

2.3 La actividad funcional de la Fiscalía

2.3.1 DATOS ESTADÍSTICOS

Dado que por las razones ya expuestas no ha sido posible ofrecer en esta memoria unos resultados estadísticos producidos en un entorno exclusivamente digital, se expone a continuación el resultado del esfuerzo manual llevado a cabo por el personal de la oficina y la secretaria particular del fiscal jefe.

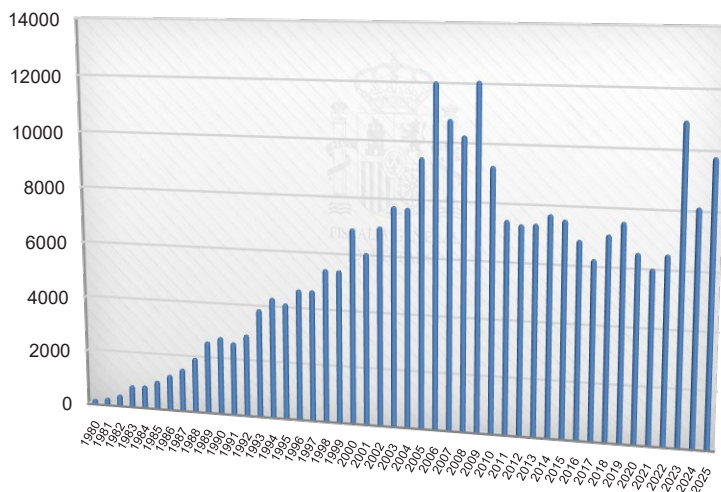
2.3.1.1 Actuaciones de la Fiscalía

2.3.1.1.1 Evolución de actuaciones registradas desde 1980 a 2025

1980	170	1996	4.696	2012	7.348
1981	257	1997	4.694	2013	7.393
1982	411	1998	5.472	2014	7.736
1983	793	1999	5.453	2015	7.573
1984	817	2000	6.944	2016	6.913
1985	1.030	2001	6.106	2017	6.284
1986	1.287	2002	7.051	2018	7.140
1987	1.548	2003	7.777	2019	7.580
1988	1.982	2004	7.748	2020	6.566
1989	2.616	2005	9.492	2021	6.063
1990	2.806	2006	12.064	2022	6.657
1991	2.645	2007	10.818	2023	11.085
1992	2.958	2008	10.277	2024	8.162
1993	3.902	2009	12.114	2025	9.822
1994	4.339	2010	9.284		
1995	4.169	2011	7.475		
Total de asuntos registrados: 265.410					

Gráfico:

ACTUACIONES REGISTRADAS



Comparación 2024-2025

Total de asuntos despachados al 31 de diciembre 2024: 8.162
Total.

- 7.728 providencias de inadmisión.
- 434 resto (recursos de amparo + cuestiones de inconstitucionalidad + otros).

Total de asuntos despachados al 31 de diciembre de 2025: 9.822
Total.

- 9.413 providencias de inadmisión.
- 409 resto (recursos de amparo + cuestiones de inconstitucionalidad + otros).

Diferencia: Total: 1.660 (+ 20,34%).

- Providencias de inadmisión: 1.685 (+ 21,8%).
- Resto: – 25 (-5,76%).

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 (2024), y en la última casilla el índice porcentual de variación.

1. Cuestiones de inconstitucionalidad.	74	[82]	-9,76%%
1.1. Trámite de alegaciones (art. 37.3 LOTC).	26	[10]	+160%
Civil.	2	[-]	
Penal.	3	[1]	
Contencioso-Administrativo.	21	[8]	
Social.	-	[1]	
1.2. Admisión (art. 37.1 LOTC).	14	[16]	-12,5%
Civil.	2	[2]	
Penal.	2	[-]	
Contencioso-Administrativo.	8	[8]	
Social.	2	[6]	
1.3. Traslado recurso de súplica (civil).	1	[-]	+100%
1.4. Recusaciones (penal).	2	[3]	-33,33%
1.5. Antecedentes (Instrucción FGE 2/2012).	31	[53]	-41,51%
1.6. Total, sin incluir antecedentes.	43	[29]	+48,28%

2. Recursos de amparo.	9.748	[8.080]	+ 20,64%
2.0. Interposición de demanda.	1	[1]	
Penal.	1	[1]	
2.1. Trámite de alegaciones (art. 52 LOTC).	118	[111]	+ 6,3%
Civil.	9	[23]	-60,87%
Penal.	15	[37]	-59,45%
Contencioso-Administrativo.	13	[8]	+ 62,5%
Social.	70	[32]	+118,75%
Militar.	1	[1]	=
Parlamentario.	10	[10]	=
Electoral.	-	[-]	-
2.2. Pieza de suspensión (art. 56 LOTC).	12	[26]	-53,85%
Civil.	-	[10]	
Penal.	10	[10]	
Contencioso-Administrativo.	-	[2]	
Social.	-	[1]	
Militar.	1	[1]	
Parlamentario.	1	[2]	
2.3. Dictámenes sobre desistimiento.	-	[8]	-100%

	Civil	—	[2]	
	Penal.	—	[4]	
	Contencioso-Administrativo	—	[2]	
2.4.	Planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad interna (art. 55.2 LOTC) . . .	—	[—]	—
2.5.	Otros (Acumulación – ampliación – ejecución) .	16	[22]	–27,27%
	Civil	1	[5]	
	Penal.	3	[7]	
	Contencioso-Administrativo	8	[5]	
	Social	3	[4]	
	Militar	1	[—]	
	Parlamentario	—	[1]	
2.6.	Notif. de providencias de inadmisión	9.413	[7.728]	+ 21,81%
	Civil	1.653	[1.435]	+15,19%
	Penal.	4.545	[3.549]	+ 28,06%
	Contencioso-Administrativo	2.852	[2.345]	+ 21,62%
	Social	340	[367]	–7,36%
	Militar	6	[15]	–60%
	Parlamentario	17	[13]	+ 30,77%
	Electoral	—	[4]	–100%
2.7.	Recursos de súplica interpuestos	2	[7]	–71,42%
	Civil	—	[2]	
	Penal.	1	[4]	
	Contencioso-Administrativo	1	[1]	
2.8.	Informes de insostenibilidad (asistencia jurídica gratuita)	100	[103]	–2,91%
	Civil	10	[16]	
	Penal.	73	[64]	
	Contencioso-Administrativo	12	[15]	
	Social	5	[8]	
2.9.	Respuestas a escritos de parte	86	[74]	+ 16,22%
Total, excluida la notificación de providencias de inadmisión		335	[352]	–4,83%
Total, excluida la notificación de providencias de inadmisión y las respuestas a escritos de parte		249	[278]	–10,43%

3. Recursos de Inconstitucionalidad	1	[-]	
---	---	-----	--

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

1. Cuestiones de inconstitucionalidad.	74	[82]	-9,76%
2. Recursos de amparo	9.748	[8.080]	+ 20,64%
3. Recursos de inconstitucionalidad	-	[-]	-
Total	9.822	[8.162]	+ 20,34%

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

2.3.1.1.4.1 Sin computar las notificaciones de inadmisión de amparo

1. Cuestiones de inconstitucionalidad.	43	[29]	+ 48,28%
2. Recursos de amparo	249	[278]	-10,43%
3. Recursos de inconstitucionalidad	-	[-]	-
Total	292	[307]	-4,88%

2.3.1.1.4.2 Incluidas las notificaciones de inadmisión de amparo

1. Cuestiones de inconstitucionalidad.	43	[29]	+ 48,28%
2. Recursos de amparo	9.662	[8.006]	+ 20,68%
3. Recursos de inconstitucionalidad	-	[-]	-
Total	9.705	[8.035]	+ 20,78%

2.3.1.1.5 Intervenciones no «jurisdiccionales»:

1. Antecedentes C. I. (Instr. FGE 2/2012). . .	31	[53]	– 41,51 %
2. Respuestas a escritos de parte.	86	[74]	+ 16,22 %
Total	117	[127]	– 7,87 %

2.3.1.2 Resoluciones notificadas

(*) En primer lugar aparece el número de resoluciones notificadas en 2025 y el porcentaje que representan las resoluciones correspondientes a cada materia respecto del total de las resoluciones notificadas (192). Entre corchetes aparecen los mismos datos, relativos al ejercicio de 2024.

2.3.1.2.1 Sentencias

Total		192		[124]	
Por orden jurisdiccional.	Civil	23	11,98 %	[31]	[25 %]
	Penal.	30	15,62 %	[48]	[38,71 %]
	Contenc. Admvo. . .	24	12,5 %	[21]	[16,93 %]
	Social	103	53,65 %	[10]	[8,06 %]
	Militar	1	0,52 %	[1]	[0,8 %]
	Parlamentario	11	5,73 %	[13]	[10,48 %]
	Electoral	–	–	[–]	[–]
Sentido del fallo.	Estimatorias	148	77,08 %	[60]	[48,38 %]
	Desestimatorias . . .	29	15,10 %	[43]	[34,67 %]
	Estimación parcial . .	9	4,69 %		
	Inadmisión	5	2,6 %	[15]	[12,01 %]
	Pérdida de objeto . .	1	0,52 %	[1]	[0,8 %]
Por procedimientos.	Cuestiones de inconstitucionalidad. .	13	6,77 %	[9]	[7,25 %]
	– Civil	1	0,52 %	[–]	[–]
	– Penal.	2	1,04 %	[–]	[–]
	– C. Admvo.	9	4,69 %	[8]	[6,45 %]
	– Social	1	0,52 %	[1]	[0,8 %]
	Recursos de amparo. .	179	93,23 %	[115]	[92,74 %]
	– Civil	22	11,46 %	[31]	[25 %]
	– Penal.	28	14,58 %	[48]	[38,7 %]
	– C. Admvo.	15	7,81 %	[14]	[12,09 %]
	– Social	102	53,12 %	[9]	[7,25 %]
	– Militar	1	0,52 %	[1]	[0,8 %]
	– Parlamentario	11	5,72 %	[12]	[9,68 %]

Total		192		[124]	
	– Electoral	–	–	[–]	[–]
Conformidad con el					
Fiscal.	Conformes	168	87,5%	[96]	[77,41%]
	Disconformes	24	12,5%	[28]	[22,58%]
En cuestiones de					
inconstitucionalidad.	Civil				
	– Conforme	–	–	[–]	[–]
	– Disconforme	1	100%	[–]	[–]
	Penal				
	– Conforme	2	100%		
	– Disconforme				
	C. Admvo.				
	– Conforme	7	77,77%	[8]	[100%]
	– Disconforme	2	22,22%	[–]	[–]
	Social				
	– Conforme	–	–	[–]	[–]
	– Disconforme	1	100%	[1]	[100%]
En recursos de amparo.	Civil				
	– Conforme	17	77,27%	[27]	[87,1%]
	– Disconforme	5	22,72%	[4]	[12,9%]
	Penal				
	– Conforme	24	85,71%	[31]	[64,58%]
	– Disconforme	4	14,29%	[17]	[35,41%]
	C. Admvo.				
	– Conforme	13	86,67%	[13]	[92,85%]
	– Disconforme	2	13,33%	[1]	[7,14%]
	Social				
	– Conforme	95	93,14%	[5]	[55,55%]
	– Disconforme	7	6,86%	[4]	[44,44%]
	Militar				
	– Conforme	1	100%	[1]	[100 [%]
	– Disconforme	–	–	[–]	[–]
	Parlamentario				
	– Conforme	9	81,82%	[11]	[91, 66%]
	– Disconforme	2	18,18%	[1]	[8,33%]
	Electoral				
	– Conforme	–	–	[–]	[–]

Total		192		[124]	
	– 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.

