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento, que la relativa a la definición del concepto de interesado, esto es, de sujeto habilitado para ser parte en las relaciones jurídicas de carácter procedural entabladas con la Administración.

Para la STC 96/2025, el art. 31.2 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, en conexión con el art. 4.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, reconoce *ex lege* la condición de interesados de las asociaciones y organizaciones legalmente constituidas que tengan entre sus fines la defensa y promoción de los derechos humanos para todos los procedimientos administrativos, incluidos los sancionadores, relativos a situaciones de discriminación previstas en la propia ley.

El art. 65.d de la Ley autonómica 3/2016, en la redacción dada por la Ley 18/2023, niega que en los procedimientos administrativos sancionadores relativos a situaciones de discriminación las asociaciones y agrupaciones a las que alude sean titulares *ex lege* de intereses legítimos colectivos a los efectos de su consideración como interesados. Esta previsión contradice abiertamente lo establecido en el art. 31.2 de la Ley 15/2022, que reconoce *ex lege* la condición de interesados a tales asociaciones y agrupaciones en todos los procedimientos, incluidos los sancionadores, relativos a las situaciones de discriminación previstas en la propia ley.

La STC 96/2025 procede también, por tanto, a declarar la inconstitucionalidad y nulidad del apartado impugnado en cuanto se refiere a los procedimientos administrativos sancionadores²⁴.

IV. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

1. Monopolio de jurisdicción, «policía de estrados» y competencias de los letrados de la Administración de Justicia

La STC 12/2025 (Pleno), de 15 de enero, desestima la cuestión interna de inconstitucionalidad (art. 55.2 LOTC) planteada por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional respecto de los arts. 555.1 y 556 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), en la redacción dada por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, al conocer de un recurso de amparo promovido por un abogado contra el acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura que confirmó la sanción de multa que le fue impuesta a aquel por una letrada de la Administración de Justicia por las palabras ofensivas que le dirigió el abogado durante un procedimiento de ejecución de títulos judiciales.

En su ATC 76/2021, de 13 de septiembre, la Sala Segunda consideraba que, en la medida en que lo dispuesto en los arts. 555.1 y 556 LOPJ pueda entenderse que incluye a los letrados de la Administración de Justicia, esos preceptos podrían ser inconstitucionales desde la perspectiva del art. 24.1 CE en relación con el art. 117.3 CE, «por haber equiparado la potestad sancionadora de la llamada «policía de estrados» ejercida con carácter jurisdiccional por los jueces y tribunales, a quienes constitucionalmente corresponde en exclusiva la potestad jurisdiccional, a la que puedan ejercer los letrados de la administración de justicia en el contexto de los procedimientos que se sigan ante estas autoridades en su condición de directores de la oficina judicial, quienes carecen constitucionalmente de potestad jurisdiccional».

La STC 12/2025 viene a corregir, al menos en parte, la doctrina constitucional sentada en relación con la denominada «policía de estrados», esto es, sobre la facultad, tradicionalmente conferida a los jueces y magistrados, de imponer correcciones disciplinarias en el seno del proceso a abogados y procuradores, facultad que la reforma legal de 2009 habría extendido a los letrados de la Administración de Justicia, antes secretarios judiciales. En efecto, la doctrina constitucional, expuesta en la STC 12/2025, FJ 3, afirmó la naturaleza jurisdiccional de la potestad de corrección ejercida por los jueces y

²⁴ Tomás de la Quadra-Salcedo Janini.

tribunales sobre abogados y procuradores, precisando que las correcciones disciplinarias impuestas por los jueces y tribunales a los abogados y procuradores en el curso de un procedimiento, haciendo uso de la llamada «policía de estrados», así como las resoluciones revisoras de estas (de las salas de gobierno), no son actos materialmente administrativos, sino resoluciones jurisdiccionales dictadas en un proceso con todas las garantías.

