

2.3 La actividad funcional de la Fiscalía

2.3.1 DATOS ESTADÍSTICOS

En tanto no estén disponibles las nuevas herramientas que puedan resultar verdaderamente aptas para el uso estadístico, hay que apuntar una vez más que los datos que se hacen constar en este apartado adolecen de cierta incertidumbre. Hecha esa prevención, las cifras correspondientes al ejercicio anual de 2023 son las siguientes:

2.3.1.1 Actuaciones de la Fiscalía

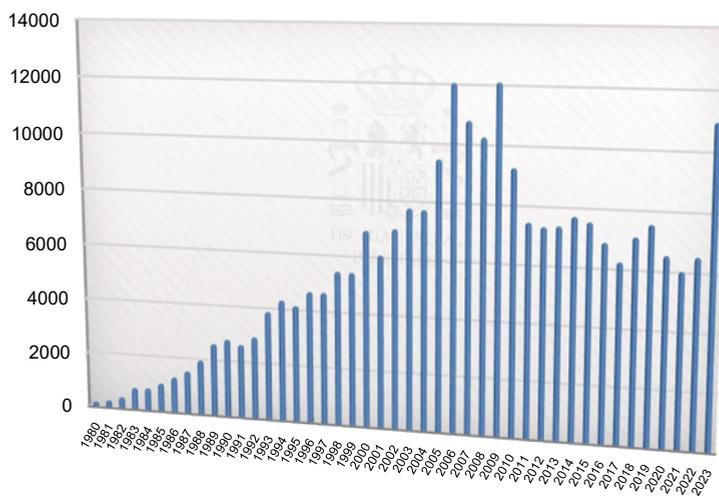
2.3.1.1.1 Evolución de asuntos registrados desde 1980 a 2023, ambos inclusive:

1980	170
1981	257
1982	411
1983	793
1984	817
1985	1.030
1986	1.287
1987	1.548
1988	1.982
1989	2.616
1990	2.806
1991	2.645
1992	2.958
1993	3.902
1994	4.339
1995	4.169
1996	4.696
1997	4.694
1998	5.472
1999	5.453
2000	6.944
2001	6.106
2002	7.051
2003	7.777
2004	7.748
2005	9.492

2006	12.064
2007	10.818
2008	10.277
2009	12.114
2010	9.284
2011	7.475
2012	7.348
2013	7.393
2014	7.736
2015	7.573
2016	6.913
2017	6.284
2018	7.140
2019	7.580
2020	6.566
2021	6.063
2022	6.657
2023	10.979
Total de asuntos registrados.	247.316

Gráfico:

ASUNTOS REGISTRADOS



Comparación 2022-2023

Total de asuntos despachados al 31 de diciembre de 2022:

6.657 Total.

6.093 providencias de inadmisión.

564 resto (recursos de amparo + c. de inconstitucionalidad + otros).

Total de asuntos despachados al 31 de diciembre 2023:

10.980 Total.

10.549 providencias de inadmisión.

431 resto (recursos de amparo + c. de inconstitucionalidad + otros).

Diferencia: Total: 4.323 (+ 65,23 %).

Providencias de inadmisión: 4.456 (+ 73,13 %).

Resto: -133 (- 23,58 %).

2.3.1.1.2 Detalle de los asuntos despachados según su naturaleza y trámite (*)

(*) En cada apartado se incluye entre corchetes la cifra correspondiente al ejercicio anterior (2022), y el índice porcentual de variación.

1. Cuestiones de Inconstitucionalidad.	71	[80]	11,25 %
1.1 Trámite de alegaciones (art. 37.3 LOTC) .	6	[21]	71.4 %
Civil	2	[1]	
Penal			
Contencioso-Administrativo	4	[20]	
1.2 Admisión (art. 37.1 LOTC) y otros.	18	[14]	+ 28,6 %
Civil	4	[4]	
Contencioso-Administrativo	13	[8]	
Social	1	[2]	
1.3 Informe art. 88 LOTC (Civil)	1	[-]	
1.4 Antecedentes (Instrucción FGE 2/2012) . .	46	[45]	+ 2,2 %
1.5 Total, sin incluir antecedentes.	25	[35]	31,4 %

2. Recursos de amparo	10.909	[6.577]	+ 65,86 %
2.0. Interposición de demanda		[-]	
2.1. Trámite de alegaciones (art. 52 LOTC) . .	121	[137]	11,7 %
Civil	44	[39]	
Penal	27	[46]	
Contencioso-Administrativo	34	[23]	

	Social	2	[10]	
	Militar		[2]	
	Parlamentario	11	[17]	
	Electoral	3	[-]	
2.2.	Pieza de suspensión (art. 56 LOTC)	59	[80]	26,25 %
	Civil	37	[25]	
	Penal	17	[21]	
	Contencioso-Administrativo	4	[22]	
	Social		[3]	
	Militar		[1]	
	Parlamentario	1	[8]	
2.3.	Dictámenes sobre desistimiento	4	[2]	+ 100 %
	Civil	3	[2]	
	Penal	1	[-]	
	Contencioso-Administrativo		[-]	
	Social		[-]	
2.4.	Planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad interna (art. 55.2 LOTC)		[-]	
2.5.	Otros (Acumulación – ampliación – ejecución)	46	[33]	+ 39,4 %
	Civil	12	[7]	
	Penal	26	[12]	
	Contencioso-Administrativo	2	[10]	
	Social	1	[1]	
	Militar		[2]	
	Parlamentario	5	[1]	
2.6.	Notif. de providencias de inadmisión ...	10.549	[6.093]	+73,13 %
	Civil	1.666	[1.251]	
	Penal	5.332	[3.183]	
	Contencioso-Administrativo	3.086	[1.365]	
	Social	410	[318]	
	Militar	36	[16]	
	Parlamentario	8	[5]	
	Electoral	11	[-]	
2.7.	Recursos de súplica interpuestos	11	[14]	21,4 %
	Civil	1	[5]	
	Penal	7	[7]	
	Contencioso-Administrativo	1	[1]	
	Social	2	[-]	
	Parlamentario		[1]	

2.8. Informes de insostenibilidad (asistencia jurídica gratuita)	119	[163]	27 %
Civil	16	[27]	
Penal	71	[100]	
Contencioso-Administrativo	25	[28]	
Social	7	[8]	
2.9. Respuestas a escritos de parte	105	[55]	+ 91 %
Total, excluida la notificación de providencias de inadmisión	465	[484]	4 %
Total, excluida la notificación de providencias de inadmisión y las respuestas a escritos de parte	360	[429]	16,1%
<hr/>			
3. Recursos de inconstitucionalidad		[-]	

2.3.1.1.3 Totales por clase de procedimiento (todas las intervenciones, incluidas las no jurisdiccionales y las notificaciones de inadmisión de recurso de amparo)

1. Cuestiones de inconstitucionalidad	71	[80]	11,25 %
2. Recursos de amparo	10.909	[6.577]	+ 65,86 %
3. Recursos de inconstitucionalidad		[-]	
Total	10.980	[6.657]	+ 64,94 %

2.3.1.1.4 Totales por clase de procedimiento, con exclusión de las respuestas a escritos de parte y los antecedentes de cuestiones de inconstitucionalidad (intervenciones «jurisdiccionales»)

2.3.1.1.4.1 Sin computar las notificaciones de inadmisión de amparo

1. Cuestiones de inconstitucionalidad	25	[35]	28,57 %
2. Recursos de amparo	360	[429]	16 %
3. Recursos de inconstitucionalidad		[-]	
Total	385	[464]	17 %

2.3.1.1.4.2 Incluidas las notificaciones de inadmisión de amparo

1. Cuestiones de inconstitucionalidad.	25	[35]	28,57 %
2. Recursos de amparo	10.804	[6.522]	+ 65,65 %
3. Recursos de inconstitucionalidad		[-]	
Total	10.829	[6.557]	+ 65,15 %

2.3.1.1.5 Intervenciones no «jurisdiccionales»

1. Antecedentes C. I. (Instr. FGE 2/2012).	46	[45]	+ 2,2 %
2. Respuestas a escritos de parte.	105	[55]	+ 91 %
Total	151	100	+ 51 %

2.3.1.1.6 Detalle de los asuntos despachados, por materias. Comparativa con el ejercicio anterior (*) (**) (***)

(*) La tabla solo incluye las actuaciones «jurisdiccionales» (dictámenes en procesos constitucionales e informes de insostenibilidad) (apartado 3.1.1.4).

(**) Las cifras entre paréntesis excluyen las notificaciones de providencias de inadmisión.

(***) Los porcentajes se refieren al total correspondiente a cada tipo de dictamen en la misma materia, y, en negrita, al total general de intervenciones producidas. Dichos totales constan al final de la tabla. Por ejemplo, los 6 dictámenes en cuestiones de inconstitucionalidad en materia civil representan el 24 % del total de los dictámenes emitidos en cuestiones de inconstitucionalidad en el conjunto de todas las materias (25). Los 113 dictámenes de fondo en recursos de amparo civiles suponen el 31,38 % de los 360 dictámenes de amparo emitidos en total (cuadro 2 del apartado 3.1.1.2). Las 1.779 actuaciones llevadas a cabo en amparos civiles, que incluyen el estudio de 1.666 providencias de inadmisión correspondientes a dicha materia civil, representan el 16,30 % de las actuaciones «jurisdiccionales» en recursos de amparo (10.549 inadmisiones + 360 dictámenes «de fondo» = 10.909). La suma de 6 dictámenes en cuestiones de inconstitucionalidad y 1.779 actuaciones de amparo –incluido el estudio de las providencias de inadmisión–, que arroja un total de 1.785 actuaciones en materia civil, constituye el 16,48 % del total absoluto de intervenciones «jurisdiccionales» realizadas, que asciende a 10.829 (cuadro 3.1.1.4.2.). El total de 119 dictámenes de fondo (amparos + cuestiones de inconstitucionalidad) formulados en materia civil suponen el 31 % del total de dictámenes de emitidos en el conjunto de las materias (25 + 360 = 385) (cuadros 1 y 2 del apartado 3.1.1.2).

