

DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
DURANTE EL SEGUNDO CUATRIMESTRE DE 2025

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

HERMINIO LOSADA GONZÁLEZ

Tribunal Constitucional

losada@tribunalconstitucional.es

CARLOS ORTEGA CARBALLO

Tribunal 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 segundo cuatrimestre de 2025.
Revista Española de Derecho Constitucional, 135, 235-281.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.135.08>

SUMARIO

I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL. II. FUENTES DEL DERECHO. III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO. IV. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS: 1. Amnistía, separación de poderes e independencia judicial. 2. Moción de censura en el ámbito municipal. 3. El veto presupuestario. 4. El principio de presencialidad o personalidad del voto de los parlamentarios. 5. Autonomía parlamentaria y sus límites. V. DERECHOS FUNDAMENTALES.

I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

En el segundo cuatrimestre de 2025 el Tribunal Constitucional, en sus diferentes composiciones, ha dictado un total de treinta y siete sentencias y cincuenta y un autos. En este primer apartado de la presente crónica se ofrecerá una breve sistematización de estas sentencias en función del órgano que las dictó y las materias sobre las que versan, para, posteriormente, detenernos a examinar algunos extremos relevantes. Así, se hará referencia a los treinta y tres autos denegatorios de otros tantos incidentes de ejecución de sentencias que otorgaron el amparo a las madres que pretendían disfrutar del permiso y prestaciones por nacimiento y cuidado de menor en familias monoparentales. A continuación se examinará el ATC 78/2025, de 8 de julio, que resuelve otro incidente en la tramitación de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía. Tras sistematizar los motivos de especial trascendencia constitucional apreciados en las resoluciones definitivas dictadas en el cuatrimestre, nos concentraremos en algunos aspectos procesales de interés de la STC 137/2025, de 26 de junio, que enjuicia la constitucionalidad de la mencionada ley orgánica de amnistía.

1. El Pleno ha dictado nueve de esas treinta y siete sentencias, y las salas, catorce cada una de ellas. Treinta y una sentencias se han dictado en procesos de amparo (si bien debe hacerse notar que la mayoría de ellas, dieciocho, no hacen sino aplicar al caso el criterio sentado en la STC 140/2024, de 6 de noviembre, sobre la extensión temporal y disfrute de los permisos por cuidado de hijo en las familias monoparentales constituidas exclusivamente por la madre biológica, de acogimiento o adopción), cinco en procesos de inconstitucionalidad (cuatro en recursos de inconstitucionalidad y otra que resuelve

una cuestión de inconstitucionalidad) y una en un conflicto de atribuciones entablado entre el Gobierno y el Senado (STC 135/2025, de 11 de junio). Únicamente a dos sentencias se han formulado votos particulares. Se trata de las SSTC 110/2025, de 12 de mayo, que reitera la doctrina de la STC 105/2025, de 29 de abril¹, acerca del acceso a un recurso devolutivo frente a los autos de revisión de condena —en la STC 105/2025 se reconoció tal derecho a la acusación particular y en la STC 110/2025 ese reconocimiento se extiende al penado—, y 137/2025, de 26 de junio, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por sendas fracciones parlamentarias en relación con la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

Por lo que hace a los autos, diecisiete de ellos han sido dictados por el Pleno, y los restantes treinta y cuatro, por las salas y sus secciones: catorce por la Sala Primera, a los que debemos añadir un auto dictado por su Sección Primera (ATC 36/2025, de 23 de mayo, que reitera la incompetencia del Tribunal Constitucional para conocer de las impugnaciones de resoluciones sobre asistencia jurídica gratuita cuando la insuficiencia económica alegada por el solicitante sea anterior a la interposición del recurso de amparo) y otros tres de su Sección Segunda (AATC 66/2025, de 16 de junio, y 83/2025, de 15 de julio, que aceptan sendas abstenciones presentadas en el trámite de abstención, y ATC 67/2025, de 24 de junio, que resuelve un recurso de súplica del Ministerio Fiscal frente a la providencia de inadmisión de un recurso de amparo), y dieciséis por la Sala Segunda.

Por su importancia numérica merece ser destacado el hecho de que treinta y cuatro de estos cincuenta y un autos se han dictado en incidentes de ejecución de otras tantas sentencias que otorgaron el amparo a la parte recurrente. Con la sola excepción del supuesto del ATC 54/2025, de 27 de mayo, todos estos incidentes fueron promovidos por la Administración de la Seguridad Social solicitando respuesta a los problemas que se le han planteado al tratar de hacer efectivo el disfrute del derecho al permiso por cuidado de hijo reconocido en las diferentes sentencias en aplicación del criterio sentado en la STC 140/2024, de 6 de noviembre. Dos autos del Pleno inadmitieron sendas cuestiones de inconstitucionalidad (AATC 55/2025 y 59/2025, de 27 de mayo). En otros dos se resuelven otros tantos incidentes de mantenimiento o levantamiento de la suspensión de preceptos legales autonómicos impugnados por el presidente del Gobierno con invocación del art. 161.2 CE (AATC 64/2025, de 10 de junio, que mantiene la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad promovido

¹ La STC 105/2025, de 29 de abril, fue reseñada en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 134 (2025), pp. 190 y ss.

frente a la Ley 1/2024, de 8 de noviembre, de derogación de la Ley 8/2021, de 17 de noviembre, de memoria histórica y democrática de Cantabria, y al que se formularon tres votos particulares, dos de ellos suscritos por dos magistrados, y 84/2025, de 22 de julio, que levanta la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad promovido en relación con un precepto de la Ley 8/2024, de 26 de diciembre, de medidas para la mejora de la gestión pública en el ámbito local y autonómico de la Comunidad de Madrid²).

Tres autos aceptan otras tantas abstenciones en procesos de amparo —los ya citados AATC 66/2025 y 83/2025— y en una cuestión de inconstitucionalidad (ATC 82/2025, de 8 de julio), en tanto que el ATC 78/2025, de 8 de julio, desestima el recurso de súplica interpuesto frente a la providencia que rechazara una solicitud de abstención del presidente del Tribunal en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por sendas fracciones parlamentarias respecto de la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía. Dos autos inadmiten las recusaciones formuladas en recursos de amparo (AATC 56/2025 y 57/2025, de 27 de mayo) y otro confirma en súplica el ATC 12/2025, de 29 de enero³, que extendió los efectos de una recusación acordada en la cuestión de inconstitucionalidad 6053-2024 a dieciséis recursos de inconstitucionalidad y cinco cuestiones de inconstitucionalidad, procesos todos ellos que tienen por objeto la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía (ATC 35/2025, de 13 de mayo, al que se formulan dos votos particulares, uno de ellos suscrito por tres magistrados).

El ATC 65/2025, de 11 de junio, que cuenta con un voto particular suscrito por tres magistrados, rechaza diversas peticiones formuladas por los recurrentes en el proceso constitucional trabado en relación con la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, y finalmente resuelto por la STC 137/2025, ya mencionada. Concretamente, en este auto el Pleno declara que no ha lugar a la apertura de un trámite de audiencia para el eventual planteamiento de una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y deniega la solicitud de traslado de un escrito, presentado por tres magistrados al presidente del Tribunal, interesando la inclusión en el orden del día del Pleno de un debate en torno al planteamiento de esa misma cuestión prejudicial. Formulados sendos recursos de súplica, los AATC 79/2025 y 80/2025, de 8 de julio, declaran la pérdida sobrevenida de objeto. Dos magistrados suscriben en ambos autos voto particular de remisión al formulado al ATC 65/2025.

² El contenido de ambos autos es expuesto con mayor pormenor en el epígrafe «III. Organización territorial del Estado» de esta crónica.

³ Este auto fue reseñado en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 134 (2025), pp. 182 y ss.

Completan el elenco de autos dictados por el Tribunal Constitucional en el segundo cuatrimestre de 2025 los AATC 36/2025, en el que, como ya se ha indicado, la Sección Primera declara la incompetencia del Tribunal para conocer las pretensiones que se deduzcan en relación con la denegación de justicia gratuita por hechos anteriores a la interposición del recurso de amparo; el también citado 67/2025, en el que se estima el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal frente a la providencia de inadmisión de un recurso de amparo, sin retroacción para un nuevo estudio, pues en el propio auto se acuerda la inadmisión por un motivo distinto del apreciado en la primera providencia, y 68/2025, de 7 de julio, que rectifica un error material padecido en la STC 126/2025, de 9 de junio⁴.

2. Como se ha indicado anteriormente, treinta y tres de los autos dictados a lo largo del segundo cuatrimestre del año 2025 han inadmitido otras tantas solicitudes de ejecución de sentencias estimatorias del amparo por vulneración del derecho a la igualdad ante la ley sin discriminación respecto del derecho al permiso por cuidado de hijo en familias monoparentales constituidas exclusivamente por la madre biológica, de acogimiento o adopción. Las sentencias respecto de las cuales se interesaba la apertura de un incidente de ejecución habían otorgado el amparo en aplicación del criterio establecido en la STC 140/2024, de 6 de noviembre. Conviene recordar, a este respecto, que la

⁴ Este auto resulta rigurosamente inaudito porque la sentencia rectificada no había sido todavía objeto de publicación oficial. Ciertamente es que, según el art. 267 LOPJ, los tribunales solo pueden aclarar los errores materiales padecidos en sus resoluciones mediante auto. Ahora bien, no es menos cierto que esta previsión legal está pensada para unos órganos jurisdiccionales que no editan sus resoluciones, como sí sucede en el caso del Tribunal Constitucional. No hay aquí una laguna que sea preciso integrar mediante la remisión que el art. 80 LOTC hace a la Ley Orgánica del Poder Judicial y a la Ley de Enjuiciamiento Civil por la sencilla razón de que las sentencias del Tribunal Constitucional están sometidas a un régimen especial de publicación que es el resultante de los arts. 164 CE y, en lo que ahora estrictamente interesa, 86.2 LOTC. Ese régimen especial se concreta en la existencia de un lapso temporal que se prolonga durante treinta días y durante el cual se lleva a cabo ese proceso de edición de las sentencias, de modo que su eventual rectificación podrá hacerse por providencia cuando aquellas no se hayan insertado todavía en las páginas del *Boletín Oficial del Estado* (la exigencia de providencia es irrenunciable como manifestación documental de la intervención del propio órgano autor de la resolución rectificada en el ejercicio de una función no susceptible de delegación en los servicios auxiliares del Tribunal), o por auto cuando esa publicación ya haya tenido lugar y la sentencia sea de general y público conocimiento.

mencionada sentencia, resolutoria de una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, había declarado inconstitucionales los arts. 48.4 del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores —en la redacción anterior al Real Decreto Ley 9/2025⁵— y 177 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social⁶.

En el FJ 7 de la STC 140/2024 se expone, en primer lugar, la razón por la que se procede a la declaración de inconstitucionalidad sin nulidad de los preceptos legales controvertidos («[N]o procede la declaración de nulidad [...] en tanto tal declaración no solo no repararía la lesión del art. 14 CE, en relación con el art. 39 CE, en que la norma incurre, sino que determinaría la expulsión de nuestro ordenamiento jurídico de las normas que reconocen a todos los progenitores los permisos y prestaciones por nacimiento y cuidado de menor»). En aparente conclusión, la sentencia añade que «la apreciación de la inconstitucionalidad de la insuficiencia normativa de los preceptos cuestionados exige el mantenimiento de su vigencia, correspondiendo al legislador,

⁵ El título completo de la norma de urgencia es el siguiente: Real Decreto Ley 9/2025, de 29 de julio, por el que se amplía el permiso de nacimiento y cuidado, mediante la modificación del texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo.

⁶ El Real Decreto Ley 9/2025 no modifica el art. 177 de la Ley general de la Seguridad Social, pues su declaración de inconstitucionalidad lo es por reflejo del art. 48.4 del Estatuto de los trabajadores, al que expresamente se remite para definir las situaciones protegidas por nacimiento y cuidado de menor (nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción y acogimiento familiar), sin que añada regulación sustantiva alguna cuya validez fuera controvertida en el proceso constitucional resuelto por la STC 140/2024. Se trata de un supuesto de inconstitucionalidad de la norma legal por remisión a otra disposición incurso en causa de nulidad; al igual que sucediera en la STC 235/1999, de 16 de diciembre, que declaró la inconstitucionalidad de la disposición adicional primera de la Ley 3/1994, en la medida en que se remitía al art. 42 de la Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito, a su vez declarado inconstitucional en la STC 96/1996, de 30 de mayo. En todos estos casos se declaró la inconstitucionalidad sin nulidad.

en uso de su libertad de configuración normativa y a la luz de su específica legitimidad democrática [...], llevar a cabo, a partir de esta sentencia, las modificaciones pertinentes para reparar la vulneración del art. 14 CE, en relación con el art. 39 CE». Una conclusión que se ve transitoriamente desmentida por el pronunciamiento de una auténtica sentencia aditiva que transforma el contenido del art. 48.4 del Estatuto de los trabajadores, en los siguientes términos:

[A]unque el Tribunal ha declarado en numerosas ocasiones que no es su tarea la de definir positivamente cuáles sean los posibles modos de ajuste de una ley al texto constitucional, el Tribunal considera necesario (como lo hizo en la STC 15/2020, de 28 de enero, FJ 3, y las allí citadas) precisar que, en tanto el legislador no se pronuncie al respecto, en las familias monoparentales el permiso a que hace referencia el art. 48.4 LET, y en relación con él el art. 177 LGSS, ha de ser interpretado en el sentido de adicionarse al permiso del primer párrafo para la madre biológica (dieciséis semanas), el previsto en el segundo para progenitor distinto (diez semanas, al excluirse las seis primeras).

Según se indica en el pasaje ahora reproducido de la STC 140/2024, se trata de una regulación provisional, ahora desplazada por el Real Decreto Ley 9/2025, de 29 de julio. Una regulación —el añadido de diez semanas al permiso reconocido para la madre biológica, no así a las madres de adopción o en acogimiento familiar— susceptible de un triple orden de críticas. En primer lugar, se puede reprochar al Tribunal haber incurrido en un exceso de jurisdicción al asumir el ejercicio de una potestad legislativa —en positivo— que constitucionalmente no le corresponde⁷. En segundo lugar, resulta un tanto discutible la invocación de «la STC 15/2020, de 28 de enero, FJ 3, y las allí citadas» como antecedente inmediato de lo acordado en esa ocasión. Al respecto, cumple señalar que «las allí citadas» no son otras que las SSTC 58/2016, de 17 de marzo; 72/2018, de 21 de junio, y 34/2019, de 14 de marzo. En todas estas sentencias se declaró la inconstitucionalidad —y nulidad— de diferentes preceptos legales que excluían la revisión jurisdiccional de los decretos de los letrados de la Administración de Justicia resolutorios de recursos de reposición interpuestos contra sus diligencias de ordenación y decretos no definitivos

⁷ En este sentido se pronuncian los magistrados Arnaldo y Espejel en su voto particular parcialmente discrepante. Estos magistrados se muestran conformes con la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos legales cuestionados —extremo del que discrepa el magistrado Sáez en su voto particular, donde defiende la plena constitucionalidad de la solución articulada por el legislador—, no así con el pronunciamiento de una sentencia aditiva.