Para la STC 12/2025, FJ 4, resulta insuficiente acudir a la naturaleza de los órganos sancionadores (criterio subjetivo) para definir el carácter materialmente jurisdiccional de la potestad correctora sobre abogados y procuradores. Por un lado, los jueces y magistrados no solo ejercen funciones jurisdiccionales, sino también aquellas funciones no jurisdiccionales que disponga la ley en garantía de cualquier derecho (art. 117.4 CE). Por otro, «el hecho de que tradicionalmente una función, aquí la corrección sobre abogados y procuradores se haya ejercido por jueces y magistrado, no define su carácter jurisdiccional desde una perspectiva material ni, por tanto, excluye su desempeño por otros profesionales no judiciales». También resulta insuficiente el criterio del contexto procesal (criterio locativo) para definir el carácter materialmente jurisdiccional de la potestad correctora sobre abogados y procuradores, según la STC 12/2025, pues «el ejercicio de la función sancionadora sobre abogados y procuradores está desligado de la función decisoria en el proceso, en tanto no comporta la resolución de una cuestión controvertida sobre el fondo o sobre la situación jurídico-procesal de las partes». Aunque el argumento no se concluye, la STC 12/2025 parece dar a entender que las correcciones disciplinarias impuestas por los jueces y tribunales a los abogados y procuradores en el curso de un proceso, haciendo uso de la llamada «policía de estrados», carecen de naturaleza jurisdiccional, lo que supone una rectificación de la doctrina constitucional precedente.

Lo que sí afirma rotundamente la STC 12/2025, partiendo de las consideraciones que anteceden, es que la potestad correctora ejercida por el letrado de la Administración de Justicia sobre abogados y procuradores en el curso del proceso, atribuida en la reforma legal de 2009, carece de naturaleza jurisdiccional, por lo que ni invade la reserva jurisdiccional ni vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, lo que da lugar a la desestimación de la cuestión interna de inconstitucionalidad.

Precisa, no obstante, la STC 12/2025, que esa facultad correctora del letrado de la Administración de Justicia «exclusivamente puede ejercerse en las actuaciones que se celebren ante él en las dependencias de la oficina judicial»²⁵.

²⁵ A la STC 12/2025 formulan voto particular los magistrados Espejel y Macías, quienes consideran que debió estimarse la cuestión interna de inconstitucionalidad, porque la

Precisión esta, por cierto, que condujo a la estimación del recurso de amparo en el que se planteó la cuestión interna de inconstitucionalidad desestimada por la STC 12/2025, porque la multa impuesta al abogado recurrente por la letrada de la Administración de Justicia lo fue por manifestaciones vertidas por el abogado en escritos procesales, y no en actuaciones celebradas ante aquella en la oficina judicial: STC 13/2025 (Sala Segunda), de 27 de enero (que declara vulnerado el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley)²⁶.

2. Competencia del Senado para aplicar el procedimiento de urgencia a la tramitación de las proposiciones de ley

La STC 63/2025 (Pleno), de 12 de marzo, estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta senadores del grupo parlamentario socialista contra la reforma del Reglamento del Senado que atribuye a la Mesa de esta Cámara la competencia exclusiva para decidir la aplicación del procedimiento de urgencia en el caso de las proposiciones de ley.

La STC 63/2025, acogiendo el argumento de los recurrentes, considera que la norma impugnada vulnera el art. 90.3 CE, precepto que confiere al Gobierno y al Congreso de los Diputados la facultad de declarar la urgencia de los «proyectos», con el efecto de reducir a veinte días naturales el plazo del que dispone el Senado para su tramitación, entendiendo que el término «proyectos» del citado precepto constitucional ha de ser interpretado en sentido amplio, referido tanto a los proyectos de ley como a las proposiciones de ley, es decir, que abarca «todas las propuestas legislativas, con independencia de cuál sea la iniciativa legislativa, gubernamental, parlamentaria o popular, de la que procedan».

A esta conclusión llega la STC 63/2025, FJ 9, mediante «una interpretación sistemática del art. 90 CE y, en particular, de la locución de su apartado primero “proyecto de ley ordinaria u orgánica” aprobado por el Congreso de los Diputados —que constituye el referente de las expresiones “proyecto” y “proyectos” de sus apartados segundo y tercero—, con las previsiones constitucionales que definen las líneas fundamentales o los hitos básicos del

atribución a los letrados de la Administración de Justicia de la potestad correctora sobre abogados y procuradores en el curso del proceso vulnera los arts. 24.1 CE y 117.3 CE, al tratarse de una función jurisdiccional, reserva a jueces y magistrados.

²⁶ Otro tanto ha sucedido en el caso del recurso de amparo estimado por STC 84/2025 (Sala Primera), de 7 de abril, pues también en este caso la multa impuesta al abogado recurrente lo fue por las manifestaciones vertidas en escritos procesales, no en actuaciones celebradas ante el letrado de la Administración de Justicia en la oficina judicial.

procedimiento legislativo y la posición en este de cada una de las Cámaras que integran las Cortes Generales».