Año 2023

Materia	Dictámenes	% Total
1. Civil:		
1.1. Cuestiones de inconstitucionalidad	6	24 %
1.2. Recursos de amparo	1.779 (113)	16,30 % (31,38 %)
1.3. Total	1.785 (119)	16,48 % (31 %)
2. Penal:		
2.1. Cuestiones de inconstitucionalidad		
2.2. Recursos de amparo	5.481 (149)	50,24 % (41,39 %)
2.3. Total	5.481 (149)	50,61 % (38,7 %)
3. Contencioso-administrativo:		
3.1. Cuestiones de inconstitucionalidad	18	72 %
3.2. Recursos de amparo	3.152 (66)	28,9 % (18,34 %)
3.3. Total	3.170 (84)	29,27 % (21,82 %)
4. Social:		
4.1. Cuestiones de inconstitucionalidad	1	4 %
4.2. Recursos de amparo	422 (12)	3,87 % (3,33 %)
4.3. Total	423 (13)	3,9 % (3,37 %)
5. Militar:		
5.1. Cuestiones de inconstitucionalidad		
5.2. Recursos de amparo	36 (-)	0,33 % (-)
5.3. Total	36 (-)	0,33 % (-)
6. Parlamentario:		
6.1. Cuestiones de inconstitucionalidad		
6.2. Recursos de amparo	25 (17)	0,23 % (4,72 %)
6.3. Total	25 (17)	0,23 % (4,42 %)
7. Electoral:		
7.1. Cuestiones de inconstitucionalidad		
7.2. Recursos de amparo	14 (3)	0,13 % (0,84 %)
7.3. Total	14 (3)	0,129 % (0,78 %)
8. Totales:		
8.1. C. de inconstitucionalidad	25	
8.2. Recursos de amparo	10.909 (360)	
8.3. Total intervenciones	10.934 (385)	

Año 2022

Materia	Dictámenes	% Total
1. Civil:		
1.1. Cuestiones de inconstitucionalidad	5	14,29 %
1.2. Recursos de amparo	1.356 (105)	20,93 % (24,47 %)
1.3. Total	1.361 (110)	20,76 % (23,70 %)
2. Penal:		
2.1. Cuestiones de inconstitucionalidad		
2.2. Recursos de amparo	3.324 (186)	50,97 % (43,36 %)
2.3. Total	3.324 (186)	50,7 % (40,08 %)
3. Contencioso-administrativo:		
3.1. Cuestiones de inconstitucionalidad	28	80 %
3.2. Recursos de amparo	1.449 (84)	22,22 % (19,58 %)
3.3. Total	1.477 (112)	22,53 % (24,14 %)
4. Social:		
4.1. Cuestiones de inconstitucionalidad	2	5,71%
4.2. Recursos de amparo	340 (22)	5,21 % (5,18 %)
4.3. Total	342 (24)	5,22 % (5,22 %)
5. Militar:		
5.1. Cuestiones de inconstitucionalidad		
5.2. Recursos de amparo	21 (5)	0,32 % (1,18 %)
5.3. Total	21 (5)	0,32 % (1,09 %)
6. Parlamentario:		
6.1.		
6.2. Recursos de amparo	32 (27)	0,49 % (6,35 %)
6.3. Total	32 (27)	0,49 % (5,88 %)
7. Electoral:		
7.1. Cuestiones de inconstitucionalidad		
7.2. Recursos de amparo		
7.3. Total		
8. Totales:		
8.1. C. de inconstitucionalidad	35	
8.2. Recursos de amparo	6.522 (429)	
8.3. Total intervenciones	6.557 (464)	

2.3.1.1.7 Providencias de inadmisión de recurso de amparo notificadas, por materias

Año 2023

Inadmisiones de amparo		
Civil	1.666	15,8 %
Penal.....	5.332	50,54 %
Contencioso-Administrativo	3.086	29,25 %
Social	410	3,89 %
Militar	36	0,34 %
Parlamentario	8	0,07 %
Electoral	11	0,10 %
Total	10.549	

Año 2022

Inadmisiones de amparo		
Civil	1.251	20,53 %
Penal.....	3.138	51,50 %
Contencioso-Administrativo	1.365	22,40 %
Social	318	5,22 %
Militar	16	0,26 %
Parlamentario.....	5	0,08 %
Total	6.093	

2.3.1.1.8 Incidencia estadística de las providencias de inadmisión del recurso de amparo respecto del total de intervenciones «jurisdiccionales»

Año 2023

Materias	Total	Inadmisiones	Resto	%
Civil	1.785	1.666	119	93,33 %
Penal.....	5.481	5.332	149	97,28 %
Contencioso-Administrativo ..	3.170	3.086	84	97,35 %
Social	423	410	13	96,93 %

Materias	Total	Inadmisiones	Resto	%
Militar	36	36	0	100 %
Parlamentario	25	8	17	32 %
Electoral	14	11	3	78,57 %
Total	10.934	10.549	385	96,47 %

Año 2022

Materias	Total	Inadmisiones	Resto	%
Civil	1.361	1.251	110	91,92 %
Penal	3.324	3.138	186	94,40 %
Contencioso-Administrativo . .	1.477	1.365	112	92,42 %
Social	342	318	24	92,98 %
Militar	21	16	5	76,19 %
Parlamentario	32	5	27	15,62 %
Total	6.557	6.093	464	92,92 %

2.3.1.2 Resoluciones notificadas

^(*) En primer lugar aparece el número de resoluciones notificadas en 2023 y el porcentaje que representan las resoluciones correspondientes a cada materia respecto del total de las notificadas. Entre corchetes aparecen los mismos datos, relativos al ejercicio de 2022.

2.3.1.2.1 Sentencias

Total		153		[128]	
Por orden jurisdiccional.	Civil	40	26,24%	[30]	[23,44 %]
	Penal	24	15,68%	[33]	[25,78 %]
	Contenc.-Admvo.	61	39,86%	[42]	[32,82 %]
	Social	7	4,57%	[8]	[6,25 %]
	Militar	–	–	[–]	[–]
	Parlamentario	18	11,76%	[15]	[11,71 %]
	Electoral	–	1,97%	[–]	[–]
	Sentido del fallo.	Estimatorias	64	41,84%	[92]
Desestimatorias		78	50,99%	[29]	[22,66 %]
Inadmisión		3	1,97%	[5]	[3,91 %]
Estimación parcial		5	3,27%	[2]	[1,56 %]
Pérdida de objeto		3	1,97%	–	–

Total		153		[128]	
Por procedimientos.	Cuestiones de inconstitucionalidad . .	7	4,58%	[12]	[9,38 %]
	– C.-Admvo.	6		[11]	
	– Penal.	–		[–]	
	– Civil	1		[1]	
	– Social	–		[–]	
	Recursos de amparo . .	146	95,42%	[116]	[90,63 %]
	– Civil	1		[29]	
	– Penal.	–		[33]	
	– C.-Admvo.	6		[31]	
	– Social	7		[8]	
	– Militar	–		[–]	
	– Parlamentario	18		[15]	
	– Electoral	3		[–]	
Conformidad con el Fiscal.	Conformes	131	85,62%	[113]	[88,28 %]
	Disconformes	22	14,37%	[15]	[11,72 %]
En cuestiones de inconstitucionalidad.	Civil:				
	– Conforme	1		[1]	
	– Disconforme.	–		–	
	C.-Admvo.				
	– Conforme	5		[8]	
	– Disconforme.	1		[3]	
En recursos de amparo.	Civil:				
	– Conforme	34		[26]	
	– Disconforme.	4		[3]	
	Penal:				
	– Conforme	17		[32]	
	– Disconforme.	6		[1]	
	C.-Admvo.:				
	– Conforme	48		[30]	
	– Disconforme.	9		[1]	
	Social:				
	– Conforme	7		[7]	
	– Disconforme.	–		[1]	
	Militar:				
	– Conforme	–		[–]	
	– Disconforme.	–		[–]	
	Parlamentario:				
	– Conforme	16		[9]	
	– Disconforme.	2		[6]	
	Electoral:				
	– Conforme	3		[–]	
	– Disconforme.	–		[–]	

2.3.1.2.2 Autos

(**) Las cifras de conformidad o disconformidad se refieren a aquellos autos dictados en un trámite en el que había intervenido y formulado una pretensión el Ministerio Fiscal. El resto corresponde a otras resoluciones con forma de auto que no presuponen dicha intervención. En particular, se hace constar, entre paréntesis, el número de autos por los que se aprueba la abstención formulada por uno o varios Magistrados en los procedimientos respectivos.

Total		652	[154]
Conformidad con el Fiscal.	Conformes	86	[80]
	Disconformes	11	[12]
	Total	97	[92]
	Otros (Abstención)	555 (545)	[62]
Por orden jurisdiccional.	Civil	27	[28]
	Penal	40	[55]
	Contencioso-Administrativo	34	[47]
	Social	1	[5]
	Militar	–	[13]
	Parlamentario	4	[6]
	Electoral	1	–
	Por procedimientos.	Cuestiones de inconstitucionalidad	8
– Civil	1	[3]	
– C. Admvo.	7	[8]	
– Social	–	–	
Recursos de amparo	99	[141]	
– Civil	26	[25]	
– Penal	40	[55]	
– C.-Admvo.	27	[39]	
– Social	1	[3]	
– Militar	–	[13]	
– Parlamentario	4	[6]	
– Electoral	1	–	

2.3.2 ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LOS DATOS ESTADÍSTICOS

2.3.2.1 Observaciones generales

En la presente Memoria, la exposición de los datos estadísticos no ofrece novedades relevantes. Como ya se explicó en ediciones precedentes, es inevitable mantener algunos factores de distorsión con el fin de no romper la secuencia histórica en la ordenación y cómputo de los datos, y se mantiene también, precisamente para compensar y aclarar

esas pequeñas incongruencias estadísticas, la presentación de una serie de tablas complementarias, que no reflejan propiamente datos o resultados de la actividad de la Fiscalía, sino agregaciones o comparaciones de esos datos basadas en criterios cualitativos atinentes a la naturaleza de la actividad a la que se refieren. Es el caso, por ejemplo, de las tablas 3.1.1.4.1, 3.1.1.5 y 3.1.1.8, relativas a las intervenciones de la Fiscalía producidas en el estricto marco procesal, es decir, a dictámenes o informes elaborados en virtud de un traslado conferido por el Tribunal Constitucional, cuyo destino precisamente es cumplimentar un trámite procesal. También se ha consolidado la presentación separada, en todos los apartados, de los datos de actividad de la Fiscalía con y sin inclusión de las inadmisiones de recursos de amparo, para paliar el factor distorsionador por razón de su volumen que producen las notificaciones de providencias de inadmisión en la imagen de distribución de la carga de trabajo. Máxime en un año como el que nos ocupa, en el que el denominado *plan de choque* del Tribunal Constitucional ha determinado, como se ha dicho, un incremento exponencial del número de recursos de amparo inadmitidos.