(arts. 102 bis.2 LJCA; 188.1, primer párrafo, LJS; 35.2, segundo párrafo, LEC, y 454 bis.1, párrafo primero, LEC, respectivamente). Pues bien, no parece que puedan merecer idéntica consideración una norma derogatoria de un régimen general, cuya declaración de inconstitucionalidad y nulidad tiene por efecto, cabría afirmar que sin intervención alguna del juez constitucional, la aplicación al caso de la regla general antes derogada, y otra que, sencillamente, no contempla un régimen prestacional específico porque el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, optó en su día por no extenderlo a todos los sujetos potencialmente beneficiarios de la prestación. En este segundo caso la declaración de inconstitucionalidad no conlleva, de suyo, el reconocimiento del derecho a la prestación, reconocimiento que precisará de una intervención del legislador, única instancia con legitimación democrática para ponderar los intereses, bienes y valores en presencia a la hora de decidir si amplía, o no, y en qué medida, el disfrute de un derecho que acaso reconoció limitadamente porque el contexto socioeconómico no permitía su extensión. Finalmente, cabe achacar al Tribunal que no tenga en cuenta la complejidad que inevitablemente encierra el establecimiento de una norma general de carácter prestacional a través de una resolución jurisdiccional que, por ejemplo, no puede contemplar un eventual régimen transitorio de la propia transitoriedad.

Esto último es lo que se ha puesto de manifiesto en los treinta y tres autos de inadmisión de otros tantos incidentes de ejecución dictados por el Tribunal Constitucional en el segundo cuatrimestre de 2025. Las numerosas sentencias estimatorias de los recursos de amparo por vulneración del derecho a la igualdad en el disfrute de permisos por nacimiento (ochenta y seis hasta la fecha de redacción de estas líneas) no se han limitado a reconocer el derecho fundamental vulnerado, sino que incluyen en su parte dispositiva el modo de reparación de la lesión padecida. En unos casos, esa reparación se lleva a cabo mediante la declaración de firmeza de alguna sentencia de instancia que estimó la pretensión de quien luego se alzó en amparo contra la revocación de la sentencia favorable a sus intereses; en otros, mediante la retroacción de actuaciones para que la Administración de la Seguridad Social dicte otra «respetuosa con el derecho fundamental invocado». Es justamente aquí donde surge el problema para cuya resolución el incidente de ejecución de la sentencia constitucional se revela como un medio no idóneo. En efecto, como pone de manifiesto la Administración de la Seguridad Social en los escritos rectores de esos incidentes, al verse en la tesitura de dictar una nueva resolución, la Administración autora del acto se enfrenta a una situación nueva, en la que, habitualmente, ya no concurrirá el supuesto de hecho para la aplicación de una norma que regula un derecho a la suspensión del contrato de trabajo con reserva del puesto por nacimiento «que comprende el parto y el cuidado de *menor de doce meses*» (art. 48.4 del Estatuto

de los trabajadores, en la versión vigente al momento de dictarse los actos administrativos en ejecución de las sentencias estimatorias de los recursos de amparo)⁸. Inopinadamente, la Administración hace un uso torcido del incidente de ejecución de la sentencia y acude a él como cauce para interesar del Tribunal la emisión de un auténtico dictamen donde exponga los criterios adecuados para cumplir su obligación de resolver. Ni que decir tiene que la petición es rechazada en todos los autos por ausencia de objeto idóneo para formular juicio alguno en el incidente de ejecución (*vid.*, por todos, ATC 34/2025, de 13 de mayo, que sienta el criterio luego seguido en los posteriores autos de inadmisión del incidente de ejecución dictados en el segundo cuatrimestre de 2025).

3. El ATC 78/2025, de 8 de julio, resuelve uno de los múltiples incidentes que han jalonado la tramitación del recurso de inconstitucionalidad 6436-2024, interpuesto por sendas fracciones parlamentarias, y parcialmente desestimado por la STC 137/2025, de 26 de junio. En esta ocasión, los diputados recurrentes dirigieron un escrito al presidente del Tribunal Constitucional solicitando su abstención en el proceso al entender que incurriría en los supuestos del art. 219, 13 y 16 («Haber ocupado cargo público, desempeñado empleo o ejercido profesión con ocasión de los cuales haya participado directa o indirectamente en el asunto objeto del pleito o causa o en otro relacionado con el mismo» y «Haber ocupado el juez o magistrado cargo público o administrativo con ocasión del cual haya podido tener conocimiento del objeto del litigio y formar criterio en detrimento de la debida imparcialidad», respectivamente). Por providencia, el Tribunal declaró que no había lugar a atender a lo solicitado porque «la abstención es una decisión personalísima del juez o magistrado, para cuya eventual adopción no se confiere a las partes derecho subjetivo alguno para solicitarla». Frente a esta inadmisión, los diputados se alzaron en súplica.

El auto de 8 de julio desestima el recurso de súplica y confirma la providencia de inadmisión sobre la base de dos argumentos. De un lado, subraya la idea de que «la abstención es una decisión personalísima del magistrado y que las partes no tienen un derecho subjetivo a plantearla» (FJ 3). De otro, y dando respuesta a la subrepticia recusación del presidente, hace hincapié en que las causas del art. 219 LOPJ aducidas «se refieren expresamente a quien hubiese ocupado un cargo público con ocasión del cual haya participado directa o indirectamente en el asunto objeto del pleito o causa, o haya podido tener conocimiento de su objeto, causas que solamente son aplicables a quienes hayan ocupado personalmente dichos cargos públicos, y no a sus familiares» (FJ 4).

⁸ A este respecto, *vid.* el voto particular formulado por el magistrado Arnaldo al ATC 34/2025, de 13 de mayo.

El episodio resuelto por el ATC 78/2025⁹ anima a hacer algunas reflexiones.

En primer lugar, se constata que estamos ante una nueva manifestación de una utilización hartamente discutible, por decir lo menor, de las figuras de la abstención y la recusación en procesos constitucionales. No es demasiado arriesgado afirmar que en el origen remoto de las que se han venido denominando «guerras de recusaciones» se encuentra la renuncia al ejercicio riguroso de la función constitucional de selección de magistrados entre juristas de reconocida competencia: la dejación de esa función y su sustitución por una designación de magistrados haciendo uso de cuotas ciegas han dado lugar al posterior cuestionamiento de la imparcialidad de esos mismos magistrados a quienes se ha elegido en el proceso concreto. Como resultado, se cuestiona la independencia de los mismos magistrados a quienes se tuvo por idóneos cuando eran candidatos y se merma considerablemente el prestigio de una institución cuyo funcionamiento se pone sistemáticamente en cuestión.

En segundo lugar, cabe preguntarse si la sorprendente invocación de unas causas de abstención que, con toda evidencia, no concurrían en la figura del presidente del Tribunal Constitucional y que, de haberlo hecho, se habrían invocado extemporáneamente no debiera haberse tramitado como recusación. En cuyo caso, hubiera podido —y aun debido— merecer un auto de inadmisión, respuesta motivada que, a la postre, se da con ocasión de la resolución del recurso de súplica.

4. Como se ha indicado anteriormente, en el segundo cuatrimestre de 2025 se han dictado treinta y una sentencias en procesos de amparo. Únicamente en los fundamentos jurídicos de tres de ellas se examina el cumplimiento de la doble exigencia de justificación y concurrencia del requisito de la especial trascendencia constitucional de las correspondientes demandas de amparo¹⁰.

⁹ El auto cuenta con sendos votos particulares de los magistrados Arnaldo y Espejel.

¹⁰ Es cierto que en el FJ 2 de la STC 106/2025, de 12 de mayo, se hace referencia al «apartado de justificación de la especial trascendencia constitucional» del escrito de demanda. Pero no es menos cierto que esa referencia lo es a los únicos efectos de poner de relieve que todas las quejas de vulneración de derechos fundamentales se dirigen contra la actuación de los Mossos d'Esquadra mientras estuvo detenido en dependencias policiales, lo que pone de manifiesto que se trata de un recurso de amparo contra actuaciones administrativas, que ha de regirse por lo establecido en el art. 43 LOTC, también en materia de plazos procesales. Al no haberse atendido al límite de los veinte días para la interposición del recurso de amparo, la sentencia acuerda su inadmisión por extemporaneidad.

En la STC 117/2025, de 13 de mayo, el Pleno del Tribunal otorga el amparo a quien fuera condenado por la *performance* «*tour de La Manada*». En el FJ 3 de esta sentencia se hace referencia al supuesto de especial trascendencia constitucional que en su día motivó la admisión del amparo. Curiosamente, se hace en un fundamento rubricado «Orden de enjuiciamiento» y, aparentemente, para dilucidar «si resulta necesario o conveniente pronunciarse en la sentencia sobre todas las vulneraciones de derechos fundamentales alegadas», extremo que parece habría de dejarse para un momento posterior en el desarrollo de la argumentación y siempre teniendo presente el efecto útil del pronunciamiento que finalmente se dicte. Sea como fuere, el análisis que nos ocupa se cierra con la siguiente afirmación:

[...] dado que el presente recurso de amparo fue admitido a trámite por apreciarse que concurría una especial trascendencia constitucional pues «plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)], va a examinarse, en primer término, la queja relativa a la vulneración del derecho a la libertad de expresión [art. 20.1 a) CE], que es además el primero de los motivos en que funda el recurso la parte demandante de amparo.

Dicho de otro modo, la invocación del motivo de especial trascendencia sirve, en esta ocasión, para avanzar el orden de examen de las alegaciones y no para ceñir ese examen al derecho fundamental respecto del cual el propio Tribunal constató que concurría el requisito inexcusable de la especial trascendencia constitucional.

También se utiliza el motivo de especial trascendencia constitucional apreciado en la providencia de admisión para dilucidar el orden de examen de las quejas traídas por el recurrente en la STC 126/2025, de 9 de junio. Concretamente, en su FJ 2 se afirma:

[...] en el presente caso, es decisión de la Sala que se fije doctrina sobre las dos quejas deducidas en la demanda de amparo, dada la importancia de cada una de ellas, lo que ha determinado su admisión por la especial trascendencia constitucional del recurso, y por guardar cierta conexión entre sí, como luego se verá. Seguiremos para ello el orden propuesto en el escrito de los recurrentes, examinando en primer término la queja relativa a la vulneración del derecho a la vida (arts. 15 CE y 2 CEDH) en su vertiente procesal, en conexión con el derecho a la tutela judicial efectiva (arts. 24 CE y 6 CEDH).

Aun cuando pueda discutirse el rigor terminológico de la STC 126/2025, habremos de reconocerle un mayor acierto por contraste con la STC 117/2025,

habida cuenta de que conecta la delimitación del objeto del proceso con la apreciación de la concurrencia de la especial trascendencia constitucional.

Finalmente, la STC 119/2025, de 26 de mayo, dictada por la Sala Primera, desestima el amparo de un progenitor a quien, en expediente de jurisdicción voluntaria por discrepancias en el ejercicio de la patria potestad, se había prohibido expresamente que adoctrinara a su hijo en la fe evangélica, que no profesaba la madre. La sentencia, aplicando la doctrina de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 19 de mayo de 2022, caso *T.C. c. Italia*, concluye que las limitaciones impuestas por los órganos judiciales no lesionaron el derecho a la libertad religiosa del actor, a quien únicamente se le vetaba el proselitismo de un menor en garantía del interés superior de este. Habiendo comparecido en el trámite de alegaciones, la madre opuso la excepción —¿no debería atenerse el Tribunal en sus resoluciones a esta denominación clásica cuando los motivos procesales de inadmisión o desestimación de la demanda los aduzca alguna de las partes personadas en el proceso y reservar la expresión « óbices procesales » a aquellos que aprecie de oficio?— de falta de justificación de la especial trascendencia constitucional. Una excepción que es desestimada en el FJ 2 de la STC 119/2025, donde se reproduce parcialmente el pasaje del escrito de demanda que satisface el requisito procesal.

5. En los antecedentes de las treinta y una sentencias dictadas en procesos de amparo se identifican los siguientes motivos que en su momento llevaron a la admisión de las correspondientes demandas:

- a) En términos estrictamente cuantitativos, destacan los diecisiete casos —todos integrantes de la serie «familias monoparentales»— en los que la demanda se admitió a trámite porque la vulneración del derecho fundamental invocado provendría de la ley o de otra disposición de carácter general (STC 155/2009, FJ 2.c).
- b) La ausencia de doctrina constitucional (STC 155/2009, FJ 2.a) fue el motivo de admisión de dos demandas de amparo.
- c) En tres casos la demanda se admitió al apreciar, cuando menos *prima facie*, que brindaba la oportunidad de aclarar o cambiar la doctrina constitucional (STC 155/2009, FJ 2.b). En dos de estos casos se identifica como motor de ese cambio el correlativo «cambio en la doctrina de los órganos de garantía encargados de la interpretación de los tratados y acuerdos internacionales a los que se refiere el art. 10.2 CE» (SSTC 119/2025, de 26 de mayo, exclusión de actos de proselitismo religioso de las facultades integrantes de la patria potestad, y 126/2025, de 9 de junio, investigación insuficiente de una muerte violenta).

- d) En cinco casos la demanda se admitió a trámite porque planteaba una cuestión jurídica que tenía consecuencias políticas generales (STC 155/2009, FJ 2.g).

En dos casos se apreció la concurrencia conjunta de los motivos relativos a la ausencia de doctrina constitucional (STC 155/2009, FJ 2.a) y porque planteaban una cuestión jurídica con consecuencias políticas generales (STC 155/2009, FJ 2.g). En el caso resuelto por la STC 121/2025, de 26 de mayo (imposición de costas en litigio civil donde se declara el carácter abusivo de las cláusulas contractuales), se había apreciado la concurrencia de los motivos referidos a la posibilidad de aclarar o cambiar la doctrina constitucional (STC 155/2009, FJ 2.b) y a sus consecuencias económicas generales (STC 155/2009, FJ 2.g).