Alcanzada esa conclusión, la resolución del recurso no puede ser otra que la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la norma impugnada, por infracción del art. 90.3 CE, que atribuye al Gobierno y al Congreso de los Diputados, con los efectos que anuda a su tramitación en el Senado, la declaración de urgencia de los «proyectos», expresión esta que, conforme a lo razonado en la STC 63/2025, ha de entenderse que comprende tanto los proyectos de ley como las proposiciones de ley, como se ha dicho²⁷.

3. El principio de presencialidad o personalidad del voto de los parlamentarios

En el período al que se refiere esta crónica el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de aplicar la doctrina sentada en las SSTS 85/2022 (Pleno), de 27 de junio²⁸, y 86/2024 (Pleno), de 3 de junio²⁹, al resolver, en su STC 83/2025 (Pleno), de 26 de marzo, el recurso de amparo planteado por los diputados del grupo parlamentario popular en el Parlamento de Cataluña, en relación con la decisión de la Mesa de Edad del Parlamento de Cataluña, en la sesión constitutiva de la Cámara, de aceptar la delegación de voto de diputados huidos de la acción de la justicia en favor de otro diputado.

En aplicación al caso de la referida doctrina constitucional, el Tribunal aprecia que la decisión parlamentaria de aceptar la delegación de voto de diputados huidos de la acción de la justicia lesionó el derecho de participación política de los diputados demandantes de amparo, a partir de la premisa de que el principio de personalidad del voto de los parlamentarios establecido en el art. 79.3 CE resulta de aplicación a todos los cargos públicos representativos, y que las excepciones al principio de presencialidad en el ejercicio del derecho de voto de los representantes políticos solo son constitucionalmente admisibles

²⁷ A la STC 63/2025 formulan voto particular los magistrados Arnaldo, Espejel y Macías, quienes consideran que el recurso debió ser desestimado porque el art. 90.3 CE admite una interpretación alternativa, como la que se sostiene en la propia exposición de motivos de la reforma del Reglamento del Senado impugnada, en el sentido de que el término «proyectos» que emplea el art. 90.3 CE se refiere a las iniciativas legislativas procedentes del Gobierno y no a las proposiciones de ley, respecto a cuya declaración de urgencia existe una laguna constitucional que puede ser colmada por los reglamentos de las cámaras en el ejercicio de su autonomía normativa (arts. 72.1 y 89.1 CE).

²⁸ Reseña en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 126 (2022), p. 281

²⁹ Reseña en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 132 (2024), pp. 256-257.

cuando se encuentran justificadas en la necesidad de salvaguardar otros bienes o valores constitucionales y respetan el principio de proporcionalidad, lo que no sucede cuando se acepta que delegue su voto quien voluntariamente ha decidido eludir la acción de la jurisdicción penal española y está sujeto a una orden judicial de busca y captura.

Precisa la STC 83/2025, FJ 3, que «la nulidad de ese acuerdo parlamentario no puede comunicarse a los actos que hayan podido adoptarse con los votos delegados durante el tiempo en que estuvo vigente dicha habilitación», sin perjuicio de advertir que, en cualquier caso, los votos delegados no fueron determinantes del resultado de las votaciones celebradas durante la sesión constitutiva de la decimoquinta legislatura del Parlamento de Cataluña, pues no alteraron el resultado que se hubiera producido, aunque esos votos no hubieran sido tenidos en cuenta³⁰.

V. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. En la STC 28/2025 (Sala Primera), de 10 de febrero, el Tribunal abordó una denuncia por acoso laboral, estimando la demanda de amparo planteada por un policía local, y consideró vulnerado su derecho a la integridad física y moral, art. 15 CE, en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, por el acoso laboral sufrido entre abril de 2013 y septiembre de 2016, tras denunciar a algunos de sus compañeros por irregularidades en lo relativo a la falta de control del dinero en efectivo recaudado de las multas y a la realización de inspecciones selectivas en locales de ocio. La sentencia establece que la lesión de estos derechos es imputable, por un lado, al Ayuntamiento de Torrevieja por su conducta omisiva de prevenir, investigar y sancionar las actuaciones de acoso de sus empleados públicos y la de hostigamiento que desarrolló institucionalmente contra el demandante, y, por otro, a la sentencia de apelación dictada por el Tribunal Superior de Justicia por el incumplimiento de su deber de control judicial de estos derechos, al no aplicar correctamente la jurisprudencia constitucional sobre el desplazamiento de la carga probatoria en su protección. El Tribunal Constitucional toma como fundamento los hechos declarados probados en la vía judicial previa. Entre estos hechos, se exponían la existencia de una denuncia penal previa del demandante contra algunos de los miembros de la Policía Local y el desarrollo, coincidente con esa decisión, de una serie de actuaciones sostenidas y reiteradas en el tiempo de hostigamiento hacia su persona e intereses laborales protagonizadas por sus