Total		152	[110]
Conformidad con el Fiscal.	Conformes	87	[53]
	Disconformes	11	[9]
	Otros	53	[48]
	(Abstención).	(20)	[(34)]
	(Incid. ejecuc.)	(33)	[–]
Por orden jurisdiccional.	Civil	8	[14]
	Penal	23	[41]
	Contencioso-Administrativo . .	44	[31]
	Social	74	[9]
	Militar	1	[5]
	Parlamentario	2	[10]
	Electoral	–	[–]
Por procedimientos.	Cuestiones de inconstitucionalidad	14	[12]
	– Civil	3	[2]
	– Penal	2	[4]
	– C. Admvo.	4	[4]
	– Social	5	[2]
	Recursos de amparo	138	[98]
	– Civil	5	[12]
	– Penal	21	[37]
	– C.-Admvo.	40	[27]
	– Social	69	[7]
	– Militar	1	[5]
	– Parlamentario	2	[10]
	– Electoral	–	[–]

2.3.2 ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LOS DATOS ESTADÍSTICOS

A) Aparte de las salvedades ya expresadas en ocasiones anteriores sobre la defectiva fiabilidad de los datos en tanto se automatice íntegramente su extracción y tratamiento, conviene de entrada apuntar algunas observaciones generales.

La primera, un año más, se refiere a la diferente tipología de las intervenciones que lleva a cabo esta Fiscalía en los distintos procedimientos, lo que básicamente aconseja separar las cifras en dos bloques que abarcan por un lado las actuaciones en el ámbito propiamente jurisdiccional (recursos de amparo y cuestiones de inconstitucionalidad), y por otro lado las intervenciones extraprocesales. Estas, a su vez, pueden tener lugar (i) en el terreno estrictamente gubernativo (personal, medios, dación de cuenta a la Fiscalía General, relaciones institucionales, formación, etc.), de cuya incidencia estadística esta Fiscalía no ha informado tradicionalmente en sus memorias, entre otras razones por su escaso volumen, o (ii) en lo que cabría denominar como periferia procesal, que abarca aquellas actuaciones no incluidas en los procesos jurisdiccionales, pero sí directamente conectadas con ellos; principalmente la emisión de informes de insostenibilidad en los expedientes de asistencia jurídica gratuita y, sobre todo, las respuestas a las solicitudes formuladas para que la Fiscalía, única parte con legitimación procesal a tal efecto (art. 50.3 LOTC) interponga recurso de súplica contra las resoluciones de inadmisión de recurso de amparo. Ambas áreas de actividad tienen su reflejo pormenorizado en las tablas expuestas.

La segunda observación, también ya tradicional, afecta a la diferente dimensión estadística que representa, por todos los conceptos, la tarea de control de las providencias de inadmisión de los recursos de amparo frente al resto de nuestra actividad. El enorme –y de nuevo creciente– número de demandas de amparo que los ciudadanos interponen es simétrico al reducido porcentaje de admisiones. Ateniéndonos al periodo examinado, en 2025 se notificaron a la Fiscalía nada menos que 9.413 providencias de inadmisión de recursos de amparo, mientras que los traslados conferidos por el Pleno o las Salas al Ministerio Fiscal en ese tipo de procedimientos ascendieron a solo 148 (118 alegaciones *de fondo*, 12 en piezas de suspensión, 16 en otros incidentes y 2 recursos de súplica interpuestos por las partes). Con relativas fluctuaciones, la abismal diferencia de cifras se viene reproduciendo año tras año.

El efecto que esa distorsión genera en la carga de trabajo de este órgano ha constituido siempre –antes y después de la implantación del

filtro de *especial trascendencia constitucional*— su principal seña de identidad. Pero esa diferencia de número y contenido de ambas clases de intervenciones no debe conducir a un error valorativo acerca de su verdadero alcance: ciertamente no es lo mismo elaborar un sesudo informe de decenas de páginas que controlar si una providencia de inadmisión se ajusta a los supuestos que contempla la LOTC, pero cuando hay que revisar más de 9.000 resoluciones de esta clase —como ha ocurrido en el año examinado— la perspectiva varía. Sobre todo, porque no se trata de una labor mecánica o de mero trámite: incluso en el ámbito de la *especial trascendencia constitucional* (cuya apreciación por el Tribunal deja escaso margen para la contraargumentación) la comprensión y asimilación, no siempre sencilla, de los criterios de cribado que marca el Tribunal es muy importante. De hecho, esta Fiscalía adopta en ocasiones la decisión de interponer recurso de súplica contra una providencia de inadmisión, consciente de la altísima probabilidad de que sea desestimado, precisamente con el objetivo de que el Tribunal dicte un auto en cuya motivación queden expuestas con mayor detalle las razones que inspiran la decisión adoptada.

Por otra parte, el incremento de las inadmisiones no solo genera una captación notable de nuestra capacidad de trabajo, sino que simétricamente incluye un efecto reflejo, vinculado en particular al requisito de especial trascendencia constitucional, que hace que prácticamente todo lo que logra atravesar el umbral de la admisión presente algún aspecto novedoso, y por tanto, no existiendo doctrina previa aplicable, predetermine una mayor dificultad cualitativa al requerir del/de la fiscal una actitud comprometidamente creativa.

B) Efectuadas esas prevenciones generales, la evolución estadística interanual muestra que, extinguido el impacto del denominado plan de choque activado en el Tribunal Constitucional y cuyo pico más elevado se registró en 2023 con una cifra global de actuaciones de esta Fiscalía superior a 11.000, el número de entradas de recursos de amparo ha seguido creciendo de forma notable. Si en 2024, coleando todavía las consecuencias del citado plan de choque, registrábamos 7.728 notificaciones de providencias de inadmisión, en 2025 nos encontramos con 9.413, lo que supone un incremento de más del 20%, respecto de un ejercicio en el que, hay que insistir, todavía se hacía notar la sobrecarga de unos 2.000 asuntos más respecto de la media en la década 2012-2022, como puede comprobarse en el gráfico inicial. Aunque también es verdad que, si bien el Tribunal recibe más recursos de amparo, en proporción inadmite aún más. Prueba de ello es que ese significativo incremento porcentual de inadmisiones no se refleja en un aumento consecutivo del resto de actividad de la Fiscalía, sino que

esta, que ya había disminuido en un 19% en 2024 (434 intervenciones frente a 536 del año anterior), vuelve a recortarse en casi un 16% (409 actuaciones), pese a un insólito récord de informes seriados en materia laboral, cuya explicación se ofrecerá en su momento.

C) Por tipos de procedimiento, las cuestiones de inconstitucionalidad, único índice al alza registrado en 2024 (un 15,5% más que en 2023, 82 por 71), muestran un pequeño retroceso en 2025 (74 actuaciones en total, equivalente al 9,76% menos), lo que sin embargo oculta un incremento real de trabajo. La razón es que los *antecedentes de cuestión de inconstitucionalidad* (comunicaciones establecidas con las fiscalías territoriales para determinar el contenido de los informes en el incidente de preparación de la cuestión –art. 35 LOTC–) han descendido de 53 a 31 entre 2024 y 2025; reducción del 41,51% que obviamente repercute en el resultado total. Y también baja levemente el número de dictámenes sobre admisibilidad (14 por los 16 de 2024, un 12,5% menos). Pero se registra un incremento que casi triplica (de 10 a 26, es decir, en un 160%) la cifra de alegaciones *de fondo*, que son las que comportan una mayor dificultad y complejidad, y, ese incremento se concentra en el ámbito contencioso administrativo (21 informes, frente a los 8 de 2024), en el que esa dificultad se multiplica por razón de la materia, como más adelante se explicará.

Respecto del recurso de amparo, a lo ya dicho sobre las cifras de notificaciones de inadmisión cabe añadir aquí un dato que concreta la *ratio* entre esas inadmisiones y actuaciones de la Fiscalía en los recursos admitidos a trámite: mientras que el número de aquellas pasa, como se ha visto, de 7.728 en 2024 a 9.413 en 2025 (un 21,81% más), el índice de variación en los informes de fondo es mucho más modesto (pasamos de 111 a 118, apenas un 6,3% más) y los demás números son casi todos negativos: 12 informes en piezas de suspensión por 26 del año 2024 (lo que supone un descenso del 53,85%), ningún dictamen de desistimiento frente a los 8 del ejercicio precedente, 16 actuaciones correspondientes al apartado «*otros*» frente a las 22 de 2024, solo 2 recursos de súplica interpuestos, cuando el año anterior promovimos 7, e incluso bajan de 103 a 100 los informes sobre insostenibilidad en los expedientes de asistencia jurídica gratuita. Solo hay una –y congruente– excepción: las respuestas a «escritos de parte» que nos instan a interponer recurso de súplica contra las providencias de inadmisión, que subieron de 74 (2024) a 86 (2025), es decir, un 16,22%. Ya se ha adelantado la conclusión: más recursos, pero aún más inadmisiones.