6. Indudablemente, la sentencia más relevante, desde casi todos los puntos de vista, de las dictadas en el segundo cuatrimestre del año 2025 ha sido la STC 137/2025, de 26 de junio. Como es sobradamente conocido, en ella el Pleno del Tribunal Constitucional resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por sendas fracciones parlamentarias (más de cincuenta diputados y más de cincuenta senadores) respecto de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, y, subsidiariamente, frente a los preceptos que delimitan el ámbito objetivo de aplicación de la amnistía y sus exclusiones; y regulan los efectos sobre la responsabilidad penal, civil y contable, y su aplicación preferente y urgente en los ámbitos penal y contable¹¹.

Incidentalmente, la sentencia rechaza la petición principal de planteamiento de una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y subsidiaria de suspensión del proceso hasta tanto se resuelvan las suscitadas en relación con la propia ley orgánica de amnistía. Al respecto, hace hincapié en el distinto resultado al que aboca un eventual juicio negativo de contraste entre la norma controvertida en el proceso constitucional y la ofrecida como parámetro en el reenvío (inaplicabilidad) o en el recurso de inconstitucionalidad (nulidad). Partiendo de esta premisa, la STC 137/2025 descarta el planteamiento de cuestión prejudicial alguna porque: a) aquello que se dilucida en el proceso constitucional atañe exclusivamente a la validez de la ley orgánica, «con independencia de los problemas de aplicabilidad que puedan suscitarse en supuestos de hecho concretos»; b) la precedencia del juicio de aplicabilidad se impone a los jueces y tribunales ordinarios «en cuanto aplicadores

¹¹ A la sentencia formulan extensos votos particulares discrepantes los magistrados Enríquez, Arnaldo, Espejel y Tolosa.

del Derecho de la Unión Europea y como exigencia de nuestro art. 163 CE», pero no alcanza al Tribunal Constitucional en el desempeño de su función de control abstracto de las normas legales, «donde, por concepto, no hay una exigencia de aplicabilidad de la norma legal que impida dilucidar su validez constitucional», y c), finalmente, resulta claro que la norma legal concretamente impugnada, «aun versando en esencia sobre la exclusión de responsabilidad de carácter punitivo [...] está íntimamente relacionada con cuestiones políticas subyacentes [...] que son eminentemente nacionales».

Con carácter general, y partiendo de la premisa de que el legislador puede regular cualquier materia que la Constitución no prohíba explícita o implícitamente, el Tribunal concluye que la concesión de amnistías no es contraria a la norma fundamental, como tampoco lo es, en particular, el otorgamiento de la controvertida en el proceso resuelto por la STC 137/2025. Avanzando un paso más, en la sentencia que nos ocupa se erige en presupuesto fáctico inexcusable de la amnistía la concurrencia de una situación excepcional, cuya apreciación corresponde al legislador, así como la identificación de un fin constitucionalmente legítimo que excluya la arbitrariedad legislativa. En cuanto a lo primero, se identifica como presupuesto fáctico suficiente la crisis política y constitucional padecida en Cataluña en el período en el que se desarrolló el proceso secesionista. Por lo que hace a lo segundo, se constata que la ley identifica en su preámbulo el fin constitucional perseguido: contribuir a la mejora de la convivencia y la cohesión social y una integración de los distintos actores políticos para superar las tensiones sociales y políticas generadas con el proceso independentista en Cataluña. Ahora bien, siendo este el fin perseguido por la medida, el Tribunal procede a dictar una sentencia aditiva.

Concretamente, la STC 137/2025 declara la inconstitucionalidad —sin nulidad, pues el vicio padecido sería el de omisión legislativa, cuya reparación no puede llevarse a cabo, evidentemente y abstracción hecha del principio de conservación de la norma, mediante la expulsión del ordenamiento del precepto en aquello que efectivamente regula— del art. 1.1 de la ley orgánica de amnistía en tanto que, sin una justificación objetiva y razonable, no incluye en el ámbito de aplicación de la medida los actos ilícitos que, estando comprendidos dentro del precepto legal, se realizaron con la finalidad de oponerse a la secesión o independencia de Cataluña o a la celebración de las consultas que tuvieron lugar en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 o el 1 de octubre de 2017. Consecuentemente, la reparación de la lesión se lleva a cabo mediante la declaración de que las disposiciones de la ley han de entenderse aplicables, con las mismas condiciones, límites y requisitos que sus normas establecen, a quienes realizaron los actos amnistiables con la finalidad de oponerse a la secesión o independencia de Cataluña o a la celebración de las referidas consultas.

En apretada síntesis y desde la limitada óptica con la que ahora contemplamos la STC 137/2025, cabe apuntar las siguientes acotaciones:

- a) La sentencia se ha dictado por un tribunal de composición reducida al haberse aceptado la abstención del magistrado Campo y la recusación del magistrado Macías. No se entiende bien que no hayan integrado el Pleno sendos magistrados, quienes, tras el correspondiente estudio, se habían formado opinión acerca de la constitucionalidad de las amnistías en nuestro ordenamiento jurídico y estaban, por ello mismo, en condiciones de aportar su opinión ilustrada al órgano jurisdiccional¹².
- b) Sorprende, asimismo, que la sentencia no examine una cuestión capital desde la perspectiva de la teoría de fuentes del derecho, como es la caracterización como orgánica de la ley de amnistía controvertida. En particular, porque ese carácter es cuando menos discutible predicado de las disposiciones estrictamente procedimentales que se contienen en el título III de la ley. Ciertamente es que los recurrentes no invocaron este motivo de inconstitucionalidad, pero también es cierto que el Tribunal dispone de herramientas como los arts. 84 y 39.2 LOTC para llevar al proceso una causa de inconstitucionalidad distinta de las alegadas por la parte actora. Como es igualmente cierto que el principio de justicia rogada hace referencia a las pretensiones oportunamente ejercitadas por quienes han comparecido en el proceso constitucional¹³, pero no a los motivos de inconstitucionalidad que en su caso pueda apreciar el Tribunal en el ejercicio de su función de depuración objetiva del ordenamiento.
- c) La STC 137/2025 motiva el rechazo al planteamiento de una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y descarta,

¹² No deja de llamar la atención, por otra parte, la recusación de quien fuera designado magistrado constitucional el 29 de julio de 2024, es decir, en fecha posterior a la aprobación de la ley orgánica de amnistía (10 de junio de 2024). Ciertamente, quien le recusó —la Fiscalía— no es órgano ni fracción de órgano participante en el proceso de designación de los magistrados constitucionales.

¹³ A mayor abundamiento, el principio de justicia rogada conoce como excepción la posibilidad de que el Tribunal, haciendo uso de la facultad que le confiere el art. 39.1 LOTC, extienda la declaración de inconstitucionalidad a otros preceptos del mismo texto legal distintos de los específicamente recurridos. Una facultad de la que el Pleno ha hecho uso este cuatrimestre en las SSTC 133/2025 y 134/2025, de 10 de junio (Ley del Parlamento Vasco sobre medidas de gestión de la pandemia de la covid-19, y Ley orgánica de régimen electoral general, en tanto que ajusta el *quorum* de concejales promotores de una moción de censura al alcalde en función de la pertenencia al mismo grupo municipal del presidente de la corporación local).

también motivadamente, posponer la decisión hasta tanto este Tribunal resuelva aquellas que tiene pendientes. Sin embargo, la solución estrictamente procesal dada al problema corre el riesgo de ocultar su vertiente sustantiva, atinente tanto a la garantía del Estado de Derecho en el seno de la Unión como a la existencia de un ámbito constitucional compartido entre la Unión y la Constitución española. Por lo demás, es preciso insistir en que tanto la inaplicabilidad como la nulidad son consecuencias prácticas del resultado de un juicio de contraste entre normas; consecuencias no tan alejadas en el funcionamiento de una justicia constitucional que no duda en romper el binomio inconstitucionalidad-nulidad de la norma cuando la ponderación de los intereses en presencia así lo aconseja.

- d) Finalmente, el pronunciamiento de una sentencia aditiva entraña siempre riesgos no solo en cuanto a la legitimidad del órgano jurisdiccional que las dicta, al que se le puede imputar haber incurrido en un exceso de jurisdicción, sino también respecto de su propia fundamentación y consecuencias prácticas. En cuanto a lo primero, si el legislador ha entendido que el fin constitucionalmente legítimo de la medida —contribuir a la mejora de la convivencia y la cohesión social y una integración de los distintos actores políticos para superar las tensiones sociales y políticas generadas con el proceso independentista en Cataluña— queda satisfecho con la amnistía de algunas conductas, resulta discutible que el Tribunal sustituya ese juicio y lo haga mediante la adopción de una disposición general prescindiendo del consenso legislativo alcanzado en las cámaras parlamentarias. Respecto de lo segundo, algunas previsiones de la ley orgánica adquieren pleno sentido si se aplican exclusivamente a determinadas conductas. Es el caso de la responsabilidad civil o contable por daños producidos a las Administraciones públicas. En estos casos, el legislador entiende que el fin perseguido queda mejor servido si se exime de esa responsabilidad por unos hechos que ha decidido echar al olvido. Sin embargo, cuando el sujeto pasivo del daño es un particular porque quienes le dañaron ostentan la condición de funcionarios, la aplicación de esas mismas reglas de exención de la responsabilidad patrimonial puede conducir a una vulneración de la garantía de indemnidad del art. 106.2 CE, consecuencia no deseada por el Tribunal Constitucional, pero que puede resultar de la imposibilidad de adoptar disposiciones generales donde se ponderen todos los intereses en presencia¹⁴.

¹⁴ Luis Pomed Sánchez.

II. FUENTES DEL DERECHO

1. Amnistía. Constitución «abierta» y libertad de configuración del legislador; justificación racional de la ley de amnistía; procedimiento parlamentario para la aprobación de la Ley de amnistía.

La polémica STC 137/2025 (Pleno), de 26 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los diputados y senadores del Partido Popular contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional política y social en Cataluña, es, sin duda, el pronunciamiento más relevante del Tribunal Constitucional en el período al que se refiere esta crónica.

La STC 137/2025, por una ajustada mayoría de seis magistrados frente a cuatro¹⁵, desestima el recurso, avalando la legitimidad constitucional de la amnistía otorgada por las Cortes Generales mediante la Ley Orgánica 1/2024, salvo en tres aspectos de esta¹⁶.

Desde la perspectiva del sistema de fuentes, interesa detenerse en algunos puntos de la STC 137/2025 particularmente interesantes.

Así, en primer lugar, la STC 137/2025, FJ 3, determina que la ausencia de una previsión constitucional expresa en materia de amnistía no implica la exclusión de esta institución. O lo que es igual, que no es necesaria una habilitación constitucional expresa para que las Cortes Generales puedan decretar amnistías. Para la STC 137/2025, ha de partirse de la concepción de la Constitución como una «norma abierta», lo que «es inherente al Estado democrático y al pluralismo político» (art. 1.1 CE), y del principio de vinculación negativa del legislador (todo lo que no está expresamente vedado, está permitido), de suerte que este puede regular toda materia que la Constitución no prohíba explícita o implícitamente. De la prohibición del indulto general en el art. 62.i CE no cabe inferir la prohibición constitucional de la amnistía, «pues

¹⁵ No intervino el magistrado Campo, al haber sido aceptada su abstención mediante ATC 91/2024, de 24 de septiembre, ni el magistrado Macías, ponente inicial del asunto, al haber sido estimada su recusación por ATC 12/2025, de 29 de enero, confirmado por ATC 35/2025, de 13 de mayo.

¹⁶ A la STC 137/2025 formulan votos particulares los magistrados Enríquez, Arnaldo, Espejel y Tolosa, quienes, con argumentos coincidentes en lo sustancial, entienden que el recurso debió ser estimado en su integridad, declarando la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional política y social en Cataluña, tanto porque la amnistía no tiene cabida en la Constitución como porque la concreta ley de amnistía aprobada por las Cortes vulnera principios y derechos fundamentales que la Constitución consagra.

son instituciones cuya naturaleza jurídica es diferente». Tampoco cabe deducir esa prohibición del hecho de que durante los trabajos parlamentarios de la Constitución fueran rechazadas dos enmiendas en las que expresamente se aludía a la amnistía. Ese rechazo «solo puede significar que la Constitución quiere guardar silencio al respecto», y «el silencio constitucional, por sí solo, no equivale a la prohibición de una institución». En definitiva, el legislador «no precisa una habilitación expresa de la Constitución para poder ejercer la potestad legislativa», de suerte que ha de entenderse que «la potestad legislativa que, con carácter general, sin distinción alguna, atribuye el art. 66.2 CE a las Cortes Generales» comprende la regulación de amnistías.

Se trata, desde luego, de una conclusión controvertida, no solo en el ámbito académico, sino en el propio Tribunal Constitucional, como evidencian los votos particulares a la STC 137/2025. Es muy discutible que la amnistía pueda tener encaje en la potestad legislativa a que se refiere el art. 66.2 CE, al igual que resulta polémica la afirmación de que rige para el legislador el principio de «vinculación negativa»: en un Estado democrático de Derecho es indiscutible la vigencia de este principio para los ciudadanos (la regla general es la libertad: se puede hacer todo aquello que las normas no prohíban); pero para los poderes públicos, sujetos a la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE), la regla debe ser justamente la contraria, lo que en el caso del Poder Legislativo significa que están facultados para hacer lo que la Constitución les permite, siendo dentro del marco constitucional donde opera la libertad de configuración del legislador.

En todo caso, admitido por la STC 137/2025 que la aprobación de amnistías no está vedada por la Constitución al legislador (en concreto a las Cortes Generales, *ex* art. 66.2 CE), el Tribunal pasa a abordar los reproches que los recurrentes dirigen contra la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, en su integridad.

En lo que aquí importa, la STC 137/2025 descarta que la ley de amnistía enjuiciada sea inconstitucional por no responder a un interés general, ya que la causa que realmente la motiva es una transacción política para asegurar la investidura a la Presidencia del Gobierno, esto es, un pacto entre un candidato que necesita apoyos para la investidura y los líderes políticos que cometieron delitos y ahora obtienen el olvido de estos, según sostenían los recurrentes.

