

**DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
DURANTE EL TERCER CUATRIMESTRE DE 2025**

**Case law of the Constitutional Court
in the third 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

Cómo citar/Citation

Losada González, Herminio, Ortega Carballo, Carlos,
Pomed Sánchez, Luis y De la Quadra-Salcedo Janini, Tomás (2026).

Doctrina del Tribunal Constitucional durante
el tercer cuatrimestre de 2025.

Revista Española de Derecho Constitucional, 136, 263-325.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.136.09>

SUMARIO

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

I. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

En el tercer cuatrimestre del año 2025 el Tribunal Constitucional, en sus diferentes composiciones, ha dictado 1 declaración, 50 sentencias y 38 autos. De modo que el año se cierra con un total de 192 sentencias (a 39 de ellas se formularon uno o varios votos particulares), 122 autos (21 con algún voto particular) y una declaración.

1. Por lo que específicamente se refiere a las sentencias¹, su número representa un notable incremento respecto de las dictadas en 2024, que ascendieron a 157, y coinciden sustancialmente con las pronunciadas en 2023, cuando fueron 190. El desglose de estas cifras arroja algunos resultados interesantes.

En primer lugar, desde una perspectiva diacrónica, cabe señalar que, desde la reforma en profundidad del trámite de admisión del recurso de amparo llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, no fue

¹ Respecto de los autos dictados en 2025, se aprecia el predominio de los dictados en incidentes de abstención o recusación. Concretamente, se dictaron 38 autos de abstención y recusación de un total de 122, lo que representa un 31,15 % (en 2024 fueron 82 de 157, el 52,22 %, y en 2023 ascendieron a 568 de un total de 691, lo que supuso nada menos que el 82,2 % del total de autos dictados en aquel año).

Llama la atención el elevado número de autos dictados en 2025 en incidentes de ejecución de pronunciamientos definitivos del propio Tribunal Constitucional. Concretamente, fueron un total de 37 autos (un 30,33 %), cuando en 2024 apenas habían supuesto 2 de 157 (1,27 %), y en 2023 no se dictó ni un solo auto de ejecución. La explicación hay que buscarla en los problemas generados con la ejecución de las sentencias que, aplicando la doctrina contenida en la STC 140/2024, de 6 de noviembre, estimaron los recursos de amparo promovidos por quienes, cabezas de familias monoparentales, habían visto denegada en vía administrativa y judicial su pretensión de disfrutar de los permisos por nacimiento y cuidado de menor en la extensión que correspondería al otro progenitor, en caso de existir.

hasta el año 2017 cuando se produjo una reducción sostenida del número de sentencias dictadas. En aquel año ascendieron a 156, para no superar ya en los posteriores la barrera de las 200 sentencias, tan frecuentemente rebasada en años anteriores². Desde entonces el Tribunal ha venido pronunciando una media anual de 173 sentencias (exactamente, 172,55), con un pico de 195 en 2020, año de la COVID-19, y una base de 142, fijada en 2018.

Con respecto a las sentencias dictadas en 2025, destaca el peso relativo que entre las 192 revisten las resoluciones aplicativas de la doctrina sentada en la STC 140/2024, de 6 de noviembre, acerca del disfrute del permiso de paternidad y cuidado de menor en familias monoparentales. Nada menos que 86 de esas 192 sentencias —el 44,80 %— fueron de estricta aplicación de esa doctrina, aun pudiendo discutirse la pertenencia de una de ellas, la STC 168/2025, de 17 de noviembre, a esta serie jurisprudencial, toda vez que en esta sentencia —a la que más adelante se hará referencia— la Sala Primera deniega el amparo solicitado en un supuesto de privación de libertad del padre.

Otras cuatro sentencias fueron de inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad (STC 27/2025, de 29 de enero) o de los recursos de amparo inicialmente admitidos a trámite sin advertir la concurrencia de un óbice procesal insubsanable (SSTC 11/2025, de 13 de enero³; 106/2025, de 13 de mayo, y 153/2025, de 6 de octubre). En otras dos se declaró la terminación por extinción de un recurso de amparo (STC 132/2025, de 10 de junio) y un recurso de inconstitucionalidad (STC 142/2025, de 22 de julio).

Cinco sentencias aplicaron la más que reiterada doctrina acerca de la diligencia que deben observar los órganos judiciales en relación con el emplazamiento de la parte demandada para la correcta constitución de la relación jurídica procesal. En tres casos se otorgó el amparo por haberse

² En 2007 se dictaron 261 sentencias; esta cifra se redujo a 187 en 2008, para volver a subir hasta las 220 en 2009. En el año 2010 la reducción fue especialmente significativa, pues apenas se pronunciaron 143 sentencias, entre ellas, y acaso causa efectiva de esta disminución, la emblemática STC 31/2010, de 28 de junio, sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Durante los años posteriores el número total de sentencias osciló entre el mínimo de 215 de 2014 y el máximo de 272 alcanzado en 2015.

³ Esta sentencia inadmitió, por extemporáneo, un recurso de amparo en el que se impugnaban las resoluciones administrativas y judiciales que habían rechazado el disfrute del permiso de paternidad y cuidado de menor en términos tales que abarcaran el período que correspondería al otro progenitor, en caso de existir. De modo que hubiera constituido otra sentencia de la serie «familias monoparentales», incrementando su peso relativo sobre el total de resoluciones definitivas dictadas en el año.

acudido al emplazamiento mediante edictos sin agotar las posibilidades efectivas de hacerlo personalmente (SSTC 2/2025, de 13 de enero, y 156/2025 y 157/2025, de 6 de octubre), en uno se denegó el amparo a quien decía haber estado fuera de España al momento de intentarse la notificación (STC 98/2025, de 18 de abril) y en el último se trataba del emplazamiento de una persona física a través de su dirección electrónica (STC 189/2025, de 15 de diciembre).

Esto deja en apenas noventa y cinco las sentencias que abordaron asuntos nuevos; por mejor decir, que no se limitaban a la estricta aplicación de doctrina o que no dejaron imprejuizada la cuestión al apreciar la concurrencia de un defecto procesal insubsanable. Una cifra que debe aminorarse si tenemos en cuenta que otras tres sentencias lo fueron de estricta aplicación de doctrina: la STC 42/2025, de 12 de febrero, aplicó la doctrina constitucional acerca de la promoción interna de funcionarios de policía local mediante sustitución de la titulación académica oficial por la superación de pruebas *ad hoc*; la STC 98/2025, de 28 de abril, aplicando doctrina, anuló un precepto de la Ley Foral de haciendas locales relativo a la determinación de la base imponible del impuesto sobre el valor de los terrenos de naturaleza urbana, y la STC 191/2025, de 16 de diciembre, reiteró la STC 175/2025, de 20 de noviembre, respecto de los pagos a cuenta en el impuesto sobre sociedades.

Ahora bien, en relación con esas noventa y cinco también convendrá tomar en cuenta que doce de ellas resolvieron otros tantos procesos donde se controvertía la constitucionalidad de la amnistía otorgada por la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio. También aquí cabe advertir que la doctrina fue sentada en dos de estas sentencias —SSTC 137/2025, de 26 de junio, y 165/2025, de 8 de octubre— en tanto que las otras diez fueron sentencias de aplicación de doctrina. No se acaba de entender muy bien por qué, en casos así, el Tribunal no hace uso de la facultad de acumulación de procesos constitucionales que plantean una cuestión sustancialmente idéntica y procede a su resolución en una sola sentencia, con las ventajas indudables que esto conlleva para el prestigio de los pronunciamientos del órgano, que puede padecer cuando se reiteran innecesariamente.

2. El 16 de diciembre de 2025, el Pleno del Tribunal emitió su tercera declaración en respuesta a un requerimiento sobre la constitucionalidad de un tratado internacional al que no se había prestado aún el consentimiento del Estado español. Si en la DTC 1/1992, de 1 de julio, el Tribunal concluyó unánimemente que la atribución del derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos de los países de la Unión Europea en las elecciones municipales, reconocido en el art. G del Tratado de la Unión, era contraria al art. 13.2 CE,

y en la DTC 1/2004, de 13 de diciembre, no apreció, por mayoría, que existiera contradicción entre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, y la Constitución española, en la DTC 1/2025, de 16 de diciembre, el Pleno, nuevamente por unanimidad, concluye apreciando la extinción del proceso constitucional, por desaparición sobrevenida de su objeto. Y así se hace constar en el fallo de la declaración.

El requerimiento versaba sobre el art. 2.4 del Tratado de amistad y cooperación entre el Reino de España y la República francesa, hecho en Barcelona el 19 de enero de 2023, conforme al cual «un miembro del Gobierno de una de las partes será invitado al consejo de ministros de la otra parte, al menos una vez cada tres meses y por rotación». El Senado solicitó que el Tribunal se pronunciara sobre la conformidad de esta previsión y los arts. 1.2, 11.2, 13.2, 32, 62.g, 94.1.e y 98.1 CE. Según la Cámara Alta, la configuración constitucional del Gobierno como órgano de representación política y expresión del Poder Ejecutivo impide la asistencia de ciudadanos no españoles a las reuniones del Consejo de Ministros (DTC 1/2025, FJ 1).

Sin embargo, tras la formulación del requerimiento se produjo un hecho relevante para la suerte del proceso constitucional. Concretamente, el Pleno del Congreso, en sesión celebrada el 14 de mayo de 2025, denegó la autorización solicitada por el Gobierno, al amparo del art. 94.1 CE, para que el Estado pudiera prestar su consentimiento, lo que impedía la ratificación del tratado⁴. Este hecho determinó la pérdida de objeto del requerimiento formulado por el Senado; en palabras de la DTC 1/2025, FJ 4, «el Congreso ha denegado la autorización constitucionalmente necesaria, con lo que el consentimiento del Reino de España no puede prestarse y el tratado no puede incorporarse a nuestro Derecho interno en los términos del art. 96 CE. Y eso implica que el control, siempre preventivo, del tratado carezca ya de sentido, atendiendo a la finalidad perseguida por este proceso constitucional». A decir verdad, más que de una única finalidad debería hablarse de finalidades, pues apenas dos párrafos antes, en esta misma declaración, se ha precisado que, conforme a la doctrina constitucional, este proceso constitucional,

⁴ Pese a que el dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores proponía al Pleno de la Cámara la ratificación del Tratado (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, XV legislatura, serie C, 12 de mayo de 2025, núm. 55-2: <https://is.gd/ZzfUag>), la votación en el plenario arrojó un resultado de 163 votos a favor, 171 en contra y 11 abstenciones (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, XV legislatura, núm. 115, de 14 de mayo de 2025: <https://is.gd/i4QLvq>).

[...] cumple un doble cometido, pues al general o común, consistente en la defensa jurisdiccional de la Constitución, se suma el de garantizar la seguridad y estabilidad de los compromisos internacionales que España pueda contraer con carácter previo a que estos compromisos sean contraídos. Ninguna de estas dos finalidades, que constituyen el objetivo de este concreto proceso constitucional, puede ahora llevarse a la práctica en la medida en que, tras la denegación de la autorización por el Congreso, el tratado no puede ser ratificado válidamente por España. Consecuentemente, por cuanto no existe compromiso internacional que España pueda válidamente asumir e integrar como parte de su ordenamiento jurídico, la declaración solicitada por el Senado a través del requerimiento que ha formulado adquiriría un carácter abstracto y general, sin relevancia para el caso ni finalidad práctica alguna, lo que es incompatible con las finalidades perseguidas por un proceso constitucional como el presente.

Pocas dudas cabe albergar acerca de la extinción del proceso constitucional por desaparición sobrevenida (bien que no definitiva, pues, como se indica en la DTC 1/2025, «nada obsta a que el tratado pueda volver a someterse a una nueva autorización conforme al art. 94.1 CE, ya que la Constitución y las leyes no lo impiden, y la obligación internacional asumida por el Gobierno de recabar la autorización de las Cortes Generales a fin de que el Estado español pueda prestar el consentimiento para obligarse por medio de este tratado no ha desaparecido»). Pero no sucede lo mismo con el tipo de resolución empleada para consignar la finalización del proceso por causas procesales y no de fondo.

Al respecto, interesa recordar que en la DTC 1/1992, FJ 1 *in fine*, el Tribunal hizo hincapié en que la especie de *declaración* corresponde al género *decisión jurisdiccional*

[...] con carácter vinculante (art. 78.2 [LOT]) y, en cuanto tal, produce *erga omnes* (art. 164.1 *in fine* CE) todos los efectos de la cosa juzgada, tanto los negativos o excluyentes, que impedirían trasladar a este Tribunal la estipulación objeto de la resolución a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad, cuanto los positivos o prejudiciales que han de obligar a todos los poderes públicos a respetar y ajustarse a nuestra declaración; en particular, si su contenido fuera el de que una determinada estipulación es contraria a la Constitución, el efecto ejecutivo inmediato y directo ha de ser la reforma de la Constitución con carácter previo a la aprobación del tratado.

Por otro lado, en ese mismo apartado de la declaración de 1 de julio de 1992 se hizo hincapié en que la opción legal por la denominación *declaración* no implica que el Tribunal deje de actuar como órgano jurisdiccional.

En efecto, el art. 86.2 LOTC, si bien distingue «sentencias y declaraciones», extiende a ambos tipos de resoluciones definitivas la obligación de inserción en el *Boletín Oficial del Estado* que el art. 164.1 CE establece únicamente para las primeras. Solución coherente con la identidad de función que cumplen unas y otras.

Es lo cierto, sin embargo, que en la práctica del Tribunal el hecho de que el proceso constitucional regulado en el título VI LOTC no concluya por sentencia sino por una resolución jurisdiccional a la que se ha dado el nombre de «declaración» ha tenido cierto impacto. Así, podemos observar que en ninguno de los tres procesos tramitados hasta la fecha se llegó a dictar una providencia de señalamiento para deliberación y fallo de la correspondiente declaración, como lo prueba el hecho de que no se mencione tal providencia en los antecedentes de ninguna de las tres declaraciones dictadas.

Por otro lado, pareciera que el pronunciamiento de una declaración, en lugar de una sentencia, impidiera que la resolución de finalización del proceso adoptara la forma de auto cuando no examina el fondo, como ha sucedido en la DTC 1/2025. Nos hallamos, si bien se mira, ante el dudoso sentido que tiene la finalización de procesos constitucionales mediante sentencias cuando estas no deciden la controversia y, por consiguiente, no producen el valor de cosa juzgada.

De acuerdo con el art. 86.1 LOTC, «la *decisión* del proceso constitucional se producirá en forma de sentencia», lo que resulta coherente con el hecho de que el art. 164.1 CE atribuya *valor de cosa juzgada* a las sentencias del Tribunal. Resulta evidente, sin embargo, que cuando el Tribunal se limita a constatar la pérdida de objeto de un proceso, no lo ha resuelto, como demuestra en este caso el hecho de que la propia declaración admita que el requerimiento puede volver a plantearse cuando se den las condiciones procesales para ello. «[N]ada obsta», se dice en el FJ 4, «a que el tratado pueda volver a someterse a una nueva autorización», y se añade que, en tal supuesto, «se trataría de un nuevo proceso de autorización en el que nada impide al Senado, caso de darse esa circunstancia, *plantear nuevamente a este tribunal las dudas de constitucionalidad que le han llevado a formular el requerimiento que ha dado lugar al presente proceso*» (cursiva añadida). La posibilidad de volver a plantearlo queda abierta justamente porque la resolución final no ha decidido el proceso constitucional y no produce los efectos formales de la cosa juzgada; dicho de otro modo, cabe volver a plantear el requerimiento porque no se corre el absoluto el riesgo de incurrir en *bis in idem* habida cuenta de que la cuestión ha quedado imprejuzgada.

Pues bien, si esto es así, no se alcanza a comprender muy bien por qué el afán del Tribunal de dictar sentencias —y ahora también una declaración— sin valor de cosa juzgada. Las sentencias —y también las declaraciones— son

resoluciones definitivas de la controversia constitucional que ponen fin al proceso y plasman el ejercicio más acabado por el Tribunal de su función de intérprete supremo —en tanto que único en el caso sometido a su enjuiciamiento— de la Constitución (art. 1.1 LOTC). En tanto que textos interpretativos, no conviene poner en riesgo su valor hermenéutico y de guía de conducta de jueces y tribunales por mor del art. 5 LOPJ.

Conviene insistir, finalmente, en el hecho de que la denominación elegida por el legislador para la resolución que *decida* el proceso constitucional del título VI LOTC, al apartarse de la tradicional de «sentencia», no nos aboca a un vacío procesal absurdo. Se trata, como claramente se afirmó en la DTC 1/1992, de una resolución definitiva de carácter jurisdiccional con valor de cosa juzgada formal y material, de suerte que cuando concurren circunstancias de carácter procesal que impidan el pronunciamiento de una resolución de este tipo, que efectivamente decida el fondo de la cuestión constitucional controvertida, parece lo más adecuado acudir a dictar una resolución en favor de auto, que, pese a serlo de terminación, no tendrá, por su contenido, los efectos propios de la cosa juzgada, en particular, y por lo que antes se ha indicado, de la cosa juzgada formal.

3. En la crónica correspondiente al segundo cuatrimestre del año 2025 dimos cumplida cuenta del contenido de la STC 137/2025, de 26 de junio, que estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por una fracción parlamentaria (más de cincuenta diputados y más de cincuenta senadores) en relación con la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. En lo que ahora estrictamente interesa, conviene recordar que, en el FJ 8.3.4.a de dicha sentencia, el Tribunal concluyó que el art. 1 de la Ley Orgánica 1/2024, que delimita el ámbito objetivo de aplicación de la medida (amnistía), «produce una consecuencia manifiestamente desigualitaria, pues deja fuera de la amnistía a un grupo de personas que, desde el punto de vista de la causa y finalidad legitimadora de la Ley de amnistía, es perfectamente equiparable al que resulta incluido»⁵.

⁵ Apenas unos párrafos más arriba, en ese mismo fundamento jurídico, se explica la vulneración del principio de igualdad en los siguientes términos: «[A] concretar las conductas amnistiables, el legislador opta, acto seguido, por otorgar un amplísimo alcance a la amnistía en relación con los actos que persiguen la materialización de las referidas consultas inconstitucionales o la consecución de la independencia o secesión de Cataluña [letras a), b) c), d) y parcialmente f)]. En cambio, *restringe notablemente la posibilidad de amnistiar actos encaminados a oponerse a esa secesión y a esas*

Toda vez que la inconstitucionalidad del precepto legal lo era por *omisión*, en el FJ 8.3.5 se precisaron los efectos de esa declaración de inconstitucionalidad, luego reflejados en el fallo. Tras reiterar que el art. 1 de la Ley Orgánica 1/2024 lesiona el art. 14 CE «en cuanto excluye del ámbito de aplicación de la amnistía, sin una justificación objetiva y razonable, los actos ilícitos [...] comprendidos dentro del referido precepto [que] se realizaron con la finalidad de oponerse a la secesión o independencia de Cataluña o a la celebración de las consultas», concluye 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».