Por materias, dejando al margen la coyuntural anomalía del área social, puede comprobarse que el número de dictámenes *de fondo* ha descendido de forma notable, pero prácticamente en el mismo porcen-

taje (– 60,87% y – 59,45%, respectivamente) en las áreas civil y penal, mientras que sube significativamente en los amparos procedentes de la jurisdicción contencioso-administrativa (62,5%). Sin embargo, *quod erat demonstrandum*, la cifra de inadmisiones se incrementa en todas esas áreas, algo más en penal (28,06%) y en contencioso (21,62%) que en civil (15,19%). Y la traslación de esos porcentajes a números absolutos revela que el número de alegaciones de fondo pasó de 23 a 9 en civil, de 37 a 15 en penal y de 8 a 13 en contencioso; pero en 2025 la Fiscalía despachó 218 inadmisiones más de amparos emanados de la jurisdicción civil que en 2024, 507 más en contencioso-administrativo, y esa diferencia ascendió a nada menos que 996 en penal.

Por señalar un dato significativo más, cabe subrayar la menguante cifra de recursos de súplica (solo 2) interpuestos por esta Fiscalía, pese al leve incremento de las solicitudes de los recurrentes. Ya se ha explicado en memorias anteriores que el riguroso cribado de las demandas realizado por el propio Tribunal reduce a niveles muy escasos la probabilidad de error en la apreciación de los requisitos formales de admisión, y el margen de objeción frente a los aspectos valorativos (principalmente la especial trascendencia constitucional, que el Tribunal se atribuye en exclusiva) es mínimo. Además, en los escasos supuestos en que apreciamos un posible motivo de recurso, es frecuente que concurren otra u otras causas de inadmisión, de modo que incluso estimándose la súplica del/de la fiscal se acuerda de nuevo la inadmisión por ese otro motivo. Véase, *p. ej.* el ATC 67/2025, de 24 de junio. De ahí que en no pocas ocasiones la propia Fiscalía renuncie a una actuación del todo inútil y antieconómica, aun a costa de explicar al recurrente que esta es una decisión que, sin perjuicio de sus legítimas razones, nos corresponde adoptar a nosotros con criterios de imparcialidad y defensa del interés general, porque precisamente con ese fin nos reserva el artículo 50.3 LOTC la única legitimación para recurrir. Lo que nos lleva sin embargo a impugnar algunas inadmisiones, a sabiendas de que es harto improbable su revocación, con el propósito de obtener del Tribunal una motivación explícita que las providencias por definición no contienen. La forma de auto supone además su publicación e incorporación a la *doctrina* del Tribunal. La lectura del ATC 118/2025, de 10 de diciembre muestra un ejemplo de esa forma de proceder.

Por último, igual que en años precedentes, los dictámenes formulados por el/la representante del Ministerio Fiscal respecto de los informes de insostenibilidad en los expedientes de asistencia jurídica gratuita han sido objeto de especial atención. En 2025 se mantuvo

similar volumen que en el curso anterior (100 frente a 103 en 2024) y se confirma de nuevo que es la jurisdicción penal la que, con gran diferencia, genera el mayor número de estos informes.

D) Examinadas así las cifras globales, procede ahora abordar el análisis de los datos estadísticos generales por materias.

El primer dato es que siguen predominando nuestras intervenciones en asuntos procedentes de la jurisdicción penal, seguida, aunque a distancia, por las que generan los asuntos emanados del orden contencioso-administrativo. Partiendo de la tónica lineal de crecimiento de este año, los registros arrojan un total de 4.655 actuaciones en materia penal, de las que 110 corresponden a dictámenes *de fondo* (de ellos, 7 en cuestiones de inconstitucionalidad y 103 en procedimientos de amparo), y 4.545 a notificaciones de inadmisión de demandas de amparo. Esto significa casi la mitad del esfuerzo de esta Fiscalía (un 47,40% del total de nuestras actuaciones procesales). En amparo se trata del 47,68% del total, inadmisiones incluidas, y el 41,36% de todos los dictámenes *de fondo*. En las cuestiones de inconstitucionalidad la materia penal representa un 16,28% del total –sin incluir antecedentes–, ya que en este ámbito es tradicionalmente mucho mayor la carga de trabajo que procede de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Hay que destacar un último detalle en este apartado: por segundo año consecutivo registramos una demanda de amparo interpuesta por esta Fiscalía. La cifra es modesta pero no es anecdótica, porque obedece a la voluntad de fijar una posición más proactiva en la defensa de los derechos de los ciudadanos que la Constitución atribuye al Ministerio Fiscal.

En el ámbito contencioso-administrativo las notificaciones de inadmisión de recursos de amparo ascendieron en 2025 a 2.852, cifra que sumada a los 34 dictámenes de fondo –el 13,65% del total– representa el 29,60% del número global de actuaciones procesales en procedimientos de esta clase (amparo). A ellas se suman 29 dictámenes en cuestiones de inconstitucionalidad (el 67,44% de los 43 emitidos en el conjunto de las materias). Si esos datos se adicionan a las cifras obtenidas en el área penal, resulta que el 77,65% de la cifra global de nuestras actuaciones procesales (9.705) y, en particular, el 52,74% de los informes motivados (292) se mueven en el ámbito del derecho público.

Pero, además, en relación con el área contencioso-administrativa hay que insistir en algunos factores de análisis cualitativo: en primer lugar, a diferencia de lo que ocurre con el derecho penal, todos los ciudadanos somos sujetos pasivos directos de una infinidad de normas

administrativas al margen de nuestra voluntad o nuestra conducta; a lo que, en segundo lugar, se suma el inabarcable volumen y la permanente evolución de un acervo normativo exponencialmente complicado que por añadidura se superpone en el entramado competencial de distintas administraciones públicas, propio de nuestro modelo territorial complejo. De ahí que las dificultades de interpretación de esa voluminosa y cambiante normativa no solo incidan en el planteamiento de controversias entre administración(es) y administrados, sino también en la propia labor de los órganos judiciales que han de aplicar esas normas. Esto explica que, junto a un número elevado de recursos de amparo, la gran mayoría de cuestiones de inconstitucionalidad que examina esta Fiscalía (el 70% en 2025) procedan de la jurisdicción contenciosa.

Finalmente, es necesario resaltar el elevadísimo porcentaje de inadmisiones de demandas de amparo que traen causa de los expedientes de expulsión de ciudadanos extranjeros, y de denegación de asilo o protección internacional por incumplimiento de los requisitos legales en la confección de las demandas, en las que paradójicamente se invoca, sin embargo, la especial vulnerabilidad de las personas afectadas.

En el ámbito civil las cifras han seguido la tónica general de crecimiento de la admisión e inadmisión de recursos de amparo: si las 1.435 providencias de inadmisión en materia civil tramitadas en 2024 supusieron el 18,65% del total, las 1.653 que esta Fiscalía despachó en 2025 representan el 17,56% de la cifra global registrada en este ejercicio. Como puede verse, la variación es mínima. El volumen de los dictámenes de fondo en amparo vuelve a su cauce (9) después del inusual ascenso del año anterior (23), pero en cambio se detecta un incremento notable en el número de informes emitidos en cuestiones de inconstitucionalidad, que fueron 5, frente a solo 2 en 2024. Aunque más que un incremento se trata de una recuperación, puesto que en 2023 habíamos anotado 6. De todos modos, las cifras desdibujan aspectos relevantes del fondo, porque esas dos intervenciones de 2024 se produjeron en traslados sobre la inadmisibilidad a trámite de la cuestión (art. 37.1 LOTC), mientras que dos de los cinco reseñados en 2025 corresponden a alegaciones de fondo (art. 37.3 LOTC), de entidad obviamente más compleja, como ya se ha explicado.

Pasando a la jurisdicción social, hemos anotado reiteradamente la existencia de una llamativa anomalía estadística respecto de los recursos de amparo, que se concreta en el registro de nada menos que 70 escritos de alegaciones, es decir, más que en el resto de todas las materias juntas.

De nuevo la estadística refleja una imagen en parte distorsionada de la realidad. La gran mayoría de esas 70 intervenciones (63, para ser más exactos) tuvieron lugar en lo que el *tecnolecto* del Tribunal Constitucional identifica como una *serie*, es decir, un grupo de asuntos idénticos o muy similares, que generalmente traen causa de la aplicación reiterada de una misma solución jurídica, en sede administrativa y/o judicial, a un mismo problema planteado por un elevado número de personas. Ese es exactamente el caso, ya reseñado en el ejercicio de 2024, de las madres de familia monoparental que venían reclamando que la prestación por nacimiento y cuidado del recién nacido les fuera incrementada en términos equivalentes a la suma de los períodos a los que tienen derecho ambos progenitores cuando se trata de una familia biparental. Los detalles ya se explicaron en la Memoria anterior, por lo que esencialmente basta recordar aquí que a raíz de la STC 140/2024, de 6 de noviembre, que estimó una cuestión de inconstitucionalidad sobre este asunto, el Tribunal activó el traslado (que cabría calificar de masivo) de los numerosos recursos de amparo formulados contra las resoluciones judiciales que habían denegado esa pretensión a las afectadas. Ese inusual volumen de actuaciones obedecía ciertamente a un patrón uniforme, pero, como se podrá comprobar más adelante, no se tradujo en absoluto en la mera utilización de un dictamen modelo. Y no solo porque elaborar caso por caso los antecedentes del informe no represente una tarea menor, sino porque los concretos efectos de la estimación del recurso de amparo no podían ser en todos los casos iguales, lo que comportaba una valoración individualizada en cada asunto.

Por lo demás, las cifras estadísticas en materia social siguen mostrando una continuidad descendente: el número de intervenciones en cuestiones de inconstitucionalidad se redujo a 2, frente a las 7 de 2024, y además ambas en el trámite de inadmisión; y las notificaciones de recursos de amparo incluso disminuyeron de 367 a 340, lo que supone un descenso del 7,36%.