Para la STC 137/2025, FJ 6, las razones de justicia «no son las únicas que pueden justificar una amnistía», y en cuanto a los motivos o intenciones de quienes promovieron la aprobación de la ley, se trata de «una cuestión ajena a lo jurídico», sobre la que, por consiguiente, nada le corresponde indagar al Tribunal Constitucional. La amnistía decretada por la ley enjuiciada atiende a una «situación excepcional»: la escalada del proceso secesionista catalán «impulsado por las fuerzas políticas al frente de las instituciones de la

Generalitat de Cataluña», como dice el preámbulo de la ley. Partiendo de la aceptación, más que deferente, cabe decir, de lo afirmado en el preámbulo de la ley enjuiciada, que la STC 137/2025, FJ 7, descarta el reproche de arbitrariedad (art. 9.3 CE) que los recurrentes dirigen a la amnistía decretada por la Ley Orgánica 1/2024. Afirma no desconocer «las particulares circunstancias en las que fue aprobada la Ley de amnistía, así como la vinculación expresa que ha existido entre la aprobación de esa ley y la investidura de un candidato a la Presidencia del Gobierno», pero, pese a ello, concluye que, del texto de la norma, al que ha de atenerse el Tribunal en su enjuiciamiento, no se desprende que la ley carezca de explicación racional, más allá de las intenciones últimas de los autores de aquella, sobre las que nada le corresponde decir al Tribunal. La justificación de la ley, a partir de lo explicado en su preámbulo, es «buscar una mejora de la convivencia y de la cohesión social, así como una integración de las diversas sensibilidades políticas, para superar, como objetivo de interés general, las tensiones sociales y políticas generadas con el denominado proceso independentista en Cataluña». Se trata, según el Tribunal, de una justificación «clara» y «resulta razonable, pudiendo engarzarse con una política plasmada ya en manifestaciones ejecutivas y legislativas anteriores, tendente a paliar los efectos del meritado proceso y a conseguir una mayor paz ciudadana, mediante la reducción de las sanciones impuestas o a imponer como consecuencia de aquellos acontecimientos» (STC 137/2025, FJ 7).

Estamos, de nuevo, ante conclusiones muy discutibles, pues, como enfatizan los votos particulares, por más que el preámbulo de la Ley Orgánica 1/2024 acumule una variedad de argumentos pretendidamente justificadores de la legitimidad constitucional de la amnistía decretada, es notorio que la verdadera justificación de esta no es otra que el pacto político que permitió la investidura como presidente del Gobierno de quien lo era en funciones con el apoyo parlamentario de grupos a los que pertenecen los beneficiarios de la medida de gracia. La STC 137/2025 se escuda en una posición formalista (en el escrutinio constitucional del Tribunal solo cabe tener en cuenta el texto de la ley enjuiciada, sin que proceda preguntarse por las intenciones del legislador) para eludir ese incómodo origen de la ley de amnistía, limitándose a dar por buenos los argumentos expuestos en el preámbulo de la norma. Si el recurso de inconstitucionalidad contra la ley de amnistía pivotaba sobre la arbitrariedad del legislador, el control del Tribunal debería haber apurado las razones para apreciar, en su caso, que, más allá de lo afirmado en el preámbulo, la amnistía decretada responde verdaderamente a un interés general, que permite excluir el reproche de arbitrariedad (art. 9.3 CE).

Descarta, asimismo, la STC 137/2025, FJ 12, que la tramitación parlamentaria de la iniciativa legislativa que dio lugar a la aprobación de la Ley

Orgánica 1/2024, de amnistía, haya incurrido en las quiebras que alegan los recurrentes.

Así, en primer lugar, rechaza la STC 137/2025 la queja referida de que la ley de amnistía no se aprobara por una mayoría cualificada, como recomienda la Comisión de Venecia, porque, «como es patente, las recomendaciones de este organismo no constituyen parámetro de constitucionalidad». También descarta la queja relativa a que la ley de amnistía fue aprobada a pesar de que, sumando los votos obtenidos en el Congreso y en el Senado, obtuvo más votos negativos que positivos, pues lo relevante es que el Congreso, tras levantar el veto del Senado, en una segunda votación aprobó la ley por la mayoría absoluta constitucionalmente exigida para las leyes orgánicas (art. 81.2 CE). Carece, asimismo, de relevancia, según la STC 137/2025, que la ley de amnistía fuera tramitada como proposición de ley, en vez de proyecto de ley, y que su tramitación se iniciara cuando el Gobierno se encontraba en funciones. En cuanto al alegato de los recurrentes referido a que, por haber sido rechazada la proposición de ley de amnistía cuando se procedió a su votación final en el Pleno del Congreso sobre el conjunto de la proposición, esta hubiera debido decaer, la STC 137/2025 considera correcta la interpretación de la Mesa, que acordó la devolución de la proposición de ley a la Comisión de Justicia a efectos de emitir un nuevo dictamen y dar así una segunda oportunidad a esta iniciativa. De igual modo considera correcto que ese nuevo dictamen de la Comisión de Justicia fuera emitido sin previo informe de la ponencia. En fin, la STC 137/2025 descarta que haya existido infracción del procedimiento parlamentario por el hecho de que la Mesa, sin haber sido convocada previamente, se reuniera para pronunciarse sobre la admisión y calificación de las enmiendas transaccionales presentadas a la sesión de la Comisión de Justicia tras la devolución de la proposición de ley para emitir nuevo dictamen.

2. Límites constitucionales del decreto ley.

La STC 118/2025 (Pleno), de 14 de mayo, aborda en el período que abarca esta crónica el problema del control del decreto ley. Se trata de una sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Congreso contra un decreto ley aprobado por un ejecutivo autonómico, el Gobierno de las Illes Balears (Decreto Ley 5/2023, de 28 de agosto, de medidas urgentes en el ámbito educativo y en el sanitario), que elimina la exigencia de un determinado nivel de conocimiento de la lengua catalana como requisito para acceder a puestos de personal estatutario y laboral en el Servicio de Salud de las Illes Balears.

Tras examinar la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad ofrecida por el Gobierno autonómico en el preámbulo del Decreto Ley 5/2023,

así como en el debate de convalidación de este, la STC 118/2025, FJ 5, concluye que esa justificación satisface las exigencias constitucionales y estatutarias, toda vez que «el déficit de médicos en la sanidad pública autonómica que motiva la reforma está justificado y apoyado en cifras concretas tomadas de fuentes oficiales», en particular, del informe del Ministerio de Sanidad de 2022 que se menciona, a lo que se añade que el Gobierno balear «ha vinculado este déficit de profesionales sanitarios con el aumento de las listas de espera y el deterioro del servicio y las prestaciones de un bien tan sensible como es la protección de la salud, de rango constitucional (art. 43 CE), lo que permite descartar la existencia de abuso o arbitrariedad en el ejercicio de la potestad legislativa de urgencia». Se advierte, asimismo, que la normativa precedente establecía la posibilidad excepcional de «eximir los requisitos de conocimientos de la lengua catalana» exigidos con carácter general para el acceso de personal estatutario al Servicio de Salud de las Illes Balears en casos de «carencia o insuficiencia de profesionales», acreditados por informe preceptivo del servicio de salud autonómico, constanding acreditado que esa posibilidad excepcional fue reiteradamente utilizada antes de la aprobación del decreto ley impugnado (como quedó de manifiesto en el debate de convalidación de este).

Y en cuanto a la conexión de sentido que debe existir entre la situación de urgencia definida y las medidas adoptadas al efecto en el decreto ley para remediarla, la STC 118/2025, FJ 5, aprecia, asimismo, que concurre en el caso del Decreto Ley 5/2023, por cuanto «no es irrazonable que el gobierno y el parlamento autonómicos confíen en esa modificación normativa para la “captación y fidelización de los profesionales médicos” y la reducción de las listas de espera», que son los objetivos de la reforma en cuestión.

Descarta igualmente la STC 118/2025 que el decreto ley impugnado haya incurrido en la prohibición estatutaria, contenida en el art. 49.1 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (EAIB), en términos equivalentes al art. 86.1 CE, de «afectar a los derechos establecidos en este Estatuto».

Los diputados recurrentes sostenían que la reforma «afecta», en este sentido estatutariamente proscrito, al derecho de los ciudadanos de las Illes Balears, reconocido en el art. 14.3 EAIB, «a dirigirse a la Administración de la Comunidad Autónoma en cualquiera de sus dos lenguas oficiales y a recibir respuesta en la misma lengua utilizada». Pero el Tribunal Constitucional, siguiendo su conocida doctrina sobre la interpretación estricta del concepto «afectación de derechos» (que exige tener en cuenta la configuración constitucional o estatutaria del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate, de modo que lo que está vedado al decreto ley es afectar al régimen general del derecho de que se trate, o al contenido o elementos esenciales de dicho derecho), rechaza que la norma

impugnada suponga la afectación que afirman los recurrentes. Ello es así por cuanto

[...] la norma recurrida no lleva a cabo una regulación general del régimen de la cooficialidad lingüística o del derecho de los ciudadanos a relacionarse con la administración en cualquiera de las dos lenguas cooficiales en la Comunidad Autónoma, que es la materia regulada en el art. 14.3 EAIB. La norma recurrida acomete una regulación solamente parcial en materia de personal para un servicio concreto, el de salud, y para unos profesionales determinados, los profesionales sanitarios, que son los únicos a los que afecta. El resto de servicios y profesionales dentro del servicio autonómico de salud mantienen su régimen jurídico antes y después de la reforma, y no se ven afectados por ella. No cabe hablar, por tanto, de una «regulación general» del derecho del art. 14.3 EAIB, ni de la alteración de sus «elementos esenciales» (STC 118/2025, FJ 6).

3. Reserva de ley orgánica y restricción de derechos fundamentales.

La STC 133/2025 (Pleno), de 10 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Congreso contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 2/2021, de 24 de junio, de medidas para la gestión de la pandemia de covid-19, es una más de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en recursos presentados frente a normas con rango de ley aprobadas por distintas comunidades autónomas para hacer frente a la pandemia de covid-19 (en concreto, las SSTC 136/2024, de 5 de noviembre; 141/2024, de 19 de noviembre, y 95/2025, de 9 de abril).

En lo que aquí importa, la STC 133/2025, FJ 3, por remisión a lo razonado en la citada STC 136/2024 (Pleno), de 5 de noviembre¹⁷, que rechazó la diferenciación entre suspensión y restricción de derechos fundamentales por razón de la intensidad de la injerencia impuesta, que había establecido la STC 148/2021 (Pleno), de 14 de julio, concluye declarando que los preceptos impugnados que establecen medidas de intervención restrictivas de derechos fundamentales son inconstitucionales y nulos, no por su contenido, sino «por vulnerar el sistema constitucional de fuentes, pues una regulación de este tipo debe ser aprobada mediante ley orgánica (STC 136/2024, FJ 5.4 *in fine*)», declaración que se extiende, por conexión o consecuencia (art. 39.1 LOTC), a otros preceptos de la ley autonómica no impugnados por los recurrentes, pero que incurren en la misma infracción constitucional, por contener medidas

¹⁷ Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 133 (2024), pp. 241-243.

restrictivas de derechos fundamentales, cuya implantación queda sujeta a la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE). De este modo, la STC 133/2025, por aplicación de la doctrina sentada en la STC 136/2024, declara la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 2/2021 que establecen: la exigencia de realizar determinadas pruebas diagnósticas y cribados con pruebas de detección activa, por afectar a los derechos a la integridad física (art. 15 CE) y a la intimidad personal (art. 18.1 CE); la vacunación obligatoria, por afectar al derecho a la integridad física (art. 15 CE); las obligaciones de aislamiento y cuarentena, los confinamientos, y las restricciones a la movilidad nocturna y a la movilidad territorial, por afectar al derecho a la libertad deambulatoria (art. 17 CE) o al derecho a la libertad de circulación (art. 19 CE), y las limitaciones a las reuniones sociales y a la permanencia de grupos de personas en determinados espacios, por afectar al derecho de reunión (art. 21.1 CE), en conexión directa con el derecho a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE)^{18, 19}.

III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

Escasos han sido los pronunciamientos en materia competencial en el segundo cuatrimestre de 2025.

1. La STC 133/2025, de 10 de junio, resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por cincuenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados contra distintos preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 2/2021, de 24 de junio, de medidas para la gestión de la pandemia de covid-19.

El recurso de inconstitucionalidad se fundamenta en una pluralidad de motivos: i) infracción de la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE); ii) infracción

¹⁸ La misma Ley del Parlamento Vasco 2/2021, de 24 de junio, fue impugnada por el presidente del Gobierno en el precepto referido a la vacunación obligatoria, por entender que esa norma vulnera la reserva de ley orgánica establecida en el art. 81.1 CE e invade las competencias estatales del art. 149.1.16 CE. Declarado ya por la STC 133/2025 inconstitucional y nulo ese precepto de la Ley del Parlamento Vasco 2/2021, por vulnerar la reserva de ley orgánica para el desarrollo de los derechos fundamentales (art. 81.1 CE), y expulsado en consecuencia del ordenamiento jurídico, la STC 142/2025 (Pleno), de 22 de julio, declara la extinción, por desaparición sobrevinida de su objeto, del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno.

¹⁹ Herminio Losada González.

del art. 116 CE por regular medidas que suponen una suspensión o una intensa restricción de derechos fundamentales, propias de la legislación excepcional de los estados de crisis, sin amparo constitucional, y iii) vulneración de las competencias estatales sobre bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 CE) y sobre fijación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1 CE).

El objeto de la ley autonómica impugnada, de acuerdo con su art. 1, es la regulación de los instrumentos jurídicos y actuaciones que competen a las Administraciones públicas vascas con el fin de prevenir y preservar la salud pública, garantizar la seguridad de las personas y sostener las capacidades del sistema sanitario vasco durante la situación de emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de la covid-19, habilitando la adopción de aquellas medidas de respuesta que requieren normas con rango de ley.

Por tanto, la resolución del supuesto se enmarca en el conjunto de normas con rango de ley que han aprobado distintas comunidades autónomas para hacer frente a la pandemia de covid-19, respecto de las que el Tribunal Constitucional ya ha dictado las SSTC 136/2024, de 5 de noviembre (Ley del Parlamento de Galicia 8/2021, de 25 de febrero); 141/2024, de 19 de noviembre (Decreto Ley del Gobierno de las Illes Balears 5/2021, de 7 de mayo), y 95/2025, de 9 de abril (Decreto Ley del Gobierno de Canarias 11/2021, de 2 de septiembre).