Conviene insistir, no obstante, en que la diferencia cualitativa que entraña para el trabajo del/la fiscal el control de dichas providencias de inadmisión no supone en modo alguno la atribución de una menor entidad a la tarea de examinar una por una cada una de esas resoluciones, comprobar las bases de su fundamentación mediante el examen del procedimiento, y decidir en consecuencia si es pertinente la interposición de recurso de súplica. Esta tarea deviene especialmente exigente cuando el particular interesado o quienes ejercen su defensa o representación se dirigen a esta Fiscalía instando la interposición de dicho recurso de súplica previsto en el artículo 50.3 LOTC. En esos casos, el/la fiscal ha de articular la motivación jurídica que la providencia no contiene con el fin de facilitar al solicitante una explicación razonada de los motivos por los que decide recurrir o no la resolución controvertida.

2.3.2.2 *Análisis cuantitativo de las cifras globales. Comparación con el ejercicio anterior*

2.3.2.2.1 Evolución interanual

El dato reseñable es que la evolución interanual de actividad de esta Fiscalía, expresada en su magnitud aritmética global, presenta una desviación al alza absolutamente espectacular, incrementando en más de un 65 % el volumen de asuntos registrados respecto del ejerci-

cio anterior, con cifras brutas desconocidas desde 2009. Como ya se ha anticipado, esa anomalía estadística trae causa del *plan de choque* aplicado en el Tribunal al trámite de admisión de los recursos de amparo. Las cifras ofrecidas en esta Memoria, que abarcan hasta diciembre de 2023, dejan constancia de ese esfuerzo, evidentemente compartido por la Fiscalía: de 6.093 providencias de inadmisión despachadas en 2022 se pasa a 10.449 en 2023, que sumadas a las aproximadamente 2.000 que se registraron en el primer bimestre de 2024, arrojan un resultado contundente: en el período comprendido entre febrero de 2023 y febrero de 2024 la Fiscalía *duplicó* prácticamente la cifra anual de intervenciones en dicho trámite de admisión.

También es cierto que, ese espectacular incremento estadístico centrado en la lista de espera de acceso al amparo ha podido redundar de manera perceptible en el volumen de actividad registrado en el resto de las tareas (la suma de todo lo que no es trámite de inadmisión), que se cuantifica en un decremento del 23,58 %. Si la hipótesis es acertada, no es improbable que, alcanzado el objetivo de descongestionar la entrada, la *fuerza de trabajo* del Tribunal se vuelque de nuevo en la tramitación de los procedimientos ya admitidos, lo que autoriza a presagiar un futuro incremento sustancial de las intervenciones jurisdiccionales de fondo.

2.3.2.2.2 Datos generales por tipos de procedimientos: (I) cuestiones de inconstitucionalidad

El número global de actuaciones estrictamente *jurisdiccionales* en este tipo de procedimientos desciende en más del 31 % (tabla 3.1.1.2), pero lo más significativo es el reparto de esa cifra atendiendo al tipo de dictamen. Las intervenciones del Fiscal General que tienen por objeto el pronunciamiento de fondo sobre la duda de inconstitucionalidad planteada se redujo de forma radical en un 71,4 % (6 frente a 21 del año anterior); sin embargo, paradójicamente, se registra un significativo aumento, de más del 28 %, del número de traslados conferidos al amparo del artículo 37.1 LOTC; es decir sobre la inadmisibilidad de la cuestión, ya sea por razones procesales o por su carácter *notoriamente infundado*. Esta tendencia al planteamiento de cuestiones mal fundadas o defectuosamente tramitadas, que ya fue detectada en el ejercicio anterior, se ha concentrado particularmente en la jurisdicción contencioso-administrativa y en los órganos unipersonales de la jurisdicción civil.

Además, siguen incrementándose los casos en que el traslado previsto en el artículo 35.1 LOTC se produce mediante la mera remisión en bloque a una pretensión formulada por una de las partes, de la que el órgano judicial, –o el Letrado de la Administración de Justicia– se hace eco a través de una simple diligencia de ordenación, requiriendo del Ministerio Fiscal el dictamen sobre el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. El criterio que esta Fiscalía transmite a la *de origen*, en estos casos, es que interponga el pertinente recurso, e informe en contra del planteamiento de la cuestión si el defecto no es corregido.

2.3.2.2.3 Datos generales por tipos de procedimientos: (II) recursos de amparo

El ya comentado incremento disparado del número de providencias de inadmisión notificadas a la Fiscalía, 10.909, casi un 66 % más que en el año anterior (6.577), refuerza el interés que, a la hora de obtener una imagen más ajustada a la realidad, tiene la anotación separada de las cifras relativas a la inadmisión por providencia (*vid.* tablas 3.1.1.4.1. y 3.1.1.4.2.). Precisamente a través de esa referencia estadística comparada puede percibirse también con mayor nitidez el contraste entre dicho crecimiento y el sensible decremento neto del resto de intervenciones *jurisdiccionales* de la Fiscalía, producidas en recursos de amparo que ya habían sido admitidos a trámite: casi un 12 % menos de dictámenes emitidos con arreglo al artículo 52 LOTC (137 en 2022, 121 en 2023) es una diferencia sustancial, en cuanto esta clase de intervenciones supone, junto con la preparación de alegaciones *de fondo* a las cuestiones de inconstitucionalidad, la carga de trabajo más *intensa*, cualitativamente hablando, de esta Fiscalía.

Al hilo de estos datos, no obstante, cabe destacar otro detalle muy llamativo, y es que el descomunal incremento de notificaciones de inadmisión no ha ido acompañado de un crecimiento proporcional del número de recursos de súplica interpuestos por el Ministerio Fiscal. Bien al contrario, la cifra absoluta de esta clase de recursos se ha reducido en más del 20 %, pasando de 14 a 11 en el ejercicio comentado. En este sentido, hay que tener en cuenta que resulta prácticamente imposible cuestionar por vía de recurso de súplica las inadmisiones por falta de especial trascendencia constitucional, que son la mayoría. No en vano la finalidad de la reforma de la LOTC operada en 2007 era abrir una vía de amplia discrecionalidad cuyos criterios compete fijar

en exclusiva –y así viene reiterándolo en una firme y constante jurisprudencia– al propio Tribunal Constitucional.

A ese obstáculo esencial se añade el que, por razones de obvia economía procesal, la Fiscalía también suele abstenerse de recurrir las providencias de inadmisión en aquellos casos en que, no obstante considerar dudosa su fundamentación o incluso discrepar de ella, el/la fiscal observa que concurre claramente otro motivo de inadmisión. La Fiscalía ejerce su propia legitimación en estos casos conforme a un criterio de estricta legalidad –no de *oportunidad*–, pero con el relevante matiz de que el juicio de legalidad abarca no solo el motivo concreto por el que la providencia inadmitió la demanda, sino el conjunto de requisitos y circunstancias que conforme a la ley condicionan su admisión a trámite.

Las anteriores consideraciones no han de impedir, sin embargo, que esta Fiscalía se atreva a observar que el sistema instaurado en 2007 no acaba de ser debidamente comprendido ni aceptado por un sector no despreciable de la comunidad jurídica, que por una parte considera un retroceso la *pérdida* de una instancia efectiva de tutela de los derechos fundamentales, y por otra parte acusa la aparente paradoja de que, sin embargo, esa tutela *subjetiva* sí es alcanzable (pero con mayor coste y dificultad) a nivel supranacional, particularmente en el ámbito del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y, con creciente intensidad, dentro de su competencia, ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. De hecho, siguen cundiendo las actuaciones de parte inequívocamente basadas en la falta de entendimiento de ese cambio conceptual operado en 2007, de manera que mediante el empleo de instrumentos procesales manifiestamente inidóneos (escritos de aclaración, recursos de súplica, incidentes de nulidad) buscan *forzar* al Tribunal a pronunciarse sobre el fondo de los asuntos o, cuando menos, a justificar motivadamente de manera explícita y detallada por qué no lo hace.

Merecen finalmente un apunte los datos recogidos sobre el número de expedientes de insostenibilidad despachados, que pasaron de 163 en 2022 a 119 en 2023, lo que supone un 27 % menos, y no es improbable que en alguna medida ese descenso obedezca a que, como se explicó en ediciones anteriores de la Memoria, esta Fiscalía venga sosteniendo en los últimos años una posición más exigente a la hora de comprobar, en sus dictámenes emitidos con arreglo a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 1/1996, de Asistencia Jurídica Gratuita, que el informe de insostenibilidad que emite el/la Letrado/a designado/a de oficio obedece a un análisis efectivo de los motivos en los que el interesado se basa para considerar vulnerados sus derechos funda-

mentales, y no a la expresión de un criterio jurídico emanado de la simple lectura de las actuaciones disponibles.

2.3.2.3 *Distribución por materias*

Igual que en los ejercicios anteriores (*vid.* apartado 3.1.1.6), el área de mayor incidencia en la actividad de la Fiscalía es la penal, que en 2023 representó el 50,61 % de la actividad global, solo 9 centésimas por debajo del 50,7 % que se registró el pasado año. Remonta, en cambio, la cifra de intervenciones producidas en el área contencioso-administrativa, que en 2020 había supuesto el 29,13 % del total, en 2021 el 26,35 %, y en 2022 el 22,53 %, pero en 2023 vuelve a subir hasta el 29,27 %. Y se mantiene, en cualquier caso, la tónica de que la proporción de recursos de amparo, y por tanto de inadmisiones, resulta decididamente muy superior, en términos absolutos, en el ámbito penal que en el resto (50,54 % del total de providencias de inadmisión correspondieron a esa materia, frente a un 29,25 % correspondiente al área contencioso-administrativa, 15,8 % en materia civil y 3,89 % en social).