También queda constancia un año más de la mínima incidencia estadística de los asuntos procedentes de la jurisdicción militar, reflejo sin duda de la reducida dimensión y la singular naturaleza de ese orden jurisdiccional, cuyo radio de acción se vio drásticamente reducido a raíz de su caracterización absolutamente excepcional en el modelo de Poder Judicial que diseñó la Constitución de 1978.

La materia parlamentaria sí aportó, nuevamente, un porcentaje digno de consideración a nuestra carga de trabajo. El número de alegaciones de fondo en recursos de amparo igualó al del año anterior (10), y como siempre hay que ponderar la especial dificultad que

representa el despacho de estos procedimientos regulados en el artículo 42 LOTC, porque a diferencia de los que se contemplan en los artículos 43 y 44, la inexistencia de un control judicial previo sitúa a la jurisdicción constitucional prácticamente en posición de primera instancia, lo que en ocasiones exige reconstruir el presupuesto fáctico del objeto del proceso, y en todo caso manejar una normativa –los reglamentos parlamentarios– que no solo adolece con frecuencia de cierta imprecisión o facilita un notable margen de discrecionalidad en su aplicación, sino que además ha de ser examinada junto a los usos parlamentarios (de no siempre fácil decantación) e interpretada con escrupuloso respeto del principio de autonomía parlamentaria.

En el período examinado esa delicada labor dictaminadora se completó con el examen de 17 providencias de inadmisión, un 30% más que en 2024, dato que confirma una tendencia creciente del Tribunal, en los últimos años, a inadmitir esta clase de recursos incluso por falta de especial trascendencia constitucional, a pesar de que la STC 155/2009 de 25 de junio, FJ 2, al definirla, mencionaba el supuesto de que la pretensión de amparo (...) tenga unas consecuencias políticas generales, que «podrían concurrir, sobre todo, aunque no exclusivamente, en determinados amparos electorales o parlamentarios».

Esta observación cobra especial relevancia a la hora de examinar los resultados estadísticos relativos a los amparos electorales. En relación con esta materia, la noticia es –y ciertamente lo es– que no hay noticia. Si en 2024 se celebraron elecciones al Parlamento Europeo (el 9 de junio) y elecciones autonómicas en Galicia (18 de febrero), País Vasco (21 de abril) y Cataluña (12 de mayo), lo que se tradujo en la inadmisión de todos –4– los recursos de amparo que se interpusieron, en 2025 tuvo lugar un solo proceso electoral, también autonómico, en Extremadura, pero ni siquiera hubo recursos que inadmitir.

E) Para finalizar este apartado de la Memoria, procede, como es tradicional, una breve mención de las resoluciones notificadas y su grado de conformidad con la posición del Ministerio Fiscal. Las cifras muestran un primer dato que cabría calificar de anómalo, aunque ya explicado: en 2025 el Tribunal notificó nada menos que 103 sentencias correspondientes a asuntos procedentes de la jurisdicción social. La cifra global de sentencias notificadas (192) se incrementó en un 53,65% respecto de 2024. Con esa anómala excepción, el área en la que recayeron más sentencias fue la penal (30) seguida de la contencioso-administrativa (24).

Destaca también un notabilísimo incremento relativo de las sentencias estimatorias del amparo (que pasa del 48,38% en 2024

al 77,08% en 2025), fruto igualmente, sin duda, de la citada *serie* de la jurisdicción social. Por lo demás, se mantiene la proporción aproximada entre sentencias notificadas en cuestiones de inconstitucionalidad y recursos de amparo, que respectivamente representan el 6,77% y el 93,23% del total. En 2024 la proporción fue de 7,25% a 92,74%.

Y, en fin, la conformidad total o parcial del Tribunal con las posiciones de la Fiscalía se tradujo en un porcentaje global del 87,5%, frente a un 12,5% de disconformidad (77,41% y el 22,58%, respectivamente, en 2024). Siguen detectándose por tanto elevados índices de coincidencia, particularmente en materia penal y contencioso-administrativa, si bien se observa una sensible disminución en el área civil.

En cuanto concierne a las resoluciones con forma de auto, de las 152 notificadas, 53 no presentan índice de conformidad con la Fiscalía sencillamente porque se dictaron en trámites en los que el Ministerio Fiscal no interviene, cifra que incluye 33 que corresponden al rechazo de otros tantos incidentes de ejecución recaídos en los mencionados recursos de las familias monoparentales. El número de abstenciones se redujo en 2025 a 20 (el 2024 fueron 34, pero en 2023 habían sido 545), lo que confirma que conforme el tiempo aleja a las/os magistradas/os de sus anteriores responsabilidades públicas o profesionales disminuye el número de incompatibilidades con el ejercicio de su actual función jurisdiccional.

Un año más hay que insistir en que la coincidencia de criterio entre la Fiscalía y el Tribunal Constitucional, como posible unidad de medida del «acierto» del Ministerio Fiscal, no constituye un objetivo de este órgano. No sería difícil obtener un índice de conformidad mayor articulando posiciones más conservadoras que limiten la acción de la Fiscalía a la «prudente» reproducción de la doctrina constitucional. Pero si algún sentido institucional y funcional tiene esta Fiscalía es precisamente su capacidad propositiva y la posibilidad de orientar sus dictámenes hacia líneas de interpretación de la Constitución que, a nuestro juicio, presenten un margen de mejora. Creemos que las cifras obtenidas reflejan un razonable equilibrio entre la correcta aplicación de la doctrina y esa continua necesidad de avance.

2.3.3 EXAMEN CUALITATIVO DE LA ACTIVIDAD DE LA FISCALÍA

Más allá de las cifras, en este apartado de la Memoria anual se recoge tradicionalmente la exposición de la actividad de fondo de la Fiscalía, con el fin de ofrecer una panorámica general de la naturaleza y el contenido de los problemas a los que cotidianamente se enfrenta este órgano.

En este aspecto conviene insistir, como hacemos cada año, en que la materia prima de nuestro trabajo se compone en buena medida, sobre todo en el marco del recurso de amparo, de una casuística que cabría tildar de patológica. Es obvio que la vulneración de derechos fundamentales no es la tónica general en la actuación de las administraciones y menos aún de los jueces y tribunales. La mejor prueba de ello es que, en un contexto general de millones de procedimientos y decisiones anuales (administrativas y judiciales) el número de recursos de amparo que ha despachado esta Fiscalía raramente, a lo largo de toda su historia, ha pasado de diez mil; y, de esa cifra, un elevadísimo porcentaje, con mucho superior al 90%, se resuelve en inadmisiones de plano.

Esto no impide, sin embargo, seguir mejorando el nivel de tutela de los derechos y, en general, la asimilación de los principios y valores constitucionales. De ahí que un análisis puntual de los asuntos más relevantes sí ayude a perimetrar las áreas en las que todavía es necesario afinar la labor de *constitucionalización* de nuestra realidad jurídica. Aunque la selección no es sencilla, se pueden destacar este año los siguientes asuntos:

2.3.3.1 *Civil*

2.3.3.1.1 Recursos de amparo

Por la singularidad del caso, hay que comenzar recordando los RRAA 6890-2023, 7510-2023 y 7511-2023, ya mencionados en la Memoria anterior. Se referían a la publicación en varios medios de una información en formato video sobre un homicidio en la que aparecían unas breves imágenes de una persona no vinculada con los hechos, que en sede judicial obtuvo la condena de dichos medios por vulneración de su derecho a la propia imagen. La pretensión de amparo deducida por los así condenados fue apoyada por esta Fiscalía, dada la escasa duración e incidencia de las imágenes controvertidas y en atención a la doctrina del «reportaje neutral» al tratarse de un reportaje servido por una agencia, que no había sido objeto de modificación. Pero mediante SSTC 62/2025, de 11 de marzo; 87/2025, de 7 de abril y 101/2025, de 28 de abril (todas con varios votos particulares), el Tribunal desestimó los recursos, al considerar que, atendida la gravedad de los hechos que se imputaban a su autor (homicidio o asesinato) debía prevalecer el derecho del particular sobre el de información; y rechazó la aplicación de la doctrina del «reportaje neutral», con base en la necesaria diligencia que debe prestar el responsable de

la publicación. Este —el elevado umbral de diligencia exigible— es el aspecto relevante de estas sentencias.

También se ha resuelto en 2025 el RA 1305-2023, en el que se cuestionaba la atribución a la madre de un menor del ejercicio exclusivo de la patria potestad para adoptar decisiones sobre la formación religiosa de su hijo menor, después de que, pese a haber pactado su no adscripción a ninguna religión hasta que fuera mayor, una vez producida la separación del matrimonio el padre hubiera llevado a cabo diversas actividades de adoctrinamiento. Interesamos la desestimación del amparo solicitado por el padre, y la STC 119/2025, de 26 de mayo nos ha dado la razón.

Por lo que se refiere a asuntos propiamente despachados en 2025, la materia civil siguió suscitando supuestos de rasgos repetidos en materia de tutela procesal, como, por ejemplo, los que traen causa de notificaciones o emplazamientos judiciales defectuosos que determinan la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de las personas intervinientes, principalmente los demandados. Así, los RRAA 6563-2024 y 1447-2025, respectivamente estimados por STTC 157/2025, de 6 de octubre y STC 189/2025, de 15 de diciembre, en ambos casos de conformidad con el Ministerio Fiscal.

En esa categoría de asuntos reiterativos también cabe encuadrar los amparos por vulneración del artículo 24.1 CE a consecuencia de la infracción del principio de primacía del Derecho de la Unión Europea en materia de cláusulas abusivas (p.ej., RRAA 2179-2024 y 6296-2024). En este contexto también se plantean (así, RA 9132-2024, aún no resuelto) conflictos relativos al régimen de las costas procesales, atendiendo al efecto disuasorio que puede producir en el consumidor el pago de los gastos de la reclamación judicial, aunque gane el pleito.

Otro asunto recurrente desde hace varios años es el relativo a la necesidad de interponer incidente de nulidad de actuaciones contra las sentencias de apelación tras la inadmisión del recurso de casación. El RA 2750-2024, apoyado por esta Fiscalía, ha sido estimado por STC 144/2025, de 8 de noviembre, que contiene un interesante análisis pormenorizado de la cuestión. También hay que reseñar en este mismo aspecto la STC 16/2025, de 27 de enero, igualmente estimatoria del RA 4594-2023.