Como ya se ha indicado, en el tercer cuatrimestre de 2025, el Pleno del Tribunal ha dictado once sentencias que han resuelto otros tantos procesos de inconstitucionalidad (siete recursos de inconstitucionalidad [SSTC 165/2025, de 8 de octubre; 176/2025 a 179/2025, de 20 de noviembre; 185/2025, de 2 de diciembre, y 192/2025, de 16 de diciembre] y cuatro cuestiones de inconstitucionalidad [SSTC 164/2025, de 8 de octubre, y 180/2025 a 182/2025, de 20 de noviembre]). Pese a que en todas ellas se reitera, en lo esencial, la doctrina sentada en la ya mencionada STC 137/2025, confirmándose la constitucionalidad de la Ley de amnistía, existen dos extremos a los que conviene hacer especial mención.

Sorprende, en primer lugar, que ninguna de las doce sentencias dictadas en 2025 en relación con la ley de amnistía haya estimado que esta incurre en evidente exceso al no precisar que se trata de una ley solo parcialmente orgánica. Resulta más que discutible atribuir ese carácter a preceptos como los comprendidos en el título III, rubricado «Competencia y procedimiento», en particular —por mencionar únicamente los más significativos— aquellos relativos al procedimiento administrativo (art. 14), la determinación de prescripción de las acciones para el reconocimiento del derecho (art. 15), o el sistema de recursos (art. 16). Ni una sola de esas doce sentencias ha declarado la inconstitucionalidad de la ley en este punto, siendo así, además, que el Tribunal ni tan siquiera ha hecho uso de la facultad que le confiere el art. 84 LOTC para plantear esta cuestión a las partes personadas en el proceso.

consultas, hasta el extremo de acotar la amnistía, en este punto, a las “actuaciones policiales” descritas en la letra e) y los hechos conexos con ellas de la letra f). El ámbito fáctico inicialmente fijado en el párrafo primero del art. 1.1. de la Ley de amnistía recibe, de ese modo, una concreción manifiestamente asimétrica, que implica la exclusión de un amplio elenco de conductas que se enmarcan inequívocamente en el contexto conflictivo inicialmente descrito en la norma».

Llama la atención, en segundo lugar, lo sucedido con el ya mencionado art. 1.1 de la Ley Orgánica 1/2024, cuya constitucionalidad se ha controvertido en todos los procesos, recibiendo respuestas inopinadamente variadas.

Así, en la STC 164/2025, *de 8 de octubre*, FJ 8.3.A.c, se asevera lo siguiente:

[...] no se ha producido la pérdida sobrevenida de objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad, pues el precepto, aun cuando ya ha sido objeto de enjuiciamiento, no ha sido expulsado del ordenamiento jurídico. Ello nos conduce, como no podría ser de otro modo, a estimar parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Supremo y declarar la inconstitucionalidad, en los términos ya establecidos en la STC 137/2025, del art. 1 de la ley impugnada.

En efecto, así se refleja en la parte dispositiva de la sentencia.

Sin embargo, ese mismo día, el Tribunal niega enfáticamente lo que acababa de afirmar. Concretamente, en la STC 165/2025, *de 8 de octubre*, se declara la pérdida de objeto del art. 1.1 de la Ley de amnistía, con los siguientes argumentos⁶:

Trasladando lo resuelto en la STC 137/2025 al caso que ahora nos ocupa, se concluye que:

a) La declaración de inconstitucionalidad sin nulidad del art. 1.1 de la Ley de amnistía en la STC 137/2025 determina la pérdida sobrevenida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad (por todos, ATC 10/2025, de 28 de enero, FJ único, y doctrina constitucional allí citada) en lo que se refiere a la impugnación del citado art. 1.1 por incurrir en una discriminación basada en motivos ideológicos vulnerando así el art. 14 CE (FJ 6.3).

En realidad, la invocación del criterio seguido en el ATC 10/2025 no parece demasiado afortunada porque en ese caso se aplica la doctrina constitucional constante de desaparición sobrevenida del proceso —inadmisión, en el caso del planteamiento *ex novo*— cuando existe un previo pronunciamiento de inconstitucionalidad y nulidad a un supuesto de declaración de inconstitucionalidad sin nulidad, como fue el caso de la ya mencionada STC 140/2024, sobre permisos de paternidad y cuidado de menores en familias

⁶ La magistrada Espejel llama la atención en su voto particular sobre esta discrepancia.

monoparentales⁷. De modo que no se trata de la aplicación de una doctrina constitucional constante, sino del establecimiento de una nueva.

Sea como fuere, las SSTC 176/2025 a 182/2025, de 20 de noviembre, y la STC 192/2025, de 16 de diciembre, declaran la pérdida de objeto de los correspondientes procesos de inconstitucionalidad, siguiendo en este punto el criterio de la STC 165/2025 y apartándose del mantenido en la STC 164/2025. Sin embargo, en la STC 185/2025, de 2 de diciembre, el Tribunal va más allá y deja *a radice* al margen del objeto del proceso del art. 1, apdos. 1 y 3, de la Ley Orgánica 1/2024, con la siguiente argumentación:

[L]as SSTC 137/2025 y 164/2025 declararon la inconstitucionalidad del art. 1.1 de la Ley Orgánica 1/2024, con el alcance y los efectos que se indican en el fundamento jurídico 8.3.5 de la STC 137/2025. Además, la STC 137/2025 declaró la inconstitucionalidad y nulidad el art. 1.3, párrafo segundo, de la Ley Orgánica 1/2024. En relación con ello, la STC 165/2025 acordó declarar la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad en relación con los arts. 1.1 y 1.3, párrafo segundo, de la Ley Orgánica 1/2024, en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos 6.3 y 7 d) de esa resolución. En todos estos casos esas declaraciones se fundamentaron en la invocación del art. 14 CE. En el presente caso, la demandante, a pesar de haber invocado el art. 14 CE, lo ha hecho insistiendo de manera expresa en que lo era en relación con el conjunto de la norma, sin hacer mención específica de esos concretos preceptos, y con una argumentación que no es coincidente con las razones que llevaron a las citadas declaraciones de inconstitucionalidad. De ese modo, al no formar dichos preceptos parte del objeto de este recurso, ningún pronunciamiento específico se hará sobre el particular (FJ 1.d).

Resulta sorprendente dejar al margen del proceso los preceptos que nos ocupan con el argumento de que el reproche de vulneración del art. 14 CE se

⁷ Debemos llamar la atención de que en el FJ único del ATC 10/2025 se declara, de manera harto discutible, lo siguiente: «La STC 140/2024 determina, aplicando *mutatis mutandis* la reiterada doctrina de este tribunal sobre la pérdida sobrevenida del objeto en caso de declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos objeto de un proceso de control de constitucionalidad (SSTC 387/1993, de 23 de diciembre, FJ único; 72/1997, de 10 de abril, FJ único; 91/1997, de 8 de mayo, FJ único; y AATC 428/2006, de 21 de noviembre, FJ único; 175/2010, de 23 de noviembre, FJ único; 6/2016, de 19 de enero, FJ 5; 10/2016, de 19 de enero, FJ 5; 5/2017, de 17 de enero, FJ único, y 101/2017, de 4 de julio, por todos), la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad».

dirige a la totalidad de la ley, cuando parecería que la parte está integrada en ese todo legal.

4. En los fundamentos jurídicos de seis de las sentencias dictadas en procesos de amparo durante el último cuatrimestre de 2025 se dedica singular atención a la concurrencia del requisito de la especial trascendencia constitucional (arts. 49.1 y 50.1.b LOTC)⁸.

En la STC 143/2025, de 8 de septiembre, la Sala Segunda estima el recurso de amparo promovido en relación con el acuerdo de la Mesa del Senado de 14 de septiembre de 2021 —confirmado en reconsideración por nuevo acuerdo de 21 de septiembre— que dio curso al veto gubernamental de la toma en consideración de una iniciativa de reforma de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del impuesto sobre el valor añadido. Pese a que ninguna de las partes personadas en el proceso constitucional controvertía la concurrencia del requisito que ahora nos ocupa, la sentencia dedica su FJ 1.c a explicar las razones de su apreciación mediante la reproducción parcial de la motivación contenida en la STC 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 2, respecto de la particularidad que revisten los recursos de amparo de origen parlamentario

[...] en cuanto al marco de garantías del que disponen los eventuales recurrentes para invocar sus derechos fundamentales, cual es la ausencia de una vía jurisdiccional previa al amparo constitucional en la que postular la reparación de los derechos vulnerados [...] circunstancia que ha de conjugarse con el ejercicio del *ius in officium* [...] y, en última instancia, con el derecho de los propios ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes (art. 23.1 CE), lo que sitúa a los amparos parlamentarios, al igual que a los amparos electorales, en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva al valorar la especial trascendencia constitucional [...] dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa y que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra.

También se explica la concurrencia de la exigencia, que ninguna de las partes personadas había controvertido, en la STC 161/2025, de 7 de octubre, dictada por el Pleno en un supuesto en el que la limitación del ámbito de cognición en el proceso contencioso-administrativo había vulnerado el derecho de

⁸ Prescindimos ahora de la referencia a la STC 153/2025, de 6 de octubre, donde la alegación de la excepción consistente en la falta de especial trascendencia constitucional quedó sin respuesta al inadmitirse el recurso de amparo promovido sin agotar la vía judicial.

acceso a la jurisdicción de la parte codemandada, cuyas alegaciones en defensa del acto administrativo impugnado habían quedado imprejuizadas. Los razonamientos plasmados en el FJ 2.b no solo dan cuenta del motivo determinante de la admisión de la demanda, sino que, además, se corresponden con el pronunciamiento del propio Tribunal, lo que no siempre es el caso. También hallamos una explicación de la concurrencia del requisito en el FJ 3.b de la STC 184/2025, de 2 de diciembre, en la que el Pleno del Tribunal otorga el amparo y anula un precepto reglamentario por vulneración del derecho a la legalidad sancionadora de un alumno de la Escuela Nacional de Policía. Otro ejemplo de explicación de la concurrencia del requisito de la especial trascendencia constitucional no controvertido, pero útil para entender la decisión de admisión del recurso de amparo, lo hallamos en la STC 187/2025, de 15 de diciembre, que integra una serie jurisprudencial de casos en los que la vulneración de los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva, en ocasiones junto con el derecho a la legalidad sancionadora, se ha producido con ocasión de la aplicación de la directiva de retorno.

Por otro lado, en la STC 144/2025, de 8 de septiembre, la Sala Primera aplica a un supuesto procedente del orden jurisdiccional civil la doctrina sentada en la STC 112/2019, de 3 de octubre, sobre reviviscencia del incidente de nulidad de actuaciones tras la inadmisión de un recurso devolutivo (entonces, el recurso de casación) en el orden contencioso-administrativo. Recuerda que la introducción del requisito que ahora nos ocupa en la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, permite diferenciar la reparación de las vulneraciones de derechos fundamentales habidas en el proceso judicial de la eventual reparación posterior por el Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo.

Finalmente, la STC 157/2025, de 6 de octubre, dictada por la Sala Primera, estimatoria de un recurso de amparo planteado en relación con el incorrecto emplazamiento de la parte demandada en un proceso ordinario civil en el que se ejercía una acción reivindicatoria, rechaza la alegada excepción de ausencia del requisito que nos ocupa. Lo hace recordando la doctrina constitucional que subraya que esta exigencia de admisibilidad «no es de carácter procesal sino referida al fondo del asunto, es apreciada por el Tribunal en cada caso en el momento de admitir a trámite el recurso de amparo, de acuerdo con lo exigido por el art. 50.1 LOTC, sin que sea susceptible de reconsideración en el momento de la sentencia (SSTC 116/2023, de 25 de septiembre, FJ 2, y 53/2024, de 8 de abril, FJ 2)» (FJ 2).

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 ocho de esas sentencias se menciona como motivo de especial trascendencia la posibilidad de que la vulneración del derecho fundamental hubiera sido causada por una ley u otra disposición de carácter general, en los términos de la letra c) del FJ 2 de la STC 155/2009, de 25 de junio (SSTC 145/2025 a 147/2025, de 8 de septiembre; 158/2025 y 159/2025, de 6 de octubre, y 168/2025 y 170/2025 y 172/2025, de 17 de noviembre).
- b) En seis casos el motivo de admisión fue el contemplado en la letra b) de la ya mencionada STC 155/2009, FJ 2, es decir, la oportunidad de aclarar o cambiar la doctrina constitucional como consecuencia de un proceso de reflexión interna (SSTC 149/2025, de 23 de septiembre; 153/2025, 155/2025 y 160/2025, de 6 de octubre; 162/2025, de 7 de octubre, y 187/2025, de 15 de diciembre).
- c) En otros cinco se admitieron las demandas de amparo que alertaban sobre la eventual negativa manifiesta de algún órgano jurisdiccional del deber de acatamiento de la doctrina constitucional, supuesto de la letra f) de la STC 155/2009, FJ 2 (SSTC 144/2025, de 8 de septiembre; 156/2025 y 157/2025, de 6 de octubre; 166/2025, de 7 de octubre, y 183/2025, de 1 de diciembre).
- d) Cuatro de las sentencias dejan constancia de que el motivo de admisión fue el mencionado en la STC 155/2009, FJ 2.a, la ausencia de doctrina constitucional (SSTC 148/2025, de 9 de septiembre; 152/2025 y 154/2025, de 6 de octubre, y 161/2025, de 7 de octubre).
- e) En tres casos se menciona la letra g) de la STC 155/2009, FJ 2. En uno de ellos por referencia a las eventuales consecuencias políticas generales de la cuestión planteada (STC 143/2025, de 8 de septiembre) y en otros dos por su repercusión social o económica (SSTC 169/2025, de 17 de noviembre, y 188/2025, de 15 de diciembre).

En las SSTC 167/2025 y 171/2025, de 17 de noviembre, se consignan los motivos referentes a la ausencia de doctrina y a la repercusión del caso; en las SSTC 173/2025, de 18 de noviembre, y 189/2025, de 15 de diciembre, se citan la posibilidad de aclarar o modificar la doctrina constitucional y la repercusión general del asunto, y en la STC 184/2025, de 2 de diciembre, tanto la posibilidad de aclarar o cambiar la doctrina constitucional como la eventualidad de que la vulneración del derecho fundamental invocado trajera causa de una ley o disposición de carácter general⁹.

⁹ 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

Durante el tercer cuatrimestre de 2025, el Tribunal Constitucional ha seguido resolviendo recursos y cuestiones de inconstitucionalidad que tienen por objeto la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional política y social en Cataluña, dictando un total de once sentencias. Como es natural, todas estas sentencias del Tribunal se remiten a lo decidido en la STC 137/2025 (Pleno), de 26 de junio, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los diputados y senadores del Partido Popular contra dicha ley, pero existen algunos pronunciamientos que merece la pena destacar.

La STC 165/2025 (Pleno), de 8 de octubre, es la primera de la serie de sentencias que resuelven recursos de inconstitucionalidad interpuestos por los gobiernos y parlamentos de las comunidades autónomas contra la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía; en este caso, se trata del recurso interpuesto por las Cortes de Aragón.

Tras confirmar que el Parlamento aragonés ostenta legitimación activa para interponer el recurso (descartando el óbice que oponía en tal sentido el abogado del Estado), el Tribunal resuelve el recurso en aplicación de lo ya decidido en la STC 137/2025, lo que conduce a declarar su pérdida sobrevenida de objeto en relación con los arts. 1.1 y 1.3, párrafo segundo, de la Ley Orgánica 1/2024, y a desestimarla en lo restante¹⁰.

La pérdida de objeto apreciada es, según se razona en la STC 165/2025, FJ 6.3.d, consecuencia de que la STC 137/2025 declaró la inconstitucionalidad, sin nulidad, del art. 1.1, y la inconstitucionalidad y nulidad del segundo párrafo del art. 1.3 de dicha ley.

Sin embargo, lo cierto es que ese pronunciamiento de pérdida de objeto del recurso interpuesto por las Cortes de Aragón, en lo que atañe al

¹⁰ A la STC 165/2025 formulan votos particulares los magistrados Enríquez, Arnaldo, Espejel y Tolosa, quienes, en lo sustancial, se remiten a los votos que formularon a la STC 137/2025, en los que dejaron constancia de su posición favorable a la declaración de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, 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.

art. 1.1 de la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, no solo es discutible (este precepto no ha sido anulado), sino que, además, contradice el criterio sentado en la sentencia dictada en la misma fecha que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo respecto del art. 1 de la Ley Orgánica 1/2024, esto es, en la STC 164/2025 (Pleno), de 8 de octubre, pues esta entiende que la declaración de inconstitucionalidad, sin nulidad, del art. 1.1 de dicha ley por la STC 137/2025, FJ 8.3, no comporta la pérdida sobrevinida de objeto de la cuestión en este aspecto, toda vez que el referido precepto no ha sido expulsado del ordenamiento jurídico, lo que conduce a reiterar en el fallo de la STC 164/2025 la declaración de inconstitucionalidad del art. 1.1 de la Ley Orgánica 1/2024, en los términos de la STC 137/2025 (esto es, inconstitucionalidad sin nulidad)¹¹.

Al margen de lo anterior, la STC 165/2025 viene a reiterar los razonamientos que llevaron a la mayoría del Tribunal en la STC 137/2025 a avalar, en su práctica totalidad, la constitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía. Desde la perspectiva del sistema de fuentes, se repite, por remisión a la STC 137/2025, 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. La Constitución es una «norma abierta» y el legislador puede regular toda materia que la Constitución no prohíba expresa o implícitamente, que es lo que sucede con la amnistía, sin que la prohibición constitucional de indultos generales suponga obstáculo para que el legislador pueda aprobar amnistías, pues se trata de instituciones diferentes (FJ 4). Asimismo, se rechaza que la doctrina constitucional de las leyes singulares pueda proyectarse sobre una ley de amnistía (FJ 4), y 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 se alegan en el recurso de inconstitucionalidad de las Cortes de Aragón (FJ 5).

Por su parte, la STC 164/2025 resuelve la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo respecto del art. 1 de la Ley Orgánica 1/2024 por remisión, igualmente, a lo decidido previamente en la STC 137/2025, con el matiz, ya indicado, de que la cuestión se estima en parte en lo que se refiere al art. 1.1 de dicha ley, que se declara inconstitucional, pero no nulo, conforme a lo resuelto al respecto por la STC

¹¹ Así lo advierte el magistrado Arnaldo Alcubilla en su voto particular a la STC 165/2025, de 8 de octubre.

137/2025, FJ 8.3. En lo restante, la cuestión se desestima por remisión a los argumentos de la STC 137/2025, como es natural¹².