Ahora bien, las cifras más reveladoras son las que calculan el porcentaje relativo de inadmisiones atendiendo al volumen total de recursos (tabla 3.1.1.8.). En este sentido, puede comprobarse (tablas 3.1.1.6.) que en 2023 esta Fiscalía registró un total de 5.481 traslados en relación con recursos de amparo procedentes de la jurisdicción penal, de los que solo 149 obedecieron a trámites de recursos ya admitidos, lo que quiere decir que las inadmisiones notificadas fueron 5.332 (*vid.* tabla 3.1.1.2, apartado 2.6). Esto significa que la cifra teórica de inadmisiones respecto del total de recursos de amparo en materia penal sería de aproximadamente un 97,28 %. No obstante, si se toman las cifras correspondientes al área contencioso-administrativa, se puede comprobar que, sobre un total de 3.170 intervenciones de la Fiscalía, 3.086 se refieren a providencias de inadmisión, y 84 a traslados de fondo, de manera que el dato teórico relativo de inadmisiones de este tipo de recursos ascendió al 97,35 %, es decir que excedió –aunque por un leve 0,07 %– la proporción de inadmisiones registrada en penal. El dato llamativo al que se hacía referencia es que el volumen total de pretensiones de amparo resulta clarísimamente dominado por las demandas formuladas contra resoluciones penales, pero la proporción de casos en que esas demandas se inadmiten resulta ser en realidad muy similar, e incluso levemente inferior, este año, al porcentaje de inadmisiones en el orden contencioso-administrativo, lo que

rompe con rotundidad la imagen tradicional –y, como puede verse, infundada– de una propensión desproporcionadamente *abusiva* al amparo en el ámbito penal.

En todo caso, se cumple una vez más que la suma de asuntos penales y administrativos representa, con mucho –y además en proporción creciente en la comparación interanual–, el objeto de dedicación principal de esta Fiscalía.

El resto de las materias sigue presentando cifras ínfimas en su comparación con las anteriores, excepción hecha del amparo parlamentario, que ha experimentado un incremento no exagerado pero perceptible en el último ejercicio (de 27 intervenciones en 2022 a 32 en 2023). También se mantiene, en este apartado del amparo parlamentario, su tradicional especialidad en cuanto al porcentaje de inadmisiones, que solo alcanzó en 2023 el 32 %, frente a la media global del 96,47 %.

Es muy significativa, por las razones que se dirán, la cifra porcentual de inadmisiones registrada en los recursos de amparo electorales.

2.3.2.4 *Las resoluciones notificadas. El grado de conformidad de las resoluciones del Tribunal con las tesis del Fiscal*

2.3.2.4.1 Las providencias de inadmisión

La proporción extraordinaria de su crecimiento, y la razón de este, vinculada al denominado *plan de choque*, ya ha sido objeto de explicación.

2.3.2.4.2 Los autos y las sentencias

El cómputo aritmético de las resoluciones notificadas por el Tribunal Constitucional ofrece, un dato de interés estadístico: el grado de *conformidad con el fiscal*, en el argot clásico de este cuerpo, aunque ha de apuntarse que constituye un error convertir esa cifra en una especie de *termómetro* del *acierto jurídico* del Ministerio Fiscal. Ciertamente, podría obtenerse un grado de aproximación aún mayor si cabe al sentido del fallo que, en muchos casos, puede esperarse del Tribunal, a partir de la proyección o extensión de la doctrina anterior hacia un problema con aspectos novedosos. Sin embargo, esta Fiscalía opta a veces por una tesis más *aventurada*, buscando, en defensa del interés social, un enfoque diferente. Asume así el margen de probabi-

lidad de que el Tribunal no considere pertinente, oportuna o incluso jurídicamente posible o acertada esa propuesta.

Un buen ejemplo de esta dinámica *proactiva* puede hallarse, dentro del año objeto de análisis, en la tramitación –y resolución– de una serie de recursos de amparo en materia de extradición a los que se hará referencia en el apartado dedicado al examen cualitativo de nuestra actividad.

Existe otro factor complejo, que se refiere a las ocasiones en las que la actuación del/la fiscal en sede judicial ordinaria condiciona, por razones de estricto criterio jurídico una especial prudencia de esta Fiscalía a la hora de revisar a través de la lente constitucional sus posiciones.

Todos esos factores han de valorarse, por tanto, a la hora de sopesar las cifras de *conformidad* de las decisiones del Tribunal con las posiciones de esta Fiscalía, que, no obstante, siguieron alcanzando en el ejercicio examinado valores superiores al 85 % tanto en las sentencias como en los autos.

Una nota final en este apartado ha de dedicarse inevitablemente a un dato que salta por sí mismo a la vista, como es el elevado número de resoluciones recaídas a consecuencia de la abstención de los Magistrados y Magistradas del Tribunal para conocer de determinados asuntos, que ascendió en 2023 nada menos que a 545, del total de 652 autos notificados a la Fiscalía.

2.3.3 EXAMEN CUALITATIVO DE LA ACTIVIDAD DE LA FISCALÍA

Siguiendo el modelo de ediciones anteriores, se expondrá a continuación un resumen ordenado de los asuntos más relevantes despachados en 2023.

2.3.3.1 *Civil*

2.3.3.1.1 Recursos de amparo

a) La principal actividad de esta Fiscalía en materia civil se proyectó, en lo cuantitativo y lo cualitativo, sobre una abundante *serie* de recursos de amparo que tenían por objeto la decisión de autorizar la inoculación de la vacuna del COVID-19 a determinados pacientes que, por razón de discapacidad o por su menor edad, necesitaban apoyo de terceros para poder formular válidamente su consentimiento. En el ejercicio ahora examinado, la Fiscalía intervino en un total de 28

procedimientos de esta clase, emitiendo 27 informes sobre medidas cautelares y 23 de fondo (art. 52 LOTC), que fueron realizados por la totalidad de los miembros de la plantilla (excepto el Fiscal Jefe), asumiéndose por una fiscal la coordinación para asegurar la unidad de criterio en la materia.

El debate de fondo fue finalmente zanjado por el Pleno del Tribunal en las SSTC 38/2023 y 148/2023, que respectivamente desestimaron los recursos de amparo interpuestos contra las resoluciones judiciales que habían autorizado la vacunación de una persona con discapacidad y de una menor de edad. En el primer caso el Tribunal centró el debate en el derecho a la integridad personal (art. 15 CE) y descartó su vulneración, apreciando que la decisión judicial de autorizar la vacunación estaba debidamente anclada en el ámbito de cobertura que ofrece el art. 9.6 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, de autonomía del paciente, y las resoluciones impugnadas contenían una ponderación adecuada del interés de la persona vulnerable y proporcionada a sus necesidades de acuerdo con las circunstancias concurrentes, aludiendo al carácter estrictamente tuitivo de la norma citada (FJ 6).

En el segundo grupo de supuestos, relativo a la administración de la vacuna contra la COVID-19 a menores, la Fiscalía había dudado sobre la afectación misma del derecho a la integridad física (art. 15 CE), porque en esos procedimientos de jurisdicción voluntaria se resolvía sobre la atribución a uno u otro progenitor de la facultad de decidir sobre la vacunación –no sobre la prestación misma del consentimiento para la administración de la vacuna– que habría de determinar, en un momento posterior, la aplicación de art. 9.3.3 de la Ley 41/2002, incluyendo en su caso la valoración del parecer del propio menor. La STC 148/2023, de 6 de noviembre se centró, sin embargo, en el derecho del menor a la integridad física y moral (art. 15 CE), con expresa invocación del interés superior del menor entendido como obligación de todos los poderes públicos, incluida la autoridad judicial, y descartando que el menor dispusiera de los elementos de juicio precisos para poder llevar a cabo «un análisis suficientemente profundo» en orden a formar un criterio «que respondiera adecuadamente a su interés superior», dada la «excepcional complejidad técnica» de la cuestión a dirimir. Partiendo de esa base, el Tribunal comprueba que las resoluciones judiciales impugnadas tutelaron adecuadamente dicho interés superior, en la doble vertiente de protección de la salud física individual, con argumentos avalados por informes dictámenes y recomendaciones emitidos por los principales organismos públicos que tenían encomendada la vigilancia de la salud, de los que cabe

razonablemente presumir el más alto grado de objetividad y fiabilidad, y la protección de la salud mental mediante la preservación de sus relaciones interpersonales en el entorno social, familiar y escolar.

Reiterada su doctrina en una larga serie de sentencias posteriores –15, al cierre de esta Memoria–, el Tribunal ya está acordando la inadmisión a trámite, con arreglo al art. 50.1.a) LOTC, de esta clase de recursos, por manifiesta inexistencia de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo.

b) Igual que en ejercicios anteriores, siguen representando una constante en la actividad de esta Fiscalía los recursos de amparo que alegan la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) como consecuencia de omisiones o prácticas defectuosas en la realización de los actos de notificación y comunicación dentro del proceso civil.

c) Otro apartado que, también referido al artículo 24.1 CE, cabría ya calificar de *clásico*, es el que se refiere a los recursos interpuestos contra resoluciones judiciales que rechazan las pretensiones de revisión y anulación de las cláusulas abusivas incorporadas en los contratos bancarios de préstamo hipotecario. Dentro de esta misma categoría constituyen una derivada los recursos contra las resoluciones judiciales que acuerdan la exención de la condena en costas de la entidad financiera que se allana, o alega que existían serias dudas de Derecho. En la STC 91/2023, de 11 de septiembre, el Tribunal declara la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, observando que las resoluciones que deniegan la imposición de costas suponen un efecto disuasorio para el afectado.

d) En el ámbito específico de las relaciones familiares siguen siendo habituales las demandas de amparo que traen causa de los conflictos matrimoniales o de pareja en relación con la custodia o la manutención de los hijos comunes. Especial interés revistió el RA 1305/2023, originado en un procedimiento judicial en el que los progenitores debatían sobre la facultad de tomar las decisiones sobre la formación religiosa de su hijo menor.

En este apartado destacan, no obstante, sin perjuicio de lo que se dirá al examinar las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas sobre el mismo tema, las controversias relativas al ejercicio del derecho de visitas respecto de progenitor incurso en procedimiento por delito de violencia de género. En 2023 se despacharon dos de estos recursos, de notable complejidad (RRAA 7684/2021 y 3901/2021), aún pendientes de resolución; así como otro en el que se cuestionaba el derecho de visitas de un progenitor que se encontraba cumpliendo pena privativa de libertad por un delito de esa naturaleza.

e) Un asunto singular fue el planteado en el RA 1436/2022, en el que el demandante invocaba sus derechos a la libertad de creación literaria y al honor, en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, a raíz de la publicación, en un medio digital, y su posterior reproducción en una página web, de un relato en el que la demandante, que había ocupado un cargo público, se consideraba peyorativamente aludida. Esta Fiscalía propuso la desestimación del amparo, analizando el conflicto entre los derechos citados, pero observando que la posibilidad de identificación de un personaje incluido en una obra de ficción con una persona real es una cuestión que debe apreciarse por el órgano judicial mediante la valoración de los elementos concurrentes en cada supuesto. El recurso está pendiente de resolución por el Tribunal.

f) En otro orden de cosas, cabe destacar el despacho del RA 921/2022, en el que la mercantil recurrente impugnaba las resoluciones judiciales dictadas por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en un procedimiento de anulación de laudo arbitral, por vulneración del derecho a la tutela judicial del art. 24.1 CE. La Fiscalía apoyó la pretensión de amparo siguiendo una línea ya marcada por el Tribunal Constitucional respecto de actuaciones semejantes del mismo órgano judicial.