Tampoco son nuevos los recursos en los que se denuncia la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por la adopción de decisiones de los Letrados de la Administración de Justicia que impiden o dificultan el acceso a la jurisdicción. Es el caso del RA 6552-2023, todavía sin sentencia, relativo a la desestimación

de plano de una personación por sucesión procesal en un procedimiento de ejecución hipotecaria.

En fin, el RA 1460-2024 traía causa de la reiterada resistencia de la Sala de lo Civil y Penal del TSJ de Madrid a acatar la doctrina constitucional (SSTC 79/2022, de 27 de junio y 146/2024, de 2 de diciembre) sobre los límites de la competencia judicial para definir el concepto de orden público como motivo de anulación de un laudo arbitral. Es sabido que sobre esta controversia la propia Sala madrileña ha elevado una cuestión prejudicial al TJUE, que está pendiente de resolver.

2.3.3.1.2 Cuestiones de inconstitucionalidad

En este ejercicio cabe anotar cinco en materia civil: (i) la CI 6094-2024, sobre inhibición por incompetencia, que el ATC 20/2025, de 26 de febrero declaró notoriamente infundada; (ii) las CCII 205/2023 y 8613/2024, planteadas por Audiencia Provincial de Barcelona, en relación con el régimen de sucesión mortis causa en caso de unión de hecho no formalizada como pareja estable, informadas favorablemente por Fiscalía y aún sin sentencia; y (iii) las CCII 5066-2025 y 7753/2024, relativas a los límites o condiciones para la tramitación o ejecución de los desahucios. De estas dos últimas, la primera está sin resolver y la segunda fue inadmitida por la defectuosa formulación de los juicios de aplicabilidad y relevancia (ATC 13/2025, de 11 de febrero).

2.3.3.2 Penal

2.3.3.2.1 Recursos de amparo

Por su repercusión política y mediática, pero también por el interés estrictamente jurídico que incorporan, es obligado referirse de entrada a los amparos derivados de la aplicación de la Ley Orgánica 1/2024, *de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña*.

Especial referencia hay que hacer a los recursos promovidos contra las resoluciones del Tribunal Supremo que, conforme al artículo 11 de la propia L. O. 1/2024, rechazaron la aplicación de la amnistía a los hechos constitutivos de delito de malversación de caudales públicos. Todos ellos planteaban en sustancia las mismas o parecidas cuestiones, pero cabe separarlos en dos bloques porque un primer grupo (RRAA 8514-2024, 7762-2024 y 8547-2024) afectaba a las resolucio-

nes de la Sala que denegaron la aplicación de la medida de gracia a los condenados por dicho delito; mientras que otro bloque de recursos (RRAA 5510-2025, 5514-2025 y 3733-2025) impugnaba la denegación de la amnistía acordada por el magistrado instructor (y confirmada por la propia Sala) respecto de aquellos procesados que no habían llegado a ser sometidos a juicio oral porque tras salir del territorio nacional fueron declarados en rebeldía. Estos últimos recursos serían informados por la Fiscalía ya en enero de 2026, pero sí se sustanció en 2025 la pretensión de suspensión cautelar de las órdenes de detención que pesaban sobre los demandantes. Por AATC 8, 9 y 10/2026, de 27 de enero, el Tribunal, conforme al criterio del fiscal, la denegó.

Centrando la atención, por tanto, en los RRAA 8514-2024, 7762-2024, y 8547-2024, la Fiscalía hubo de pronunciarse también, en primer lugar, sobre la solicitud de suspensión cautelar, que igualmente de acuerdo con nuestro criterio fue denegada mediante AATC 120 y 121/2025, de 16 de diciembre en los dos primeros recursos, permaneciendo la otra pretensión cautelar, s.e.u.o., pendiente de decidir.

En cuanto al fondo, interesamos en los tres casos el otorgamiento parcial del amparo, básicamente por infracción del artículo 24.1 CE (tutela judicial efectiva), en relación con el artículo 25 CE (legalidad penal).

Es inviable un resumen comprensivo de los detalles que resultarían imprescindibles para apreciar en su integridad la posición argumentada del Ministerio Fiscal. *Grosso modo* cabe apuntar que la Sala había centrado la exclusión de la amnistía –siguiendo el tenor literal de la propia ley– en la concurrencia en los condenados de un *propósito* de obtener una ventaja patrimonial de carácter personal, cuestión esta que, sin embargo, se abordaba a través de una compleja argumentación relativa a los conceptos de enriquecimiento y ánimo de lucro, no como factores subjetivos identificables directamente en el *propósito* de la conducta amnistiada, sino como elementos objetivos del propio tipo penal de malversación, a través, además, de su formulación contable, concluyendo en definitiva que era la impericia jurídica del Legislador al redactar los artículos 1.b) y 4 LOA la que cerraba el paso a la amnistía, puesto que el beneficio personal de carácter patrimonial se integra objetivamente en el delito de malversación. La Fiscalía entendió que esa argumentación contrariaba la línea doctrinal establecida en la STC 137/2025, de 26 de junio (desestimatoria de un recurso de inconstitucionalidad contra la LOA), que precisamente había rechazado el examen especular de los tipos penales como método de aplicación de una amnistía; y además conducía a la parado-

jica conclusión de que la amnistía no es aplicable a una conducta porque dicha conducta es constitutiva de delito. Asimismo entendíamos que la supuesta afectación de los intereses financieros de la Unión Europea, que el Tribunal Supremo también aducía como explícita objeción legal –art. 2.e) LOA– para la aplicación de la amnistía a una conducta que –afirmaba– había generado un riesgo grave para dichos intereses a causa de la declaración unilateral de independencia de Cataluña, chocaba con el relato de hechos probados de la propia sentencia condenatoria, según la cual ni siquiera «llegó a hacerse efectivo» el «peligro» de secesión de Cataluña, porque la independencia era «una mera quimera», «una ensoñación» y un «señuelo para una movilización que nunca desembocaría en la creación de un Estado soberano», dada la «absoluta insuficiencia del conjunto de actos previstos y llevados a cabo para imponer de hecho la efectiva independencia territorial».

En virtud de todo ello, considerábamos que el razonamiento judicial no se ajustaba al canon general del derecho a una resolución jurídicamente fundada (artículo 24.1 CE), y además desatendía la exigencia constitucional de una motivación reforzada cuando el pronunciamiento judicial afecta a otros derechos fundamentales, en este caso al derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE), afectado en la medida en que la denegación de la amnistía perpetúa las consecuencias de una sanción penal, generándose así un efecto equivalente al de la aplicación extensiva *in malam partem* de la norma penal propiamente dicha. Y solicitábamos por tanto la nulidad de las resoluciones impugnadas con retroacción de las actuaciones, para que el Tribunal Supremo, competente a tal efecto de acuerdo el artículo 11 LOA, resuelva de nuevo sobre la cuestión en términos compatibles con el pleno ejercicio de los derechos fundamentales vulnerados.

Otro asunto de gran repercusión pública reseñado en las memorias anteriores es el de los ERE de Andalucía. En 2025 no se registraron actuaciones procesales específicas de esta Fiscalía en relación con los recursos de amparo despatchados en su día, pero sí tuvimos ocasión de colaborar en la preparación de las alegaciones de la Fiscalía del Tribunal Supremo en la cuestión prejudicial que la Audiencia Provincial de Sevilla elevó al TJUE a raíz de las sentencias parcialmente estimatorias del Tribunal Constitucional. En nuestro dictamen elaborado a tal efecto negábamos que «como de modo absolutamente infundado afirma la Audiencia de Sevilla en su auto», dichas sentencias contuvieran «una interpretación de la legalidad penal ordinaria», ni, desde luego, «absolvieran parcialmente a los penados», ni efectuasen una revisión o revaloración de los hechos declarados probados. Y entre

otros extremos subrayábamos que los términos en que estaba formulada la cuestión podían trasladar al TJUE la errónea impresión de que la decisión del Tribunal Constitucional había generado un marco de impunidad al dejar al margen de todo control la posibilidad de que la ley –o el procedimiento encaminado a aprobarla– ampare el daño a los intereses financieros de la Unión u obstaculice el deber de perseguir la corrupción que emana de la normativa europea, cuando lo cierto es que la desprotección que denunciaba la Audiencia Provincial de Sevilla, de existir, obedecía en buena medida a la inadecuada –o la no– utilización por el propio órgano judicial de los medios habilitados por la Constitución para hacer efectivo el control de constitucionalidad de las leyes, de manera que aun en el caso de que se opusieran efectivamente al Derecho de la Unión, resulta obvio, por elementales razones de configuración del Estado democrático de derecho, que la forma de apreciar *prima facie* ese desajuste no puede ser el ejercicio directo del *ius puniendi*.

También se anotó en la edición anterior de la Memoria la interposición, a instancia de la Fiscal de Sala Coordinadora de Derechos Humanos y Memoria Democrática, de una demanda de amparo (RA 8471-2024) frente a la inadmisión de una querrela presentada por hechos relativos a la detención y torturas de dos personas por parte de la policía cometidos en 1970 y 1971. La novedad es que, mediante providencia de 10 de febrero de 2025, se acordó su inadmisión por falta de especial trascendencia constitucional.

La inaplicación o incorrecta aplicación de la L. O. 6/1984, de *habeas corpus*, constituye un auténtico *clásico* del recurso de amparo, debido a la defectuosa tramitación de los mismos en ocasiones. Sin embargo, nuestra insistencia en hacer valer la doctrina del Tribunal Constitucional en el seno del Ministerio Fiscal ha comenzado a dar algunos frutos. En 2025, gracias a la iniciativa y colaboración del fiscal que se hallaba de guardia en el partido judicial de Leganés (Madrid), esta Fiscalía formuló demanda de amparo en defensa de los derechos fundamentales de un detenido que había visto indebidamente denegada su solicitud de *habeas corpus*. El Tribunal admitió el recurso (RA 2951-2025) y lo ha estimado íntegramente mediante STC de 10 de marzo de 2026.