En su pleno de noviembre de 2025, el Tribunal dicta otras siete sentencias sobre la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, por remisión, en lo fundamental, a los argumentos de la STC 137/2025. Cuatro de esas sentencias resuelven recursos de inconstitucionalidad interpuestos por gobiernos autonómicos, mientras que las tres restantes resuelven otras tantas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por el mismo órgano judicial, la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

En efecto, las SSTC 176/2025 (Pleno), 177/2025 (Pleno), 178/2025 (Pleno), y 179/2025 (Pleno), de 20 de noviembre todas ellas, resuelven, por remisión a los razonamientos de la STC 137/2025, los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, el Consejo de Gobierno de Andalucía, el Consejo de Gobierno de la Generalitat Valenciana, y la Junta de Castilla y León. Todas estas sentencias, en aplicación de lo decidido en la STC 137/2025, declaran la pérdida sobrevenida de objeto de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por los citados Ejecutivos autonómicos contra la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, en relación con su art. 1, apdos. 1 y 3, párrafo segundo, y los desestiman en lo restante.¹³ Se aprecia, pues, que el Tribunal da por superada implícitamente la contradicción apuntada en la que incurrían las SSTC 164/2025 y 165/2025, en cuanto al enjuiciamiento del art. 1.1 de la Ley Orgánica 1/2024, resolviéndola en favor de la fórmula de la pérdida de objeto del recurso en este punto. Una solución que se nos antoja discutible, por cuanto la declaración de inconstitucionalidad, sin nulidad, de dicho precepto por la STC 137/2025 implica que no ha sido expulsado del ordenamiento jurídico por este Tribunal, lo que debería haber conducido a reiterar la declaración de inconstitucionalidad de este en los términos de la STC 137/2025, FJ 8.3.5 (como hizo, por cierto, la citada STC 164/2025), en lugar de apreciar la pérdida sobrevenida de objeto del recurso en cuanto a la impugnación del referido precepto.

Al margen de lo anterior, las SSTC 176/2025, 177/2025, 178/2025 y 179/2025, tras aceptar (por remisión a los argumentos manejados en la STC 165/2025, FJ 2, sobre este particular) la legitimación activa de los gobiernos

¹² A la STC 165/2025 formulan votos particulares los magistrados Enríquez, Arnaldo, Espejel y Tolosa, quienes, en lo sustancial, se remiten a los votos que formularon a la STC 137/2025.

¹³ A las SSTC 176/2025, 177/2025, 178/2025, y 179/2025 formulan votos particulares los magistrados Enríquez, Arnaldo, Espejel y Tolosa.

autonómicos recurrentes para impugnar la Ley Orgánica 1/2024, rechazando el óbice que en tal sentido oponía el abogado del Estado, desestiman los recursos, de fundamentación semejante, en aplicación de lo ya resuelto en la STC 137/2025. En lo que atañe al sistema de fuentes, se reitera, por remisión a los razonamientos de la STC 137/2025, que la ausencia de una previsión expresa en la Constitución sobre la amnistía no implica la exclusión de esta institución, lo que determina que el legislador no necesita de una expresa habilitación constitucional para otorgar amnistías, si lo estima oportuno.

Particular mención merece la STC 179/2025, en la que el Gobierno autonómico recurrente impugnaba expresamente la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, por un motivo añadido que no figuraba en los otros recursos sobre dicha ley que hasta la fecha había resuelto el Tribunal: la quiebra de la reserva de ley orgánica. En efecto, la Junta de Castilla y León sostenía en su recurso que la aprobación de la ley de amnistía mediante el instrumento de la ley orgánica supone una vulneración de la reserva de ley orgánica del art. 81 CE, argumentando, en síntesis, que la declaración de amnistía de determinados hechos (con sus efectos inherentes) no necesita de la aprobación de una ley de esa naturaleza; y que la pretendida «afectación a derechos fundamentales» a que se refiere la exposición de motivos de la ley de amnistía no resulta suficiente, según la doctrina constitucional sobre la noción de «desarrollo de los derechos fundamentales», para la utilización de una ley de tal tipo; por tanto, solo la modificación expresa de la Ley Orgánica del Código Penal y de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (disposiciones finales primera y segunda de la Ley Orgánica 1/2024) justifica el empleo de una ley orgánica.

La STC 179/2025, FJ 4.3, se desentiende de esta queja, so pretexto de su insuficiencia argumentativa, y ello porque «se realiza de forma genérica contra la totalidad de la Ley de amnistía», pero sin examinar el pretendido «exceso de rango y naturaleza» respecto de «cada uno de los preceptos por separado» y «en relación con cada uno de los derechos que pueden entenderse concernidos». Se trata de una solución que se nos antoja un tanto discutible, máxime si se tiene en cuenta que nada impedía al Tribunal Constitucional, ya en la inicial STC 137/2025, acudir a la previsión del art. 39.2 LOTC, para examinar si la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, incurre en infracción del art. 81.1 CE, en aras de la más adecuada depuración del ordenamiento jurídico.

Por su parte, las SSTC 180/2025 (Pleno), 181/2025 (Pleno) y 182/2025 (Pleno), de 20 de noviembre todas ellas, resuelven, por remisión igualmente a los razonamientos de la STC 137/2025, las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña respecto de los arts. 1, 3 y 11 y la disposición final segunda de la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, declarando la pérdida sobrevenida de objeto de

las cuestiones en relación con el art. 1.1.d de dicha ley y desestimándolas en lo restante¹⁴. En estas sentencias el Tribunal vuelve a reiterar la afirmación de la STC 137/2025 según la cual la amnistía no precisa de una expresa habilitación constitucional para que el legislador pueda acordarla.

Todavía tuvo el Tribunal ocasión, durante el período considerado en esta crónica, de dictar dos sentencias más en recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía.

La primera de estas sentencias es la STC 185/2025 (Pleno), de 2 de diciembre, que desestima el recurso promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid¹⁵, por remisión una vez más a los razonamientos de la STC 137/2025. Lo más curioso de la STC 185/2025 es que, a diferencia de lo que venía sucediendo desde la STC 165/2025, no declara la pérdida sobrevenida de objeto del recurso en relación con los arts. 1.1 y 1.3, párrafo segundo, de la Ley Orgánica 1/2024, con desestimación del recurso en lo restante, sino la desestimación en su totalidad. La razón de que no se aprecie en este caso la pérdida de objeto del recurso en relación con los referidos preceptos la justifica la STC 185/2025, FJ 1.d, en que el Ejecutivo autonómico recurrente, «a pesar de haber invocado el art. 14 CE» (al igual que en los recursos que dieron lugar a las SSTC 137/2025 y 165/2025), «lo ha hecho insistiendo de manera expresa en que lo era en relación con el conjunto de la norma, sin hacer mención específica de esos concretos preceptos, y con una argumentación que no es coincidente con las razones que llevaron a las citadas declaraciones de inconstitucionalidad». No parece convincente este argumento, al menos en lo que se refiere al art. 1.3, párr. segundo, de la Ley Orgánica 1/2024, pues la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de este precepto por la STC 137/2025 determina su expulsión del ordenamiento jurídico, por lo que la impugnación de este en otros recursos necesariamente acarrea la pérdida de objeto de estos en ese punto, con independencia de los motivos que sustenten esa impugnación.

La segunda sentencia a la que nos referimos es la STC 192/2025 (Pleno), de 16 de diciembre, que resuelve, de nuevo por remisión a la STC 137/2025 (y a la STC 165/2025), como es natural, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Asamblea Regional de Murcia contra la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, volviendo el Tribunal a la fórmula aplicada en la STC 165/2025: declaración de pérdida sobrevenida de objeto del recurso en relación

¹⁴ A las SSTC 180/2025, 181/2025 y 182/2025 formulan votos particulares los magistrados Enríquez, Arnaldo, Espejel y Tolosa.

¹⁵ A la STC 185/2025 formulan votos particulares los magistrados Enríquez, Arnaldo, Espejel y Tolosa.

con el art. 1, apdos. 1 y 3, párrafo segundo, de dicha ley, y desestimación del recurso en lo restante¹⁶.

2. LÍMITES CONSTITUCIONALES DEL DECRETO LEY

La STC 163/2025 (Pleno), de 7 de octubre, aborda en el período que abarca esta crónica el problema del control del decreto ley. Se trata de una sentencia que desestima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña contra un precepto del Decreto Ley de la Generalitat de Cataluña 4/2022, de 5 de abril, de medidas urgentes en el ámbito tributario y financiero, que modifica el tipo de gravamen del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio de ambiente de Cataluña.

El órgano judicial sostenía que no concurre en la norma cuestionada el presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» de los decretos leyes (arts. 86.1 CE y 64.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña). El Tribunal Constitucional, tras recordar su conocida doctrina al respecto, examina la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad ofrecida por el Gobierno autonómico en el preámbulo del Decreto Ley 4/2022, en el expediente de elaboración de este y en el debate de convalidación, para concluir que esa justificación satisface las exigencias constitucionales y estatutarias para la aprobación de un decreto ley, pues es una «justificación explícita y razonada», «en términos que no son “genéricos, estereotipados o rituales”», sino referidos específicamente al contenido de dicha norma y, además, apoyados en datos, pues «la aprobación de la norma se justifica en la necesidad de responder de forma rápida a la crisis energética causada por la guerra de Ucrania, con medidas que aceleren la transición y la autonomía energética».

La STC 163/2025 precisa que este caso se diferencia del enjuiciado en la STC 113/2024 (Pleno), de 10 de septiembre, en la que el Tribunal no consideró acreditada la extraordinaria y urgente necesidad del Decreto Ley 1/2023, de 20 de marzo, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón, que también invocaba como justificación la crisis energética causada por la guerra de Ucrania, porque este decreto ley fue aprobado más de un año después del inicio de la guerra, de modo que la única justificación para aprobarlo era que la comunidad autónoma de Aragón siguiera siendo «una comunidad puntera en el uso de

¹⁶ A la STC 192/2025 formulan votos particulares los magistrados Enríquez, Arnaldo, Espejel y Tolosa.

energías renovables»¹⁷. Por el contrario, se razona en la STC 163/2025, el Decreto Ley de la Generalitat de Cataluña 4/2022 «fue aprobado poco más de un mes después de estallar la guerra de Ucrania» y sí explicita que esta guerra

[...] ha hecho más apremiante la necesidad de reducir la dependencia energética del exterior, para lo que se deben fomentar las energías renovables frente a las convencionales. A tal fin, se aumenta el gravamen de estas, con el efecto consiguiente de hacer más atractiva la transición energética hacia las renovables. Y esto, en una comunidad autónoma, como Cataluña, en la que, a diferencia de Aragón, las energías renovables representan, según los datos aportados, menos del 20 por 100 del total. Su evolución es, además, muy lenta, en vista de que el objetivo del legislador es llegar al 50 por 100 en el año 2030 y al 100 por 100 en el 2050, para conseguir en dicho año un modelo económico y energético no dependiente de los combustibles fósiles ni nucleares (STC 163/2025, FJ 3.C.c).

En suma, según el Tribunal, acelerar la implantación de plantas de producción de energías renovables en una comunidad autónoma que ya es «puntera» en el uso de ese tipo de energías (Aragón) no justifica acudir al decreto ley (STC 113/2024); aumentar el gravamen del impuesto a las energías convencionales para hacer más atractiva la transición energética hacia las energías renovables en una comunidad autónoma con una implantación menor y más lenta de las energías renovables sí justifica el empleo del decreto ley (STC 163/2025).

Y en cuanto a la conexión de sentido que debe existir entre la situación de urgencia definida y la medida adoptada al efecto en el decreto ley para remediarla, la STC 163/2025, FJ 3.C.d, aprecia, asimismo, que concurre en el caso del Decreto Ley catalán 4/2022, «tanto por la vía indirecta de estimular el reemplazo de las fuentes convencionales, mediante un mayor gravamen sobre ellas, como por la directa de financiar medidas concretas de transición energética», a lo que se añade que el Decreto Ley 4/2022 entró en vigor a los tres días de su aprobación,

[...] por lo que modificó de manera inmediata la situación jurídica preexistente, aplicándose los nuevos tipos a partir de tal fecha. Con la aplicación inmediata del aumento impositivo comenzó a operar el efecto extrafiscal de la medida, es decir, el incentivo a sustituir por fuentes renovables las convencionales, más caras debido al incremento. Por consiguiente, contiene una medida concreta y

¹⁷ Reseñada en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 133, pp. 245-246.

de eficacia inmediata para hacer frente a la situación que ha determinado el uso de la legislación de urgencia.

Descarta igualmente la STC 163/2025 que el decreto ley impugnado haya incurrido en la vulneración de los límites materiales de los decretos leyes que denuncia el órgano judicial promotor de la cuestión, para el cual, al incrementar la norma un 33 % el tipo de gravamen del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de Cataluña, afecta sensiblemente a la capacidad económica de los titulares de centrales nucleares y de ciclo combinado en Cataluña, con infracción del art. 31.1 CE, en relación con el art. 86.1 CE.

El Tribunal rechaza este planteamiento. Recuerda que el impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente de Cataluña es un tributo propio de la comunidad autónoma, establecido por esta con base en los arts. 133.2 y 157.1.b CE, en ejercicio de su autonomía financiera (art. 156.1 CE). Se trata de un impuesto que, conforme a su ley reguladora, tiene un hecho imponible específico, al gravar unas concretas actividades por su impacto medioambiental, y no la renta global del sujeto. La regulación cuestionada modifica un elemento esencial de ese impuesto, como es el tipo de gravamen, que se incrementa un 33 %, pero la modificación solo alcanza al tipo aplicable a la producción, almacenamiento o transformación de energía eléctrica, sin afectar al resto de actividades sobre las que recae el tributo. Además, la importancia recaudatoria del incremento del tipo se cuantifica en aproximadamente cuarenta millones de euros. Por todo ello, concluye el Tribunal que «este impuesto propio no constituye un pilar básico dentro del conjunto del sistema tributario español, ni tampoco dentro de la imposición directa», por lo que «puede afirmarse que la regulación impugnada no ha alterado sustancialmente la posición de los obligados a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario, de manera que no ha afectado a la esencia del deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que enuncia el art. 31.1 CE» (STC 163/2025, FJ 4).

3. EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE CAPACIDAD ECONÓMICA COMO CRITERIO CAPITAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO

La STC 175/2025 (Pleno), de 20 de noviembre, resuelve una cuestión de inconstitucionalidad en la que el órgano judicial promotor ponía en duda que el método de cálculo de los pagos fraccionados del impuesto sobre sociedades aplicable a las grandes empresas (aquellas con una cifra de negocios de, al menos, diez millones de euros en los doce meses anteriores a la fecha en que

se inicie el período impositivo) respetara el principio de capacidad económica que garantiza el art. 31.1 CE. Argumentaba en el auto de planteamiento de la cuestión que el sistema de cuantificación de los pagos fraccionados del impuesto sobre sociedades aplicable a las grandes empresas, al basarse en el resultado contable y no tener en cuenta los ajustes ni las compensaciones de bases imponibles negativas que se aplican para calcular la base imponible, genera unos pagos a cuenta desconectados de la obligación tributaria principal o cuota líquida del impuesto, y que, en virtud del método legal de cálculo cuestionado, la cuantía de los pagos fraccionados será sistemáticamente mayor que la de dicha cuota líquida, gravando así una capacidad económica irreal o ficticia, lo que resulta contrario al art. 31.1 CE.

El Tribunal recuerda en la STC 175/2025, FJ 4, su doctrina sobre el principio de capacidad económica (art. 31.1 CE), en el que distingue dos vertientes.

Por un lado, la capacidad económica como fundamento, sustrato o fuente de la imposición, de suerte que todo tributo tiene que gravar un presupuesto de hecho revelador de capacidad económica, bastando con que esta exista, como riqueza o renta real o potencial en la generalidad de los supuestos contemplados por el legislador al crear el impuesto, para que ese principio constitucional quede a salvo. Las principales manifestaciones de capacidad económica son la renta, el consumo y el patrimonio. El impuesto sobre sociedades grava la renta de las personas jurídicas societarias.

Por otro, la capacidad económica como medida o criterio de la imposición, que se aplica, una vez determinado el hecho imponible, a la cuantificación de la obligación tributaria. La capacidad económica como medida no rige con la misma intensidad en todas las instituciones ni en todas las obligaciones tributarias. Así, el legislador puede dar preeminencia a otros valores o principios constitucionales, ante los que puede ceder el principio de capacidad económica como medida. En los tributos con un fin primordialmente recaudatorio, como es el impuesto sobre sociedades, la doctrina constitucional ha admitido la modulación del principio con base en razones como el establecimiento de beneficios fiscales (por motivos de política económica o social, por ejemplo) o la lucha contra el fraude fiscal, e incluso por motivos de política financiera, técnica tributaria o de practicabilidad o conveniencia administrativa.

La proyección de esta doctrina constitucional sobre el principio de capacidad económica a las obligaciones tributarias de realizar pagos a cuenta, y, en concreto, a la obligación de realizar pagos fraccionados del impuesto sobre sociedades, conduce, según la STC 175/2025, a entender que la regulación cuestionada no vulnera ese principio constitucional.

Para concretar la vertiente del principio de capacidad económica como medida de la imposición —afirma la STC 175/2025, FJ 4—, el legislador

dispone de un amplio margen de libertad, de modo que puede escoger entre diversas alternativas a la hora de establecer las reglas de cuantificación de las obligaciones tributarias; margen que es mayor en las obligaciones tributarias distintas de la principal, entre ellas la obligación de realizar pagos a cuenta del impuesto de sociedades, por ser precisamente un anticipo de la obligación tributaria principal. «Y ello es consecuencia lógica de su carácter provisional, dado que el importe anticipado por el contribuyente queda sujeto a una liquidación posterior, ajustándose mediante el correspondiente ingreso complementario o devolución».

El Tribunal advierte que «tanto los pagos fraccionados como la obligación tributaria principal del impuesto sobre sociedades tienen como presupuesto de hecho la obtención de renta por las sociedades y demás entidades jurídicas», y que «a la hora de medir dicha renta y determinar la cuantía de cada una de dichas obligaciones —principal y a cuenta— para ambas se toma como punto de partida el resultado contable positivo del contribuyente», de suerte que, «para enjuiciar si el método de cuantificación de los pagos fraccionados que se cuestiona respeta el principio de capacidad económica como medida de la imposición, se ha de recordar que el resultado contable positivo es el beneficio que arroja la cuenta de pérdidas y ganancias —uno de los documentos que integran las cuentas anuales— reflejando «la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera y de los resultados de la empresa», según afirma el art. 34.2 del Código de Comercio. Y «adicionalmente, debe subrayarse que el método de cálculo de los pagos fraccionados que se cuestiona prevé ciertas modulaciones y ajustes sobre el resultado contable positivo».