2.3.3.1.2 Cuestiones de inconstitucionalidad

En el año 2023 se registraron, como puede comprobarse en las tablas estadísticas, un total de siete intervenciones del Ministerio Fiscal en cuestiones de inconstitucionalidad en materia civil. Aparte de dos (núm. 4408/2023 y 4242/2023) sobre modificaciones de la Ley Concursal, que fueron inadmitidas, de acuerdo con el informe del Fiscal General del Estado, por AATC 523/2023 y 536/2023, y de la C. I. 1700/2023, referida a los derechos de la cónyuge viuda en relación con el art. 834 CC en supuestos de violencia de género, que también fue inadmitida por ATC 301/2023, de 6 de junio; y la CI 1938/2021, sobre regulación del procedimiento de ejecución de títulos no judiciales, resuelta por STC 66/2023, de 6 de junio, que declaró su extinción por desaparición sobrevenida del objeto, cabe destacar la C. I. 899/2023, relativa al ya mentado régimen de guarda y custodia compartida respecto del hijo común en caso de pendencia de un proceso penal por delito contra la integridad física de la madre por un maltrato que se imputa al padre (art. 92.7 del CC). Esta cuestión fue planteada por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, y esta Fiscalía, en su propuesta de dictamen elevada al Fiscal General del

Estado, se apoyó en otro informe previamente formulado en la CI 4701/20 (inadmitida por STC 98/2022 sin entrar en el fondo) para instar su desestimación por considerar que la norma atiende de manera idónea y proporcionada a la finalidad de protección del interés del menor, quedando abierta en todo caso la posibilidad de acordar un régimen de visitas comunicaciones y estancias. También se informó en igual sentido la CI núm. 5636/2021, planteada por un precepto semejante del Derecho Foral aragonés. Ambas están pendientes de resolución. Por otra parte, mediante AATC 38, 67 y 186/2023, el Tribunal ha inadmitido otras tantas cuestiones sobre la misma materia informadas en años anteriores (CCII 5521, 5056 y 2183/22), por defectos en el juicio de relevancia.

2.3.3.2 *Penal*

A) Forzosamente encabeza este apartado la mención de los doce recursos de amparo interpuestos contra la sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla de 19 de noviembre de 2019 y de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 13 de septiembre de 2022 en el asunto popularmente conocido como de *los ERE de Andalucía*. Si bien coincidían en algunos de sus motivos y, también parcialmente, en los derechos fundamentales que invocaban, estos recursos se caracterizaban por su absoluta diversidad argumental, por la variedad de sus planteamientos y enfoques y, en fin, por el sesgo particular de muchas de las alegaciones, lógicamente vinculadas a la diferente posición y actuación de los recurrentes, a la naturaleza de los hechos por los que respectivamente habían sido acusados y al diferente tiempo en que intervinieron en ellos. Dada, por tanto, su especial complejidad, mediante sucesivas reuniones la Junta de Fiscalía fijó criterio en todos aquellos aspectos coincidentes en los que era posible y necesario hacerlo, lo que condujo a rechazar la práctica totalidad de las pretensiones de amparo. En concreto, esta Fiscalía discrepó de la gran mayoría de los motivos que, vía artículo 24.1 o 2 CE, impugnaban la valoración de la prueba o la motivación fáctica y jurídica de las condenas pronunciadas. También objetó la invocación del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley en relación con el nombramiento de un juez de refuerzo en la instrucción del procedimiento y la supuesta lesión del derecho al honor y a la presunción de inocencia extraprocesal que adujeron algunos demandantes por el hecho de que la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo difundiera anticipadamente el contenido del fallo de la sentencia.

Las cuestiones objeto de mayor debate y deliberación fueron las atinentes a la imputación del delito de malversación de caudales públicos a algunos de los acusados (que había dado lugar a un voto particular en el Tribunal Supremo), y a la calificación como delito de prevaricación del artículo 404 CP de los actos relacionados con la elaboración, tramitación y aprobación de los proyectos de ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma. Este último fue, precisamente el único punto en el que esta Fiscalía apoyó el otorgamiento del amparo, desde el punto de vista de la tutela del derecho a la legalidad penal (artículo 25.1 CE): sin perjuicio de cuestionar en algunos aspectos la mayor o menor razonabilidad de los argumentos sobre los que se sustentaba la *subsunción típica* de los hechos, entendió que la asimilación a un *asunto administrativo* de lo que el Tribunal Supremo denominaba *procedimiento pre-legislativo* comportaba una consecuencia constitucionalmente inasumible, como es la de que la Jurisdicción Penal pueda ejercer un control judicial previo del contenido de las iniciativas legislativas, que tanto la Jurisdicción Contencioso-administrativa como el propio Tribunal Constitucional vienen descartando para sí, excluyéndolo de sus respectivos ámbitos de jurisdicción, por considerar que ese control resulta incompatible con la autonomía parlamentaria y el principio de separación de poderes. A ello se añade la paradoja conceptual que comporta la pretensión de fiscalizar la *legalidad* de un proyecto de ley, o el hecho de considerar *resolución* un acto –un proyecto de ley– cuyo contenido carece de todo valor y efecto jurídico propio hasta que no sea aprobado por el Parlamento, que además puede rechazarlo o modificarlo, y que una vez aprobado no puede ser objeto de más control jurisdiccional que el que corresponde a los procesos de control abstracto de constitucionalidad.

Esta Fiscalía matizó, no obstante, que ese criterio solo alcanza a los actos de elaboración y aprobación de los presupuestos anuales, con exclusión por tanto de las modificaciones presupuestarias que las propias leyes de presupuestos contemplan y permiten acordar y ejecutar a distintos órganos de la Administración. En el plano práctico, la estimación de la tesis del MF se traduciría en la revisión, en términos de proporcionalidad, de la pena impuesta por delito continuado de prevaricación, siempre y cuando no hubiera sido la mínima legalmente prevista. Como es público y notorio, no hay todavía sentencia del Tribunal Constitucional.

B) La labor de esta Fiscalía relativa a la tutela de los derechos fundamentales en el ámbito de la jurisdicción penal se concretó, no obstante, en otras muchas intervenciones:

a) Comenzando por los derechos sustantivos, el derecho a la libertad (art. 17 CE) fue el objeto principal del RA 8405/2022, junto con la posible infracción del artículo 24.1 y 2 CE. La demandante fue condenada por un delito contra la seguridad del tráfico tras haber sido trasladada por la Policía Nacional a dependencias de la Policía Local para realizar la prueba de alcoholemia, sin que dicho traslado se materializase con las formalidades y garantías propias de una detención. Esta Fiscalía constató en efecto la infracción del artículo 17.1 CE, por carecer esa privación de libertad de cobertura legal, aunque entendió que no implicaba necesariamente, como pretendía la parte actora, que las pruebas de cargo se hubieran obtenido con violación de las garantías constitucionales, produciéndose a su vez la lesión del derecho a la presunción de inocencia. Sin embargo, el Tribunal (STC 40/2024, de 11 de marzo) ha dado la razón a la recurrente, aunque un voto particular –en la línea de pensamiento de esta Fiscalía– advirtió de que esa conclusión no se ajusta a la jurisprudencia habitual sobre la *conexión de antijuridicidad*.

En relación con el derecho a la libertad también cabe reseñar los RRAA 6164/2020 y 6529/21 (este ya resuelto por STC 30/2023), que, con distintas variables, versaban sobre el derecho a acceder con la debida antelación a los elementos de las actuaciones que sean esenciales para impugnar la legalidad de la detención o privación de libertad [art. 118.1.a) LECrim.]. En el segundo se cuestionaba además el debido cumplimiento del derecho del recurrente a ser asistido por el preceptivo intérprete en la comparecencia de prisión.

También se denunció la infracción del art. 17 CE en el RA 6751/2022, frente a la exclusión del cómputo del periodo máximo inicial de prisión provisional del tiempo de privación de libertad sufrido en condición de detenido. La Fiscalía apoyó el recurso que impugnaba esa interpretación.

La privación provisional de libertad fue asimismo objeto de debate en el contexto de los procedimientos extradicionales. El RA 718/2023, similar a otro que ya resuelto por STC 143/2022, sostenía –con razón– que el cómputo de la prisión provisional en España tras la extradición ha de descontar la privación de libertad sufrida como consecuencia de la ejecución de la propia solicitud de extradición en el Estado requerido. La misma doctrina resulta aún más claramente aplicable en el caso de las órdenes europeas de detención y

entrega (RA 5402/2022, estimado con apoyo del MF en STC 136/2023, de 23 de octubre), por disposición expresa del art. 45 de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, *de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea*.

b) Aún en la esfera de los derechos fundamentales sustantivos, la invocación del artículo 25 CE (derecho a la legalidad penal) en el RA 8005/2021 fue rechazada por esta Fiscalía, en el caso de la secretaria accidental de un Ayuntamiento condenada por excluir deliberadamente del sorteo para la formación de las mesas electorales a las personas con nombres y apellidos extranjeros, pero de nacionalidad española.

C) Por lo que se refiere a la tutela de los derechos y garantías de índole eminentemente procesal, destacan las siguientes actuaciones:

a) En primer lugar hay que reseñar –como el pasado año– la progresiva apertura de la formulación, tanto en la doctrina del TEDH como en la doctrina del propio Tribunal Constitucional, del *derecho a una investigación eficaz*, originariamente vinculada a la tutela de la integridad física y la prohibición de torturas y tratos inhumanos o degradantes (art. 3 CEDH), pero posteriormente extendida a otras situaciones mediante un juicio de proporcionalidad «teniendo en cuenta en particular la naturaleza de la vulneración del Convenio de que se trate» (así, STEDH de 9 de marzo de 2021, *López Martínez c. España*).