También traía causa de un *habeas corpus* el RA 4884-2023, promovido en este caso por el detenido y su abogado de oficio ante la negativa policial a facilitarles el acceso a los elementos esenciales para impugnar la legalidad de la detención. El Tribunal otorgó el amparo (STC 188/2025, de 15 de diciembre) de acuerdo con el criterio de la Fiscalía, reiterando por cierto que cuando la persona privada

de libertad opta por defender su derecho a través del procedimiento de *habeas corpus*, las posibles vulneraciones de otros derechos o garantías han de entenderse reconducidas al ámbito que es propio del artículo 17 CE. En particular, el derecho a la asistencia letrada no opera como un derecho fundamental autónomo, y, desde luego, no es en ningún caso un derecho del abogado.

Precisamente en relación con el acceso del investigado a los elementos esenciales para impugnar su privación de libertad, el RA 2153-2025 se refería a un caso en que la juez de instrucción había facilitado a la defensa una narración descriptiva escrita de los elementos valorados para dirigir el procedimiento contra el investigado y proceder a su detención, pero no permitió el examen directo del contenido de las grabaciones que supuestamente lo implicaban en el hecho delictivo. Esta Fiscalía interesó el otorgamiento del amparo por entender que no es lo mismo la mera indicación de cuáles son las actuaciones de las que se desprenden los indicios de criminalidad, que facilitar el acceso directo a dichas actuaciones para que sea la propia defensa la que pueda comprobar y valorar su contenido, (art. 520 LECrim). Por STC 15/2026, de 23 de febrero, el Tribunal estimó el recurso, poniendo énfasis, con cita de numerosos precedentes, en que no afecta al pleno ejercicio de ese derecho el que la causa esté declarada secreta.

Tampoco faltaron, un año más, recursos de amparo que planteaban la infracción del derecho a la tutela judicial efectiva de la víctima en su vertiente de derecho a una investigación judicial suficiente y eficaz. Es el caso de RA 1269-2023, estimado por STC 126/2025, de 9 de junio. En el RA 2820-2024, aún no resuelto, nos llamó poderosamente la atención el sobreseimiento dictado en un supuesto de violencia de género porque existían versiones contradictorias, sin acordar siquiera el examen médico solicitado para determinar el origen de las lesiones que figuraban en un parte de asistencia de la denunciante.

También se repitieron algunos asuntos sobre revocación de la suspensión condicional de la pena. Tanto la STC 37/2025, de 10 de febrero, que estimó el RA 2126-2024, como la STC 183/2025, de 1 de diciembre, estimatoria también del RA 4182-2025, aportaron como novedad, en sintonía con el criterio de esta Fiscalía, la extensión de la doctrina sobre la necesidad de motivación reforzada en las decisiones de revocación de la suspensión condicional de la pena en supuestos no vinculados al impago de la responsabilidad civil sino al incumplimiento de otras condiciones como la obligación de no volver a delinquir o de someterse a tratamiento de desintoxicación.

Más novedoso era el supuesto del RA 6542-2022, ya reseñado en la Memoria anterior. El Tribunal Supremo había anulado la sentencia

absolutoria dictada en un juicio por jurado cuya actuación se vio afectada por determinadas irregularidades procesales, incluida la destrucción de un primer veredicto que había sido devuelto en una vista anómalamente convocada y celebrada. La STC 155/2025, de 6 de octubre otorgó el amparo al recurrente, confirmando su absolución, en coincidencia sustancial con la tesis de esta Fiscalía, que no halló indefensión material de las partes acusadoras en la medida en que consintieron las irregularidades mencionadas, invocando la lesión de sus derechos únicamente cuando conocieron el fallo absolutorio final.

Aún más inusual era el objeto del RA 809-2025: apelada la sentencia absolutoria en un caso de violencia contra la mujer, la Audiencia Provincial, sin entrar en el fondo, anuló y ordenó repetir el juicio porque en la grabación de la vista no se veía ni oía la última palabra del acusado. Esta Fiscalía invocó la doctrina sobre la irrevocabilidad de sentencias absolutorias (en especial, STC 4/2004, de 14 de enero) en apoyo de la pretensión de amparo, entendiendo que la decisión de la Audiencia solo podía concebirse en el contexto de un «derecho a ser bien condenado» que, como es sabido, no existe. No hay todavía sentencia.

Otro asunto ciertamente infrecuente nos llegó de la mano del RA 1524-2025, promovido por una persona absuelta de delitos de abuso sexual por aplicación de la eximente completa de alteración psíquica, a la que se le impuso la medida de internamiento para tratamiento médico de hasta 11 años. La peculiaridad del caso es que, a la vista de las condiciones de salud del afectado, el tribunal ordenó que la medida se ejecutara en una residencia para personas mayores, cuyo coste además debía sufragar el propio afectado. La Fiscalía se opuso a la suspensión cautelar, entre otras razones por entender que supondría la anticipación del fallo y que además agravaría la situación objetiva del recurrente, y en efecto el ATC 116/2025, de 2 de diciembre, la denegó. Con posterioridad se nos confirió traslado para formular alegaciones de fondo, que evacuamos interesando el otorgamiento del amparo.

No menos excepcional, por su gran transcendencia, era la cuestión suscitada por el RA 6293-2024, también todavía por resolver, no solo desde el punto de vista estrictamente constitucional, sino también desde una perspectiva de legalidad ordinaria: la aplicación de la exención prevista en el artículo 177 bis.11 CP (víctima de trata), a una persona enjuiciada en un proceso en el que no se formulaba acusación por ese tipo delictivo, sino por tráfico de drogas.

Aunque probablemente el supuesto más insólito del año fue el que planteaba el RA 4904-2025: el recurrente, condenado a 8 años de pri-

sión, comenzó a cumplir la pena tras inadmitirse por extemporáneo su recurso de casación; pero tras un cambio de defensa se admitió dicho recurso, cuando ya llevaba más de dos años de cumplimiento. Entonces la Sala sentenciadora dejó sin efecto la ejecutoria, pero denegó la libertad «convirtiendo» el cumplimiento de pena en prisión preventiva. Frente a esta decisión el afectado promovió el amparo, que fue apoyado por esta Fiscalía al entender que semejante *mutación del título* de privación de libertad había infringido los artículos 24.1 y 17.1 CE, al haberse acordado sin una previa comparecencia para oír a las partes sobre la justificación de una medida cautelar personal que obviamente no es la misma que sirve de base al cumplimiento de una pena impuesta en sentencia firme. Por STC 16/2026, de 23 de febrero el Tribunal nos ha dado la razón.

2.3.3.2.2 Cuestiones de inconstitucionalidad

Todas las que despachó esta Fiscalía en materia penal durante el ejercicio analizado se refieren a la Ley de amnistía. El amplio resumen, en la Memoria del año pasado, de nuestra intervención en la CI 6053-2024, planteada por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo y resuelta por STC 164/2025, de 8 de octubre, excusa mayor detalle sobre el objeto y contenido de las cuestiones CCII 6596, 6597 y 6599-2024 planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, pues son trasunto casi idéntico de aquella primera, y obtuvieron respuesta similar en las SSTC 180, 181 y 182/2025, de 20 de noviembre. Aunque sí cabe destacar que en ellas se aborda una cuestión «orillada» en su día por el Tribunal Supremo, que consiste en la supuesta infracción del artículo 117.3 CE porque, a juicio del TSJ catalán, la decisión legislativa de conceder la amnistía cercenaba la reserva de jurisdicción que proclama dicha norma. Las referidas sentencias, con cita de la STC 137/2025, de 26 de junio, aclaran que «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».

También merece una reseña singular la CI 6754-2024, inadmitida a trámite con informe favorable del Fiscal (ATC 6/2026, de 27 de enero) «por defectuosa realización del juicio de aplicabilidad», ya que el órgano judicial (también el TSJ de Cataluña) había acordado con carácter simultáneo el planteamiento de una cuestión prejudicial de

contenido parcialmente coincidente ante el TJUE; así como la CI 7668-2024, promovida por la Audiencia Provincial de Madrid, que suscitaba el problema de la aplicación de la amnistía a quienes habían delinquido no en pro de la independencia de Cataluña, sino en contra. Dado que la ya citada STC 137/2025 había declarado la inconstitucionalidad parcial de la LOA precisamente por estimar que esa distinción infringía el artículo 14 CE, mediante ATC 7/2026, de 27 de enero, el Tribunal apreció la pérdida sobrevenida de objeto.

En (indirecta) relación con estos procedimientos hay que dejar constancia, finalmente, del dictamen emitido por esta Fiscalía a raíz de la impugnación, en distintos recursos de inconstitucionalidad, de la decisión de extender a todos ellos los efectos de la recusación de uno de los magistrados del Tribunal estimada en la CI 6053-2024. Entendimos que el Ministerio Fiscal carecía de legitimación como parte en esos procedimientos, precisamente por tratarse de recursos de inconstitucionalidad, sin que las referidas impugnaciones pudieran afectar obviamente a la recusación ya resuelta en aquella cuestión en la que sí era parte la Fiscalía.

2.3.3.3 *Contencioso-Administrativo*

2.3.3.3.1 Recursos de amparo

En materia de derecho sancionador, el RA 7976-2023, interpuesto por un alumno de la Escuela Nacional de Policía, permitió al Tribunal revisar la doctrina acerca de la aplicación de normas reglamentarias sin cobertura legal, y especialmente sobre la atenuación del principio de legalidad en el ámbito disciplinario administrativo (STC 184/2025, de 2 de diciembre).

En ese mismo ámbito sancionador, el RA 3392-2025 abordaba el problema de la participación de los vocales del CGPJ que forman la Comisión Disciplinaria en el Pleno que resuelve el recurso de alzada contra las sanciones impuestas por aquella. El amparo se dirigía contra una sentencia de la Sala 3.^a del TS que trató la cuestión desde una perspectiva exclusivamente orgánica, pero no se ajustaba –a juicio de esta Fiscalía– a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de imparcialidad. El recurso no ha sido resuelto todavía.

En materia de personal, es obligado aludir en primer término al RA 1670-2024, interpuesto por la ex Fiscal General del Estado contra la anulación de su nombramiento como fiscal de sala de la Fiscalía Togada, al haber apreciado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo desviación de poder en la actuación del Fiscal

General que la sucedió en el cargo y propuso dicho nombramiento exteriorizando en el Consejo Fiscal su voluntad de colmar un supuesto *vacío legal*, de manera que en su opinión había que otorgar el máximo reconocimiento de la carrera fiscal a quien había desempeñado dicho cargo. Esta Fiscalía apoyó parcialmente el recurso (aún sin sentencia) porque la propuesta formal de nombramiento contenía una exposición de los méritos e idoneidad de la aspirante, no constando que la grabación de las intervenciones en el Consejo Fiscal se incluyera en el expediente remitido al Consejo de Ministros, por lo que, en contra de la tesis del Tribunal Supremo, no cabía extender a dicho nombramiento –en perjuicio, además, de la nombrada– ese vicio de la propuesta realizada por el Fiscal General.