A partir de esas precisiones, el Tribunal rechaza el argumento del auto de planteamiento de la cuestión de que, por no aplicar al resultado contable positivo los mismos ajustes y modulaciones que para determinar la base imponible, se estén gravando rentas irreales o ficticias. Rechaza, asimismo, que entre el resultado contable y la base imponible exista una «profunda desconexión» y que el uso del resultado contable como base de los pagos fraccionados produzca una anticipación «sistemática» de cuotas, como sostiene el órgano judicial promotor de la cuestión. Razona el Tribunal que

[...] el método cuestionado no aboca necesariamente a que los pagos fraccionados sean mayores que la cuota líquida del impuesto, máxime considerando que se calculan utilizando un porcentaje del 23 por 100, frente al tipo de gravamen general del 25 por 100 que se aplica a la base imponible para obtener la cuota íntegra y, a partir de ella, la cuota líquida. Naturalmente, es posible que, como sucedió en el caso del proceso *a quo*, los pagos fraccionados excedan

de la cuota líquida y la liquidación del impuesto arroje una cantidad a devolver, pero este efecto no es contrario al principio de capacidad económica del art. 31.1 CE (STC 175/2025, FJ 5).

Pues, «dado que los pagos a cuenta son autónomos y provisionales respecto de la obligación tributaria principal, en aquellos el principio de capacidad económica rige con menor intensidad que en esta» y, en consecuencia, «el legislador dispone de un margen mayor para regular su cuantificación, optando, en atención a razones de técnica tributaria, simplificación o practicabilidad, por diferir hasta el momento de liquidar el impuesto la personalización definitiva de la carga tributaria según las circunstancias subjetivas de cada contribuyente»¹⁸.

La doctrina de la STC 175/2025, de 20 de noviembre, se reitera en la STC 191/2025 (Pleno), de 16 de diciembre, que desestima otra cuestión de inconstitucionalidad idéntica (referida a un período impositivo diferente) planteada por el mismo órgano judicial, en la que también se cuestionaba el método de cálculo de los pagos fraccionados del impuesto sobre sociedades aplicable a las grandes empresas, por entenderlo lesivo del principio de capacidad económica garantizado por el art. 31.1 CE¹⁹.

4. EL CONTROL MEDIATO DE LOS REGLAMENTOS EN EL RECURSO DE AMPARO

De interés resulta la STC 184/2025 (Pleno), de 2 de diciembre, en la que, tras estimar el recurso de amparo interpuesto contra una sanción disciplinaria, por vulneración del principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), en sus vertientes de garantía formal y material, al haberse aplicado un tipo infractor previsto en una norma reglamentaria carente de la necesaria cobertura legal, y anular en consecuencia la resolución sancionadora (del director de la Escuela Nacional de Policía) y las sentencias que la confirmaron en vía contencioso-administrativa, en doble instancia, anula también el precepto reglamentario aplicado por la actuación administrativa impugnada en amparo (art. 73.1 del

¹⁸ A la STC 175/2025, de 20 de noviembre, formulan un extenso voto particular conjunto los magistrados Enríquez Sancho, Arnaldo Alcubilla, Tolosa Tribiño y Macías Castaño y la magistrada Espejel Jorquera, quienes consideran que la sentencia debería haber estimado la cuestión de inconstitucionalidad, por vulnerar la regulación cuestionada el principio de capacidad económica del art. 31.1 CE.

¹⁹ Los mismos magistrados discrepantes en el caso de la STC 175/2025, de 20 de noviembre, formularon votos particulares a la STC 191/2025, de 20 de noviembre.

Reglamento provisional de la Escuela Superior de Policía, aprobado por Orden de 19 de octubre de 1981)²⁰.

Lo novedoso de la STC 184/2025 es que modifica la doctrina constitucional sobre la posibilidad de que el Tribunal pueda, en un recurso de amparo, anular disposiciones reglamentarias²¹. La STC 184/2025 recuerda algunos precedentes de sentencias en las que el Tribunal, al resolver recursos de amparo, no se ha limitado a anular la resolución administrativa sancionadora (y las sentencias que la confirman), sino que también ha extendido la declaración nulidad a la disposición reglamentaria que tipificaba el ilícito administrativo²², si bien advierte que esta posibilidad de anulación mediata o indirecta de reglamentos inconstitucionales en el recurso de amparo también ha sido «rechazada expresamente, salvo para supuestos excepcionales, en otras [STC (Sala Segunda) 34/2011, de 28 de marzo, FJ 1]».

La STC 184/2025, FJ 6, justifica la posibilidad de que el Tribunal Constitucional pueda declarar, en vía de amparo, la inconstitucionalidad y nulidad de un precepto reglamentario de forma mediata, esto es, cuando ese precepto ha sido aplicado por la resolución sancionadora impugnada en amparo y se

²⁰ La STC 184/2025 cuenta con los votos particulares del magistrado Arnaldo Alcubilla y la magistrada Espejel Jorquera, quienes disienten de la decisión mayoritaria en cuanto a declararse competente el Tribunal para anular reglamentos en el recurso de amparo.

²¹ En puridad, el Tribunal no necesitaba en este caso pronunciarse sobre este punto, cuando ya había llegado en el FJ 5 a la conclusión estimatoria del recurso de amparo por entender que la resolución sancionadora vulneró el derecho del recurrente a la legalidad (art. 25.1 CE), sin que tal lesión fuera remediada en la vía judicial, y teniendo en cuenta que el recurrente no solicitaba la nulidad de la disposición reglamentaria en cuya virtud le fue impuesta la sanción, como recuerdan los votos particulares.

²² Cita, en concreto, las SSTC 7/1990, de 18 de enero, 32/1990, de 26 de febrero; 61/1990, de 29 de marzo, y 15/2011, de 28 de febrero, todas ellas de una u otra sala. Cumple advertir, como lo hace en su voto particular el magistrado Arnaldo Alcubilla, que esa cita de precedentes ni es exacta ni es completa. En efecto, no es exacta, porque la cita de la STC 15/2011 (Sala Primera), de 28 de febrero, no viene al caso, porque en ella no se anula ninguna disposición reglamentaria al estimar el recurso de amparo, interpuesto por un interno en centro penitenciario: lo que anula es la resolución administrativa del director del centro penitenciario, formalizada mediante una nota informativa, así como los autos del juzgado de vigilancia penitenciaria que la confirman; parece obvio que una nota informativa no es una disposición general. Y tampoco es completa, pues a las sentencias que cita la STC 184/2025 como precedentes habría que añadir la STC 78/1990, de 26 de abril. En todo caso, es curioso que todos los casos en los que el Tribunal se decantó por anular disposiciones reglamentarias en recursos de amparo se remontan a 1990, y esa decisión se adopta sin más explicaciones.

aprecia que es el origen de la lesión del derecho fundamental, con un doble argumento: a) «porque, en su dimensión subjetiva, como mecanismo subsidiario de protección de los derechos fundamentales, el recurso de amparo pide la remoción de las “disposiciones” de los poderes públicos lesivas de tales derechos (arts. 41.2 y 43.1 LOTC) para garantizar su preservación (art. 55.1 LOTC)»; y «porque, en tanto que proceso constitucional dotado de una dimensión objetiva y, por ende, trascendente del caso concreto, el recurso de amparo está dirigido a impulsar la mejora de la protección de los derechos fundamentales por parte de los poderes públicos a través, por lo que ahora importa, del enjuiciamiento de supuestos en los que la posible lesión del derecho fundamental que se denuncia pudiera provenir de una disposición de carácter general».

Estamos, por tanto, ante un verdadero cambio de doctrina (que la STC 184/2025 califica como «aclaración») respecto de la posibilidad de que el Tribunal declare, en el recurso de amparo, la inconstitucionalidad y nulidad de un precepto reglamentario. Con la salvedad de ese «paréntesis»²³ de pronunciamientos del año 1990, que no han tenido continuidad hasta ahora, la doctrina constitucional anterior (desde la STC 40/1982, de 30 de junio, FJ 3) y posterior (SSTC 54/2006, de 27 de febrero, FJ 3; 34/2011, de 28 de marzo, FJ 1; 176/2012, de 15 de octubre, FJ 2, y 167/2013, de 7 de octubre, FJ 2) venía entendiendo que el recurso de amparo no es una vía adecuada para la anulación de reglamentos inconstitucionales. Así, la STC 54/2006, de 27 de febrero, FJ 3, recuerda que el carácter esencialmente subjetivo que define al recurso de amparo «impide que este proceso pueda ser considerado una vía adecuada para realizar el control abstracto de la constitucionalidad de ninguna clase de normas, concretamente, en lo que ahora importa, de las reglamentarias (SSTC 40/1982, de 30 de junio, FJ 3, y 123/1987, de 15 de julio, FJ 1), pues ese control corresponde hacerlo a los jueces de la jurisdicción ordinaria (en este caso, al Tribunal Supremo, al tratarse de una disposición general del Gobierno) y no al Tribunal Constitucional». Esta doctrina se reitera en las posteriores SSTC 34/2011, de 28 de marzo, FJ 1; 176/2012, de 15 de octubre, FJ 2, y 167/2013, de 7 de octubre, FJ 2, todas ellas dictadas tras la reforma de 2007 que introduce el requisito de la especial trascendencia constitucional, para reforzar la dimensión objetiva del recurso de amparo, que siempre ha tenido sin perjuicio de su dimensión primordialmente subjetiva, como instrumento de tutela de los derechos fundamentales. Conforme a esa doctrina, que la STC 184/2025 viene a corregir, en la vía de amparo constitucional, no cabe anular disposiciones reglamentarias, sin perjuicio de que, si la concreta y efectiva lesión del

²³ Así lo denomina el magistrado Arnaldo Alcubilla en su voto particular.

derecho fundamental que se alega por el recurrente aparece vinculada a una norma reglamentaria, no le está vedado al Tribunal examinar en el proceso de amparo el contenido de esa disposición general, «ya sea para enjuiciar la interpretación que de la misma hayan realizado los órganos judiciales, ya lo sea para valorar si la concreta vulneración de los derechos y libertades fundamentales proviene de la propia disposición». Tras la STC 184/2025 esa doctrina debe entenderse corregida, en el sentido de que el Tribunal puede declarar, en el recurso de amparo, la inconstitucionalidad y nulidad de una disposición reglamentaria de forma mediata o indirecta, esto es, cuando esa norma ha sido aplicada por la resolución impugnada en amparo y se concluye que dicha norma es el origen de la lesión del derecho fundamental apreciada²⁴.

III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

1. Procede examinar, en primer lugar, la STC 165/2025, de 8 de octubre, pero en este apartado de la crónica únicamente en lo que se refiere a la legitimación activa de las comunidades autónomas para interponer un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

Recuerda la STC 165/2025 que el art. 162.1.a CE reconoce la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos y asambleas legislativas de las comunidades autónomas para interponer recurso de inconstitucionalidad. Desarrollando esta previsión constitucional, el art. 32.2 LOTC ha establecido que los órganos colegiados ejecutivos y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas están legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado «que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía».

Considera la STC 165/2025 que si bien en un primer momento el Tribunal interpretó este último requisito en un sentido restrictivo, exclusivamente competencial, como una referencia a la afectación de las competencias autonómicas (STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 3), toda la doctrina posterior ha seguido una tendencia interpretativa flexibilizadora fundada en la idea de que «la legitimación de las comunidades autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico» en todos aquellos supuestos «en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico».

²⁴ Herminio Losada González.

Sentado lo anterior, la STC 165/2025 procede a examinar si en el caso de la impugnación de la ley de amnistía concurren los puntos de conexión material necesarios para considerar a una comunidad autónoma como legitimada.

La STC 165/2025 abre el camino para admitir la legitimación de las comunidades autónomas con fundamento, en primer lugar, en que la doctrina constitucional les ha reconocido legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad en defensa no solo de una competencia propia, sino también de una competencia exclusiva del Estado o un determinado modelo de distribución competencial, y en este caso el recurso suscita una controversia acerca de la competencia del Estado para regular y conceder amnistías, alegando que la potestad de amnistiar es algo distinto de la potestad legislativa, de manera que la concesión o regulación de amnistías excedería de las atribuciones constitucionales de las Cortes Generales *ex art. 66.2 CE*. Se defiende así, afirma la STC 165/2025, un determinado orden de distribución de competencias en relación con el ejercicio del derecho de gracia, a través de la concesión de amnistías para el cual estarían legitimadas las comunidades autónomas.

La STC 165/2025, funda, asimismo, la legitimación autonómica en el hecho de que se invocan infracciones en el procedimiento legislativo que condujo a la aprobación de la ley de amnistía, y considera que sería de interés autonómico «asegurar en concreto el correcto funcionamiento del sistema de producción normativa preconizado por la norma fundamental, depurando y expulsando del ordenamiento las normas impugnadas que se aparten de dicho sistema».

Finalmente, la STC 165/2025 considera que se da, asimismo, un punto de conexión, pues la norma se impugna por afectar a la arquitectura constitucional del Estado, esto es, al entramado institucional constitucionalmente previsto y al sistema de principios y valores que le son inherentes (se aducen la quiebra de los principios de separación de poderes y de reserva de jurisdicción [art. 117.3 CE], la vulneración del derecho a la igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico [art. 1.1 CE], en su vertiente de derecho a la igualdad [art. 14 CE]) y este es el marco donde necesariamente ha de desenvolverse la actuación de las comunidades autónomas y, por ello, su defensa constituye la garantía del principio de autonomía.

Es evidente que con la flexible doctrina establecida en la STC 165/2025 se vacía prácticamente de significado real la supuesta restricción que se establece en el art. 32.2 LOTC a la legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado «que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía».

2. La STC 150/2025, de 23 de septiembre, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra diversos preceptos del Decreto Ley del Gobierno de Aragón 3/2022, de 6 de abril, por el que se adoptan medidas excepcionales y urgentes en la contratación pública en Aragón.

El recurso de inconstitucionalidad denuncia la invasión de la competencia del Estado para dictar la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas (art. 149.1.18 CE). En concreto, considera que los incisos y artículos recurridos del Decreto Ley 3/2022 se habrían apartado del régimen excepcional de revisión de precios establecido por el legislador básico en el título II del Real Decreto Ley 3/2022, extendiendo este régimen excepcional a supuestos no previstos en este.

La STC 150/2025 comienza examinando las razones por las que el legislador básico estatal ha establecido un régimen excepcional de revisión de precios recordando la exposición de motivos del Real Decreto Ley 3/2022, cuando señala que las circunstancias sociales y económicas producidas por la pandemia de COVID-19 y, posteriormente, la invasión de Ucrania provocaron, a finales de 2021 y a principios del año 2022, un alza extraordinaria del coste de determinadas materias primas que resultan necesarias para la ejecución de ciertas unidades de obra, lo que tuvo una intensa repercusión en los contratos de obra. Ante esta circunstancia, y dada la magnitud y el carácter imprevisible del incremento de los precios de un número limitado de materias primas indispensables para la realización de determinadas obras, el régimen ordinario de revisión de precios del art. 103 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), se demostró insuficiente, al no ser posible la aplicación de este mecanismo «en aquellos contratos cuyos pliegos no incorporan revisión de precios, así como en aquellos que, incorporándola, no hubieran transcurrido dos años desde su formalización o no se hubiera ejecutado el 20 por 100 de su importe».

En estas circunstancias, el legislador estatal optó por establecer, con carácter urgente, un sistema excepcional de revisión de precios, con el carácter de norma especial, de aplicación temporal y que desplazaba el régimen ordinario de revisión de precios establecido con carácter general en la referida ley de contratos del sector público.

La STC 150/2025 recuerda, a continuación, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de contratos cuando señala que

[...] todos aquellos preceptos de la Ley de contratos del sector público que directamente se encaminen a dotar de una efectividad práctica a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los

procedimientos; igualdad de trato y no discriminación entre licitadores; integridad y eficiente utilización de los fondos públicos —plasmados en el art. 1.1 LCSP—, deben ser razonablemente considerados como normas básicas. Por el contrario, no tendrán tal consideración aquellas otras prescripciones de detalle o de procedimiento que, sin merma de la eficacia de tales principios básicos, pudieran ser sustituidas por otras regulaciones asimismo complementarias o de detalle, elaboradas por las comunidades autónomas con competencia para ello. Por esta vía quedan excluidas de la esfera de lo básico aquellas prescripciones de orden procedimental y formal, que tienen una naturaleza complementaria y auxiliar que solo de forma muy incidental guardan conexión con los principios del régimen básico de contratación.

Considera la STC 150/2025 que la posibilidad de revisar el precio de los contratos forma parte de las cuestiones cubiertas por las bases y ello no solo porque se refiera a uno de los elementos estructurales del contrato, sino también porque: i) el reconocimiento de la posibilidad de revisión de precios incide o puede incidir en los principios de libre concurrencia y de igualdad de los licitadores, toda vez que estos pueden fundar su decisión de concurrir o no al procedimiento de contratación no solo en el precio que, inicialmente, están dispuestos a ofertar, sino que también deberán valorar —dada la sujeción de la ejecución del contrato al principio de riesgo y ventura— si el precio es inmodificable durante todo su período de vigencia o si, por el contrario, los pliegos contemplan la posibilidad de dicha revisión; y ii) la revisión del precio de los contratos tiene un impacto innegable en las cuentas públicas, lo que enlaza directamente con el uso eficiente de los fondos públicos y con los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La normativa excepcional de revisión de precios va destinada, en todo caso, a las entidades del sector público estatal, si bien el art. 6.3 del Real Decreto Ley 3/2022 establece que «[l]o dispuesto en este título también será aplicable en el ámbito de las comunidades autónomas... *que así lo acuerden*» (énfasis añadido).

En este punto cabe subrayar que este carácter voluntario o no vinculante para las comunidades autónomas del mecanismo excepcional de revisión de precios regulado en el título II del Real Decreto Ley 3/2022, norma de contraste de la norma autonómica impugnada, le da pie al Gobierno de Aragón para sostener en su contestación al recurso que nos encontramos ante una regulación supletoria y, en todo caso, para negar su carácter materialmente básico al no garantizar un común denominador normativo aplicable en todo el territorio.

La STC 150/2025 niega, por un lado, el carácter supletorio de la regulación, pues considera que el legislador estatal no ha intervenido en un ámbito

material en el que carezca de competencias; y, por otro, estima que el margen otorgado a las comunidades autónomas para decidir la aplicación de la normativa excepcional de revisión de precios a su respectivo sector público y al de las entidades locales ubicadas dentro de su ámbito territorial no constituye, en este caso, impedimento para afirmar el carácter materialmente básico de tal régimen excepcional. En efecto, para la STC 150/2025, si la competencia para regular los casos en los que procede la revisión de precios y los límites y requisitos materiales a que ha de sujetarse corresponde al Estado, en virtud del art. 149.1.18 CE, ello implica que «solo el mismo legislador estatal puede determinar las excepciones, pues estas no hacen sino delimitar el alcance de la regla general, actuando como complemento necesario de la misma».

Sin embargo, la STC 150/2025 no responde con tal fundamentación a la cuestión planteada por el Gobierno de Aragón y al hecho de que la base, que es la que sirve de parámetro de control de la norma autonómica impugnada, pudiera ser inconstitucional por permitir que se fragmente la normativa de contratos al dejar que la aplicación del sistema excepcional dependa de la decisión de cada comunidad autónoma.