³⁰ Herminio Losada González.

compañeros o superiores, entre otros, aquellos a los que había denunciado, o por la propia Administración local en el ejercicio de sus competencias. Asimismo, se exponía el conocimiento efectivo que tenía el ayuntamiento de la reiteración de situaciones de acoso producidas en la Policía Local, que incluso estaban judicializadas, y la relevante incidencia que estas conductas tuvieron en la salud física y mental del demandante. La sentencia afirma que, ante este panorama indiciario, hubiera sido necesario que el ayuntamiento hubiera desvirtuado tales indicios, acreditando que su actuación era ajena a cualquier intención vejatoria, lo que no se verificó en este caso.

2. En la STC 1/2025 (Sala Segunda), de 13 de enero, el Tribunal desestimó el recurso de amparo relativo al conflicto, a raíz de la publicación de un texto en la sección de ocio de un periódico, entre el derecho fundamental al honor de la recurrente, art. 18.1 CE, y el derecho a la producción y creación literaria del periodista autor de la pieza y de la sociedad mercantil editora del diario, art. 20.1.b CE. Los hechos se refieren al relato publicado por un periódico, sin referencias personales, temporales ni de ubicación concretas, en el que se narraba un encuentro de carácter sexual entre dos personajes con un trasfondo atinente a actos de corrupción política. El debate suscitado ante los órganos de la jurisdicción, y después en amparo, se centraba en la identificación del personaje con la demandante, como presupuesto necesario para poder entender *prima facie* concernido su derecho fundamental al honor. Considera el Tribunal que «solo en caso de verificarse este presupuesto procedería entrar propiamente en el terreno de la ponderación —en sentido técnico— entre tal derecho y la libertad de producción y creación literaria del autor y del editor del relato». La sentencia destaca que la Constitución protege la creación literaria mediante el reconocimiento de una esfera de autonomía de la persona para la elaboración y difusión de su obra, que en este campo se entiende como una proyección del autor, de su imaginación y capacidad creadora, pues la creación literaria es una de las expresiones relevantes que puede asumir el libre desarrollo de la personalidad en su vertiente intelectual. Asimismo, la sentencia señala que en la libre circulación de la literatura reside un interés general, pues el conocimiento y goce de la literatura es una modalidad del derecho universal de acceso a la cultura que recoge el art. 44.1 CE, y que está conectado con el mandato que la Constitución dirige a los poderes públicos para facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida cultural y social, art. 9.2 CE. En cuanto a la interacción de este derecho con el derecho fundamental al honor, el Tribunal parte de la consideración de que la actividad de creación literaria da nacimiento a un universo nuevo que no puede confundirse con el mundo de la realidad y de la vida, por más que el lector encuentre en la obra

referencias externas a un momento histórico, a hechos realmente acaecidos o a personas reconocibles. Según la sentencia, «dado que dentro de la creación literaria existen diferentes géneros y no todos ellos se alejan o se elevan en la misma medida y con la misma intensidad de la realidad, cabe entender que, cuanto mayor sea la elevación de la obra literaria sobre la realidad menor será su potencial ofensivo sobre los derechos de terceros que pudieran verse afectados». Y

[...] más aún, cuando dicha elevación se traduzca en la carencia absoluta de elementos referenciales —porque la obra se presente con rigor bajo el formato de una ficción pura y ofrezca mundos imaginarios y simulados— o bien cuando los que utilice la estrategia narrativa sean insuficientemente precisos para establecer una vinculación clara y notoria con una determinada realidad o una persona cierta, cabrá aceptar que estamos ante una obra que resulta inadecuada para lesionar los derechos de la personalidad de sujetos específicos, caso en que no resultará procedente entrar siquiera a ponderar los derechos en juego a la luz del potencial ofensivo del texto en el caso concreto.