También se refería a un nombramiento, en este caso del Consejo General del Poder Judicial, el RA 6420-2021. Un magistrado candidato a miembro de la Red de Especialistas en Derecho de la Unión Europea había impugnado el nombramiento de una compañera alegando la indebida aplicación de un criterio de *discriminación positiva* pese a sus mayores méritos. Estimada su pretensión por la Sala de lo Contencioso del TS, la magistrada designada inicialmente recurrió en amparo invocando, entre otros, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión porque la Sala había rechazado pronunciarse sobre su pretensión de que se revisasen las calificaciones asignadas a ambos contendientes, que a su juicio debían ser menores para el magistrado recurrente y mayores para ella. Apoyamos el recurso, y la STC 161/2025, de 7 octubre otorgó efectivamente el amparo aclarando que la recurrente, que como es obvio no podía recurrir directamente la resolución administrativa que le fue favorable, al impugnarse y anularse su nombramiento sí tenía interés legítimo en que se mantuviera este no solo por las mismas razones que en su día lo justificaron, sino también, en su caso, por otras, lo que en efecto debía ser examinado desde la perspectiva del derecho de acceso a la jurisdicción.

Pasando a otro ámbito temático, el RA 322-2025 planteaba una cuestión muy relevante acerca de la representación procesal de las personas que, tras haber entrado ilegalmente en territorio español, desean impugnar en vía judicial la resolución gubernativa de expulsión o devolución. En el caso analizado, el órgano judicial exigía acreditar la representación del procurador mediante un poder o a través de alguna de las formas previstas en derecho, aunque hubiera sido designado de oficio. Esta Fiscalía informó favorablemente la pretensión de amparo porque las decisiones judiciales impugnadas se apoyaban en una doctrina jurisprudencial no aplicable al caso, pero, además, por-

que las eventuales dudas sobre la concurrencia de los requisitos objetivos en el mandato conferido al procurador deben ser disipadas con una actividad judicial mínima antes de impedir el acceso a la jurisdicción (STC 22/2022). El asunto sigue pendiente de sentencia.

La materia tributaria constituye prácticamente una subespecialidad en el ámbito objetivo de trabajo de esta Fiscalía, tanto en el terreno de las cuestiones de inconstitucionalidad como en sede de amparo. Así, dentro del ejercicio que nos ocupa, cabe reseñar los siguientes: a) el RA 2593-2024, relativo a la inaplicación de la bonificación a favor de los hijos en el impuesto de sucesiones a un supuesto de filiación no matrimonial determinada por sentencia posterior al fallecimiento del causante. La Fiscalía apoyó el recurso, aún no resuelto, por vulneración del artículo 14 CE; y b) el incidente de ejecución planteado en el RA 946-2019, que, tras una cuestión interna de inconstitucionalidad resuelta por STC 20/2022, de 9 de febrero, dio lugar a que por STC 55/2022, de 5 de abril se estimara el amparo de una entidad bancaria a la que no se había practicado una deducción del 50% en la cuota del impuesto sobre los Depósitos de Clientes en las Entidades de Crédito de Canarias por no tener su domicilio fiscal en esa comunidad autónoma. Al ejecutar la sentencia, la Agencia Tributaria Canaria aprovechó la liquidación para rectificar otros conceptos en perjuicio de la demandante, que se dirigió al Tribunal Constitucional para que ordenase limitar la ejecución a la práctica de la deducción debida. Conforme con el criterio de esta Fiscalía, el ATC 54/2025, de 27 de mayo, acordó no haber lugar al incidente porque, ejecutado el contenido del fallo, la realización de otros ajustes no debatidos en el recurso de amparo debía ventilarse en un nuevo procedimiento.

En otro orden de cosas, no es infrecuente el acceso al amparo de conflictos originados por actuaciones médicas. En 2025 tuvimos ocasión de dictaminar dos, de especial relevancia por afectar a intervenciones relativas al parto: a) en el RA 178-2025 se trataba de una cesárea practicada en contra de la voluntad de la paciente y sin aparente justificación, dado que el motivo aducido era la protección del personal médico frente al Covid-19 que padecía la gestante, pero no se acreditaba la necesidad y proporcionalidad de esa medida frente al parto natural, ni la razón por la que se había prescindido del consentimiento informado de la paciente. Consideramos vulnerado el derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE) y a la intimidad (art. 18 CE) de la demandante, así como la discriminación por razón de sexo (art. 14 CE), aplicando la perspectiva de género como parámetro de valoración de las nociones claramente estereotipadas sobre el rol femenino en el parto que recogían las resoluciones impugnadas. El

Tribunal no ha dictado aún sentencia; b) el RA 3067-2023, también sin resolver, traía causa de la práctica no consentida de un parto instrumental (fórceps) que dio lugar a graves lesiones, cuya indemnización en vía de responsabilidad patrimonial de la Administración había sido denegada por el órgano judicial por no considerar infringida la *lex artis*, pese a reconocer que no se había documentado debidamente en la historia clínica lo ocurrido, de manera que la prueba practicada –en particular la pericial– se había basado en un informe redactado *a posteriori* por el mismo facultativo que había llevado a cabo la intervención controvertida. Apoyamos la pretensión de amparo por vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías, porque la Ley 41/2002, *de autonomía del paciente*, configura un derecho al conocimiento *veraz y actualizado* de la actuación médica que se articula mediante su debida documentación, cuya omisión se opone a la doctrina de la *facilidad probatoria* (SSTC 227/1991, de 28 de noviembre y 165/2020, de 16 de noviembre); y por haberse actuado sin el consentimiento informado de la paciente, confundiendo la *inexistencia* de un consentimiento informado sobre la específica modalidad de parto instrumental con la inexistencia de un formulario para prestar dicho consentimiento.

En un ámbito completamente distinto, el RA 4828-2024, promovido por algunas asociaciones ecologistas y diversas personas físicas, impugnaba el objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero establecido por el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC), aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021. La Fiscalía interesó la desestimación por entender que ni se justificaba el concreto porcentaje de reducción de emisiones que defendían los recurrentes, ni se daba el presupuesto de inacción o pasividad de la Administración (STEDH de 9 de abril de 2024).

Lindando con la materia medioambiental, pero más propiamente en el ámbito urbanístico, no se puede dejar de hacer referencia a los RRAA 3868, 3934 y 3939/2022, relativos al complejo *Marina de Valdecañas*, de cuyo devenir se dio extensa cuenta en la Memoria anterior. La novedad surgida en 2025 fue el traslado conferido para que esta Fiscalía informase sobre la posible incidencia de la Ley 2/2023, de 22 de marzo, aprobada por la Asamblea de Extremadura, que *legalizaba* las obras dejando, por tanto, virtualmente sin efecto la decisión del Tribunal Supremo. La Fiscalía entendió que ese hecho sobrevenido no afectaba a la eventual lesión de los derechos fundamentales alegados por los recurrentes, que eran de entidad exclusivamente procesal, y el Tribunal, entendiéndolo así, mediante SSTC 149/2025,

de 23 de septiembre, 162/2025, de 7 de octubre y 173/2025, de 18 de noviembre, entró al fondo y desestimó íntegramente los recursos de amparo.

Para terminar, y dada la infrecuencia de este tipo de procedimientos, merece una mención el incidente de funcionamiento anormal del Tribunal Constitucional planteado por una empresa que vio inadmitido, por falta de especial trascendencia constitucional, un recurso de amparo dirigido contra las resoluciones judiciales que le habían rechazado un recurso en materia urbanística. Conforme a lo informado por esta Fiscalía, por ATC 86/2025, de 8 de septiembre el Tribunal desestimó la pretensión, declarando que «se limita a plantear una solicitud de revisión de la decisión de no admitir a trámite el recurso de amparo».

2.3.3.3.2 Cuestiones de inconstitucionalidad

Siguen goteando algunas cuestiones relativas a las medidas adoptadas para la prevención del COVID. Por ejemplo, la CI 2200-24, planteada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Aragón, que fue inadmitida con informe favorable de la Fiscalía por ATC 24/2025, de 11 de marzo, al detectar numerosos defectos de forma y fondo.

También la materia tributaria atrae –como en el amparo– al ámbito de las cuestiones de inconstitucionalidad buena parte del esfuerzo de esta Fiscalía. Cabe destacar en 2025 las siguientes: (i) la CI 1254-2025, pendiente de resolver, se refería al devengo de intereses cuando se retrotraen las actuaciones por decisión judicial o económico-administrativa que aprecia defectos formales en el expediente tributario (art. 150.7 LGT). Propusimos la inadmisión y en su caso la desestimación de la cuestión, aunque ofrecíamos una interpretación constitucional de la norma dubitada; (ii) las CCII 1478-2025 y 3978-2025 planteaban la vulneración del artículo 14 CE por la regulación gallega del impuesto de actos jurídicos documentados, que solo permitía aplicar un tipo reducido a las sociedades de garantía recíproca si tenían su domicilio fiscal en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia. La Fiscalía solicitó la estimación de las dos cuestiones, y el TC, por ahora, ha estimado la segunda mediante STC 20/2026, de 25 de febrero; (iii) una problemática similar, pero en relación con el impuesto de sociedades, planteaba la cuestión prejudicial 2586-2025, relativa la Norma Foral de Álava 11/2003, de 31 de marzo; (iv) otras dos cuestiones, CCII 2525-2024 y 2840-2024,

exponían dudas sobre el régimen de regulación de los pagos fraccionados o a cuenta en el impuesto sobre sociedades, y el Tribunal las desestimó de acuerdo con el Ministerio Fiscal pero con cinco votos particulares (SSTC 175/2025, de 20 de noviembre y 191/2025, de 16 de diciembre) considerando que ese régimen de pagos a cuenta no vulnera el principio de capacidad económica del art 31.1 CE; (v) argumentos en cierto modo cercanos nos llevaron a dictaminar en contra de la admisión de la CI 7121-2025, relativa al régimen fiscal de las cooperativas, en cuanto limita la compensación de cuotas tributarias negativas para las que tienen un importe neto de cifra de negocios igual o superior a 20 millones de euros. La cuestión fue efectivamente inadmitida por ATC 11/2026, de 27 de enero; (vi) la CI 3631-2025 planteó la posible inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y de la Ley del Catastro Inmobiliario que regulan el sistema de determinación de la base imponible en la compraventa de inmuebles mediante el cálculo de un *valor de referencia* que lleva a cabo la Dirección del Catastro. El Tribunal acogió (STC 13/2026, de 12 de febrero) la pretensión desestimatoria de esta Fiscalía, al entender que ese sistema no es ajeno a la realidad económica de las operaciones gravadas y además se justifica por la complejidad de gestión del tributo que implica la determinación del valor real de cada operación.