Así, cabe recordar que una de las justificaciones de la competencia estatal para establecer lo básico en materia de contratos es garantizar la igualdad, pues, como se ha encargado de repetir la jurisprudencia constitucional, «la normativa básica en materia de contratación administrativa tiene principalmente por objeto proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las administraciones públicas». Permitir que la revisión de precios pueda ser distinta en cada territorio, como hace la norma estatal parámetro de la autonómica, podría poner en cuestión la finalidad de lo básico. Ciertamente la constitucionalidad de la base no es objeto directo de la impugnación en el proceso que resuelve la STC 150/2025, pero siempre que se hace un juicio de inconstitucionalidad mediata a una norma autonómica se debe hacer primero un juicio de constitucionalidad a la norma básica que sirve de parámetro.

Por tanto, el art. 6.3 del Real Decreto Ley 3/2022, al permitir que el mecanismo excepcional de revisión de precios sea aplicable en el ámbito de las comunidades autónomas «que así lo acuerden», consentiría la fragmentación de la normativa de contratos y, por ello, podría incurrir en inconstitucionalidad, al no poderse justificar la base en la necesidad de asegurar a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones públicas.

Sea como fuere, una vez considerada básica la normativa sobre revisión excepcional de precios recogida en el Real Decreto Ley 3/2022, la STC 150/2025 señala como esta revisión excepcional de precios solo cabe para el

contrato de obras y únicamente cuando se haya producido el incremento del coste de aquellos materiales que se enumeran en el propio Real Decreto Ley 3/2022 (siderúrgicos, materiales bituminosos, aluminio o cobre) o en la Orden del Ministerio de Hacienda y Función Pública a la que se remite aquel y que ha permitido a la Orden HFP/1070/2022, de 8 de noviembre, ampliar el listado de materiales (cemento, materiales cerámicos, madera, plásticos, productos químicos y vidrio).

En este escenario, el Gobierno de Aragón aprobó el Decreto Ley 3/2022, de 6 de abril, a través del cual: 1) se extiende la revisión excepcional de precios a los contratos mixtos y a los contratos de servicios y de suministros necesarios para la ejecución de obra pública —y no solo a los contratos de obra como preveía la norma estatal básica—, y 2) se amplía el listado de materiales respecto de los previstos en la normativa básica; esto es, en el Real Decreto Ley 3/2022 o en la Orden HFP/1070/2022.

En cuanto a lo primero, la STC 150/2025 considera que cuando los preceptos de la norma autonómica impugnada extienden los términos de la revisión excepcional de precios a otros tipos de contrato distintos de aquellos para los que esta está prevista en la regulación básica, permitiendo que pueda aplicarse a los contratos mixtos y a los contratos de servicios y suministros necesarios para la ejecución de la obra, incurre en una contradicción con el Real Decreto Ley 3/2022 irresoluble por vía interpretativa y, por ello, procede a declarar su inconstitucionalidad y nulidad.

Igualmente considera que el legislador autonómico carece de competencia para extender la excepción regulada por la normativa estatal básica más allá de sus estrictos términos, introduciendo a su discreción cualesquiera otros materiales, por más razonables que estos puedan resultar, y, en consecuencia, declara que el inciso «áridos y rocas» del art. 3.2 del Decreto Ley 3/2022 es contrario al orden constitucional de distribución de competencias, pues excede los materiales recogidos en la normativa básica.

Aunque al aprobarse el Decreto Ley 3/2022 no se había aprobado aún la Orden HFP/1070/2022, que amplía el listado de materiales del art. 7.1 del Real Decreto Ley 3/2022, la STC 150/2025 recuerda que a los efectos del juicio de constitucionalidad mediata, y de acuerdo con la doctrina del *ius superveniens*, debe tenerse en cuenta la normativa vigente al tiempo del enjuiciamiento. Por lo tanto, el contraste lo efectúa teniendo en cuenta el listado de materiales una vez ampliado por la referida orden ministerial.

Adicionalmente, la STC 150/2025 estima el recurso planteado frente al art. 3.1 del Decreto Ley 3/2022, por ampliar indebidamente, sin cobertura suficiente en la norma básica, el ámbito temporal de aplicación de las medidas excepcionales de revisión de precios.

En efecto, mientras que el precepto estatal fija el plazo de la revisión excepcional de precios a partir de la entrada en vigor del Real Decreto Ley 3/2022 (que se produjo el 2 de marzo de 2022), la norma autonómica recurrida fija el ámbito temporal de aplicación de la revisión excepcional de precios por referencia a la entrada en vigor no de aquella disposición estatal, sino del propio Decreto Ley 3/2022 (que se produjo el 9 de abril de 2022). La norma autonómica viene a extender, en un mes más, la vigencia temporal del régimen excepcional de revisión de precios respecto de lo previsto en la legislación estatal, de manera que otorga cobertura a los contratos cuyo anuncio de adjudicación o formalización se publicara antes del 9 de abril de 2023, en vez de hasta el 2 de marzo de 2023, como resulta de la norma estatal.

Cabe señalar finalmente que la STC 150/2025 modula los efectos de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad, pues determina que no debe afectar a aquellos contratos respecto de los cuales se hubiera acordado la revisión excepcional de precios mediante resolución administrativa firme al tiempo de publicación de la sentencia. De esta manera se garantiza el principio de la seguridad jurídica sin que se vea afectado el interés general.

3. La STC 151/2025 resuelve el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con el contrato denominado «Servicio de asistencia técnica para el diseño de un servicio estable de captación, sensibilización, fidelización y formación de familias interesadas en el acogimiento de niños, niñas y adolescentes cuya tutela la tienen las administraciones públicas», licitado por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

La STC 151/2025 rechaza, en primer lugar, el argumento del abogado del Estado, que había solicitado la inadmisión del conflicto de competencias, al sostener que el contrato no puede ser objeto idóneo de este, ya que únicamente produce efectos entre las partes que lo suscriben, sin que su celebración implique el ejercicio de competencia alguna, ni, por consiguiente, una vulneración o menoscabo de las competencias autonómicas en materia de protección y tutela de menores.

El Tribunal recuerda que el art. 63.1 LOTC permite a las comunidades autónomas promover el conflicto positivo de competencia contra «una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra comunidad o del Estado» que no respete «el orden de competencias establecido en la Constitución, en los estatutos de autonomía o en las leyes correspondientes y siempre que afecte a su propio ámbito». La doctrina constitucional ha partido de una interpretación teleológica de los conceptos «resoluciones» o «actos» del art. 63.1 LOTC, dándoles un amplio alcance cuando ha determinado las actuaciones idóneas para trabar conflictos positivos de competencias. Lo importante a estos

efectos no es tanto la naturaleza o la forma del acto como la real existencia de una controversia o disputa ante un evidente ejercicio de competencias supuestamente lesivo del orden constitucional; jurisprudencia que ha permitido entablar conflictos frente a actos de trámite, circulares o instrucciones, comunicaciones, «comunicados de colaboración» o, incluso, excepcionalmente la actuación material.

Para la STC 151/2025, la celebración de un contrato administrativo implica el ejercicio de su competencia por parte de las Administraciones públicas integrantes del sector público a los efectos de la Ley 9/2017, que, a la hora de contratar, han de actuar dentro de su respectivo ámbito competencial, so pena de invadir las competencias de otros entes públicos. Por consiguiente, la objeción del abogado del Estado sobre la admisibilidad del conflicto, por la falta de idoneidad del contrato cuestionado como objeto de este, es rechazada.

Procede a continuación la STC 151/2025 a realizar el encuadre competencial de la controversia planteada disponiendo que la materia en la que se incardina el contrato objeto del conflicto es la de protección y tutela de menores, pues su finalidad es la de profundizar en la promoción del acogimiento familiar como sistema preferente frente al residencial, en relación con los menores que se encuentren bajo la tutela de las Administraciones públicas, para lo cual se contrata una asistencia técnica cuyo objeto último es diseñar un servicio estatal permanente encargado de la búsqueda, captación, sensibilización, fidelización y formación de familias interesadas en el acogimiento de niños, niñas y adolescentes que se encuentren en esa situación de tutela, aunque también se dirige al incremento de los conocimientos sobre la figura del acogimiento familiar, con objeto de mejorar las políticas públicas en la materia.

Sobre la materia sobre la que recae el contrato objeto del conflicto entra en juego la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid sobre protección y tutela de menores y desarrollo de políticas de promoción integral de la juventud, contemplada en el art. 26.1.24 de su Estatuto, sin embargo, la STC 151/2025 señala que pueden existir diversos títulos competenciales que permitirían al Estado incidir sobre la materia de protección y tutela de menores, que habrán de tenerse en cuenta a la hora de resolver.

Así, una vez encuadrado el contrato en la materia de protección y tutela de menores, procede la STC 151/2025 a considerar que el objeto del contrato, a pesar de su denominación, es doble: por un lado, su objeto es aumentar el conocimiento disponible sobre el acogimiento familiar para mejorar las políticas públicas en la materia, y, por otro, el objeto es el diseño de un servicio estable de captación, sensibilización, fidelización y formación de familias interesadas en el acogimiento de niños, niñas y adolescentes cuya guarda o tutela tienen las Administraciones públicas.

Por lo que se refiere al primer objeto, esto es, el aumento de los conocimientos disponibles en cuanto al acogimiento familiar, la STC 151/2025 considera que nada impide que el Estado encargue una asistencia técnica con ese objeto, con el fin de mejorar sus propias políticas en la materia. Políticas públicas estatales que la STC 151/2025 identifica con aquellas que ampararía el título estatal sobre legislación civil del art. 149.1.8 CE, o incluso el ejercicio del poder de gasto del Estado que no requiere título competencial alguno desde la STC 13/1992, FJ 7.

A distinta conclusión se llega en relación con el segundo objeto del contrato, pues va destinado a diseñar un servicio estatal que se va a encargar de buscar familias que acojan menores que están bajo la tutela de las distintas comunidades autónomas, con el fin de poner a dichas familias a disposición de las entidades autonómicas encargadas de la protección de aquellos menores.

Para la STC 151/2025 se trata de una actuación que, en cuanto dirigida al diseño de un servicio encargado de captar familias para el acogimiento de menores que se encuentran bajo la tutela de las comunidades autónomas, incide de lleno en la materia de protección y tutela de menores, cuya competencia corresponde con carácter exclusivo a las comunidades autónomas. El Tribunal Constitucional descarta la posibilidad de justificar el precepto impugnado en alguno de los títulos competenciales reservados al Estado, pues el contrato objeto del conflicto va más allá de la función legislativa que corresponde al Estado en virtud de las competencias del art. 149, apdos. 1.1 y 1.6, CE invocadas en el acuerdo del Gobierno de la Nación de respuesta al requerimiento de incompetencia (el escrito de alegaciones de la representación del Estado no menciona título competencial alguno), puesto que el objeto de la actuación estatal no se encuentra dirigido al establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, ni la materia sobre la que versa el contrato objeto del conflicto presenta una dimensión procesal.

Para la STC 151/2025 tampoco es posible justificar este segundo objeto del contrato en el título estatal sobre legislación civil del art. 149.1.8 CE, e incluso tampoco en el poder de gasto del Estado, pues el contrato tiene por objeto diseñar un servicio destinado a la realización de una actividad de gestión o ejecución que, por definición, compete realizar en exclusiva a las comunidades autónomas que tienen la competencia en materia de protección y tutela de menores. Por tanto, el Estado se está arrogando una función ejecutiva que no le corresponde.

A continuación, la STC 151/2025 rechaza que el diseño del servicio se pueda justificar, como pretende el Estado, en un intento de ofrecer su cooperación a las comunidades autónomas, que estaría respaldada por unos previos

acuerdos adoptados en la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia y en estrategias y programas adoptados por el propio Gobierno de la Nación. La STC 151/2025 recuerda que el principio de cooperación no permite alterar las competencias de las otras Administraciones o desposeerlas de ellas, y cualquier técnica de cooperación que se instrumente ha de tener naturaleza voluntaria.

Para la STC 151/2025 no hay, en los planes estatales y en la estrategia aprobados por la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, nada que ofrezca respaldo al contrato celebrado por el Ministerio de Derechos Sociales en el aspecto relativo al diseño de un servicio estatal de captación, sensibilización, fidelización y formación de familias interesadas en el acogimiento de niños, niñas y adolescentes cuya guarda o tutela tienen las Administraciones públicas, lo cual tampoco resulta extraño, puesto que los órganos de cooperación, como son las conferencias sectoriales, se constituyen por representantes de las distintas Administraciones públicas para acordar voluntariamente actuaciones que mejoren el ejercicio de las competencias de cada una de ellas, pero sin que las funciones de cooperación que adopten puedan llegar a alterar las competencias de cada una de las Administraciones intervinientes, que podrán asumir, a lo sumo, un compromiso de actuación en el ejercicio de las respectivas competencias.

Por tanto, no habría fundamento en la cooperación (voluntaria), pero tampoco lo hay en una eventual función de coordinación estatal, pues para la STC 151/2025 en este caso no la tiene atribuida en virtud de título alguno del art. 149.1 CE, y, además, y a mayor abundamiento, puesto que, tal y como está configurado el contrato, que implica una actuación material, supondría un menoscabo de las competencias autonómicas.

En definitiva, la STC 151/2025 declara que la celebración del contrato vulnera las competencias autonómicas en los aspectos relativos al diseño del servicio, con declaración de nulidad del contrato únicamente en cuanto a tal extremo, y desestima el conflicto en cuanto se refiere al otro objeto del contrato, dirigido al aumento del conocimiento disponible sobre el acogimiento familiar de cara a mejorar las políticas públicas en este ámbito.

La STC 151/2025 se acompaña de un voto particular de dos magistrados que consideran que el conflicto debió ser estimado en su integridad y no solo parcialmente.

Crítica el voto particular que la contestación a la demanda de la Abogacía del Estado, ni directamente ni por remisión, sea capaz de identificar un título competencial estatal que proporcione cobertura a la actuación discutida. Para el voto la finalidad principal del conflicto positivo de competencias conforme al art. 66 LOTC es declarar la titularidad de la competencia controvertida. Y aquí, en rigor, no debería haber sido posible apreciar que hay competencias

estatales y autonómicas en conflicto, pues la contestación a la demanda, ni directamente ni por remisión, es capaz de identificar un título competencial estatal que proporcione cobertura a la actuación discutida. Solamente eso ya bastaría para considerar que la representación procesal del Estado no ha justificado la existencia de competencias estatales que legitimen la celebración del contrato, lo que conduciría derechamente a la estimación total del conflicto.

El voto reprocha a la sentencia que use la contestación al requerimiento de incompetencia como un recurso de urgencia para poder afirmar la existencia de alguna competencia estatal que pueda proyectarse sobre el contrato en discusión. Señala el voto que los argumentos que se le han expuesto a la Comunidad de Madrid por el Estado en el requerimiento lo fueron con la finalidad de evitar el conflicto y no han sido traídos al proceso por quien hubiera debido hacerlo, el propio Estado, y para los magistrados discrepantes, el Tribunal, en coherencia con ello, no hubiera debido tomarlos en consideración.

Sea como fuere, el voto particular considera que la sentencia descompone artificiosamente una única actuación administrativa en dos y afirma apodícticamente la existencia de competencias estatales que darían amparo a una de las partes del contrato. Pero para los magistrados discrepantes las dos finalidades son inseparables, en la medida en que la primera, la recogida de información, solamente tiene sentido para lo segundo, el diseño de un sistema estatal de acogida.

4. Las SSTC 174/2025, de 19 de noviembre, y 186/2025, de 2 de diciembre, resuelven sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra el apdo. veintiuno de la disposición final novena de la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, por el que se crea y regula el denominado impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras (en adelante, IMIC), estableciendo el concreto apartado impugnado su distribución a las comunidades autónomas de régimen común en función de su producto interior bruto regional.

Los Gobiernos autonómicos recurrentes consideran que el criterio de reparto del IMIC conforme al producto interior bruto regional de cada comunidad autónoma vulnera: i) los arts. 156.1 y 157 CE y la normativa reguladora del sistema de financiación (se cita específicamente el art. 10.4 LOFCA y los arts. 21 y 30 y ss. de la Ley 22/2009); ii) el principio de lealtad institucional (se citan el art. 2.1.g LOFCA y las disposiciones adicionales sexta y séptima de la Ley 22/2009), y iii) los principios de equidad en la distribución de los recursos públicos y la renta regional (arts. 31, 40.1 y 131.1 CE) y el principio de solidaridad interterritorial (art. 138.1 y 156.1 CE).

La STC 174/2025, a la que luego se remitirá la STC 186/2025, comienza examinando algunas de las características del nuevo impuesto. El IMIC es un impuesto estatal con efectos desde el 1 de enero de 2024 y vigencia limitada a tres ejercicios que se incorporó a nuestro ordenamiento mediante una enmienda en el Congreso a una norma que creaba otro impuesto, el impuesto complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud.

El hecho imponible del IMIC es la obtención en territorio español de un margen positivo de intereses y comisiones por parte de las entidades de crédito, sucursales de entidades de crédito extranjeras y establecimientos financieros de crédito como resultado de su actividad.

En la redacción inicial de la enmienda que propuso la creación del IMIC no se preveía la distribución de la recaudación a las comunidades autónomas, sino que esta resultó, a su vez, de una enmienda transaccional en comisión mediante la que se añadió el apartado veintiuno a la disposición final novena, estableciendo la asignación a las comunidades autónomas en función de su PIB regional.

Los Gobiernos autonómicos recurrentes argumentan, en primer lugar, que el criterio de distribución del IMIC se ha establecido al margen de las previsiones de la LOFCA y la Ley 22/2009, y sin la participación previa del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

La STC 174/2025 recuerda que el marco constitucional de la financiación autonómica es «flexible y abierto», lo que da cabida a diferentes modelos. Así, el art. 157.1 CE no diseña un concreto modelo de hacienda autonómica, ya que se limita a enumerar las distintas clases de rendimientos de que pueden disponer las comunidades autónomas para financiar su gasto público, entre los que se encuentran, por lo que interesa a este proceso, los «impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado» (letra a), así como «otras asignaciones con cargo a los presupuestos generales del Estado» (letra c).

El Tribunal desestima en este punto la impugnación, pues considera que el IMIC no se ha cedido a las comunidades autónomas y, por tanto, no se ha integrado en el sistema de financiación de la Ley 22/2009.

Para atribuir a un tributo la condición de «cedido» y determinar el «alcance» de esa cesión no es suficiente «con la atribución del rendimiento» por cualquier ley, sino que es necesario articular la «cesión» a través de un procedimiento constitucional y legalmente establecido en las normas que integran el bloque de la constitucionalidad.