Al planteamiento más *clásico* respondió el RA 7311/2021, relativo al sobreseimiento provisional de la denuncia formulada por un preso preventivo contra los funcionarios de prisiones por vejaciones y trato humillante. La STC 35/2024, de 11 de marzo, estimó la demanda tras ser apoyada por el Fiscal, que también se adhirió a la formulada en el RA 6446/2021, relativo la defunción por ahorcamiento de un detenido en el calabozo de unas dependencias policiales. Por STC 1/2024, de 15 de enero (RA 6092/2021) el Tribunal ha otorgado también el amparo en otro asunto muy similar a este último.

Una aplicación más *abierto* de dicha exigencia de *investigación eficaz* fue apoyada por esta Fiscalía en el RA 2963/2022, promovido por la madre de un joven afectado por cierto grado de discapacidad, que había sido visto por última vez en compañía de desconocidos, hallándose después su cadáver flotando en el mar, en circunstancias que no permitían descartar, sin la práctica de las imprescindibles diligencias, la naturaleza delictiva del hecho.

En todo caso, el asunto de mayor trascendencia planteado en este terreno durante 2023 fue el relativo a los acontecimientos producidos

en la playa del Tarajal (Ceuta) en febrero de 2014 (RA 5165/2022, aun sin sentencia). Como es público y notorio, se refiere al sobreseimiento libre de la investigación judicial incoada por los fallecimientos y lesiones producidos tras el intento de entrada ilegal en territorio español llevado a cabo por un numeroso grupo de personas extranjeras, que pretendían pasar a nado desde territorio marroquí, cuya acción fue repelida por la Guardia Civil mediante el uso de material antidisturbios. La Fiscalía interesó el otorgamiento parcial del amparo con arreglo a la expuesta doctrina de la *investigación eficaz*, aunque sin apreciar la lesión directa del derecho a la vida (art. 15 CE) alegada por los recurrentes, ni adherirse tampoco a su pretensión de *innovación doctrinal* consistente en que la estimación del recurso conduzca directamente a la apertura de la fase intermedia del proceso y a la posterior celebración del juicio oral.

b) Precisamente en la fase procesal del juicio oral, el RA 5398/2021 planteaba la posible vulneración de los derechos de defensa y asistencia letrada, en un juicio por delito leve, en el que, no siendo preceptiva dicha asistencia, no se le permitió a la demandante de amparo formular preguntas, practicar prueba ni alegar sobre la practicada, reconociéndosele únicamente el derecho a la última palabra. Igualmente se refería a las garantías del juicio el RA 5726/2021, relativo en concreto a la posible existencia, junto al derecho del testigo-pariente a la dispensa de la obligación de declarar, de un derecho «recíproco» *distinto* del sujeto pasivo del procedimiento penal que pueda insertarse más específicamente en el derecho fundamental a un proceso con todas las garantías (artículo 24.2 CE). Se trataba, no obstante, de un supuesto anterior a la reforma del artículo 416 LECrim operada por L. O. 8/2021, de 4 de junio, *de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia*.

c) El proceso de formación de la sentencia en el juicio de jurado fue objeto del RA 6542/2022, en el que se planteaba una cuestión novedosa de especial dificultad, básicamente derivada de la anulación de una sentencia absolutoria como consecuencia de no haber tenido conocimiento las partes acusadoras del acta de un primer veredicto que había sido devuelto al jurado (no incorporada a los autos tras su devolución), ni haberse celebrado la audiencia en la que habrían podido objetar dicha devolución. Esta Fiscalía apoyó la demanda de amparo desde la perspectiva de interdicción del *bis in idem procesal*, señalando que las irregularidades procesales producidas no habían dado lugar a la indefensión efectiva de los recurrentes, en su caso debida a su propia inacción procesal.

d) Continuó por otra parte la serie ya examinada el año pasado (RRAA 2968/2022, 3898/2022 y 4549/2022,) de pretensiones de amparo frente a la revocación de la suspensión condicional de la pena por impago de la responsabilidad civil. En el ejercicio de 2023 cabe citar los RRAA 3554/22 –resuelto por sentencia de 11 de marzo de 2024–, 7685/22 STC 184/2023–, 4549/2022 y 27/2023, todos apoyados por la Fiscalía. El repaso de este grupo de asuntos obliga a expresar cierta preocupación por la evidente falta de calado de la lectura constitucional de la normativa penal aplicable casi diez años después de la reforma legal de la que procede y en un ámbito de constante incidencia en la actividad cotidiana de la jurisdicción penal.

e) Para cerrar el apartado de las garantías procesales resulta obligada la referencia a los procedimientos de extradición pasiva, y más concretamente a la exigencia constitucional de que la solicitud de extradición haya sido emitida por una autoridad judicial o, cuando menos, sometida a su control o revisión, doctrina que obedecía básicamente a una asimilación del régimen de garantías de la Orden europea de detención y entrega (*vid.* SSTC 147/2020 y 147/2021). El RA 4735/23 versó sobre este problema, ya antes planteado en los RRAA 378/21, 6168/2021, 6860/21, y 7757/21, en los que esta Fiscalía mantuvo en principio el criterio favorable al otorgamiento de amparo de acuerdo con dicha doctrina, pero reiterando, en la línea acordada en sendas Juntas de Fiscalía de 2 y 23 de marzo de 2022, una consideración adicional sobre la conveniencia de aclaración o matización sobre su compatibilidad con el cumplimiento de los Tratados internacionales suscritos por España que no incorporan dicha garantía de *judicialidad*, lo que en la práctica estaba empezando a generar un serio problema en el ámbito de la cooperación judicial internacional. Finalmente, el Tribunal ha resuelto la cuestión [STC (Pleno) 17/2024 de 31 de enero, RA 5249/2021] de forma esencialmente satisfactoria, revisando su doctrina en el sentido de fijar los específicos requisitos de constitucionalidad de las solicitudes de extradición regidas por convenios o tratados con países ajenos a la aplicación de la OEDE.

D) Mención aparte merece el RA 5439/2023, interpuesto por dos de los procesados por el Tribunal Supremo en la causa del denominado *procès* de Cataluña, cuya trascendencia pública y mediática no vino dada por el fondo de la pretensión deducida, sino porque la Sección de Vacaciones del Tribunal Constitucional, con ocasión del examen de la petición de suspensión cautelar urgente de las decisiones judiciales impugnadas que instaban los propios demandantes, resolvió inadmitir a trámite el recurso de amparo por manifiesta inexistencia de lesión

constitucional. Esta Fiscalía interpuso recurso de súplica contra el auto de inadmisión por entender que la Sección de Vacaciones del Tribunal había excedido su ámbito de competencia al pronunciarse sobre una cuestión –la inadmisión a trámite del recurso– que no era *urgente* a los efectos de activar su intervención, puesto que solo en el caso de que, tras un primer examen de la demanda, hubiera percibido la necesidad de pronunciarse favorablemente sobre la pretensión cautelar, resultaría justificada la *admisión* a tales efectos –desde luego, no la *inadmisión*– del recurso de amparo. La Fiscalía se preocupó también de distinguir este supuesto de otros precedentes en los que la Sección de Vacaciones había resuelto la inadmisión de un recurso de amparo por inexistencia manifiesta de vulneración constitucional, porque en esos casos sí concurría un factor específico de urgencia al depender de la pendencia del procedimiento constitucional la ejecución de una decisión firme de otro órgano cuya paralización perjudicaba directamente los derechos de un tercero. El recurso no ha sido resuelto aún.

E) Por último, dada su singular trascendencia para la actividad investigadora del Ministerio Fiscal, en el marco de las diligencias de investigación previstas en el artículo 5 EOMF, hay que indicar que la STC 59/2023, de 23 de mayo vino a resolver, desestimándolo, un recurso de amparo (núm. 5487/2020) que esta Fiscalía había informado el 14 de febrero de 2022. La sentencia observa que *«[h]asta la fecha este tribunal no había tenido ocasión de analizar el alcance constitucional de las diligencias que, practicadas por el fiscal al amparo de los arts. 773.2 LECrim y 5 del Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal, terminen desembocando en la apertura de un proceso penal; tampoco acerca de las garantías inherentes a aquellas diligencias, a las que solo indirectamente se refirió la STC 136/2006, de 8 de mayo, FJ 5.»*, y realiza, en efecto, ciertas puntualizaciones sobre el encaje constitucional de esas diligencias, aunque probablemente atendiendo a la fecha de los hechos, omite toda mención de la Circular 2/2022, de 20 de diciembre, que como es sabido se ocupa *in extenso* de esta materia.

2.3.3.3 Contencioso-Administrativo

2.3.3.3.1 Recursos de amparo

Aparte de ciertos recursos cuyo interés se reduce a su trasfondo político, como el RA 3971/2021, relativo a la pretensión de quien quería ser restituido como candidato en la lista de ERC-S al Congreso de

Diputados, de la que fue excluido a consecuencia de las medidas adoptadas en la ya citada causa especial del *procès*, o el RA 6056/2021, que a raíz de la condena impuesta por la Sala de lo Civil y Penal del TSJ de Cataluña al expresidente de la Generalitat planteaba el problema de aplicación de la causa de inelegibilidad sobrevenida del artículo 6.2.b) LOREG, en un terreno más cotidiano cabe reseñar en este apartado, por ejemplo, que en el ejercicio analizado se han seguido registrando secuelas (por ejemplo, RA 6381/2022) de las sucesivas sentencias del Tribunal Constitucional relativas al impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU, o *impuesto de plusvalía*), o la reiteración, también persistente, de las demandas de amparo que traen causa de la aplicación de la sanción de expulsión del territorio nacional contemplada en el artículo 57 LOEX. En este punto, la noticia es que el Tribunal, a través de una serie de sentencias dictadas en los RRAA 6495/2020 (STC 72/2023, de 19 de junio), 4263/2021 (STC 53/2023, de 22 de mayo), 4650/2021 (STC 86/2023, de 17 de julio), 5528/2021 (STC 55/2023, de 22 de mayo), 6347/2021 (STC 56/2023, de 22 de mayo), 2353/2022 (STC 87/2023, de 17 de julio), ha consolidado en términos bastante claros –aunque con alguna zona puntual de incertidumbre en cuanto a la alternativa de multa, que el Tribunal Supremo rechaza– la interpretación conforme a la Constitución de dicha norma.