Desde la óptica del derecho al honor, la sentencia destaca que puede verse afectado cuando una obra literaria se refiera en términos vejatorios o humillantes a personas reales. Esta situación puede producirse cuando la obra en cuestión utiliza personajes a los que se atribuye expresamente el nombre y apellidos de una persona que vive o ha vivido en la realidad, pero puede acaecer también cuando tal persona resulta identificable de manera evidente y objetiva en el personaje literario a partir de datos referenciales contenidos en el relato. Este segundo supuesto remite a la necesidad de fijar criterios objetivos de valoración (rasgos de la personalidad, aspecto, actividad profesional, relaciones personales o sociales) acerca de la recognoscibilidad de personas reales en los personajes de obras literarias, pues la mera sensación subjetiva del ofendido o la coincidencia de alguna o algunas características del personaje con su persona no puede bastar para entender concernido su derecho al honor en términos constitucionales, so pena de coartar de modo excesivo la libertad de producción y creación literaria. Solo cuando los datos y referencias de la obra literaria permitan identificar de modo notorio y evidente a una persona real cabrá entender afectado, *prima facie*, su derecho al honor. La aplicación de estos criterios al supuesto litigioso conduce a la desestimación del recurso de amparo, en tanto que revela incapacidad del relato para afectar, ni siquiera de manera indirecta, al derecho al honor de la recurrente, lo que excluye la procedencia de la ponderación de tal derecho con el derecho a la producción y creación literaria del autor y del editor del texto.

La STC 62/2025 (Pleno), de 11 de marzo, también resuelve el conflicto de derechos como consecuencia de una publicación periodística. El Tribunal desestima la demanda de amparo presentada por el *Diario ABC*, S. L., contra la resolución de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, que declaró la vulneración de los derechos al honor y a la propia imagen de C. Opazos, que había considerado vulnerados sus derechos al honor y a la propia imagen por la publicación de unas imágenes con ocasión de la noticia sobre la muerte de un preso acontecida el 26 de diciembre de 2018 en el centro penitenciario de Soto del Real a manos de otro preso, boxeador, apodado «El Nene». La noticia llevaba por título: «‘El Nene’ mata a golpes a un traficante de drogas por una litera». En el vídeo que ilustraba esta noticia se insertaron imágenes extraídas de otra grabación o vídeo, correspondiente a una entrevista que se había realizado a Opazos, también boxeador, con motivo de un campeonato celebrado el 20 de octubre de 2012. La sentencia del Tribunal Supremo consideró que la inclusión de la imagen de Opazos en el vídeo llevó a su asociación con el autor del crimen, vulnerando sus derechos fundamentales. En su defensa, el *Diario ABC* argumentó que la noticia había sido proporcionada por la agencia Atlas y que su difusión respondía al principio del reportaje neutral, eximiéndolo de responsabilidad. El Tribunal Constitucional, tras analizar la aplicación de la doctrina del reportaje neutral y realizar la ponderación entre el derecho a la libertad de información y los derechos fundamentales del afectado, concluye que, si bien los medios de comunicación pueden difundir información de agencias de noticias, deben actuar con la diligencia exigible para evitar la difusión de informaciones erróneas o lesivas. Afirma que ni la doctrina del reportaje neutral puede suponer una coartada para la vulneración de derechos fundamentales ni la publicación de noticias procedentes de agencias de información libera al medio de su deber de diligencia, aunque lo pueda moderar. El Tribunal Constitucional confirma el juicio de ponderación realizado en la sentencia del Tribunal Supremo. A tal efecto valora la ausencia de consentimiento para la utilización de la imagen de Opazos en el vídeo; la falta de diligencia al comprobar la conexión entre la imagen y el contenido de la noticia; la naturaleza y gravedad de la intromisión y las repercusiones de la publicación de la imagen para el interesado; la inexistencia de efecto disuasorio para el ejercicio del derecho de la libertad de información, atendida la indemnización fijada, y, finalmente, que la intensidad del deber de diligencia exigido no opera como factor disuasorio para que los medios de comunicación lleven a cabo su función de transmitir información al público o para que las agencias de noticias realicen su labor de servir como fuente de información. La sentencia tiene cuatro votos particulares discrepantes.