Como subraya la STC 174/2025, el concepto de «tributo cedido» presenta las notas siguientes. a) Son tributos «establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto correspond[e] a la comunidad autónoma» —art. 10.1 LOFCA—,

de modo que solo esta ley puede atribuir a un tributo estatal la condición de «cedible» (art. 11 LOFCA). b) El tributo será formalmente cedido «cuando [la cesión] haya tenido lugar en virtud de precepto expreso del estatuto correspondiente» (art. 10.2 LOFCA). Los estatutos de autonomía no solo establecen, en coherencia con la ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas, los tributos que se ceden a la respectiva comunidad autónoma, sino que esta cesión, directamente por disposición estatutaria, responde a una finalidad de garantía de las disponibilidades financieras de las comunidades autónomas. c) A continuación, el Estado, en el ejercicio de sus competencias sobre la materia, antes de concretar el alcance de la cesión de un tributo a cada comunidad, puede optar por crear previamente «un marco de referencia idéntico» y «un modelo único» de aplicación general, ante el riesgo de que se produjera una dispersión de criterios con resultados muy distintos que rompieran la racionalidad del proceso de cesión (este marco único se recoge en la actualidad en la Ley 22/2009). d) El tributo alcanzará la condición de «cedido» cuando así lo establezca una «ley específica» que determine «el alcance y condiciones» de la cesión (art. 10.2 LOFCA), previo acuerdo en la correspondiente comisión mixta Estado-comunidad autónoma. En el caso de la comunidad autónoma de Extremadura, esta ley es la Ley 27/2010, de 16 de julio. Y, por último, e) la cesión no hace perder al Estado la titularidad sobre este ni sobre el ejercicio de las competencias que le son inherentes, teniendo la cesión, en todo caso, carácter revocable *ex* arts. 133.1 y 149.1.14 CE.

Por otro lado, y desde un punto de vista sustantivo, la cesión tiene importantes efectos financieros, como es, por un lado, una mayor capacidad tributaria para la comunidad autónoma, y, por otro, la consiguiente necesidad de ajustar el fondo de suficiencia global para mantener la ecuación básica sobre la que se cimenta el sistema de financiación.

Para la STC 174/2025, el IMIC no es un tributo cedido, sino que tiene la naturaleza de una «asignación con cargo a los presupuestos generales del Estado» a favor de las comunidades autónomas, que es otra de las posibles fuentes de ingresos de las comunidades autónomas con arreglo al art. 157.1.c CE, cuyo importe global se determina en función de la recaudación total obtenida por el impuesto, que queda extramuros del sistema de financiación y de sus reglas. Asignación que en este caso tiene carácter incondicionado, de forma que las comunidades autónomas podrán dar a los fondos recibidos el destino que elijan, en coherencia con el principio de autonomía financiera del art. 156.1 CE.

En suma, el inciso impugnado, dictado al amparo de la competencia sobre «hacienda general» del art. 149.1.14 CE, establece el criterio de distribución de una asignación presupuestaria incondicionada en favor de las comunidades

autónomas (art. 157.1.c CE), al margen del régimen de cesión de tributos y del sistema de financiación autonómica, que, por ello, no se habría infringido. En esta línea, la STC 186/2025 rechaza que sea necesario que la fijación del criterio de distribución tenga el rango de ley orgánica, pues, al no ser tributo cedido, no se encuentra sujeto a las normas que rigen la cesión de tributos.

Los Gobiernos autonómicos recurrentes consideran, en segundo lugar, que, al quedar el IMIC fuera del sistema de financiación, se configura como un mecanismo de «financiación singular» de las comunidades autónomas, que debe reputarse inconstitucional por vulnerar el principio de lealtad institucional al que se refiere el art. 2.1.g LOFCA y la disposición adicional sexta de la Ley 22/2009.

Para la STC 174/2025, la distribución a las comunidades autónomas conforme al criterio establecido en el precepto impugnado no afecta al principio de lealtad institucional. El IMIC, lejos de producir un «incremento de gasto» o una «reducción de ingresos tributarios», conlleva una inyección neta de recursos adicionales para las comunidades autónomas. Si el IMIC se hubiera cedido e integrado en el sistema de financiación, el fondo de suficiencia global se habría debido revisar a la baja, en aplicación de los arts. 13.4 LOFCA y 21.2 de la Ley 22/2009, de manera que, en conjunto, los recursos disponibles para las comunidades autónomas, por referencia al año base del sistema, no habrían aumentado. En cambio, con la distribución del IMIC al margen del sistema se produce un incremento neto de los recursos disponibles para todas las comunidades autónomas, que podrán destinar a financiar cualquier gasto, dentro de su ámbito de competencias, ya que no quedan afectados a ningún fin específico.

La STC 174/2025 considera que, en relación, asimismo, con el principio de lealtad, ninguna tacha cabe formular, desde el punto de vista procedimental, a que el precepto impugnado fuera aprobado sin un trámite de negociación previa en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

El Tribunal recuerda que, en su doctrina, ha considerado necesaria la negociación previa en el Consejo respecto de alguno de los recursos financieros de las comunidades autónomas, como sucede con la participación en los ingresos del Estado que integran el modelo de financiación. En cambio, ha concluido que no era exigible respecto de otros de los posibles recursos de las comunidades autónomas, como las subvenciones.

En el caso del IMIC, que no se integra en el sistema de financiación, la participación previa del Consejo de Política Fiscal y Financiera en la definición del criterio de distribución no resultaba exigible. La STC 174/2025 afirma que, con mayor motivo, habida cuenta que ni la creación del impuesto ni su distribución a las comunidades autónomas formaban parte del proyecto de ley

presentado por el Gobierno, sino que se incorporaron mediante enmienda durante la tramitación parlamentaria en el Congreso.

Como tercer motivo de impugnación, los recurrentes sostienen que el reparto del IMIC según el PIB regional es contrario al principio de solidaridad interterritorial (arts. 138.1 y 156.1 CE), ya que dicha variable no mide la situación social, la distribución de la riqueza ni el bienestar de los ciudadanos, sino que atribuye un mayor importe del tributo a las comunidades autónomas con una economía más próspera, en perjuicio de las más desfavorecidas.

La STC 174/2025 desestima la impugnación, pues señala que en la tarea de garantizar el principio de solidaridad es forzoso reconocer a los órganos estatales un amplio margen de discrecionalidad. Así, el cumplimiento del principio de solidaridad interterritorial, al igual que los de autonomía y suficiencia financiera, no puede valorarse a la vista de uno solo de los recursos que el Estado distribuye a las comunidades autónomas. Tampoco es constitucionalmente exigible que todos y cada uno de los recursos que señala el art. 157.1 CE se repartan conforme a un criterio redistributivo, siempre que el resultado conjunto de todos los recursos a disposición de estas garantice el cumplimiento de los principios constitucionales de autonomía financiera y, en lo que ahora importa, solidaridad interterritorial, conforme al art. 156.1 CE.

5. La STC 190/2025, de 16 de diciembre, resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de las Illes Balears contra diversos preceptos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

Se trata de la resolución de un tercer recurso interpuesto contra la ley estatal de vivienda, por lo que la STC 190/2025 se remite en buena medida a lo ya resuelto en la STC 79/2024, de 21 de mayo, y en la STC 26/2025, de 29 de enero.

Así, por un lado, la expulsión del ordenamiento jurídico de determinadas previsiones determina la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad en lo que se refiere a las impugnaciones dirigidas contra los preceptos que se han declarado ya inconstitucionales y nulos en la STC 79/2024 y en la STC 26/2025.

Y, por otro, el recurso de inconstitucionalidad suscita controversias competenciales muy similares a las ya resueltas en las SSTC 79/2024 y 26/2025, por lo que la doctrina establecida en aquellas sirve para responder a una parte de las impugnaciones aún subsistentes del recurso de Balears.

Resuelto una parte del recurso conforme a las anteriores reglas, la STC 190/2025 viene a abordar *ex novo* la impugnación de los arts. 15.1.a y 35 y los apartados segundo —en cuanto añade el art. 439.6 a la Ley de Enjuiciamiento

Civil (LEC)—y cuarto—en cuanto modifica el art. 441.5 LEC— de la disposición final quinta de la Ley 12/2023.

El art. 15 de la Ley 12/2023, en su apdo. 1.ª, dispone que,

[...] con la finalidad de ampliar la oferta de vivienda social o dotacional, los instrumentos de ordenación territorial y urbanística: 1. Podrán establecer como uso compatible de los suelos dotacionales, el destinado a la construcción de viviendas dotacionales públicas. 2. Podrán establecer la obtención de suelo con destino a vivienda social o dotacional, con cargo a las actuaciones de transformación urbanística que prevean los instrumentos correspondientes, cuando así lo establezca la legislación de ordenación territorial y urbanística y en las condiciones por ella fijadas.

La letrada autonómica alega que tales previsiones no pueden tener encaje en los arts. 149.1.1 y 13 CE por tener carácter potestativo.

La STC 190/2025, de 16 de diciembre, rechaza que el precepto pueda fundarse en el título competencial recogido en el art. 149.1.1 CE, pero considera que sí tendría su fundamento constitucional en el título estatal recogido en el art. 149.1.13 CE.

En lo que se refiere a la falta de fundamento del precepto impugnado en el art. 149.1.1 CE sobre las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, para la STC 190/2025, por más que el precepto se encuentre teleológicamente dirigido a ampliar la oferta de vivienda social o dotacional, es decir, que guarde relación con un derecho que el Tribunal considera que puede ser objeto de regulación con base en el art. 149.1.1 CE —pues desde la STC 33/2014, FJ 3, se debe entender que los principios rectores del capítulo III del título I de la Constitución, entre los que estaría el derecho a una vivienda digna del art. 47 CE, pueden ponerse en conexión directa con la regla competencial *ex* art. 149.1.1 CE—, no toda relación más o menos cercana con estas finalidades lo sitúa necesariamente en el marco de esta competencia estatal. Para el Tribunal la competencia del art. 149.1.1 CE no puede atraer para sí la normación de cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de ser reconducible hacia un derecho constitucional.

En segundo lugar, considera la STC 190/2025 que el precepto impugnado no contiene condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho a la vivienda, pues no regula cuestiones que formen parte del contenido primario de este derecho constitucional, al no prever sus posiciones jurídicas fundamentales o criterios que guarden una relación necesaria e inmediata con estas posiciones jurídicas.

En tercer lugar, el Tribunal señala que el art. 15.1.a no introduce condicionamientos normativos vinculantes para las comunidades autónomas en aras de asegurar la igualdad sustancial del derecho a la vivienda, presupuesto necesario en el ejercicio del título 149.1.1 CE.

Varias cuestiones problemáticas es posible identificar en la argumentación del Tribunal.

En primer lugar, la STC 190/2025 afirma que el título estatal previsto en el art. 149.1.1 CE «no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional». E igualmente afirma «esta competencia (la del art. 149.1.1 CE) no puede atraer para sí la normación de cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de ser reconducible hacia un derecho constitucional».

Se vuelven a reproducir afirmaciones recogidas en la STC 61/1997 que, sin embargo, han quedado en buena medida desmentidas por la propia jurisprudencia constitucional posterior y que lo único que hacen es añadir confusión a la cuestión relativa al alcance del título competencial reconocido en el art. 149.1.1 CE.

Negar el carácter horizontal o transversal de la competencia recogida en el art. 149.1.1 CE es contradictorio con la caracterización que se ha hecho de tal título competencial en la jurisprudencia posterior a 1997 en la que se habría afirmado con claridad que sí estaríamos ante un título horizontal o transversal.

Así, por ejemplo, se recoge en las SSTC 79/2017 y 102/2017 o en la primera sentencia referida precisamente a la ley estatal de vivienda, la STC 79/2024, en la que se recuerda «el carácter finalista de esta competencia transversal, al servicio de la garantía de la igualdad». O igualmente cuando la STC 79/2024 considera en relación con alguna de las impugnaciones que «lo que allí se dispone tiene un nivel de detalle impropio del ejercicio de títulos competenciales transversales como son los de los apartados 1 y 13 del art. 149.1 CE».

Negar el carácter de título transversal al art. 149.1.1 CE, o considerar que el art. 149.1.1 CE no puede atraer para sí la normación de cualquier materia por el mero hecho de ser reconducible hacia un derecho constitucional, como afirma la STC 190/2025, además de oponerse a lo dicho en la más reciente jurisprudencia —y además en la jurisprudencia específica sobre vivienda recogida en la STC 79/2024—, supone olvidar cómo operan los títulos transversales.

En efecto, las competencias horizontales o transversales precisamente permiten al Estado regular en materias de competencia exclusiva autonómica con la finalidad de promover los objetivos que fundamentan aquellas. El

ejercicio efectivo por el Estado de tales competencias transversales daría lugar a la concurrencia práctica de normas adoptadas en ejercicio de competencias distintas, una definida materialmente, la autonómica, y otra definida funcionalmente, la estatal. La atribución estatutaria de competencias materiales a las comunidades autónomas determina el reconocimiento de la capacidad de estas para regular en tales materias, pero tal atribución estatutaria, en sí misma, no supone la exclusión de la posibilidad de que las regulaciones autonómicas se puedan ver afectadas por aquellas regulaciones del Estado adoptadas en ejercicio de la competencia transversal que le reserva nuestra Constitución en el art. 149.1.1 CE con la finalidad de promover la igualdad en el ejercicio de un derecho constitucional. Por lo tanto, la competencia transversal reconocida en el art. 149.1.1 CE por su propia esencia sí puede atraer para sí la normación de una materia por el mero hecho de ser reconducible hacia un derecho constitucional.

El único argumento que sería asumible para negar que el precepto impugnado pudiese fundarse en el art. 149.1.1 CE sería aquel que considera que un precepto estatal cuyas prescripciones no son vinculantes para las comunidades autónomas no puede justificarse en una disposición constitucional que lo que pretende es promover la igualdad sustancial y efectiva del derecho a la vivienda que reconoce el art. 47 CE.

Lo que ocurre es que cabe contender que lo que dispone el art. 15.1.a no sea vinculante para las comunidades autónomas. En efecto, a la hora de resolver el recurso podría haberse diferenciado entre los dos apartados del precepto.

El primer apartado del art. 15.1.a sí establece, frente a lo que afirma la STC 190/2025, una disposición vinculante para las comunidades autónomas cuando dispone que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, es decir, los planes urbanísticos, cuya aprobación inicial corresponde a los ayuntamientos, «podrán establecer como uso compatible de los suelos dotacionales, el destinado a la construcción de viviendas dotacionales públicas», impidiendo así a la normativa urbanística autonómica que pueda proscribir tal compatibilidad. Con ello, en mi opinión, sí se coadyuva al fomento de un principio rector como es el derecho a una vivienda digna que está directamente vinculado con el art. 149.1.1 CE.

El segundo apartado, sin embargo, sí contiene una disposición enteramente potestativa y no vinculante para sus destinatarios (pues se remite a lo que establezca la legislación de ordenación territorial y urbanística y en las condiciones por ella fijadas), por lo que, de acuerdo con lo establecido en la STC 190/2025, no cabe justificarlo en el art. 149.1.1 CE que si se utilizan debe ser para establecer una normativa imperativa uniforme.

Sea como fuere, la STC 190/2025, una vez descartado que el art. 15.1.a pueda justificarse en la competencia estatal prevista en el art. 149.1.1 CE, procede a comprobar si el precepto impugnado puede considerarse dictado al amparo de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. El Tribunal contesta afirmativamente y considera que se trata de una regulación que persigue el objetivo «de incrementar la oferta de vivienda social o dotacional a través del fomento de la construcción de viviendas públicas», y constata que este objetivo «se articula a través de directrices o criterios de ordenación del sector de la construcción de vivienda que, de activarse, tienen una directa y significativa repercusión y trascendencia en la actividad económica general». Por ello desestima la impugnación.

La STC 190/2025 resuelve a continuación la impugnación del art. 35, que dispone que el Estado, en la forma que se instrumente de acuerdo con las Administraciones competentes, deberá proporcionar información periódica sobre el número de personas y hogares inscritos en los registros de demandantes de vivienda habilitados para el acceso a los diferentes programas de acceso a la vivienda.

La parte recurrente sostiene que el precepto impone un conjunto de obligaciones a las comunidades autónomas en materia de vivienda que están reservadas a la competencia exclusiva de estas y que nada tienen que ver con la competencia estatal en materia de legislación civil del art. 149.1.8 CE, en el que afirma ampararse el precepto impugnado.

LA STC 190/2025 niega que la materia regulada en el art. 35 sea la de legislación civil a la que se refiere el art. 149.1.8 CE. No obstante, ello no significa que el precepto carezca de cobertura competencial *ex* art. 149.1 CE, en tanto que, al perseguir la obtención y exposición de información sobre un determinado aspecto de las políticas públicas en materia de vivienda, puede encontrar amparo en el art. 149.1.13 CE, en la medida en que tales políticas públicas, y, por tanto, también la necesidad de disponer de la mejor información posible en relación con su formulación y efectos, son un factor clave en la política económica general.

Para la STC 190/2025, lejos de establecer fórmula alguna de control o supervisión, el art. 35 regula un mecanismo de suministro de información que se incardina con naturalidad en el marco de la colaboración y la lealtad institucional, implícitos en el correcto funcionamiento del sistema autonómico, en tanto que la obligación de remisión de la información necesaria para el ejercicio de las competencias propias es un medio válido de cooperación entre Administraciones públicas (art. 141.1.c de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público).

En lo que se refiere a la impugnación por motivos competenciales del apdo. 2 de la disposición final quinta de la Ley 12/2023, que da nueva redacción al art. 439.6 LEC, en virtud de la cual en las demandas que pretendan la recuperación de la posesión de una finca se ha de especificar a) si el inmueble constituye vivienda habitual de la persona ocupante y b) si el demandante ostenta o no la condición de gran tenedor, la STC 190/2025 considera que encuentran amparo en el título sobre legislación procesal del art. 149.1.6 CE y desestima la queja sustantiva de vulneración del art. 24.1 CE, argumentando que la condición de acceso al proceso consistente en la obligación de acreditar «[s]i el inmueble objeto de las mismas constituye vivienda habitual de la persona ocupante» y la de acreditar si concurre en la parte demandante la condición de gran tenedora de vivienda persiguen una finalidad legítima y no pueden ser tildadas de irrazonables ni desproporcionadas.

Finalmente, la STC 190/2025 desestima la impugnación del apdo. 4 de la disposición final quinta de la Ley 12/2023, en cuanto modifica el art. 441.5 LEC. La controversia se centra en el mandato de comunicación que, en los procesos de desahucio que se tramitan por el cauce del juicio verbal, el órgano judicial ha de realizar a la Administración autonómica competente en materia de vivienda y asistencia social.

La finalidad de esta comunicación es que pueda verificarse la situación de vulnerabilidad y, en caso de existir, que por parte de la Administración competente se presente ante el juzgado la correspondiente propuesta alternativa de vivienda digna en régimen de alquiler social, de medidas de atención inmediata, así como de las ayudas económicas y subvenciones de que pueda ser beneficiaria la parte demandada.