Por su potencial incidencia práctica hay que subrayar la importancia del RA 4470/2021, originado a partir de una solicitud de cancelación de las inscripciones en el Registro de Delincuentes Sexuales, principalmente a propósito de la infracción del principio de reserva legal, al suponer dicho régimen de cancelación, establecido por Real Decreto (es decir, una norma de rango reglamentario) una limitación o restricción de derechos constitucionales. La Fiscalía solicitó la estimación de este motivo y no consta que el Tribunal Constitucional haya dictado sentencia en el recurso, pero sí es notoria la existencia de un proyecto de Real Decreto de modificación, tramitado en 2023, que no obstante mantiene dicho rango reglamentario.

Por la complejidad del supuesto de hecho y de la cuestión de legalidad ordinaria que subyace a su planteamiento, cabe reseñar el RA 7042/2021, cuyo trasfondo afectaba a la competencia de la jurisdicción española para revisar los actos administrativos relacionados con el régimen de ayudas de Estado declaradas incompatibles con el mercado común por la Comisión Europea, y, sobre todo, los recursos (3934/2022, 3939/2022 y 3968/2022) planteados en relación con el denominado *Complejo turístico Isla de Valdecañas (Cáceres)*, pleito en el que la confluencia de intereses medioambientales, económicos y

políticos ha alcanzado tal grado de inextricable complejidad jurídica, que esta reseña se limitará a dejar constancia de que esta Fiscalía se opuso a las pretensiones de amparo dirigidas contra la sentencia del Tribunal Supremo que, revocando un auto de *imposibilidad material parcial* del TSJ de Extremadura, ordenaba la demolición de todo lo construido con infracción de la normativa medioambiental aplicable.

2.3.3.3.2 Cuestiones de inconstitucionalidad

a) El régimen sancionador en materia de estancia ilegal de los extranjeros en España, fue objeto en el ejercicio al que se refiere esta Memoria de una cuestión de inconstitucionalidad (CI 3866/2023), habiendo propuesto esta Fiscalía al Fiscal General del Estado un informe de inadmisión por hallarse notoriamente infundada.

También como en sede de amparo, el *impuesto de plusvalía* ha seguido generando secuelas en forma de diversas cuestiones de inconstitucionalidad o cuestiones prejudiciales sobre las normas forales fiscales (D. A. 5.^a LOTC), como la núm. 17/2023 o la núm. 2029/2023, que resultarían inadmitidas por AATC 188/2023, de 18 de abril y 486/2023, de 24 de octubre. Sin embargo, otra cuestión prejudicial de esta clase (5349/2023) fue estimada, en línea con lo solicitado por el Fiscal General del Estado a propuesta de esta Fiscalía, por STC 46/2024, de 12 de marzo. Al resolver otra de estas cuestiones (8571/2023), el ATC 330/2023, de 20 de junio entró al examen en profundidad de los defectos de tramitación, reiterando la doctrina sobre la importancia de que el traslado a las partes previsto en el artículo 35.2 LOTC se lleve a cabo exactamente del modo previsto en la ley.

Sin abandonar el ámbito tributario, las CCII 2577 y 2800/2023, planteadas en relación con el artículo 3.1, apartados primero y segundo del Real Decreto-ley 3/2016, de 2 de diciembre, por el que se añade una disposición adicional decimoquinta y se modifica la disposición transitoria decimosexta de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del impuesto sobre sociedades cuestionaban, con apoyo del MF, el rango normativo de dicha modificación. En efecto, por STC 11/2024, de 18 de enero el Tribunal estimó la primera, y por STC 16/2024, de 30 de enero, declaró la desaparición sobrevenida del objeto de la segunda.

También tuvo la Fiscalía ocasión de pronunciarse sobre una serie de cuestiones (entre otras, 1019/2023 y 5206/2023) vinculadas al artículo 17 bis de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de Partidos Políticos, por posible infracción del principio de legalidad del art. 25.1 CE. La norma citada regula el régimen de

infracciones y sanciones que puede imponer el Tribunal de Cuentas a los partidos políticos que incurren en excesos de gastos electorales, y el problema sustancialmente planteado era que en ella se establece una escala de gravedad de las sanciones en función de la cuantía del exceso de gasto, pero junto a ese criterio se fija un importe mínimo de sanción en cada grado, que genera un efecto desproporcionado como consecuencia de lo que, a juicio de esta Fiscalía, constituye un defecto de redacción, probablemente debido a un error material en el procedimiento legislativo. La cuestión 1019/2023 fue inadmitida mediante ATC 526/2023, de 6 de noviembre, sustancialmente por los motivos de índole procesal que había puesto de manifiesto el Fiscal, pero la 5206/2023, que igual que la anterior había sido objeto del traslado previsto en el artículo 37.1 LOTC (inadmisión), fue sin embargo admitida y está pendiente de resolver.

Una cuestión de singular complejidad técnica, por la dificultad de análisis del marco jurídico del que traía causa el conflicto, fue la CI-3263/23, aún sin resolver, relativa a la obligación de reservar el servicio de transporte de viajeros VTC con una antelación mínima de treinta minutos a su prestación, que el Ministerio Fiscal apoyó atendiendo sobre todo a la jurisprudencia del TJUE.

2.3.3.4 *Social*

Un año más es obligado dar cuenta de la constante y severa reducción del número de procedimientos constitucionales que genera la jurisdicción laboral. El forzosamente breve resumen del período examinado se circunscribe por consiguiente a dejar anotadas las siguientes intervenciones:

2.3.3.4.1 Recursos de amparo

El RA 5319/22 traía causa del despido simultáneo de cuatro trabajadoras por causas económicas. El juez de lo social consideró que los despidos eran improcedentes, pero como la demandante de amparo estaba embarazada su despido fue declarado nulo, lo que, al resultar la empresa insolvente y cesar su actividad, hacía materialmente imposible la readmisión consecuencia específica de dicha nulidad— pero también le impedía percibir con cargo al Estado una parte de los salarios de tramitación, al contrario de sus compañeras, que, con arreglo a la normativa aplicable, literalmente alusiva al *despido improcedente*, sí tenían reconocido ese derecho. El MF informó en términos favorables

al otorgamiento del amparo, subrayando la paradoja de que el despido improcedente, que «se convierte» en nulo por el solo hecho de que la trabajadora está embarazada para evitar la discriminación por razón de sexo, pudiera determinar ese otro efecto discriminatorio. Por STC 22/2024, de 12 de febrero, el Tribunal ha estimado la pretensión de amparo, en virtud de un análisis sustancialmente conforme con el de la Fiscalía.

2.3.3.4.2 Cuestiones de inconstitucionalidad

A lo largo de 2023 la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional solo ha examinado dos cuestiones de inconstitucionalidad en materia social (CC. II. 298/22 y 3594/2023), en virtud de un traslado para alegaciones sobre la inadmisión a trámite (art. 37.1 LOTC).

2.3.3.5 *Militar*

La conflictividad constitucional procedente de la Jurisdicción militar deja un vacío casi absoluto, salvo por el registro de una serie de inadmisiones a trámite de recursos de amparo ya reflejada en las correspondientes tablas estadísticas.

2.3.3.6 *Parlamentario*

La Memoria anterior contenía algunas reflexiones generales sobre la naturaleza singular de los recursos de amparo de origen parlamentario (art. 42 LOTC), con especial referencia al riesgo de *ensanchamiento* del ámbito de aplicación del artículo 23.2 CE, de modo que a través de su invocación se pudiera configurar una especie de herramienta de control de la *legalidad reglamentaria* de la actuación de los órganos parlamentarios, principalmente con el objeto de trasladar a la jurisdicción constitucional conflictos de estricto contenido político, buscando en el Tribunal no tanto un árbitro del que se espera una decisión imparcial como la obtención, por medio de una sentencia, de aquello que no se ha podido lograr a través de los votos. En particular, cuando la invocación del *ius in officium* se articula con la paradójica finalidad de impedir determinados debates, decisiones o expresiones de voluntad u opinión, con lo que, en definitiva, el ejercicio de ese pretendido derecho se traduce, *de facto*, en la pretensión de negar su ejercicio a otros parlamentarios.

Un ejemplo de esa contradicción (*contra-amparo* en la *jerga constitucionalista*) puede hallarse en una serie de recursos deducidos a lo largo de las últimas Legislaturas en relación con el empleo por los diputados y senadores electos, al tomar posesión de su escaño, de fórmulas de juramento o promesa de acatamiento de la Constitución que, junto a su manifestación formal («sí juro» o «sí prometo») incorporan otras expresiones añadidas alusivas a sus objetivos políticos o sus planteamientos ideológicos. La proliferación de este fenómeno, ha sido finalmente abordada por la STC 65/2023, de 6 de junio (seguida de las SSTC 125/2023, 133/2023, 135/2023, 139/2023, 140/2023, 141/2023, 142/2023) en sentido se delimitar el alcance del artículo 23 CE en la línea que se ha apuntado, aunque la presencia de votos particulares en dichas resoluciones muestra quizá una insuficiente consolidación de esa doctrina, o una quiebra del consenso en torno a su aplicación.

Otra muestra de aparente disenso sobrevenido en la aplicación de la doctrina constitucional, en este caso a la hora de definir el marco de la autonomía parlamentaria, fue lo ocurrido con el RA 8236/2022, se trataba de un recurso de amparo interpuesto por un grupo parlamentario del Congreso contra los acuerdos de la Mesa que permitieron la tramitación de unas enmiendas a una proposición de ley orgánica de reforma de la LOPJ a través de las que se trataba de modificar, precisamente, la regulación del procedimiento de designación de los Magistrados del Tribunal Constitucional cuya elección corresponde a órgano de gobierno del Poder Judicial y al Gobierno de la Nación. Dichas enmiendas, a juicio de los recurrentes, carecían de relación objetiva alguna con el contenido de la proposición de ley enmendada, y además adolecían de un vicio de inconstitucionalidad por razón de su propio contenido, pero lo relevante no fue la cuestión de fondo, sino que Tribunal adoptó una decisión sin precedentes consistente en suspender con carácter *cautelarísimo* (art. 56.6 LOTC) la tramitación del objeto de las referidas enmiendas en el Senado, puesto que al adoptarse la medida de suspensión el trámite en la Cámara Baja ya había concluido.