En la STC 100/2025, de 28 de abril, la Sala Segunda del Tribunal desestimó el recurso de amparo de la candidata y portavoz de la agrupación

electoral Somos Oviedo en las elecciones municipales de 2019 contra la sentencia de un juzgado de primera instancia, confirmada en apelación y casación, que la condenó por vulnerar el derecho al honor de A. I., que fue alcalde de Oviedo por el Partido Popular. La controversia traía causa de las manifestaciones efectuadas por aquella en un debate televisado, celebrado el último día de campaña electoral, y del comentario difundido a través de sus cuentas en la red social Twitter desde ese mismo día. En estos mensajes imputaba al Sr. I. hechos socialmente reprobables, incluso constitutivos de delito, que supuestamente habrían tenido lugar varios años antes, cuando era alcalde de Oviedo, según noticias publicadas en algún medio de comunicación. La recurrente en amparo alegó la vulneración de su derecho a la libertad de expresión, art. 20.1.a CE, argumentando que las manifestaciones controvertidas, basadas en informaciones publicadas hacia más de cuatro años en medios de comunicación, se realizaron en el marco de una contienda política, durante una campaña electoral, y no con ánimo de ofender, sino con el fin de comparar, en dicho contexto electoral, la actuación de quien anteriormente había sido alcalde por un partido político oponente con la gestión de gobierno realizada por la entidad política de la recurrente, que —a diferencia del Sr. I.— sí se presentaba a la reelección en las elecciones municipales de 2019. La sentencia desestima el recurso al considerar que las manifestaciones realizadas por la recurrente, tanto en el debate televisado como en los tuits publicados, no se ajustan a lo que habían publicado los medios de comunicación cuatro años antes, sino que responden a su propia y personal valoración de los hechos. Esas manifestaciones, de tono gravemente peyorativo para el Sr. I. y lesivas de su reputación, resultan desproporcionadas e innecesarias para cumplir con la pretendida finalidad de comparar dos formas diferentes de hacer política. Al emitirse las declaraciones y los tuits el viernes inmediatamente anterior a la jornada electoral, el Sr. I. no tuvo oportunidad de responder a las invectivas públicas de la recurrente. Esas invectivas fueron dirigidas a una persona que, si bien estuvo en la primera línea política, al haber sido alcalde de la ciudad de Oviedo por el Partido Popular y posteriormente concejal y portavoz de la misma formación política, lo cierto es que ya había abandonado el primer plano de la actividad política desde el punto y hora que no había presentado su candidatura a las elecciones municipales de 2019. El Tribunal concluye que, aunque los representantes políticos, autoridades y cargos públicos tengan la obligación de soportar un nivel más intenso de la crítica y del escrutinio público, ello no puede comportar que cualquier imputación que afecte a su reputación pueda ser amparada por la libertad de expresión, máxime cuando, como en este caso sucede, ya no se encuentran en el primer plano de la política.

3. En la STC 14/2025 (Sala Segunda), de 27 de enero, el Tribunal desestimó la demanda de amparo del recurrente, que había sido expulsado de su grupo parlamentario pasando a ostentar la condición de diputado no adscrito, lo que conllevó su sometimiento a un estatuto específico y diferenciado del resto de miembros del Parlamento de las Illes Balears. Entre otras características, ese estatuto incluye restricciones tanto en el número de interpellaciones y preguntas que el diputado puede presentar, como en su participación en las comisiones permanentes, las propuestas que puede formular y las atribuciones de medios materiales y económicos para el desempeño de su función. El demandante realizó diversas peticiones o reconsideraciones a la Mesa del Parlamento de las Illes Balears en relación con los derechos o facultades que la Mesa le reconocía en su condición de diputado no adscrito, que fueron inadmitidas o rechazadas. El Tribunal, aplicando la doctrina sintetizada en la STC 159/2019, desestima el recurso de amparo, al considerar que las resoluciones de la Mesa del Parlamento relativas a los derechos o facultades del diputado no adscrito no vulneraron el derecho al ejercicio del cargo representativo. Las limitaciones propias de la condición de diputado no adscrito persiguen fines constitucionalmente legítimos, como son los de evitar el transfuguismo político y neutralizar la desigualdad en el ejercicio de la función representativa que llevaría aparejada la sobrerepresentación del diputado no adscrito. Tales fines, derivados de la consagración constitucional de los partidos como expresión del pluralismo político, justifican la imposición de límites al ejercicio de la función representativa. La sentencia cuenta con un voto particular. En sentido similar, la STC 15/2025, de 27 de enero.