Para la STC 190/2025 el precepto encuentra su fundamento en la competencia estatal en materia de legislación procesal que reconoce el art. 149.1.6 CE, por cuanto tiene una evidente relación con la configuración del concreto proceso judicial de que se trata, en punto a determinar la información que puede resultar precisa para la viabilidad de la acción ejercida.

La STC 190/2025 se acompaña de dos votos discrepantes de cuatro magistrados que consideran que se debía haber estimado el recurso. Para los magistrados discrepantes el Estado no puede «configurar el modelo de urbanismo que la comunidad autónoma y la administración local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales»²⁵.

²⁵ Tomás de la Quadra-Salcedo Janini.

IV. ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

1. AMNISTÍA, SEPARACIÓN DE PODERES Y RESERVA DE JURISDICCIÓN

En aplicación de la STC 137/2025, el Tribunal ha reiterado en las sentencias dictadas durante el tercer cuatrimestre sobre la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía para la normalización institucional política y social en Cataluña, que la amnistía no infringe los principios constitucionales de separación de poderes y de reserva de jurisdicción.

Así, la STC 165/2025 (Pleno), de 8 de octubre, FJ 4.d, recuerda que

[...] en la STC 137/2025, este tribunal rechazó que la Ley de amnistía vulnerara el principio de separación de poderes, la reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE) o la obligación de cumplimiento de las sentencias (art. 118 CE). Para alcanzar tal conclusión, en su fundamento jurídico 4.4 se razonó que «la reserva de jurisdicción prohíbe que el Poder Legislativo juzgue o ejecute lo juzgado al ser estas las funciones que se atribuyen en exclusiva al Poder Judicial u otorgue estas potestades a órganos distintos de los jueces y tribunales. La concesión de una amnistía [...] no supone ni juzgar ni ejecutar lo juzgado. Una ley de este tipo no entra a examinar si se cometieron o no los actos tipificados como ilícitos ni si las personas fueron responsables de su comisión conforme a la ley vigente en su momento. Es más, este tipo de normas legales no cuestiona, en caso de que exista, la declaración de culpabilidad realizada por los tribunales, sino que, para la realización de unos objetivos cuya apreciación corresponde en exclusiva al legislador, decide extinguir total o parcialmente las responsabilidades de carácter punitivo que puedan derivarse de esos actos. Por tanto, en esta clase de normas 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».

La STC 176/2025 (Pleno), de 20 de noviembre, FJ 4.d, de manera más resumida, recuerda que «la STC 137/2025 descartó en el fundamento jurídico 4.4, al que procede remitirse, que la amnistía vulnera el principio de separación de poderes (art. 1.1 CE), específicamente, el principio de reserva de

jurisdicción (art. 117.3 CE), tanto para juzgar como para ejecutar lo juzgado, ya que el Poder Legislativo no hace ni lo uno ni lo otro al amnistiar». Sucinta es, asimismo, en este punto la STC 178/2025 (Pleno), de 20 de noviembre, FJ 8, que, para descartar la alegada lesión de los principios de separación de poderes y de reserva de jurisdicción, se limita a remitirse a la STC 137/2025, FJ 4, «donde este tribunal ya desestimó una alegación de contenido sustancialmente coincidente con la ahora formulada, por lo que no resulta necesario reiterar lo entonces razonado».

De forma harto más prolija, la STC 177/2025 (Pleno), de 20 de noviembre, FJ 5, y la STC 179/2025 (Pleno), de 20 de noviembre, FJ 5, descartan igualmente, por remisión a la fundamentación al respecto de la STC 137/2025, que reproducen por extenso, que la ley de amnistía vulnere el principio de separación de poderes, el principio de exclusividad en el ejercicio de la función jurisdiccional (art. 117.3 CE) y la obligación de cumplimiento de las sentencias (art. 118 CE).

También las SSTC 180/2025 (Pleno), 181/2025 (Pleno) y 182/2025 (Pleno), de 20 de noviembre todas ellas, que resuelven las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña contra los arts. 1, 3 y 11 y la disposición final segunda de la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, descartan expresamente, por remisión a la STC 137/2025, FJ 4.4, que la regulación cuestionada vulnere los principios de separación de poderes y de reserva de jurisdicción.

2. EL VETO PRESUPUESTARIO

Con cita de la consolidada doctrina constitucional al respecto se aborda en la STC 143/2025 (Sala Segunda), de 8 de septiembre, el problema de los límites del veto presupuestario previsto en el art. 134.6 CE, con ocasión de resolver un amparo parlamentario (art. 42 LOTC) interpuesto respecto de determinados acuerdos de la Mesa del Senado sobre toma en consideración de una iniciativa de reforma (presentada el 2 de julio de 2021) de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del impuesto sobre el valor añadido (IVA), referida a la reducción del tipo impositivo para ciertos servicios, cuya entrada en vigor se preveía a partir del 1 de enero de 2022.

En la STC 143/2025 el Tribunal recuerda su consolidada doctrina sobre el contenido y alcance del veto presupuestario gubernamental del art. 134.6 CE (SSTC 53/2021, de 15 de marzo, 167/2023, de 22 de noviembre, y 135/2025, de 11 de junio, entre otras), con particular atención, por lo que al presente caso afecta, al requisito temporal de que el veto se refiera a una iniciativa que afecte al presupuesto en curso.

Conforme a esa reiterada doctrina constitucional, en cuanto al alcance temporal del veto presupuestario, lo determinante es que

[...] la disconformidad del Gobierno ha de referirse siempre al presupuesto en vigor en cada momento, en coherencia con el principio de anualidad presupuestaria. En consecuencia, el veto presupuestario no podrá ejercerse respecto de 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 o en el estatuto de autonomía correspondiente, según se trate de la ley de presupuestos generales del Estado o de una ley autonómica de presupuestos. En lo que se refiere a los denominados «ejercicios plurianuales», si bien es cierto que 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, no lo es menos que tal conexión plurianual no desnaturaliza el carácter anual del presupuesto, por lo que el ejercicio de la facultad gubernamental de veto presupuestario se restringe, igualmente, a la afectación de una medida al presupuesto del ejercicio en curso (STC 143/2025, FJ 2).

La aplicación de esa consolidada doctrina constitucional sobre el veto presupuestario conduce en el caso enjuiciado a la estimación del amparo promovido por los senadores recurrentes contra los acuerdos impugnados de la Mesa del Senado, que estimaron la disconformidad del Gobierno con la tramitación de la proposición de ley presentada por aquellos para la modificación de la ley del IVA, a los efectos de aplicar el tipo reducido del 10 % a los servicios de peluquería, barbería y estética; veto basado en que la reforma propuesta por el Grupo Parlamentario Popular del Senado supondría una disminución de los ingresos presupuestarios, así como una intromisión en la política económica y presupuestaria, que es competencia del Gobierno.

La STC 143/2025, FJ 3, razona que el veto presupuestario gubernamental no se ajusta a lo dispuesto en el art. 134.6 CE, pues

[...] el Gobierno no fundamenta su oposición a la tramitación en la posible afectación o impacto directo que la iniciativa prevista pudiera tener en el ejercicio presupuestario en vigor, sino que justifica su disconformidad, de manera genérica, en la intromisión que dicha iniciativa supone en la política económica y presupuestaria competencia del Ejecutivo. Desde la perspectiva del alcance temporal del veto presupuestario, el Gobierno se limita a afirmar que la disminución de ingresos en los términos ya expuestos afectaría negativamente al acuerdo firmado el 27 de julio de 2021, por el que se fija el límite de gasto no financiero del Estado para el año 2022 y que sirve, a su vez, para establecer el

límite con el que el Gobierno cuenta para elaborar, en el siguiente ejercicio, el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado. Por lo tanto, los argumentos expuestos, que no toman en consideración que la entrada en vigor de la ley está prevista para el 1 de enero de 2022, no justifican, como exige la doctrina constitucional en materia de veto presupuestario, que la iniciativa objeto de veto afecte directamente al presupuesto en vigor, suponiendo una disminución de los ingresos o un aumento de los créditos en dicho ejercicio.

Por tanto, entiende el Tribunal que la Mesa del Senado vulneró el derecho fundamental de participación política de los recurrentes, porque «se limitó asumir íntegramente la justificación ofrecida por el Gobierno y omitió cualquier consideración acerca de la incidencia de la iniciativa en el ejercicio presupuestario en vigor —presupuesto material habilitante de la facultad de veto— contraviniendo la doctrina constitucional en esta materia» (STC 143/2025, FJ 3).

3. LA CONTROVERTIDA FIGURA DEL PARLAMENTARIO NO ADSCRITO

En la crónica del cuatrimestre precedente dábamos cuenta de la STC 120/2025 (Sala Segunda), de 26 de mayo, en la que el Tribunal declaró la vulneración del derecho de participación política de los diputados de la oposición en el Parlamento de La Rioja como consecuencia de determinadas decisiones del presidente de esa Cámara en su X legislatura, que 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 (Grupo Mixto) había pasado a la condición de diputada no adscrita.

Pues bien, esa controversia ha dado también lugar al amparo presentado por la diputada no adscrita contra las decisiones de la Mesa del Parlamento de La Rioja que la declararon en tal condición, tras ser expulsada de la formación política (Podemos) con la que concurrió a las elecciones autonómicas y fue elegida diputada, pasando a integrarse en el Grupo Parlamentario Mixto (junto con la diputada electa de la formación Izquierda Unida, con la que la recurrente había concurrido a las elecciones autonómicas en la misma candidatura). Recurso de amparo que fue estimado por la STC 167/2025 (Sala Segunda), de 17 de noviembre, por vulneración del derecho de la recurrente al ejercicio del cargo representativo en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), en aplicación de la doctrina constitucional sobre la condición y los derechos del parlamentario no

adscrito (SSTC 159/2019, de 12 de diciembre, 93/2023, de 12 de septiembre, 14/2025 y 15/2025, de 27 de enero), al apreciar el Tribunal que la atribución a la recurrente de la condición de diputada no adscrita por haber causado baja como afiliada en la formación política en cuya candidatura se había presentado a las elecciones carece de cobertura en el Reglamento del Parlamento de La Rioja.

Razona el Tribunal, con cita de la STC 93/2023, FJ 4.ª, que «las facultades de creación e integración en los grupos parlamentarios, así como la de mantenerse en ellos forman parte del núcleo de la función representativa parlamentaria», y que la Mesa del Parlamento de La Rioja fundó la decisión de atribuir a la recurrente la condición de diputada no adscrita en un supuesto no previsto en el Reglamento de la Cámara (la baja como afiliada en la formación política en cuya candidatura había concurrido a las elecciones), sin que concurra, por tanto, el presupuesto normativo al que ese Reglamento anuda la condición de diputado no adscrito, esto es, la separación del grupo parlamentario al que pertenezca la diputada, ya por voluntad propia de esta, ya por voluntad del grupo del que formaba parte (STC 167/2025, FJ 5).

4. AUTONOMÍA PARLAMENTARIA Y SUS LÍMITES

La STC 171/2025 (Sala Primera), de 17 de noviembre, que resuelve un amparo parlamentario interpuesto contra acuerdos de la Mesa y la Junta de Portavoces de las Cortes de Aragón que inadmitieron una pregunta parlamentaria de respuesta oral por el presidente del Ejecutivo aragonés en el Pleno de la Cámara, recuerda la conocida doctrina constitucional conforme a la cual 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 exégesis 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 estima el amparo, al apreciar que los acuerdos parlamentarios impugnados vulneraron el derecho del diputado recurrente al ejercicio del cargo (art. 23.2 CE), siendo así que la facultad de formular preguntas en el Parlamento al Gobierno y a sus miembros pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria.

Advierte el Tribunal que la decisión de inadmisión de la pregunta formulada por el recurrente se basó en que no había sido presentada por «un grupo parlamentario de la oposición» (porque el diputado recurrente suscribió un pacto de investidura con el partido que sostenía al presidente del Gobierno de Aragón), según exige el Reglamento de la Cámara, pero constata que este no define lo que ha de entenderse por «oposición», por lo que ha de entenderse que se trata de un concepto abierto que concede a los órganos de la Cámara un amplio margen de interpretación, de acuerdo con el principio de autonomía parlamentaria. Esos órganos parlamentarios, dentro de las interpretaciones posibles, podrán, por tanto, adoptar un criterio en uno u otro sentido, pero, una vez adoptado ese criterio, deberá ser aplicado por igual. El Tribunal constata que no ha ocurrido así en este caso, lo que determina el otorgamiento del amparo solicitado, pues la interpretación del concepto «grupo parlamentario de la oposición» que realiza en los acuerdos impugnados difiere de la llevada a cabo en ocasiones precedentes por los órganos de la Cámara, cuya aplicación en este caso hubiera determinado la admisión a trámite de la pregunta formulada por el diputado recurrente. Se trata, según el Tribunal, de una quiebra inmotivada del propio precedente parlamentario que supone, al afectar a las condiciones de ejercicio del cargo representativo, una infracción del derecho garantizado por el art. 23.2 CE (STC 171/2025, FJ 4)²⁶.

V. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. Dentro de la serie de sentencias relativas a las prestaciones sociales de las familias monoparentales durante el período que se comenta, además de las SSTC 145/2025, 146/2025, 158/2025, 159/2025 y 172/2025, dictadas en aplicación de la doctrina sentada en la STC 140/2024, de 6 de noviembre, en las que se ha otorgado el amparo por vulneración del derecho a la igualdad ante la ley, debe destacarse, dentro de esta serie de recursos, la STC 168/2025, de 17 de noviembre. En esta sentencia se deniega el amparo al considerar el Tribunal que no es posible extender la doctrina de la STC 140/2024, sobre disfrute del permiso de maternidad en familias monoparentales, ya que, en

²⁶ Herminio Losada González.

este caso, el menor disfrute del permiso no responde a ningún motivo de discriminación, sino a la peculiar circunstancia personal del padre que se halla privado de libertad en cumplimiento de una sentencia penal condenatoria. Esta situación no justifica, a juicio del Tribunal, la exención del cumplimiento de los requisitos generales para el disfrute de la prestación ni justifica una declaración de inconstitucionalidad por omisión.

2. El problema de la demolición del complejo denominado «Isla de Valdecañas» ha dado lugar a tres sentencias: las SSTC 149/2025, de 23 de septiembre; 162/2025, de 7 de octubre, y 173/2025, de 18 de noviembre, abordaron este problema. En estas sentencias, el Pleno desestimó distintos recursos de amparo, planteados por la Junta de Extremadura, por la comunidad de propietarios del complejo residencial norte, centro y sur de la Isla de Valdecañas, y por los ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo, respectivamente. En relación con dicho complejo urbanístico se habían dictado dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en el año 2011, en las que se anulaba la aprobación del proyecto adoptada por la Junta de Extremadura y se ordenaba la reposición de los terrenos a la situación anterior a la aprobación del citado proyecto de construcción. Tal decisión fue confirmada por el Tribunal Supremo. En 2021, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura determinó el modo de ejecutar estas dos sentencias, ordenando la demolición de todo lo que se encontraba en fase de estructura o no terminado ni en funcionamiento, así como la conservación del hotel, viviendas, campo de golf e instalaciones ya construidas. Recurrida ante el Tribunal Supremo esa decisión, la Sentencia 162/2022, de 9 de febrero, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, estimó el recurso de casación. La sentencia del Tribunal Supremo consideró que no concurrían causas que justificaran la imposibilidad de ejecución de las sentencias en sus propios términos, por tanto, procedía la completa demolición del complejo. Contra dicha sentencia del Tribunal Supremo se interpusieron los tres recursos de amparo mencionados. El Tribunal Constitucional, en sus sentencias desestimatorias, no aprecia infracción del derecho a la tutela judicial efectiva, tampoco que la sentencia impugnada desnaturalice la función del recurso de casación, ni considera que se incurra en exceso de jurisdicción o incongruencia, ya que no impone mandato concreto, sino que se limita a describir los efectos que el fallo estimatorio puede producir en la ejecución y remite al órgano de instancia la adopción de las medidas necesarias para su cumplimiento. Tampoco advierte el Tribunal Constitucional desajuste entre el fallo y las pretensiones de las partes ni alteración del objeto procesal que haya supuesto un pronunciamiento sobre cuestiones no debatidas en el proceso.

Dentro de la jurisprudencia sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, destaca un caso que aborda la garantía de indemnidad y su ampliación a un supuesto de queja de un trabajador ante sus representantes laborales. Se trata de la STC 148/2025, de 9 de septiembre, en la que el Pleno del Tribunal ha ampliado el ámbito de aplicación de la citada garantía. La sentencia resuelve un recurso de amparo interpuesto por un trabajador cuya relación laboral fue extinguida por su empleador como consecuencia de una reclamación que formuló ante el presidente del comité de empresa por el incumplimiento de sus condiciones laborales, con el fin de que intermediara con la empresa, dentro de su labor de vigilancia del cumplimiento de la normativa laboral reconocida en el art. 64.7.a.1 del Estatuto de los Trabajadores. El demandante alegaba que la extinción de su relación laboral en estas circunstancias vulneraba su derecho a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, desde la perspectiva de la garantía de indemnidad, que establece la prohibición de que un empleador adopte medidas de represalia derivadas del ejercicio por el trabajador de la tutela de sus derechos, entre ellos el de ejercer acciones ante los órganos judiciales en defensa de lo que considera que son sus intereses legítimos. El Tribunal recuerda su jurisprudencia sobre esta garantía de indemnidad en el ámbito de las relaciones laborales. La sentencia relata que esta garantía se refería, en principio, a los supuestos de despidos causales en relación con las impugnaciones directas ante los órganos judiciales y con los actos preparatorios o previos necesarios para el ejercicio de la acción judicial. Asimismo, la sentencia describe también su ampliación posterior a los casos de despidos como represalia frente a actos preparatorios del ejercicio de esas acciones judiciales como los desarrollados por los abogados y de denuncias ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

El Tribunal identifica con esta evolución que el fundamento constitucional de la garantía de indemnidad reside en la evitación del efecto desaliento o disuasorio que supondría la desprotección de los trabajadores frente a los eventuales perjuicios que se les pudiera irrogar como consecuencia de haber ejercido su derecho a la tutela judicial efectiva en defensa de intereses que consideren legítimos frente a su empleador. Concluye que los supuestos como el enjuiciado en el recurso de amparo, en los que el trabajador presenta su queja ante la representación de los trabajadores —comités de empresa y delegados de personal— para que ejerza la función de intermediación que legalmente tiene reconocida en el cumplimiento de la normativa laboral, son también susceptibles de recibir la protección constitucional dispensada por el art. 24.1 CE a la garantía de indemnidad, cuando pueda concluirse que sean supuestos que se desenvuelven en conexión con la finalidad propia de la protección constitucional que se dispensa al derecho a la tutela judicial efectiva. La sentencia, a partir de estas consideraciones, afirma que en el caso controvertido se vulneró

al demandante su derecho a la tutela judicial efectiva, desde la perspectiva de la garantía de indemnidad, tras constatar que, como había sido reconocido en la vía judicial previa, la extinción de su relación laboral traía causa de esa reclamación que formuló ante el presidente del comité de empresa y que su finalidad era obtener la intermediación de este para la resolución de una controversia laboral. La sentencia cuenta con un voto particular discrepante.