En este punto cabe recordar, aunque no lo hace expresamente la STC 133/2025, lo dispuesto en la STC 136/2024, que determinó que en los supuestos de impugnación fundada en la infracción simultánea del art. 81.1 CE y del art. 149.1 CE el examen que debe realizar el Tribunal Constitucional debe dividirse en dos planos de análisis distintos: i) en primer lugar, habrá de examinarse si la norma impugnada regula aspectos esenciales del desarrollo directo de los derechos fundamentales reservados exclusivamente al legislador orgánico o si se limita a configurar aspectos conexos o accesorios que no pertenecen a ese núcleo esencial; ii) en segundo lugar, y para aquellos contenidos que puedan considerarse mera regulación de aspectos conexos (y no auténtico desarrollo de derechos fundamentales a efectos del art. 81.1 CE), habrá de determinarse si esa colaboración internormativa de la ley ordinaria autonómica con la ley orgánica se ha realizado dentro del marco constitucional de distribución de competencias, sin vulnerar los títulos estatales previstos en el art. 149.1.1 y 16 CE.

Pues bien, sin reproducir tal doctrina ello es lo que aplica la STC 133/2025. Para ello se sienta que los preceptos impugnados articulan medidas de intervención restrictivas de los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 15, 17, 18.1, 19 y 21.1 CE, pues se refieren a «confinamiento», «obligación de aislamiento», «obligación de cuarentena», «restricción de la movilidad nocturna»,

«limitación de la libertad de circulación», «restricciones de movilidad del territorio» o «restricciones de movilidad interna», por lo que para la STC 133/2025 es claro que nos encontramos ante un ámbito normativo reservado por la Constitución al legislador orgánico, al que corresponde «la determinación “en negativo” del alcance del derecho fundamental mismo, ya que lo propio de la restricción es reducir el ámbito material de protección del derecho en ciertos supuestos concretos en los que deben prevalecer otros bienes jurídicos» (STC 136/2024, FJ 5.3.C); tarea que es justamente la que el legislador vasco ha realizado a través de las medidas examinadas, por lo que ha infringido el art. 81.1 CE.

En efecto, para la STC 133/2025 nos encontramos ante intervenciones de la Administración pública que no están necesariamente supeditadas a la prestación de consentimiento y las facultades de autodeterminación características de los arts. 15, 17, 18.1, 19 y 21.1 CE quedan, con ello, potencialmente excluidas, lo que supone que el alcance material de estos derechos fundamentales resulta legalmente restringido o limitado (en el mismo sentido, SSTC 136/2024, FJ 5.3.B.a; 141/2024, FJ 3.D.c, y 95/2025, FJ 3.C).

La STC 133/2025 concluye así que buena parte de los preceptos impugnados son inconstitucionales y nulos, no como reproche formulado a su contenido, sino por vulnerar el sistema constitucional de fuentes, pues una regulación de este tipo debe ser aprobada mediante ley orgánica (STC 136/2024, FJ 5.4 *in fine*).

Para la STC 133/2025 no es necesario analizar los motivos del recurso de inconstitucionalidad basados en la vulneración de las competencias estatales del art. 149.1.1 y 16 CE y en la infracción de los arts. 116 y 55.1 CE, pues la demanda vincula ambas impugnaciones, de forma inescindible, con aquellos preceptos que establecen medidas restrictivas de los derechos fundamentales. Habiendo declarado estos inconstitucionales y nulos, por infracción del art. 81.1 CE, resulta ya innecesario que el Tribunal se pronuncie sobre las citadas impugnaciones, atendiendo a los términos en que han sido formuladas.

2. Una segunda cuestión de interés en materia de organización territorial ha sido cómo el Tribunal Constitucional ha abordado las decisiones sobre el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión de una serie de normas autonómicas que derogaban leyes preexistentes sobre memoria histórica.

Recordemos que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, cuando en la demanda el Gobierno de la Nación hubiere solicitado expresamente la suspensión de la disposición impugnada, con invocación del art. 161.2 CE, la admisión a trámite de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra una ley o norma con rango de ley de una comunidad autónoma producirá la suspensión automática de la vigencia o aplicación de dicha norma legal.

Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal habrá de decidir sobre su levantamiento o mantenimiento en el plazo máximo de cinco meses, decisión que habrá de adoptar con base en criterios estrictamente jurídicos y para lo que ha de tener en cuenta la finalidad de evitar que la eficacia del acto impugnado pueda ocasionar daños de difícil o imposible reparación que puedan hacer perder a la impugnación su finalidad.

Mediante ATC 64/2025, de 10 de junio, se decide mantener la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2024, de 8 de noviembre, de derogación de la Ley 8/2021, de 17 de noviembre, de memoria histórica y democrática de Cantabria, acordada en su día como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE por parte del presidente del Gobierno cuando interpuso el recurso de inconstitucionalidad.

El ATC 64/2025 aprecia que la norma autonómica suspendida afecta, mediante la derogación de la Ley del Parlamento de Cantabria 8/2021,

[...] a todo un elenco de derechos configuradores del estatuto jurídico de las víctimas de vulneraciones graves de derechos humanos en el ámbito territorial de esa comunidad autónoma, vinculados con el derecho a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición, que en la demanda se afirman reconocidos no solo en el Derecho internacional de los derechos humanos, que opera como parámetro interpretativo insoslayable de nuestro sistema de derechos y libertades por imperativo del art. 10.2 CE (STC 145/2024, de 2 de diciembre, FJ 4), sino directamente en el derecho a la integridad moral (art. 15 CE).

El ATC 64/2025 también pone de manifiesto la incidencia de la norma suspendida en aspectos relativos al desarrollo del derecho a la educación (art. 27 CE), como son los referidos a la elaboración del material docente y la inclusión en los planes de formación del profesorado de la actualización científica, didáctica y pedagógica en relación con el tratamiento escolar en esta materia.

Por tanto, el ATC 64/2025 estima necesario introducir, en la ponderación que debe realizar, bienes jurídicos de carácter personal, cuya lesión es difícilmente reparable, lo que justifica que deba atender a su tutela evitando su lesión irremediable mediante el mantenimiento de la suspensión de la norma autonómica.

Para el ATC 64/2025, el carácter irreversible del paso del tiempo en el ámbito del ejercicio de derechos prestacionales como los concernidos en esta normativa, respecto de los que, además, resulta esencial para su efectividad la configuración de estructuras administrativas, determina que los perjuicios que se irrogan con el levantamiento de la suspensión de la norma impugnada, con las consecuencias que ello tendría también respecto del desmantelamiento de la

actuación y organización administrativa en la materia, deban ser calificados no solo como ciertos y efectivos, sino como irreparables o de muy difícil reparación.

El ATC 64/2025 va acompañado de tres votos particulares discrepantes firmados por cinco magistrados que esencialmente consideran que el razonamiento del auto aborda directamente el fondo del asunto y casi lo prejuzga, al asumir como propios planteamientos de la demanda, como es la supuesta vinculación entre los derechos reconocidos en la norma derogada con el derecho a la integridad recogido en el art. 15 CE.

Así, para los votos, afirmaciones como que la norma «implica una rebaja del nivel de protección de esas víctimas» o que «quedaría limitado [el sistema autonómico] a lo dispuesto en la legislación básica» constituyen un juicio anticipado sobre la constitucionalidad de la norma autonómica, que es precisamente lo que debe evitarse en esta fase procesal.

Igualmente se señala en los votos discrepantes que la Ley estatal 20/2022, de memoria democrática, es plenamente aplicable en todo el territorio nacional con independencia de la existencia o no de legislación autonómica complementaria. Así lo demuestra, como bien alega el Gobierno de Cantabria, el hecho de que otras comunidades autónomas —como Madrid, Galicia, Murcia o Castilla-La Mancha— carecen de leyes propias en la materia y aplican directamente la normativa básica estatal, sin que ello haya sido considerado lesivo para el interés general o para los derechos de las víctimas.

Por otro lado, para los magistrados discrepantes, el propio ATC 64/2025 viene a reconocer que no concurren en el presente caso los supuestos excepcionales que permitirían mantener la suspensión sin ponderación de los perjuicios. Pues 1) no existe similitud con normas previamente declaradas inconstitucionales, 2) no se produce un bloqueo de competencias estatales y 3) no se plantea una controversia de especial relevancia constitucional. En consecuencia, al no concurrir ninguno de los supuestos referidos que la jurisprudencia ha admitido de forma excepcional, y al no haberse acreditado perjuicios efectivos, el mantenimiento de la suspensión resultaba injustificado.

Por otra parte, para los votos particulares la especial gravedad de lo resuelto en el presente auto radica en que, conforme a la doctrina constitucional invocada, este pronunciamiento podría ser utilizado como precedente para justificar el mantenimiento de la suspensión de otras leyes de contenido análogo aprobadas por distintas comunidades autónomas, sin exigir una fundamentación adicional o específica que acredite la concurrencia de los presupuestos constitucionales exigidos para una medida de tal excepcionalidad.

Distinta es la suerte que corre la norma autonómica en el caso del ATC 84/2025, de 22 de julio, en el que se resuelve levantar la suspensión del art. 4

de la Ley 8/2024, de 26 de diciembre, de medidas para la mejora de la gestión pública en el ámbito local y autonómico de la Comunidad de Madrid, en cuanto añade los arts. 87, 88 y 89, apartados 2 y 3, a la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

En este caso, de acuerdo con la modificación normativa autonómica controvertida, la instalación de placas o distintivos en la Real Casa de Correos, así como la celebración en ella de eventos y otras actuaciones que puedan afectar a «la neutralidad, la pluralidad, la concordia, el respeto a la verdad y a la historia» o a «la imagen institucional» o al «significado o uso actual» de dicho inmueble, como sede de la Presidencia de la Comunidad de Madrid, se condiciona a la previa autorización de esta comunidad.

El abogado del Estado aduce que la suspensión debe mantenerse porque los preceptos impugnados perjudican la dignidad y la integridad moral de las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos (arts. 10.1 y 15 CE), pues afectarían a «la capacidad de conocer y divulgar la memoria de los terribles hechos sucedidos en el inmueble en cuestión», y, con ello, al restablecimiento de la dignidad y la integridad moral de las víctimas.

Sin embargo, para el ATC 84/2025 tales efectos se formulan de un modo marcadamente hipotético, de modo que no es posible considerar que su aplicación genere *per se* perjuicios ciertos y efectivos que justifiquen el mantenimiento de su suspensión frente a la presunción de validez y constitucionalidad de la que los preceptos legales gozan, en atención a su origen.

El ATC 84/2025 tiene en cuenta que el procedimiento para declarar la Real Casa de Correos como lugar de memoria democrática, incoado mediante acuerdo de la directora general de Atención a las Víctimas y Promoción de la Memoria Democrática de 16 de octubre de 2024 (publicado en el *BOE*, núm. 257, de 24 de octubre de 2024), no ha sido resuelto todavía. Por tanto, no habiéndose calificado como tal lugar de memoria democrática, la posible instalación de placas o distintivos, así como la celebración de eventos y otros actos de «difusión, interpretación y promoción ciudadana» (art. 53 de la Ley 20/2022), no pasa de ser un suceso futuro e incierto; como también lo es la eventual negativa de la Comunidad de Madrid a autorizar dichas actuaciones, que es el presupuesto del que parte el abogado del Estado para justificar los potenciales daños a la dignidad e integridad moral de las víctimas.

En conclusión, para el ATC 84/2025 los perjuicios alegados resultan meramente hipotéticos y carecen del grado de certeza que resulta imprescindible acreditar, por lo que no pueden servir de soporte, según el Tribunal, a una decisión de mantenimiento de la suspensión²⁰.

²⁰ Tomás de la Quadra-Salcedo Janini.

IV. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

1. AMNISTÍA, SEPARACIÓN DE PODERES E INDEPENDENCIA JUDICIAL

La ya citada STC 137/2025 (Pleno), de 26 de junio, sobre la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía, descarta que la amnistía lesione los principios constitucionales de separación de poderes y de reserva jurisdiccional. «La reserva de jurisdicción establecida en el art. 117.3 CE no impide al legislador otorgar una amnistía, entendiendo por tal aquella norma que extingue las responsabilidades de carácter punitivo o represivo derivadas de la comisión de hechos ilícitos solo *pro praeterito*, pues las conductas amnistiadas siguen siendo punibles *pro futuro*». En una ley de amnistía, como la enjuiciada,

[...] no hay decisión legislativa declarando inocentes o culpables —lo que sí violaría la reserva de jurisdicción—, sino una ley general y abstracta que renuncia al *ius puniendi* en ciertos supuestos. La amnistía, prerrogativa legislativa, no efectúa juicio alguno, sino que redefine el carácter punible de hechos cometidos en el pasado.

En consecuencia, no puede verse afectada la reserva de jurisdicción porque el Parlamento no está reemplazando a los tribunales en la determinación de la culpabilidad sino estableciendo, por motivos extrajurídicos, que los actos amnistiados, se hayan juzgado o no, carecerán, en todo o en parte, de las consecuencias punitivas que, con carácter general, se derivan de ellos.

Y, por lo mismo, tampoco incide esa ley «en la obligación de cumplimiento de las sentencias que impone el art. 118 CE» (STC 137/2025, FJ 4).

Asimismo, descarta la STC 137/2025 que la ley de amnistía infrinja el principio que garantiza el Estado de Derecho (art. 1.1 CE), principio que, por virtud del art. 10.2 CE, debe necesariamente alinearse con la cláusula del Estado de Derecho contenida en el art. 2 del Tratado de la Unión Europea, y que exige que todos los poderes públicos actúen dentro de los límites marcados por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, garantizando específicamente la separación de poderes, la independencia judicial y el derecho a la tutela judicial efectiva.

Según el Tribunal,

[...] ningún elemento hay en la concreta amnistía regulada en la ley impugnada que implique presión o influencia externa en la función jurisdiccional, ni que ligue a los jueces a órdenes, instrucciones o indicaciones de ningún otro poder público, ni que, más ampliamente, sitúe a los miembros del Poder Judicial en la tesitura de ejercer la función jurisdiccional temiendo represalias o esperando favores. No

se ve tampoco concernida ninguna de las específicas garantías constitucionales de la independencia judicial, pues la Ley de amnistía no afecta a la inamovilidad de los jueces, ni a ningún otro elemento de su régimen estatutario, ni a la organización y funcionamiento de los tribunales. [...] La ley impugnada se limita a eliminar con carácter retrospectivo la responsabilidad de carácter represivo derivada de las conductas ilícitas incluidas en su ámbito de aplicación, sin que de dicha circunstancia quepa derivar valoración legislativa alguna acerca de la actividad jurisdiccional que los órganos judiciales hubieren realizado en el pasado respecto de las conductas que devienen amnistiables (STC 137/2025, FJ 11).