4. En la STC 13/2025, de 27 de enero, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional estimó el recurso de amparo promovido contra el acuerdo de la letrada de la Administración de Justicia de un juzgado de primera instancia que imponía a la recurrente una sanción disciplinaria de 2000 euros, y declaró que había sido vulnerado su derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, art. 24.2 CE. La sentencia aplica la doctrina sentada en la STC 12/2025, de 15 de enero de 2025, en la que el Pleno del Tribunal Constitucional confirmó que la atribución a los letrados de la Administración de Justicia de la facultad de corregir a abogados y procuradores es constitucional, siempre que los arts. 555.1 y 556 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, se interpreten en el sentido de que esta facultad exclusivamente pueden ejercerla en las actuaciones que se celebren ante ellos en las dependencias de la oficina judicial. En el supuesto concreto que dio lugar al recurso de amparo, la sanción impuesta al recurrente tenía su origen en las palabras y expresiones que utilizó en distintos escritos presentados ante la letrada de la

Administración de Justicia, y que no se habían vertido en actuaciones orales celebradas ante esta en las dependencias de la oficina judicial. De este modo, y con arreglo a la interpretación sentada en la STC 12/2025, el Tribunal concluye que la letrada de la Administración de Justicia carecía de la que ya se ha hecho mención en páginas anteriores, competencia para dictar los citados acuerdos correctores, produciéndose la vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley.

En la STC 31/2025, de 10 de febrero, la Sala Primera del Tribunal Constitucional recuerda que los tribunales penales siempre son competentes para revisar la ilicitud de la prueba de cargo (prueba de la acusación), y, en su caso, apreciar su invalidez, aunque dicha prueba haya sido obtenida previamente por la Administración tributaria en ejecución de un auto de entrada y registro en un domicilio, dictado por un juez de lo contencioso-administrativo. En el caso examinado, la demandante de amparo había sido absuelta en primera instancia de varios delitos contra la hacienda pública de los que había sido acusada. La prueba de cargo de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y el Ministerio Fiscal era la documentación incautada en un registro practicado en la empresa titularidad de la acusada, en ejecución de una orden autorizada diez años antes por un juzgado de lo contencioso-administrativo. La razón principal de la absolución para el Juzgado de lo Penal era que el auto de entrada y registro era nulo, por carecer de una motivación suficiente, lo que hacía desproporcionada la medida de registro en sus efectos, y que, por tanto, la prueba era también nula. El abogado del Estado y el Ministerio Fiscal recurrieron la sentencia a la Audiencia Provincial de Barcelona, que estimó los recursos y declaró que el Juzgado de lo Penal no podía anular el auto del juez de lo contencioso-administrativo, por ser una resolución firme de otro orden jurisdiccional. Además, el auto estaba suficientemente motivado y la medida era proporcional; ordenando la repetición de la vista oral y el nuevo dictado de una sentencia por el Juzgado de lo Penal, con otro magistrado, en el que no se excluyera la valoración de aquella prueba documental. La recurrente interpuso demanda de amparo por la vulneración de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en la vertiente del derecho de defensa, art. 24.1 CE, en conexión con el derecho a la inviolabilidad domiciliaria, art. 18.2 CE. Los motivos eran que el tribunal de apelación penal no contestó a la solicitud que le formuló en tiempo y forma para que se pronunciara sobre el carácter ilícito y nulo de la referida prueba documental de cargo, pero por un motivo distinto al apreciado por el juez de lo penal: el haberse decretado el auto de entrada y registro sin que existiera previamente un procedimiento de inspección tributaria abierto en su contra; una garantía que sí existe para la imposición de sanciones tributarias en vía administrativa y contencioso-administrativa, conforme a doctrina