La Fiscalía interesó la revocación de dicha medida por entender, en síntesis, insuficientemente justificada la motivación del auto de suspensión respecto de una decisión que implicaba un radical cambio de criterio respecto de la delimitación del objeto y el alcance de la jurisdicción del Tribunal Constitucional en el ámbito de la autonomía parlamentaria, que se materializaba por primera vez en la historia en la interrupción de un procedimiento legislativo; con independencia de que, una vez concluida la tramitación parlamentaria, pueda y deba

enjuiciarse la eventual vulneración del *ius in officium* de los miembros de la Cámara que denuncian irregularidades de forma y fondo y, a través del procedimiento constitucional correspondiente, pueda también enjuiciarse la posible inconstitucionalidad de la norma resultante de ese proceso legislativo. Es imposible resumir en estas páginas con detalle el contenido de dichas alegaciones, que no impidieron sin embargo que cuando se le confirió traslado para informar sobre el fondo del amparo (art. 52 LOTC) esta Fiscalía apoyase su otorgamiento.

Aplicando un criterio de conexión *ratione materiae*, cabe mencionar también el RA 8026/2022, dirigido contra dos acuerdos de la Mesa del Congreso que habían autorizado la tramitación por el procedimiento de urgencia y en lectura única de una reforma de la LOPJ cuyo objeto era restituir al Consejo General del Poder Judicial en el ejercicio efectivo de su competencia para, precisamente, elegir a los magistrados del Tribunal Constitucional, suspendida por una reforma legal anterior, junto con otras competencias del Consejo, como consecuencia de la superación del plazo de duración de su mandato, hasta su renovación conforme a lo previsto en la Constitución. Los recurrentes alegaban, principalmente, que el procedimiento legislativo elegido –la proposición de ley– impedía la aportación de informes de los órganos e instituciones competentes y oír a los interesados y afectados, pese a resultar preceptiva la intervención del CGPJ conforme a su propia Ley Orgánica, aparte de añadir algunas objeciones sobre la constitucionalidad del contenido material de la iniciativa. La Fiscalía interesó la desestimación del amparo, por entender que los informes y audiencias en cuestión no eran exigibles precisamente por razón del procedimiento legislativo elegido por los órganos competentes en un marco de autonomía parlamentaria, de manera ajustada a las normas reglamentarias que regulan esa decisión, sin que tampoco se invocara por los demandantes más allá de las imprecisas referencias al *Derecho comunitario*– norma o resolución jurisdiccional concreta de la que derivase una obligación para dichos órganos parlamentarios respecto de la tramitación de la iniciativa legislativa cuestionada, además de recordar la reiterada doctrina del Tribunal según la cual «como regla general, la inconstitucionalidad de la iniciativa admitida a trámite no incide en el ejercicio de [las] *funciones representativas*» de los parlamentarios.

En este apartado también se encuentran los RRAA 5267/2022 (ya resuelto por STC 24/2023 de 27 de marzo) y 2875/2023, formulados frente a sendas decisiones de la Mesa del *Parlament* de Cataluña que buscaban facilitar el voto delegado –en el primer caso– o telemático –en

el segundo— de un diputado cuyas «circunstancias actuales le incapacitan para poder ejercer de forma presencial» ese derecho, con la particularidad de que esas «circunstancias» no eran otras que las de hallarse en el extranjero para eludir sus eventuales responsabilidades penales relacionadas con su participación en aquellos hechos. Una cuestión similar ya había sido resuelta en la STC 85/2022, de 27 de junio.

Otra materia recurrente en los procedimientos de amparo es la que atañe a la normativa derivada de los denominados *pactos antitransfuguismo*, con especial incidencia en las instituciones locales, pero también en el ámbito parlamentario, especialmente de las Comunidades Autónomas. Un ejemplo fue el RA 5774/2022, promovido contra determinados acuerdos de la Mesa y la Junta de Portavoces del Parlamento de La Rioja que habían atribuido a la recurrente la condición de diputada no adscrita, como consecuencia de su expulsión de la formación política por la que había sido elegida.

Dos supuestos singulares en materia parlamentaria fueron los planteados en los RRAA 5123/2021 y 5361/2021, en los que determinados cargos públicos que habían comparecido ante una comisión de investigación atribuían a sus conclusiones la vulneración del derecho fundamental al honor (art. 18.1 CE) en relación con la dimensión extraprosesal de la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), apoyándose en la STC 133/2018, 13 diciembre. La Fiscalía discrepó del planteamiento de los recurrentes, entendiéndolo que, a diferencia de dicho precedente, las conclusiones impugnadas se limitaban a formular una declaración de responsabilidad política con arreglo a parámetros distintos a aquellos con los que se establecen las responsabilidades jurídicas civiles o penales.

Por último, en este apartado hay que reseñar el despacho del RA 3616/2022, referido al cómputo de un voto telemático erróneo emitido por un diputado que acto seguido denunciaría un fallo informático, idéntico a los ya comentados en la Memoria anterior (RRAA 916, 917 y 1303/2022).

2.3.3.7 Electoral

Al reflejar los resultados estadísticos se ha señalado el significativo incremento de las inadmisiones de los amparos electorales. Este dato es relevante, porque sugiere que el Tribunal, tradicionalmente proclive a admitir a trámite estos recursos por entender que su propia naturaleza les confiere especial trascendencia constitucional —*vid.* el FJ 2, apartado g), de la STC 155/2009, de 25 de junio—, parece haber cambiado

de criterio, si se atiende al hecho de que en 2023 notificó a esta Fiscalía la inadmisión *a limine* de 11 amparos electorales, invocando además en casi todos la falta de especial trascendencia constitucional del recurso. Solo en tres casos nos confirió traslado para formular alegaciones: en los RRAA 2982/2023 y 2973/2023, originados por la similitud de denominación de candidaturas; y en el RA 5529/2023, de mayor complicación y trascendencia, planteado por el Partido Socialista Obrero Español contra la resolución de la Junta Electoral Provincial – confirmada por el Tribunal Superior de Justicia– que, en las elecciones legislativas, había rechazado la pretensión de recontar todos los votos nulos no impugnados en la circunscripción de Madrid. Esta Fiscalía entendió que los demandantes pretendían ejercer un inexistente derecho *incondicionado* a la revisión de todos los votos nulos sin necesidad de alegar un motivo específico que justificase tal pretensión, apoyándose en una lectura de la STC 159/2015 que no cabía compartir. Una correcta delimitación del *contenido esencial* del derecho de acceso al cargo representativo (art. 23 CE), y la aplicación de la doctrina del Tribunal según la cual (i) la Constitución no reconoce *garantías absolutas*, sino que su contenido y su ejercicio pueden verse limitados en caso de colisión con otros derechos o intereses constitucionalmente protegidos, y (ii) solo se puede hacer valer por vía de amparo la lesión efectiva de tales derechos, y no su mera afectación posible o hipotética, abocaba a concluir que a la abstracción que encerraba el *petitum* de la demanda se unía a un patente déficit del exigible juicio de *relevancia* del interés constitucional perseguido, en los términos ponderativos que exige dicha jurisprudencia del Tribunal. Por ello solicitamos la desestimación del recurso, en efecto desestimado por STC 95/2023, de 12 de septiembre.

2.3.3.8 *Excurso: La intervención del Fiscal General del Estado en las cuestiones de inconstitucionalidad. Consecuencias orgánicas y funcionales en el régimen estatutario del Ministerio Fiscal*

El Tribunal Constitucional siempre ha interpretado en sus términos literales la referencia del artículo 37 EOMF a la intervención del Fiscal General del Estado en este tipo de procedimientos. La consecuencia operativa es que la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional se hace cargo de la tarea de preparación de los dictámenes, pero estos son personalmente firmados –y por tanto asumidos– por el propio Fiscal General.

Esta tradicional forma de proceder tiene consecuencias en diversos ámbitos. Uno de ellos es el de la patente insuficiencia de los plazos que la ley contempla para la evacuación de los informes (10 días para los traslados sobre inadmisión a trámite y 15 para las alegaciones de fondo), que se trata de paliar con diversas técnicas de solución, procurando anticipar el estudio y la dación de cuenta de aquellos asuntos que, por su naturaleza lo requieren, de manera que la postura del Fiscal General del Estado pueda ser conocida en sus líneas generales al preparar el dictamen; o, sobre todo, la aplicación de criterios de confianza y delegación, de modo que esta Fiscalía asume la responsabilidad de formar criterio y someter una propuesta ya elaborada al Fiscal General con un margen de tiempo inevitablemente mínimo para su revisión y firma.

Atendiendo al tenor literal del artículo 3 EOMF («[p]ara el cumplimiento de las misiones establecidas en el artículo 1, corresponde al Ministerio Fiscal: (...) 11. Intervenir en los procesos judiciales de amparo así como en las cuestiones de inconstitucionalidad en los casos y forma previstos en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional»), parece inevitable concluir que si, en general, los principios de unidad orgánica y unidad de actuación (art. 2 EOMF) determinan que la representación procesal del Ministerio Fiscal sea indiferente, y desde luego resulta jurídicamente incuestionable que la asuma su máximo representante (art. 22.2 EOMF), lo peculiar es que en este caso el Fiscal General es –art. 37 LOTC– *el único* que puede asumir dicha representación. Es esta circunstancia la que en el ámbito estatutario del Ministerio Fiscal adquiere un considerable relieve, porque altera de forma sustancial y absolutamente singular el modelo de relación entre una Fiscalía y el Fiscal General del Estado. Nótese, por ejemplo, que a diferencia del modelo histórico –y vigente– de la Fiscalía del Tribunal Supremo, cuya jefatura se atribuye *precisamente* al Fiscal General, aunque el/la Teniente Fiscal tenga atribuida *por delegación ex lege* la dirección y coordinación de *la actividad ordinaria* (art. 17 EOMF), la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional tiene su propio fiscal jefe, respecto del que la ley no contempla, en el ámbito de su competencia, ninguna particularidad relativa, por ejemplo, a la aplicación de los artículos 23, 25, 26 y 27 del Estatuto (asignación y avocación de asuntos, órdenes e instrucciones, deber de dación de cuenta, objeciones de legalidad o improcedencia a las instrucciones recibidas). Conforme a lo expuesto, las cuestiones de inconstitucionalidad *no son competencia* de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, sino del Fiscal General del Estado, por lo que a lo sumo cabe entender que este *delega* a favor de esta Fiscalía la elaboración material de una *propuesta* de dictamen, e incluso la formalización de algunos trámites.