2. MOCIÓN DE CENSURA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

Con cita de la doctrina sentada en la STC 151/2017 (Pleno), de 21 de diciembre, que declaró inconstitucional y nulo el tercer párrafo del art. 197.1.a de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, el Tribunal, en la STC 134/2025 (Pleno), de 10 de junio, declara la inconstitucionalidad y nulidad, por vulnerar el derecho reconocido por el art. 23.2 CE, del párrafo segundo del mismo precepto legal²¹, en cuanto ajusta el *quorum* de concejales promotores de una moción de censura al alcalde en función de la pertenencia al mismo grupo municipal que aquel.

El Tribunal reitera que la participación de los concejales —adscritos o no adscritos— en la moción de censura local es una facultad asociada a actividad de control del Gobierno local, que se encuadra en el núcleo de la función representativa *ex* art. 23.2 CE, y es una pieza clave de la forma de gobierno local. Constata, asimismo, que la finalidad perseguida por el precepto enjuiciado, esto es, intervenir frente al transfuguismo, ha de reputarse constitucionalmente legítima, pero concluye que su concreta plasmación en el precepto impugnado, al prever una limitación de la facultad de control integrada en el *ius in officium* basada en la pertenencia o no de un determinado concejal al grupo municipal del alcalde contra el que se pretende instar una moción de censura, constituye una restricción desproporcionada que afecta al núcleo básico de la función de control político propia del derecho de participación política del art. 23.2 CE y, por ende, lesiva de este derecho.

El Tribunal entiende que el legislador no puede diferenciar entre unos concejales y otros según su pertenencia a un determinado grupo municipal o

²¹ Y por conexión o consecuencia, extiende la declaración de inconstitucionalidad a un inciso de la letra e) del art. 197.1 LOREG.

su condición de adscritos o no adscritos a la hora de ejercer el control de la acción municipal del alcalde a través de la propuesta y votación de una moción de censura.

Desde el momento en que el legislador orgánico ha optado, de entre las dos posibilidades a que le habilita el penúltimo inciso del art. 140 CE, por atribuir a los concejales la facultad de elegir al alcalde, también a través de la moción de censura, el derecho de voto que corresponde a todos ellos en esa elección con independencia de su adscripción política no puede verse impedido, ni limitado más allá de lo razonable, por la vía indirecta de excluir de la iniciativa para plantear una moción de censura a determinados concejales por su pertenencia, pasada o actual, a un determinado grupo municipal.

Como hace la regulación legal cuestionada (STC 134/2025, FJ 5).

3. EL VETO PRESUPUESTARIO

En la STC 135/2025 (Pleno), de 11 de junio, se aborda el problema de los límites del veto presupuestario previsto en el art. 134.6 CE. Se trata de un conflicto entre órganos constitucionales, promovido por el Gobierno frente al Senado, en relación con los acuerdos de este que levantaron el veto gubernamental a la tramitación en esa Cámara de una proposición de ley relativa a la derogación de la Ley del impuesto sobre sucesiones y donaciones, proposición presentada en el año 2023, pero que tenía prevista su entrada en vigor, en caso de ser aprobada la Ley resultante, el 1 de enero de 2024.

En la STC 135/2025, el Tribunal recuerda su consolidada doctrina sobre el contenido y alcance del veto presupuestario gubernamental (art. 134.6 CE), con particular atención, por lo que al presente caso afecta, al requisito de que el veto se refiera a una iniciativa que afecte al presupuesto en curso. Conforme a esa reiterada doctrina constitucional,

[...] a los efectos del art. 134.6 CE, lo determinante es que la conformidad del Gobierno ha de referirse siempre al presupuesto en vigor en cada momento, en coherencia con el principio de anualidad contenido en el mismo artículo, entendiéndose por tal tanto el autorizado expresamente como incluso el que ha sido objeto de prórroga presupuestaria (art. 134.4 CE), pues no por ello deja de cumplir la función esencial de vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno. Consecuencia de esto es que el veto presupuestario no podrá ejercerse en relación con presupuestos futuros, que aún no han sido

elaborados por el Gobierno ni sometidos, por tanto, al proceso de aprobación regulado en el art. 134 CE. Ciertamente, todo presupuesto está lógica y temporalmente conectado con las cuentas públicas aprobadas en ejercicios anteriores y con las que se prevé elaborar para los ejercicios futuros, lo que encuentra su reflejo más evidente en los denominados «escenarios presupuestarios plurianuales» a que se refiere la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria (arts. 26 y ss.). Sin embargo, tal conexión plurianual no desnaturaliza el carácter anual del presupuesto, por lo que el ejercicio por el Gobierno de la potestad de veto ha de entenderse restringido a las proposiciones o enmiendas que afecten al presupuesto del ejercicio en curso (STC 135/2025, FJ 3).

La aplicación de esa consolidada doctrina constitucional sobre el veto presupuestario conduce en el caso enjuiciado a la desestimación del conflicto planteado por el Gobierno, por cuanto el veto no aparece referido al presupuesto en vigor, sino al eventual impacto en los objetivos plurianuales de estabilidad presupuestaria. El Tribunal comienza por rechazar la pretensión del abogado del Estado de que modifique esa doctrina, en el sentido de admitir que el veto puede ejercerse respecto de medidas que afecten a los objetivos plurianuales de estabilidad presupuestaria que «materialmente» subyacen al presupuesto en curso.

Ratificada la doctrina constitucional en cuanto al requisito de que el veto presupuestario se refiera a una iniciativa que afecte al presupuesto en curso, el Tribunal constata que el veto ejercido en este caso por el Gobierno no satisface ese requisito, porque en el momento de presentarse en el Senado la iniciativa en cuestión (el 26 de octubre de 2023) el único presupuesto «en curso» era el de 2023 (Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2023), al que no afectaba la medida (derogación de la ley del impuesto sobre sucesiones y donaciones) ya que se preveía su entrada en vigor el 1 de enero de 2024, «que es ya otro ejercicio presupuestario distinto, con independencia de que los presupuestos de 2023 se prorrogasen o no. La hipotética prórroga es un acontecimiento futuro e incierto, que no está “en curso” ni “en vigor” a la fecha de presentación de la iniciativa». Distinta habría sido la respuesta, precisa el Tribunal, «si la entrada en vigor de la derogación de la Ley del impuesto sobre sucesiones y donaciones hubiera sido inmediata» (STC 135/2025, FJ 4).

Por último, descarta el Tribunal que esa conclusión pueda verse alterada por el argumento del abogado del Estado de que

[...] una medida tributaria como la derogación del impuesto sobre sucesiones y donaciones puede producir un «efecto anuncio» que reduzca la recaudación ya

en el ejercicio en curso, aunque no entre en vigor hasta el 1 de enero siguiente. [...]. El posible «efecto anuncio» de la supresión del impuesto sobre sucesiones y donaciones es una mera hipótesis sobre la posible reacción de los particulares ante la medida propuesta, conjetura sobre la que no puede apoyarse el ejercicio de la prerrogativa gubernamental «cuyo efecto limitador de la actividad misma del Parlamento es evidente» (por todas, STC 34/2018, FF. JJ. 6 y 9) (STC 135/2025, FJ 4).

4. 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 de nuevo la doctrina sentada en las SSTC 85/2022 (Sala Segunda), de 27 de junio²², 86/2024 (Sala Primera), de 3 de junio²³, y 83/2025 (Pleno), de 26 de marzo²⁴, al resolver, en su STC 136/2025 (Pleno), de 11 de junio, el recurso de amparo planteado por los diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Parlamento de Cataluña en relación con la decisión de la Mesa de Edad de dicha Cámara, en la sesión constitutiva de su decimoquinta legislatura, 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 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.

²² Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 126 (2022), p. 281

²³ Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 132 (2024), pp. 256-257.

²⁴ Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 134 (2025), pp. 230-231.

Como quiera que la STC 83/2025 ya declaró la nulidad de ese acuerdo parlamentario (precisando que, en virtud del principio de seguridad jurídica, esa nulidad «no puede comunicarse a los actos que hayan podido adoptarse con los votos delegados durante el tiempo en que estuvo vigente dicha habilitación»), la STC 136/2025, FJ 3, precisa que el otorgamiento del amparo tiene en este caso un alcance meramente declarativo de la lesión del derecho de participación política de los recurrentes, toda vez que la reparación efectiva de la vulneración ya tuvo lugar con aquella declaración de nulidad del acuerdo parlamentario impugnado.

5. AUTONOMÍA PARLAMENTARIA Y SUS LÍMITES

En la STC 120/2025 (Sala Segunda), de 26 de mayo, el Tribunal recuerda que la autonomía normativa de las asambleas legislativas dota a estas de una esfera de decisión propia que se plasma especialmente en la autonomía reglamentaria, esto es, en la potestad de aprobar sus propios reglamentos, que tienen fuerza de ley, y también comporta el reconocimiento de que sus órganos están dotados de un margen de interpretación suficiente de esa reglamentación interna. Ahora bien, esa facultad interpretativa no es irrestricta, sino que cuenta con límites derivados, por un lado, de la subordinación del intérprete a la ley y al reglamento parlamentario, es decir, a la creación normativa del Pleno de la Asamblea, lo que impide innovaciones que contradigan los contenidos de las disposiciones legales o reglamentarias en la materia, y, por otro, de la eventual afectación que pueda tener en el ámbito del derecho de representación política, lo que determina que debe hacerse una exegesis restrictiva de las normas limitativas de los derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público, así reconocido por el propio reglamento de la Cámara.

Aplicando esa doctrina al caso planteado, la STC 120/2025 declara la vulneración del derecho de participación política de los diputados de la oposición en el Parlamento de La Rioja como consecuencia de las decisiones del presidente de esta Cámara durante su décima legislatura que fijaron el orden del día del Pleno tras ser oída la Junta de Portavoces, pero sin el acuerdo de esta, como exigía el Reglamento de la Cámara vigente en la fecha de adoptarse esas decisiones (el Reglamento del Parlamento de La Rioja sería modificado poco después para sustituir la exigencia del acuerdo de la Junta de Portavoces por la mera audiencia de esta). Esas decisiones del presidente del Parlamento de La Rioja tenían su origen en la alteración del equilibrio político y parlamentario existente tanto en el Pleno de la Cámara como en la Junta de Portavoces

como consecuencia de que una diputada integrada en uno de los grupos que conformaban la mayoría parlamentaria había pasado a la condición de diputada no adscrita.

Por lo demás, la vulneración apreciada carece de efectos prácticos, al haberse pronunciado la sentencia cuando la legislatura en la que fueron dictados los actos impugnados ya había concluido (STC 120/2025, FJ 3)²⁵.

V. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. Sin duda, la sentencia más importante del período que se comenta es la STC 137/2025 (Pleno), de 26 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Sin perjuicio de otros aspectos ya reseñados, se analizará en este apartado, especialmente, el principio de igualdad, art. 14 CE, como uno de los principales argumentos del recurso contra la citada ley.

La sentencia recuerda que, conforme con la doctrina constitucional, una ley vulnera el derecho a la igualdad cuando establece una diferencia de trato injustificada para supuestos de hecho que son sustancialmente iguales. A continuación, aclara que los requisitos que legitiman un trato legal dispar son, sin embargo, distintos en función del criterio de diferenciación utilizado por el legislador. Ciertos criterios —como la raza, el sexo, el nacimiento o la opinión— son intrínsecamente discriminatorios, razón por la cual se exige que sean utilizados de forma excepcional y con arreglo a un juicio de estricta proporcionalidad. Cualquier otro criterio de diferenciación resulta, en principio, legítimo si responde a una justificación objetiva y razonable en lo que se refiere tanto a su causa y finalidad como a sus efectos y consecuencias. La sentencia estima que los recurrentes han aportado un término de comparación idóneo, pues la amnistía establecida por la citada ley implica que unos mismos hechos delictivos, realizados en el mismo período de tiempo, reciben un trato legal diferente según que estén o no comprendidos en el marco del *procés*. Los supuestos planteados son, por ello, comparables. Ahora bien, frente a lo que alegan los recurrentes, el Tribunal estima que no es cierto que la amnistía, globalmente considerada, establezca una diferencia de trato basada en la «opinión» favorable a la independencia de los individuos que se benefician de ella, esto es, en razones estrictamente ideológicas. El ámbito general de aplicación de la amnistía queda definido, con carácter general, por el contexto fáctico del *procés*

²⁵ Herminio Losada González.

separatista y se proyecta, después, sobre conductas que presentan finalidades diversas, sin que todas ellas persigan un propósito ideológico independentista. Así, siguiendo un ejemplo utilizado por los propios recurrentes, la sentencia admite que es cierto que la ley contiene un trato más beneficioso para quien ha lanzado una piedra en un acto de protesta independentista en comparación con quien ha realizado esa misma conducta en un acto de protesta contra un desahucio, pero la propia ley también establece un trato más favorable o beneficioso para el funcionario de policía que, para impedir ese mismo acto independentista, comete algún hecho que pueda reputarse delictivo, excediéndose en el ejercicio de sus funciones. De ello se infiere que el elemento que la ley toma en consideración para establecer la diferencia de trato no es la finalidad ideológica perseguida, sino el particular contexto sociopolítico en el que se enmarcan las conductas amparadas por la norma.

La compatibilidad de la ley, en su conjunto, con el derecho a la igualdad solo puede examinarse, por ello, desde la óptica de la cláusula general de igualdad y no, como alegaban los recurrentes, desde la propia de la prohibición de discriminación por razón de opinión. En este sentido, la sentencia estima que la diferencia de trato establecida por el legislador tiene, en cuanto a su causa y finalidad, una justificación objetiva y razonable. En lo que a la causa se refiere, el legislador apela a un conflicto político que se prolonga en el tiempo y que dio lugar a una gran tensión social, por lo que la invocación por el legislador de una causa justificativa extraordinaria no puede considerarse arbitraria según el Tribunal. En lo que a la finalidad concierne, el preámbulo de la ley afirma que la amnistía otorgada pretende «crear las condiciones» para que la solución del aludido conflicto social e institucional pueda alcanzarse en el ámbito de la política. Tal pretensión del legislador, a juicio del Tribunal, no puede considerarse irrazonable.