Sobre la revocación de una sentencia absolutoria, la STC 155/2025, de 6 de octubre, de la Sala Primera del Tribunal Constitucional, consideró que se había vulnerado el derecho del demandante a la tutela judicial efectiva sin indefensión, art. 24.1 CE, y anuló la decisión de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de revocar su absolución de los delitos de asesinato y tenencia ilícita de armas por un tribunal del jurado de la Audiencia Provincial de Alicante, confirmada en apelación por el Tribunal Superior de Justicia de Valencia. El Tribunal Supremo, estimando el recurso planteado por la acusación particular, revocó el pronunciamiento absolutorio y ordenó la repetición del juicio ante un nuevo tribunal del jurado, considerando que durante el proceso de deliberación del tribunal del jurado se había producido una indefensión de la acusación particular. Sin embargo, el Tribunal Constitucional considera que lo que se había vulnerado era el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del demandante, ya que, sin perjuicio de las infracciones procesales que el Tribunal Supremo considera concurrentes, la argumentación utilizada para concluir que dichas infracciones habían generado indefensión constitucionalmente relevante a la acusación particular no es acorde con la jurisprudencia constitucional.

Esta jurisprudencia conlleva que para apreciar una situación de indefensión material que permita la anulación de un pronunciamiento absolutorio y la retroacción para la celebración de un nuevo juicio es preciso que la situación de indefensión no se deba a la pasividad de la parte o de los profesionales que la representen o defiendan. La sentencia incide en que, en este caso, la situación de indefensión que la sentencia impugnada dice generada a la acusación particular fue consecuencia de su propia conducta, por no haberse generado en el momento procesalmente adecuado ante lo que consideraba que eran infracciones procesales de la legislación del jurado. En consecuencia, se anula la sentencia de casación y se declara la firmeza de la sentencia de apelación, confirmando con ello la absolución del demandante de amparo. La sentencia cuenta con dos votos particulares discrepantes.

Es interesante cómo el Tribunal aborda la cuestión sobre el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa en la STC 161/2025, de 7 de octubre. En esta sentencia, el Pleno del Tribunal Constitucional estima el recurso de amparo formulado por una magistrada que impugnaba la

revocación, acordada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de su nombramiento por la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, como integrante de la Red de Especialistas en Derecho de la Unión Europea (REDUE), adoptado en un proceso selectivo por concurso de méritos. En síntesis, los hechos se refieren a la designación de la recurrente, en proceso competitivo tras la valoración de los méritos de los aspirantes. Tal designación, ratificada por el Pleno del Consejo al desestimar la solicitud de revisión de oficio que le fue planteada por un magistrado aspirante no designado, fue impugnada ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo. El aspirante no designado alegó que se había aplicado indebidamente el principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres con preferencia al de mérito y capacidad. La recurrente de amparo, al contestar ante el Tribunal Supremo como codemandada, no solo defendió la apreciación de improcedencia de la revisión de oficio solicitada y desestimada por el Consejo, sino que alegó también la irregularidad de la valoración de méritos por conocimiento de idiomas extranjeros correspondiente a ambos candidatos, defendiendo que debería mantenerse el nombramiento efectuado con fundamento en tales méritos, que entendía infravalorados en su caso y sobrevalorados en el caso del candidato preterido. En consecuencia, solicitó al Tribunal Supremo la revaloración de los méritos que eran presupuesto de su designación inicial. La Sala Tercera del Tribunal Supremo estimó el recurso del candidato no elegido, tras apreciar que la solicitud de revisión de oficio desestimada por el Consejo General del Poder Judicial sí era procedente, mientras que la solicitud de revaloración de méritos planteada en su condición de codemandada por la recurrente en amparo desbordaba el objeto de la impugnación del proceso contencioso-administrativo.

El Tribunal Supremo razonó que «no nos encontramos, como parece sostener la codemandada, ante un supuesto en el que el recurrente solicite una revisión de su puntuación, al objeto de superar la obtenida por el adjudicatario de la plaza, sino ante un supuesto en que, partiendo de la puntuación obtenida por cada aspirante, lo que no se discute, se impugna la postergación por razones de género de quien obtuvo la puntuación más elevada». Delimitado así el objeto del recurso, la Sala entendió que, conforme a la doctrina de este Tribunal y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la utilización de técnicas de discriminación positiva legalmente previstas en favor de la presencia equilibrada de hombres y mujeres no era adecuada en este supuesto, por lo que acordó que el magistrado recurrente fuera seleccionado como integrante de la REDUE en sustitución de la magistrada inicialmente designada. El problema planteado en el recurso de amparo era si tal argumentación del Tribunal Supremo lesionó el derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente, que argumentaba que la negativa del Tribunal Supremo a pronunciarse sobre la valoración de méritos

instada en la contestación a la demanda limitaba, hasta hacerla inexistente, su legitimación para defender en vía judicial sus derechos e intereses legítimos mediante la defensa de su nombramiento, sin que esa limitación encuentre su fundamento en precepto legal o razonamiento jurídico alguno.

El Tribunal Constitucional constata, en primer lugar, que el derecho fundamental concernido en este caso es el derecho a la tutela judicial efectiva en cuanto garantiza el derecho de acceso a la jurisdicción, por cuanto la respuesta dada por el Tribunal Supremo a las pretensiones de la ahora demandante de amparo fue la de someter el proceso a un ámbito de cognición restringido, impidiendo con ello el pronunciamiento judicial sobre una pretensión de tutela de derechos e intereses legítimos. El Tribunal Constitucional aprecia que la decisión de inadmisión de la cuestión postulada por la entonces codemandada vino fundamentada únicamente en la consideración de que el ámbito de cognición del proceso queda restringido a lo planteado por el actor en su demanda, sin invocar previsión legal alguna y sin que sea posible tampoco ligar fundadamente dicha conclusión a ningún precepto de la legislación procesal vigente, quedando sin valorar y sin que la inexistencia de cauces procesales alternativos para valorar el derecho de acceso a la jurisdicción de la ahora recurrente fuese objeto de la reflexión que constitucionalmente merecía. En cuanto a esta última cuestión, la sentencia se refiere a la necesidad de tener en cuenta, a la hora de diseñar e implementar las normas procesales aplicables al control judicial de la actividad administrativa, el complejo prisma de intereses que subyace a las decisiones administrativas adoptadas en procedimientos de concurrencia competitiva.

Considera el Tribunal Constitucional que, aunque del art. 24.1 CE no deriva una exigencia de diseñar procedimientos específicos de control judicial para este tipo de decisiones administrativas, sí es necesario que la interpretación y aplicación de las normas procesales permita controlar su legalidad y brindar tutela judicial efectiva a todos los afectados. Y, por lo que específicamente atañe a situaciones como las del recurso de amparo enjuiciado, la sentencia indica que al aplicar las normas procesales debe tenerse en cuenta lo siguiente:

[...] el diseño vigente del proceso contencioso administrativo propicia la posibilidad de que el único cauce procesal con el que cuente el beneficiario de una decisión administrativa de adjudicación para defender su derecho adquirido sea el de actuar como codemandado en el proceso entablado contra la decisión de adjudicación por un tercero, defendiendo su derecho a la adjudicación mediante la ampliación del debate procesal a la valoración de extremos distintos o adicionales a los planteados por el demandante, sea para emporar la posición del actor o para mejorar la propia en comparación con la de aquel.

Concluye la sentencia que, planteadas por el actor y demandada ante el Tribunal Supremo sus pretensiones de revisión y mantenimiento de la designación judicial cuestionada, «la Sala se limitó a analizar de manera formalista, y aislada de su contexto fáctico y normativo, la cuestión relativa a la aplicación de la medida de acción positiva; e impidió la posibilidad de efectuar consideración alguna acerca de las valoraciones de méritos que habían sido respectivamente asignadas a los candidatos, impidiendo con ello el análisis de elementos nucleares atinentes al fondo del asunto».

En la STC 154/2025, de 6 de octubre, la Sala Segunda del Tribunal ha estimado el recurso de amparo presentado por la madre de una persona con discapacidad intelectual, que apareció muerta en el mar, contra las decisiones judiciales que rechazaron la reapertura de las diligencias de investigación porque no había indicios de que la muerte fuera violenta o de que la desaparición fuera involuntaria. El Tribunal, que anula los autos del Juzgado de Instrucción 7 de Figueras y de la Audiencia Provincial de Girona, subraya que el deber de investigación suficiente y eficaz de las denuncias vinculadas con la muerte de personas se extiende no solo a las acaecidas estando en custodia de agentes policiales, sino en general a los supuestos de muerte de una persona en circunstancias que puedan resultar sospechosas, es decir, no atribuidas a una muerte natural, o cuando haya indicios de la posible comisión de un delito contra la vida, aun cuando el presunto autor del ataque no sea un agente estatal.

También es interesante la STC 152/2025, de 6 de octubre, dictada por la Sala Segunda. El recurrente, una empresa mercantil, se quejaba de la decisión del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que se declaró incompetente para conocer de la impugnación que había realizado sobre el «efecto incentivador» de las ayudas de Estado de las que se había beneficiado. Con esa decisión, el órgano judicial hizo *de facto* irrecurrible el acto administrativo que le obligó a devolver los créditos controvertidos.

El origen se sitúa entre 1994 y 1998, cuando la Diputación Foral de Álava adoptó diversas ayudas bajo la forma de un crédito fiscal del 45 % de las inversiones del impuesto sobre sociedades. Régimen del que se benefició la empresa recurrente y que fue declarado incompatible con el mercado comunitario por la Comisión Europea. No obstante, la declarada incompatibilidad del régimen en abstracto, en un primer momento la Diputación Foral de Álava entendió que la mercantil no estaba obligada a la devolución de los créditos por apreciar en su caso concreto la concurrencia del llamado «efecto incentivador». Una causa de exención de la incompatibilidad con el mercado interior de las ayudas de Estado que, de conformidad con el derecho de la Unión Europea, podrá apreciarse cuando se demuestre que es precisamente gracias a la ayuda percibida que el beneficiario ha podido desarrollar una actividad que, en su ausencia,

no habría emprendido o habría emprendido a menor escala. Con posterioridad, sin embargo, y en respuesta a la demanda interpuesta contra España por la Comisión por incumplimiento de su deber de recuperación, la Diputación de Álava adoptó una nueva resolución por la que obligaba a la recurrente a devolver más de 30 millones de euros a la Administración foral. Y fue precisamente dicha resolución la que la mercantil impugnó ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que rechazó la petición de pronunciarse sobre el efecto incentivador en el caso concreto por entender que, siendo la única autoridad con competencia para ello, la Comisión Europea ya había negado su concurrencia en un intercambio de correos electrónicos mantenido con la Diputación de Álava.

La STC 152/2025 concluye que, al negar su competencia para revisar el acto de la Administración y valorar la concurrencia del efecto incentivador de las ayudas de las que se benefició la mercantil demandante de amparo, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco desconoció la dinámica del procedimiento de recuperación de ayudas incompatibles con el mercado interior y el papel fundamental que en este tienen atribuidos los tribunales domésticos, ignorando con ello el deber de colaboración leal que en este ámbito se impone a las autoridades nacionales y las instituciones comunitarias.

3. En la STC 187/2025, de 15 de diciembre, la Sala Segunda estima el recurso de amparo formulado por un ciudadano extranjero extracomunitario contra la resolución administrativa que ordenó su expulsión del territorio nacional y contra las resoluciones judiciales que confirmaron dicha sanción modificando su fundamentación. El asunto tiene su origen en la comisión por el recurrente de amparo de la infracción grave prevista en el art. 53.1.a de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEx), consistente en «encontrarse irregularmente en territorio español, por no haber obtenido la prórroga de estancia, carecer de autorización de residencia o tener caducada más de tres meses la mencionada autorización, y siempre que el interesado no hubiere solicitado la renovación de la misma en el plazo previsto reglamentariamente». La Subdelegación del Gobierno le impuso la sanción administrativa de expulsión con prohibición de entrada durante cinco años, basándose, exclusivamente, en la aplicación directa del art. 6.1 de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

Recurrida la sanción ante la jurisdicción contencioso-administrativa, los órganos judiciales de instancia y de apelación confirmaron su legalidad con

una fundamentación parcialmente distinta a la originalmente aducida por la Administración. La argumentación judicial incluyó la toma en consideración, como agravantes que avalaban la proporcionalidad de la sanción, de ciertos antecedentes policiales (mencionados en los hechos de la resolución administrativa, pero no en su fundamentación, y de cuyo recorrido nada consta) y un antecedente penal (sobre cuya entidad y firmeza tampoco se indica nada, además de no constar siquiera en los antecedentes de hecho de la resolución sancionadora, sino solamente en el expediente administrativo). El recurso de casación fue inadmitido a trámite. En su recurso el demandante denunciaba, con carácter principal, la vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva por falta de motivación de la decisión de imponer la sanción antes referida, en lugar de la sanción de multa, y por haberse adoptado y confirmado dicha decisión sin tener en cuenta las circunstancias del caso para graduar la proporcionalidad de la sanción.

La STC 187/2025 recuerda la prohibición de que los órganos judiciales que revisan la sanción introduzcan motivos para sancionar distintos a los en su momento tenidos en cuenta por la fundamentación jurídica de la resolución administrativa, y la imposibilidad de tomar en consideración meros antecedentes policiales, sin que conste su recorrido ni consecuencias, como circunstancias agravantes que justifiquen la proporcionalidad de la sanción de expulsión. En particular, la sentencia se refiere al alcance de la prohibición constitucional de que los órganos judiciales «suplanten» a la Administración a la hora de fundamentar la sanción impuesta. Lo hace aclarando que está vedado al juez no solo fundamentar la sanción en «hechos nuevos», esto es, no recogidos en la resolución sancionadora (supuesto abordado por la STC 87/2023, de 17 de julio), sino también fundamentar la sanción en hechos que, a pesar de estar incluidos en los antecedentes de la resolución sancionadora, en realidad no fueron tenidos en cuenta por la Administración a la hora de fundamentar la decisión de sancionar (como sucedió en el supuesto resuelto por la STC 49/2024, de 8 de abril). En definitiva, el órgano judicial que revisa la resolución sancionadora no puede introducir motivos para sancionar que sean distintos a los tenidos en cuenta por la Administración, sea por agregar hechos nuevos o por fundarse en hechos que no fueron seleccionados por la Administración como fundamento de la sanción impuesta.

4. Finalmente, en este período se han dictado dos sentencias relativas a la revocación de suspensión de penas privativas de libertad. La STC 160/2025, de 6 de octubre, resuelve el recurso planteado por un cabo de Infantería de Marina que fue condenado por un delito militar de deslealtad a una pena de prisión cuya ejecución se dejó en suspenso. Durante ese período de suspensión

de la pena cometió otro delito, esta vez contra la seguridad vial, por el que fue condenado en la jurisdicción ordinaria. A raíz de esta nueva condena, el tribunal militar de ejecución revocó la suspensión y ordenó el cumplimiento íntegro de la pena de prisión. El Tribunal concede el amparo al entender que se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva en relación con el derecho a la libertad personal. La sentencia aplica la doctrina contenida en la STC 37/2025, de 10 de febrero, sobre el canon reforzado de motivación en la suspensión y revocación de penas de prisión, en particular cuando la revocación se funda en la comisión de un nuevo delito durante el plazo de suspensión, que rechaza cualquier automatismo. No basta con constatar la existencia de una nueva condena, sino que es preciso valorar si, atendidos la naturaleza y gravedad de ambos delitos, el tiempo transcurrido y la situación personal del penado, ha quedado frustrada la expectativa de no delinquir que justificó la suspensión.

También sobre la revocación de la suspensión de una pena, en la STC 183/2025, de 1 de diciembre, la demanda de amparo se dirigía contra los autos dictados por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Madrid en los que se acordó y confirmó la revocación de la suspensión de la ejecución de la pena impuesta al recurrente de dos años de prisión por grave incumplimiento de la condición impuesta para acordar su suspensión, al considerar abandonado por este el tratamiento de deshabituación de drogas tóxicas y sustancias estupeficientes al que debía someterse. El recurrente sostenía que las resoluciones impugnadas vulneraron su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, en relación con el derecho fundamental a la libertad personal, art. 17.1 CE. Recuerda la sentencia, con remisión de nuevo a la STC 37/2025, que existe una consolidada doctrina acerca de las exigencias constitucionales de motivación cuando el derecho a la tutela judicial efectiva incide de alguna manera en la libertad como valor superior del ordenamiento jurídico, en particular en lo que atañe a las resoluciones que conceden o deniegan la suspensión de la ejecución de una pena privativa de libertad. Considera la sentencia que la Audiencia Provincial de Madrid no realizó una valoración de conjunto de la evolución del tratamiento de deshabituación y lo consideró «abandonado» precisamente en el momento en el que, de acuerdo con los últimos informes, el penado cumplía con sus obligaciones y, por ende, cuando se alcanzaba la finalidad rehabilitadora a la que debe encaminarse el cumplimiento de las penas. La decisión revocatoria tampoco ponderó los riesgos derivados del ingreso en prisión de la persona adicta a drogas tóxicas y sustancias estupeficientes que se encuentra sometida a un tratamiento de deshabituación. Al respecto, el órgano judicial únicamente realizó una genérica alusión al art. 25 CE, al afirmar que «los centros penitenciarios cuentan con programas de intervención destinados a la normalización [...] y reinserción social». De

este modo, la Audiencia Provincial no tuvo en cuenta la concreta finalidad de la condición impuesta, consistente en el sometimiento a un tratamiento de deshabitación. Dicha condición, al igual que ocurre en los supuestos de suspensión extraordinaria por drogadicción (art. 80.5 CP), debe encaminarse a que los penados «reciban un tratamiento que les permita emanciparse de dicha adicción con carácter preferente a un ingreso en prisión que, lejos de favorecer su rehabilitación, pudiera resultar contraproducente para ella» (SSTC 110/2023, FJ 4; 222/2007, FJ 4, y 37/2025, FJ 2). En conclusión, la decisión de revocación de la suspensión de una pena privativa de libertad por incumplimiento de la obligación de sometimiento a un tratamiento de deshabitación exige ponderar las circunstancias individuales del penado; en particular, la evolución del sometimiento al tratamiento, así como los motivos en los que se fundó la decisión de suspensión de la pena a la luz de la finalidad de la suspensión y el objetivo perseguido por la condición impuesta. En definitiva, considera el Tribunal que las decisiones judiciales impugnadas, fundamentándose en un único informe elaborado por el Centro de atención integral a drogodependientes Norte, no colman las exigencias mínimas de motivación para valorar el grado de incumplimiento de la condición, ni ponderan las consecuencias de acordar el ingreso en prisión del penado, ni tampoco valoraron otras posibles alternativas a la directa revocación de la suspensión de la pena de prisión²⁷.

²⁷ Carlos Ortega Carballo.