sentada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo. El Tribunal otorga el amparo por la denunciada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. Recuerda su doctrina reiterada sobre el respeto a la firmeza de las resoluciones judiciales firmes, así como el respeto al llamado efecto prejudicial o positivo de la cosa juzgada material, en el sentido de que «unos mismos hechos no pueden existir para unos órganos judiciales y dejar de existir para otros de distinto orden jurisdiccional». Si bien esto último, aclara, presenta una excepción cuando el asunto ya juzgado deba ser examinado desde otra perspectiva jurídica, que es lo que sucede justamente en el presente caso, donde la Sala entiende que, si bien no fue correcta la decisión del juez de lo penal de declarar la nulidad formal del auto del juez de lo contencioso-administrativo, pues esta era una resolución firme, sí tenía la competencia para apreciar que la prueba obtenida entonces era ilícita y no podía utilizarse en el proceso penal a su cargo, por vulnerar un derecho fundamental de la parte acusada. El Tribunal recuerda que una sentencia penal absolutoria puede ser revisada en apelación cuando se ha quebrantado una garantía esencial de la parte acusadora, en este caso porque se priva a esta de la prueba de cargo por tacharla indebidamente de ilícita. Sin embargo, junto con ese derecho, está también el de la parte acusada de poder acreditar dicha ilicitud, por lo que entiende que la Audiencia Provincial hizo dejación de su función protectora porque la acusada tenía derecho a una respuesta motivada acerca de si era o no ilícita la documental obtenida en aquella entrada y registro, al no existir un procedimiento de inspección abierto en su contra previamente.

En la STC 41/2025 (Sala Primera), de 11 de febrero, el Tribunal Constitucional desestimó el recurso de amparo de un condenado por violencia de género, que afirmaba que se habían vulnerado sus derechos porque los órganos judiciales no aplicaron la dispensa de la obligación de declarar en juicio que la ley reconocía a su expareja, denunciante en el proceso penal. El recurrente fue condenado a una pena de diez meses y quince días de prisión por haber agredido a su entonces pareja, causándole lesiones. La Audiencia Provincial de Alicante rechazó el recurso de apelación y confirmó la pena de prisión impuesta por el delito de lesiones en el ámbito de la violencia de género. En su demanda de amparo solicitaba que se anulase la condena y se le absolviera del delito de violencia de género, porque el juez de lo penal no había dado a la víctima del delito, denunciante y acusadora particular en el proceso, la opción de no declarar contra él, pese a que el art. 416.1 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal reconoce este derecho a quien mantenga una relación de pareja con el acusado. La sentencia declara que los órganos judiciales entendieron correctamente, en aplicación de la doctrina elaborada por el Tribunal Supremo y del propio Tribunal Constitucional, que no procedía aplicar la dispensa de la obligación

de declarar en este caso porque la propia víctima-denunciante ya había renunciado a ella. La mujer ratificó su denuncia ante el juzgado de instrucción, donde renunció expresamente a la dispensa del deber de declarar, se constituyó en acusación particular, que ejerció efectivamente a lo largo de todo el proceso penal, y solicitó la condena del recurrente. El Tribunal sostiene que la víctima-denunciante actuó en todo momento en el ejercicio legítimo de su derecho fundamental a obtener la tutela efectiva de los tribunales, que le garantiza el art. 24.1 de la Constitución. Concluye por ello el Tribunal que no se ha vulnerado ninguna de las garantías procesales que la Constitución reconoce a todo acusado en un proceso penal. La sentencia contiene dos votos particulares discrepantes.

5. La STC 51/2025 (Pleno), de 26 de febrero, desestima el recurso planteado por la recurrente que alegaba la vulneración del principio de legalidad, art. 25 CE, al haber sido condenada por un delito electoral con base en una interpretación imprevisible de la norma penal. La demandante de amparo, actuando como secretaria accidental del ayuntamiento y, como tal, delegada de la junta electoral de zona, estuvo presente en el sorteo de los distintos miembros que iban a formar parte de las mesas electorales en unas elecciones municipales y autonómicas. Durante el transcurso de este, propuso hasta en dos ocasiones la exclusión de determinados ciudadanos españoles con nombres o apellidos de origen extranjero, bajo el pretexto de que probablemente no conocieran bien la lengua española. Por ello, fue condenada como autora de un delito electoral. El Tribunal Constitucional desestima el recurso de amparo al no apreciarse vulneración del derecho a la legalidad penal. Considera que el tipo penal se proyecta sobre todo el proceso que se ha de seguir para la constitución de las mesas, que se inicia con la selección de sus posibles miembros. Por lo tanto, la sentencia condenatoria realiza una interpretación razonable y acorde a las exigencias constitucionales del precepto legal que tipifica el incumplimiento por los funcionarios públicos de las normas legalmente establecidas para la constitución de las mesas electorales. Además, esta interpretación resulta también coherente con la tutela del bien jurídico protegido, esto es, la salvaguarda de la pureza del proceso electoral en todas sus fases, en aras de garantizar la neutralidad, imparcialidad e independencia de la Administración que interviene en los procesos electorales³¹.

³¹ Carlos Ortega Carballo.