Por lo que se refiere a las consecuencias y efectos que la regulación enjuiciada produce, recuerda la sentencia que es inconstitucional, por vulnerar el derecho a la igualdad, la medida establecida por el legislador cuyo efecto resulta tan desmedido que no puede considerarse razonablemente amparado por la finalidad que la ley persigue. La sentencia estima, en este punto, que el alcance y los efectos de la ley están razonablemente amparados en la finalidad de reconciliación y normalización perseguida. La sentencia estima, sin embargo, que hay dos ámbitos concretos en los que no puede encontrarse una justificación objetiva y razonable a los efectos o consecuencias generados por la amnistía.

- a) Al concretar las conductas amnistiables, el legislador ha restringido la posibilidad de amnistiar actos encaminados a oponerse a la secesión de Cataluña hasta el extremo de acotar la amnistía, en este punto,

a «actuaciones policiales» y hechos conexos con ellas. Tal restricción supone la exclusión de un amplio elenco de conductas —de particulares y de otros empleados públicos— que se enmarcan inequívocamente en el contexto conflictivo inicialmente descrito en la norma. Tal delimitación de las conductas amnistiables no es explicada por el legislador y resulta contradictoria con los fines de reconciliación y favorecimiento del diálogo político que este alega como justificativos de su renuncia al ejercicio del *ius puniendi*. Este concreto alcance de la ley carece, por ello, de justificación objetiva y razonable, lo que conduce al Tribunal a apreciar la inconstitucionalidad del art. 1.1 de la ley, entendiendo que dicho precepto es discriminatorio no por lo que dice, sino por lo que omite, esto es, en cuanto no incluye en el ámbito de aplicación de la amnistía los actos ilícitos que, estando comprendidos dentro del marco del *procés*, se realizaron con la finalidad de oponerse a la secesión o independencia de Cataluña.

- b) Asimismo, en relación con el ámbito temporal, el Tribunal no encuentra una justificación objetiva y razonable a la cláusula adicional contenida en el párrafo segundo del art. 1.3, conforme a la cual resultan amnistiables las conductas cuya realización se ha iniciado antes del 13 de noviembre de 2013 [fecha final del ámbito temporal de aplicación la amnistía] y cuya ejecución finaliza con posterioridad.

En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva, el Tribunal niega que la ley vulnere tal derecho, ya que, según doctrina constitucional reiterada, no existe un derecho fundamental a exigir la ejecución de una condena penal y la ley impugnada preserva la posibilidad de reclamar responsabilidades civiles por los daños causados por los hechos amnistiados. Del mismo modo, tampoco se considera que el procedimiento legislativo seguido para la aprobación de la ley impugnada haya vulnerado el derecho de participación política de los parlamentarios (art. 23 CE), ya que la proposición de ley fue tramitada conforme a las disposiciones previstas en la Constitución y en los reglamentos de las cámaras. La sentencia cuenta con cuatro votos particulares discrepantes.

También con el art. 14 CE en juego, en la STC 140/2025 (Sala Primera), de 7 de julio, la cuestión de fondo planteada guardaba estrecha relación con la resuelta por la STC 140/2024, de 6 de noviembre. En esta última sentencia, estimando la cuestión de inconstitucionalidad planteada, se declararon inconstitucionales —sin nulidad— los arts. 48.4 LET y 177 LGSS, al no prever la posibilidad de que las madres biológicas de familias monoparentales, trabajadoras por cuenta ajena, pudieran ampliar su permiso por nacimiento y cuidado de hijo más allá de dieciséis semanas, impidiendo acumular a su permiso el

permiso que se reconocería al otro progenitor en caso de existir, lo que generaba *ex silentio* una discriminación por razón de nacimiento de los niños y niñas nacidos en familias monoparentales, contraria al art. 14 CE, en relación con el art. 39 CE, en tanto que esos menores disfrutarían de un período de cuidado de sus progenitores significativamente inferior a los nacidos en familias biparentales. Se dijo también que, en tanto que el legislador no llevara a cabo la consiguiente reforma normativa, en las familias monoparentales el permiso a que hace referencia el art. 48.4 LET (y en relación con él, la prestación regulada en el art. 177 LGSS) había de ser interpretado en el sentido de adicionarse al permiso del primer párrafo para la madre biológica el previsto para progenitor distinto conforme a la legislación aplicable, excluyendo las semanas que necesariamente deben disfrutarse de forma ininterrumpida e inmediatamente posterior al parto. En el concreto caso de la STC 140/2025, de 7 de julio, el Tribunal constata que no se trata de un supuesto de madre biológica, sino de un caso de acogimiento familiar permanente; no obstante, los razonamientos contenidos en la STC 140/2024 ya los había trasladado al caso de las familias monoparentales por adopción (tal y como se precisó en la STC 123/2025, de 26 de mayo, FJ 2), y, en esta sentencia, los aplica a los supuestos de acogimiento, en tanto que el reproche dirigido a la omisión del legislador por introducir una diferencia de trato entre niños y niñas según hayan nacido en familias biparentales o monoparentales es igualmente predicable en esos supuestos.

2. La STC 119/2025, de 26 de mayo (Sala Primera), desestimó el recurso de amparo formulado por el progenitor de un menor nacido en 2016, en el que cuestionaba las decisiones judiciales que resolvieron el desacuerdo parental sobre la formación moral y religiosa de su hijo común. Los órganos judiciales, en protección de la identidad religiosa del menor, acordaron otorgar a su madre «el ejercicio exclusivo de la patria potestad, respecto de la facultad de decidir sobre las decisiones de formación religiosa del menor hasta que tenga 12 años, mediante la formación en valores de su hijo [...], excluyendo, la adscripción efectiva a una confesión religiosa, y en consecuencia, prohibiendo expresamente al padre llevar a su hijo [...] a la iglesia evangélica, ponerle pasajes bíblicos en la *tablet*, y, en suma, adoctrinarle en la fe evangélica». El demandante de amparo (padre del menor) consideró indebidamente limitada su propia libertad religiosa, art. 16.1 CE, por entender que, en su esfera privada, estaba facultado a compartir y enseñar a su hijo su fe religiosa y valores, a acompañarle a la Iglesia y a leerle la Biblia. Entendía, por tanto, que su derecho a la libertad religiosa le otorga el de transmitir a sus hijos sus creencias, incluso con la oposición de la otra progenitora. Se quejaba también de que la decisión

judicial impedía que su hijo menor de edad recibiera una formación religiosa y moral acorde con sus propias convicciones, art. 27.3 CE. El Tribunal, aplicando su propia jurisprudencia (SSTC 141/2000, de 29 de mayo, y 26/2024, de 14 de febrero) y la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (asunto *T.C. contra Italia*, de 19 de mayo de 2022), pone de relieve que los derechos fundamentales que el recurrente aduce en su favor están íntimamente relacionados con los del hijo común menor de edad (su propia libertad religiosa), por lo que la adecuada resolución del desacuerdo entre los progenitores no puede dejar de tomar en consideración su contenido ni, en caso de conflicto, el interés superior del menor. Dado que —en este caso— la conducta del progenitor que es cuestionada por su excónyuge no tiene que ver con la elección de centro escolar, el Tribunal descarta que se encuentre afectado el «derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones», art. 27.3 CE, pues, encontrando dicho derecho su cauce de realización en el sistema educativo a través de la voluntaria selección de centro docente, su contenido no se ha visto afectado. De otra parte, en relación con la alegada libertad religiosa del padre y del hijo menor de edad, el Tribunal delimita sus contenidos, recordando que la posibilidad de profesar las creencias que se desee y de conducirse externamente de acuerdo con ellas que la Constitución reconoce a todos tiene menor intensidad cuando se proyecta sobre terceros a quienes se trata de hacer partícipes de sus convicciones, incluso haciendo proselitismo. En estos casos, la libertad religiosa propia encuentra su límite en la de los terceros que se ven afectados, dado que, en primer término, «la libertad de creencias encuentra su límite más evidente en esa misma libertad, en su manifestación negativa, esto es, en el derecho del tercero afectado a no creer o no soportar los actos de proselitismo ajenos». Y en relación con los menores, que son titulares plenos de sus derechos fundamentales (aunque, por su edad y madurez carezcan de capacidad de obrar para ejercitarlos), pesa sobre los poderes públicos el deber de velar por que tanto el ejercicio de la patria potestad como su protección o defensa se hagan en interés del menor, que en caso de desacuerdos implica conciliar las opciones formativas de cada progenitor buscando un equilibrio satisfactorio entre las distintas concepciones que puedan mantener. Y ello con el objetivo de proteger y garantizar la capacidad potencial del hijo menor de autodeterminarse en relación con el hecho religioso una vez alcance la madurez suficiente. Interés este y objetivo que puede alcanzarse con las proporcionadas decisiones judiciales, cuya impugnación en amparo se desestima.

3. En la STC 117/2025, de 13 de mayo, el Pleno del Tribunal estimó el recurso de amparo promovido por el creador del conocido como «tour de La

Manada», que había sido condenado a un año y seis meses de prisión como autor de un delito contra la integridad moral del art. 173 del Código Penal. El recurrente en amparo creó el portal web *tourlaManada.com* en diciembre de 2018. Este portal ofreció un falso e inexistente *tour* por los lugares por los que transitaron los cinco miembros del grupo «La Manada» el 7 de julio de 2016 durante las fiestas de San Fermín, quienes fueron condenados por un delito de agresión sexual. Este portal web solo estuvo disponible durante tres días, incorporaba el logo titularidad del Gobierno de Navarra contra la violencia de género y aludía ya a los hechos acaecidos como agresión sexual y no como abuso sexual. En la web, y en relación con este ficticio *tour*, se exponía que «entre el alcohol y el desenfreno, cinco varones con peinados a la última moda se encuentran a una joven en la céntrica Plaza del Castillo. Apenas veinte minutos después entraban con ella a un portal a 300 metros de distancia y la agredieron sexualmente. ¿Qué pasó en esos veinte minutos? ¿Dónde fueron los agresores después? ¿Cómo los identificó la policía? ¡Descúbrelo todo en este *tour*!». Durante los tres días en que la página estuvo disponible, numerosos medios de comunicación difundieron la existencia de un *tour* (que nunca existió) y lo criticaron con suma dureza. El tercer día, el contenido de la web fue eliminado y sustituido por un desmentido titulado «El día en que los medios de comunicación se retrataron a sí mismos». Este desmentido exponía que el falso *tour* había sido programado como una «bomba mediática» y que había «permitido ver cómo los medios se lanzan como hienas a cualquier cadáver al que le puedan chupar la sangre aún caliente».

El Juzgado de lo Penal condenó al recurrente en amparo a la pena de un año y seis meses de prisión por la creación y difusión de esta página web, como autor de un delito contra la integridad moral de la víctima de la agresión sexual previsto en el art. 173.1 del Código Penal. Esta condena fue ratificada en apelación por la Audiencia Provincial y, tras la presentación del correspondiente recurso de casación, el Tribunal Supremo lo inadmitió. El recurrente presentó recurso de amparo alegando vulneración de su libertad de expresión, art. 20.1.a CE, y aduciendo también vulneración de su libertad de creación artística, art. 20.1.b CE.

La sentencia recuerda que, antes de la aplicación del tipo penal y atendiendo a las circunstancias del caso concreto, el juez penal debe valorar si la conducta constituye un ejercicio legítimo de la libertad de expresión, que tiene un valor predominante. Si no se produce esta evaluación previa a la aplicación del tipo penal, o no se ponderan las circunstancias concretas del caso, se produce una vulneración de la libertad de expresión. Además de la libertad de expresión, en este asunto debe tomarse en consideración también la doctrina elaborada por el Tribunal en relación con la libertad de creación artística,

puesto que el mensaje se transmitió a través de una *performance* y el propio recurrente aludía a esta libertad en su demanda de amparo. El Tribunal consideró que se vulneró la libertad de expresión y de creación artística del recurrente en amparo, pues los órganos judiciales le condenaron como autor de un delito contra la integridad moral, previsto en el art. 173.1 CP, sin llevar a cabo un juicio previo sobre si el mensaje difundido tenía cabida en el ejercicio de la libertad de expresión.

Respecto de la finalidad del mensaje, el Juzgado de lo Penal negó toda relevancia a la intención del recurrente en amparo porque sostuvo que, «aun admitiendo [...] que la finalidad directa del acusado fuera esa crítica», lo cierto es que debió ser consciente del perjuicio que podía causar y finalmente causó a la víctima. Esta forma de razonar, considera la sentencia, no puede reputarse suficiente desde un punto de vista constitucional, pues analizar la intención con la que se emite un determinado mensaje resulta un dato esencial para calificarlo como ejercicio legítimo o no de la libertad de expresión. Antes de aplicar el tipo penal, el juzgado debió evaluar una serie de datos que permitían mostrar la intención del recurrente y que, a su vez, permitían calificar la conducta como ejercicio legítimo de su libertad de expresión y de creación artística.

En primer lugar, que la finalidad declarada en el desmentido publicado en la propia página web era efectuar una crítica al comportamiento de los medios de comunicación en relación con la difusión de noticias sensacionalistas, no contrastadas o falsas, que en ese momento se encontraban en el debate público. En segundo lugar, el carácter satírico de la intervención del recurrente. Como viene señalando también el TEDH, debe otorgarse un margen especialmente amplio a las ideas transmitidas a partir de obras de naturaleza satírica, por ser la sátira una forma de expresión artística y comentario social que, exagerando y distorsionando la realidad, pretende provocar o agitar; ello implica que cualquier injerencia en el derecho de un artista a expresarse a través de la sátira debe ser examinada con particular atención. En tercer lugar, la trayectoria reivindicativa previa del recurrente en amparo, quien con anterioridad a la creación y difusión de la página web había llevado a cabo actuaciones paródicas o satíricas con la misma intencionalidad. Además, estas actuaciones las había desarrollado de la mano del colectivo Homo Velamine al que pertenece y en el marco de la corriente cultural reivindicativa *culture jamming* («sabotaje cultural»), que se caracteriza por denunciar con ironía las contradicciones de lo que considera como «cultura dominante» y, en particular, el comportamiento de los medios de comunicación de masas. En cuarto lugar, existen otros datos incluidos en la página web que tampoco se valoraron por el Juzgado de lo Penal y que, analizados en su conjunto, evidenciaban que la intención del recurrente no era en absoluto humillar o hacer escarnio de la

víctima de la agresión sexual. La página no contenía ni una sola referencia individualizada a la víctima, ni de palabra ni de imagen, ni contenido vejatorio o jocoso; calificó los hechos no como abuso, sino como agresión sexual, como desde un inicio sostuvo la víctima, cuando existía un candente debate público sobre la calificación penal de la conducta de «La Manada»; finalmente, la página web recogía el logotipo del Gobierno de Navarra de lucha contra la violencia de género, junto con el texto «Este sitio está en contra del maltrato a la mujer». Por último, el Tribunal admite que el mensaje del recurrente en amparo puede generar un gran rechazo y ser tachado, entre otras cosas, como de mal gusto o falta de sensibilidad. Del mismo modo, el Tribunal reconoce que la conducta del recurrente en amparo tuvo una innegable y dolorosa repercusión en los sentimientos de la víctima y que le provocó un gran sufrimiento. No obstante, en la misma línea que el TEDH, el Tribunal ha venido afirmando que «el buen gusto o la calidad literaria no constituyen límites constitucionales a (la libertad de expresión)», pues debe otorgarse un amplio margen a esta libertad, aunque su ejercicio pueda «molestar, inquietar o disgustar», ya que constituye el fundamento de una sociedad democrática. Por todo ello, el Tribunal estima el amparo declarando vulneradas la libertad de expresión y la libertad de creación artística del recurrente y la nulidad de las resoluciones judiciales impugnadas.

4. En la STC 136/2025, de 11 de junio, el Pleno del Tribunal Constitucional estimó el recurso de amparo interpuesto por un grupo parlamentario en el Parlamento catalán contra el acuerdo de la Mesa de Edad de dicho Parlamento, que admitió la delegación del voto de determinados diputados para la sesión constitutiva de la presente legislatura (XV) del Parlamento de Cataluña. La sentencia, recuerda la jurisprudencia reiterada del Tribunal sobre el ejercicio del derecho de voto por parte de los representantes parlamentarios de forma personal y presencial. Señala así que el principio en virtud del cual el voto de los representantes políticos es personal e indelegable, previsto en el art. 79.3 CE, resulta de aplicación a todos los cargos públicos representativos, incluyendo a los parlamentarios autonómicos. Las normas parlamentarias que introducen excepciones al carácter personal e indelegable del voto de los representantes políticos solo son constitucionalmente admisibles, tal y como subraya el Tribunal, cuando se encuentren justificadas por la necesidad de salvaguardar otros bienes o valores constitucionales merecedores de protección y respeten el principio de proporcionalidad. El Tribunal reitera que, entre esas excepciones, no cabe incluir la situación de quien voluntariamente ha decidido eludir la acción de la jurisdicción penal española y sobre el que pesa una orden judicial de busca y captura; situación en la que se encuentran los diputados

que delegaron el voto. Por ese motivo, el Tribunal constata que no concurría causa justificada para autorizar la delegación del voto de ambos diputados, estimando vulnerado el derecho fundamental de los diputados del grupo parlamentario recurrente en amparo a ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad, art. 23.2 CE, en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes.

5. Las SSTC 107/2025 y 108/2025, de 12 de mayo, abordan sendos recursos de amparo planteados en relación con la comisión de investigación del accidente del vuelo JK5022 de Spanair, acaecido el 20 de agosto de 2008. El primero de ellos fue interpuesto por quien fuera director general-presidente de la entidad pública empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) hasta semanas antes del accidente y el segundo lo plantearon diversos funcionarios y la entonces ministra de Fomento. El problema constitucional planteado consistía en determinar si el contenido del dictamen de la comisión había vulnerado distintos derechos fundamentales de los recurrentes. En concreto, se cuestionaba la décima de las conclusiones del dictamen de la citada comisión de investigación que identificaba la existencia de un fallo sistémico —previo y posterior al accidente—, del que hacía responsable a dieciocho personas, entre ellas a los demandantes de amparo, en tanto les competía la tarea de «establecer, evaluar, evolucionar, comprobar y corregir las debilidades del sistema con los medios que el Estado ha puesto a su disposición». Además, en la novena recomendación del dictamen de la comisión se sugería remitir los resultados alcanzados a la Fiscalía General del Estado para su análisis y, en su caso, para que procediera a las actuaciones que considerase pertinentes.

En la primera sentencia, el recurrente denunciaba la vulneración de los derechos al honor, tutela judicial sin indefensión, de defensa, a ser informado de la acusación y a la prueba, a no declarar contra sí mismo, a no confesarse culpable y a la presunción de inocencia. Por una parte, la sentencia rechaza las denuncias de infracción de derechos fundamentales reconducibles al desarrollo de la comparecencia del afectado ante la comisión de investigación puesto que el recurrente no identificaba ningún acto parlamentario concreto al que imputar la vulneración. Estas quejas son, por tanto, inadmitidas. Por lo que se refiere a la presunción de inocencia, la sentencia considera que la conclusión y la recomendación controvertidas no atribuyen al demandante de amparo la comisión de ningún acto ilícito concreto, ni siquiera ningún acto individualizable, limitándose a declarar una responsabilidad expresamente calificada de política y colectiva de diversas personas por el funcionamiento del sistema de seguridad en su conjunto. Por último, en la sentencia, siguiendo la doctrina previa establecida en la STC 133/2018, de 13 de diciembre, no se aprecia

vulneración del derecho al honor cuando los apartados impugnados se limitan a declarar una responsabilidad política genérica, colectiva, aunque nominativa, y puramente difusa, sin incluir críticas concretas ni individualizables. En la segunda sentencia, STC 108/2025, los demandantes denunciaban la vulneración de los derechos al honor y a la presunción de inocencia. Con similares razonamientos de la STC 107/2025, se desestima el recurso de amparo.

En la STC 109/2025, de 12 de mayo, el recurso se dirigía contra un auto de la Audiencia Provincial de Lleida, exclusivamente en lo relativo al pronunciamiento sobre las costas del procedimiento, porque estas no fueron impuestas a la entidad ejecutante pese a que la misma resolución impugnada, que estimaba la oposición de los ejecutados (hoy recurrentes en amparo), declaraba la nulidad por abusiva de la cláusula de vencimiento anticipado y ordenaba el sobreseimiento y archivo del procedimiento de ejecución hipotecaria. Los recurrentes, esencialmente, consideraban que dicho pronunciamiento vulneraba sus derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, en su dimensión de derecho a obtener una resolución motivada y fundada en Derecho. La sentencia se remite a pronunciamientos anteriores (91/2023, de 11 de septiembre; 96/2023, de 25 de septiembre y 54/2024, de 8 de abril), en los que ya se afirmó que incurre en manifiesta falta de razonabilidad, y consecuentemente en el incumplimiento de las exigencias de motivación que impone el art. 24.1 CE, la resolución judicial que, tras declarar nulas por abusivas determinadas cláusulas contractuales, no impone las costas del procedimiento a la parte ejecutante por la existencia de dudas de Derecho sobre la licitud de las cláusulas controvertidas.

El Tribunal ha dictado dos sentencias, la STC 105/2025, de 29 de abril, y la STC 110/2025, de 12 de mayo, que abordan, con origen en un proceso penal, el derecho de las partes de acceso a los recursos legalmente previstos.

En la primera de ellas, el recurrente en amparo era la parte acusadora. El órgano judicial dictó auto en el procedimiento de revisión de condena en aplicación de la Ley Orgánica 10/2022, de garantía integral de la libertad sexual, rebajando las penas impuestas por delito de agresión sexual a una menor. Contra dicha resolución, la demandante de amparo, como acusación particular en el procedimiento *a quo*, interpuso recurso de apelación, que fue inadmitido por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia, al considerar que no existía previsión legal expresa para dicho recurso y que, por tanto, solo cabía el recurso de súplica. El órgano de apelación rechazó aplicar la interpretación del Tribunal Supremo según la cual cabía admitir recurso de apelación frente a los autos de revisión de condena. El Tribunal Constitucional estima parcialmente el amparo considerando lesionado el derecho fundamental de las demandantes de amparo a la tutela judicial efectiva sin indefensión. Considera

que los autos impugnados se apartaron sin justificación razonable de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que admite la apelación contra este tipo de resoluciones. La sentencia cuenta con tres votos particulares discrepantes.

Por su parte, la STC 110/2025, de 12 de mayo, aborda el recurso de amparo interpuesto por el condenado por un delito de agresión sexual. El recurrente, tras la aprobación de la Ley Orgánica 10/2022, de garantía integral de la libertad sexual, solicitó una revisión de la condena con la correspondiente rebaja de la pena, petición rechazada por la Audiencia Provincial de Ourense. Interpuso entonces recurso de apelación, que fue inadmitido al no existir previsión legal expresa para dicho recurso. El Tribunal afirma que, en aplicación de la doctrina contenida en la STC 105/2025, de 29 de abril, debe otorgar el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, en su vertiente de acceso al recurso. Igualmente, concluye que la inadmisión acordada por el órgano de apelación se apartó sin justificación razonable de jurisprudencia sentada en una sentencia del Tribunal Supremo que admitió la apelación contra este tipo de resoluciones. La sentencia cuenta con dos votos particulares discrepantes. Llama la atención que el Tribunal aplique el mismo canon constitucional en ambas sentencias cuando los derechos procesales de las partes en un procedimiento penal no son totalmente equiparables.

En la STC 126/2025, de 9 de junio, se otorga el amparo a los recurrentes que se quejaban del cierre indebido de una investigación por homicidio, y de no haber sido notificados del auto de sobreseimiento, pese a tener la condición legal de víctimas. En el caso planteado, la Ertzaintza había hecho saber al juzgado de instrucción competente el hallazgo del cadáver de una persona en su propio domicilio, incoándose por el juzgado unas diligencias previas para determinar la causa y circunstancias del fallecimiento. Dado que el resultado de las pruebas realizadas no arrojó datos para sostener que la persona fallecida hubiera podido ser drogada para luego darle muerte, ni tampoco el examen forense reveló signos externos de violencia en el cuerpo, el juzgado instructor decidió cerrar la investigación por el delito de homicidio, sin practicar más diligencias, a pesar de que la policía aportó una serie de informes dando cuenta de la posible existencia de varios delitos también de homicidio y de tentativa de homicidio, cometidos en la misma ciudad y en fechas cercanas a aquel, atribuidos a un mismo autor del que se supo que había conocido también al fallecido, mediante la utilización de la llamada técnica del «mataleón»; delitos que estaban siendo investigados en otros juzgados de instrucción. Además, se supo que el investigado había realizado transferencias de dinero desde dispositivos electrónicos del fallecido en las mismas fechas, motivo por el cual el juzgado amplió la investigación a la posible comisión de delitos contra el patrimonio, sin embargo, rechazó la práctica de diligencias periciales útiles para intentar

determinar el paradero del investigado el día y hora aproximados de la muerte. El juzgado únicamente continuó el procedimiento respecto de un posible delito de estafa.

La sentencia examina la primera de las quejas constatando que la investigación emprendida por el juzgado de instrucción no había cumplido con la exigencia de un canon de suficiencia y eficacia, dado que «existían numerosas diligencias de investigación que todavía podían servir para esclarecer las circunstancias del fallecimiento y despejar las dudas razonables que resultaban de los indicios existentes que apuntaban a la posibilidad de que el investigado hubiese estado en el lugar y hora en que se fijó el fallecimiento». En cuanto a las circunstancias del fallecimiento, entre otras, se echa en falta la práctica de un informe forense que esclareciera la posibilidad de que la muerte se hubiera producido mediante el estrangulamiento de la persona por la técnica del «mataleón», aunque fuese compatible con la ausencia de signos de violencia y de lesiones internas y externas en el cuerpo. La sentencia declara, por tanto, que dicha insuficiente actividad probatoria produjo la vulneración a los demandantes de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, puesto en relación con el derecho fundamental a la vida, art. 15 CE. En cuanto a la segunda queja de la demanda de amparo, la sentencia recuerda que los familiares de las víctimas tienen derecho a esa notificación, conforme a lo dispuesto en los arts. 2.b y 12 de la Ley 4/2015, del Estatuto de la Víctima del delito, sin que en este caso concurriera motivo alguno para justificar la omisión de ese deber judicial.

6. Finalmente, con el art. 25 CE en juego, en la STC 111/2025, de 12 de mayo, la Sala Segunda del Tribunal estimó el recurso de amparo de un ciudadano extranjero que estaba cumpliendo condena en libertad condicional, al haberse vulnerado su derecho a la legalidad penal al aplicársele retroactivamente una norma penal desfavorable que no estaba vigente en la fecha en la que se cometieron los hechos delictivos por los que cumplía la condena. La Audiencia Provincial de Málaga en noviembre de 2023 acordó la expulsión del recurrente con la prohibición de volver a España en el plazo de diez años. El demandante interpuso recurso de amparo al considerar que las resoluciones judiciales habían vulnerado su derecho a la legalidad penal porque se le había aplicado una regulación penal desfavorable que no estaba vigente en la fecha en la que cometió el delito, que era en mayo de 2015. Considera el Tribunal que

[...] la simple lectura de las sucesivas redacciones de la norma penal pone en evidencia que el art. 89.5 CP vigente en mayo de 2015 era más favorable que el equivalente art. 89.1 y 2 CP que la Sección Novena aplicó en noviembre de 2023

con carácter retroactivo. El art. 89.5 CP vigente al tiempo de los hechos regulaba la expulsión sustitutiva de la pena de prisión a cumplir del penado que hubiera accedido al tercer grado penitenciario o cumplido las tres cuartas partes de la condena, como era el caso del demandante en situación de libertad condicional, como una facultad del juez o tribunal frente a la regla imperativa del art. 89.2 CP de que «[e]n estos casos, se sustituirá la ejecución del resto de la pena por la expulsión del penado del territorio español». La expulsión prevista en el art. 89.5 CP únicamente afectaba al «extranjero no residente legalmente en España» frente a la posibilidad del art. 89.1 y 2 CP, que se refiere al «ciudadano extranjero» sin distinción alguna acerca de su situación regular o irregular. Finalmente, la norma vigente al tiempo de los hechos restringía la aplicación de la expulsión sustitutiva a la previa solicitud del Ministerio Fiscal, frente a la norma aplicada que no efectúa ninguna limitación y que permite una amplia legitimación para interesar la incoación del incidente contradictorio de la medida de expulsión sustitutiva y que, en el caso analizado, fue instada por la brigada provincial de extranjería y fronteras. De este modo, la Sección Novena de la Audiencia Provincial de Málaga, al sustituir, a petición de la Policía, la pena de prisión que restaba por cumplir por la expulsión de un extranjero residente con arreglo a una norma penal que era desfavorable y que no estaba vigente al tiempo de los hechos objeto de condena, infringió la garantía de prohibición de retroactividad de la ley penal desfavorable y vulneró el derecho a la legalidad penal del recurrente (art. 25.1 CE)²⁶.

²⁶ Carlos Ortega Carballo.