Especial mención merecen, en otro terreno, las numerosas cuestiones planteadas en relación con los procesos de estabilización de la función pública, respecto de diversos preceptos legales. El TSJ de Navarra ha planteado algunas (CI 9800-2024 y CI 8264-2024, CI 8421-2024, CI 8614-2024, CI 8974-2024 y CI 9801-2024), pero aún es más llamativo el caso del TSJ del País Vasco, que ha llegado a plantear varias cuestiones en un mismo procedimiento, al hilo de las sucesivas reformas legales que, en definitiva, consolidaban una competencia a favor del Gobierno Vasco con la que la Sala no parece estar de acuerdo. A las CCII 7488-2023 y 2940-2024, formuladas con anterioridad, se añadieron en 2025 la CCII 5809-2025 y 5810-2025. Algunas de ellas se limitan, además, a formular objeciones de carácter formal sobre la naturaleza, el rango o la tramitación de la norma que aprueba las medidas en cuestión. El Tribunal ha acordado algunas inadmisiones por pérdida sobrevenida de objeto, pero el problema de fondo sigue sin resolver. La Fiscalía se ha mostrado en general contraria a su admisión y, subsidiariamente, a su estimación.

También en materia de personal se pueden reseñar algunas otras cuestiones, como las CCII 3268-24, 3364-24 o 9849-24, relativas a la

retribución del servicio de guardia en el sector sanitario en Extremadura, cuya normativa excluye su abono en los períodos en situaciones embarazo, maternidad o lactancia, que pueden entrañar –y así lo manifestó esta Fiscalía– una discriminación por razón de sexo, aunque en uno de los casos también afectaba al progenitor varón, lo que nos llevó a entender vulnerado el derecho a no ser discriminado «por cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

Sin abandonar las cuestiones de personal de la sanidad, también cabe mencionar la CI 1347-2025, referida a una serie de normas de Castilla-La Mancha que a lo largo de 13 años habían suspendido reiteradamente la aplicación del sistema de carrera profesional del personal estatutario, con aparente infracción (que esta Fiscalía consideró acreditada) del artículo 149.1.18.^a CE, al impedir la ejecución de la normativa estatal básica en la materia.

Tampoco el Poder Judicial permanece ajeno a este tipo de conflictos: la CI 3107-2025 afecta a la norma de la LOPJ que dispone una retribución de (solo) el 80% del complemento de destino en el caso de sustitución profesional entre jueces.

En otro orden de cosas, la CI 9512-2024, promovida por la Sala Tercera del Tribunal Supremo cuestionaba la normativa de *Protección, Reconocimiento y Memoria de las Víctimas del Terrorismo* de la Comunidad de Madrid porque vinculaba el disfrute de ciertas medidas a la residencia en el territorio de dicha Comunidad. Fue inadmitida por infundada, de acuerdo con el criterio de esta Fiscalía por ATC 59/2025, de 27 de mayo.

También rechazamos la admisibilidad de la CI 3154-2025, relativa a determinadas normas autonómicas de Cataluña en materia de vivienda y pobreza energética, puesto que el órgano judicial proponente ni siquiera había comprobado que en efecto fueran aplicables al caso, tal y como confirmó el Tribunal Constitucional por ATC 89/2025, de 9 de septiembre. La misma normativa dio lugar a la CI 4172-2025, que fue admitida a trámite y está pendiente de resolver, con informe a favor del Ministerio Fiscal, tras la inadmisión de otra igual (CI 2672-2024) por ATC 66/2024, de 2 de julio debido al incumplimiento de los presupuestos procesales en su tramitación en sede judicial.

2.3.3.4 *Social*

2.3.3.4.1 Recursos de amparo

Al examinar los datos estadísticos ha quedado claro que el más relevante del ejercicio trae causa de la aplicación de la STC 140/2024, de 6 de noviembre sobre la prestación de nacimiento y cuidado del recién nacido en las familias monoparentales, que declaró inconstitucionales los artículos 48.4 ET y 177 LGSS y estableció que mientras el legislador no los reformase procedía, en el caso de estas familias, ampliar en diez semanas más la prestación al progenitor único –en la aplastante realidad, progenitora–, respecto de la que dichas normas reconocían con carácter general.

Esta cuestión había generado una auténtica catarata de recursos de amparo que esta Fiscalía, no obstante haber sostenido en principio un criterio distinto, ha informado en sentido favorable, por vulneración del derecho de la recurrente a la igualdad ante la ley sin discriminación por razón de nacimiento de un hijo menor en una familia monoparental (art. 14 CE). El aspecto complicado del problema ha sido la determinación de los concretos efectos del reconocimiento de la vulneración del derecho, porque en un principio el Tribunal acordaba la nulidad de todas las actuaciones impugnadas, tanto administrativas como judiciales, con retroacción al momento en que el INSS debía reconocer la prestación a la demandante; pero esto daba lugar en ocasiones a la paradójica anulación de resoluciones judiciales que habían reconocido a la mujer exactamente el mismo contenido de la prestación que el Tribunal Constitucional fijó en la citada STC 140/2024, y que en determinados casos ni siquiera habían sido impugnadas por la afectada. Tras exponer esta Fiscalía el problema, que podía cuestionar la subsidiariedad de la jurisdicción constitucional, el Tribunal corrigió –aunque no en todos los supuestos– esa dinámica, declarando la firmeza de aquellas resoluciones de primera o segunda instancia que materialmente se habían ajustado a la solución establecida por la referida sentencia. Sin embargo, no atendió una observación complementaria, relativa a los supuestos en que el órgano judicial había reconocido a la demandante una prestación aún mayor que la fijada en dicha resolución. Entendíamos que en estos casos no procedían ni la nulidad ni la firmeza de esa resolución, puesto que el otorgamiento de una prestación más ventajosa no vulneraba el derecho fundamental alegado. Aunque el Tribunal Constitucional no llegó, s.e.u.o., a ofrecer una respuesta explícita a este argumento, algunas de sus resoluciones parecen sugerir que, fijados por la STC 140/2024 los términos en que había de

interpretarse la norma declarada inconstitucional, ese era el parámetro normativo aplicable *en todo caso*. La duda que se planteaba –y sigue planteándose– esta Fiscalía se refiere precisamente al alcance de un fallo en el que el Tribunal colma un vacío normativo cuando el beneficiario ha obtenido una solución más ventajosa, de manera que la tutela de su derecho fundamental termina obrando, materialmente, en su perjuicio. En el fondo, se trata de determinar en qué punto exacto se separa la tutela jurisdiccional del derecho de la función propiamente legislativa, que no opera solo como umbral para la salvaguarda de dicho derecho, sino también como techo o límite de su ejercicio.

En fin, la decisión de retroacción con el efecto de obligar al INSS a dictar una nueva resolución ha dado lugar a que este organismo promueva una serie de incidentes de ejecución, sistemáticamente inadmitidos porque, como con acierto señala el Tribunal, es a la Administración a la que corresponde ejecutar el fallo, y en su caso será la beneficiaria quien podrá dirigirse a la jurisdicción constitucional para que ordene y ajuste dicha ejecución.

Ya fuera del ámbito de las familias monoparentales, tuvo notable repercusión el RA 4382-2024 en el que el Sindicato Independiente de Trabajadores del Transporte (SITT) invocaba el derecho fundamental de huelga (art. 28.2 CE) frente a la actuación de la entidad Metro de Sevilla, por la puesta en circulación de trenes con el doble de vagones, permitiendo así el transporte de más viajeros. Esta Fiscalía apoyó la pretensión de amparo a la vista de la STC 17/2017, de 2 de febrero, por entender que en efecto se había generado una minoración abusiva y desproporcionada del impacto de la huelga, dado que a través de la propia determinación de los servicios mínimos ya quedaba asegurada la prestación esencial del servicio. Avocado el recurso al Pleno, el Tribunal otorgó el amparo, con varios votos particulares, uno de ellos concurrente, por STC 24/2026, de 12 de marzo.

Una serie de recursos de amparo despachados en 2025 (RRAA 6274-2023, 7664-2023 y 2779-2024, 779-2024 y 5966-2023, los tres primeros interpuestos por miembros del cuerpo de bomberos y el último por un *mosso d'esquadra*), alegan la vulneración del derecho a la igualdad y la no discriminación por razón de discapacidad en relación con la incompatibilidad existente entre la prestación por incapacidad permanente total y la percepción de retribuciones en la misma profesión, cuando dicha profesión contempla una segunda actividad. En estos casos, al tratarse teóricamente de «la misma profesión», por más que la actividad concreta sea completamente distinta, se aprecia la incompatibilidad, lo que genera una desventaja respecto de aquellos trabajadores que, no contando con esa segunda actividad,

pueden simultanear su pensión con el desempeño de otro puesto de trabajo diferente de aquel para el que se les apreció la incapacidad. La Fiscalía informó en distintos sentidos los recursos según las circunstancias de cada caso, pero sí apreció que, en atención a lo expuesto, puede darse en efecto la discriminación denunciada. No ha recaído sentencia.

El RA 1186-2024 planteó, en fin, una importante cuestión relativa al alcance de la garantía de indemnidad, y en concreto a su aplicación a supuestos en los que la reclamación del trabajador se efectúa ante su representación legal en orden a la intermediación con la empresa, haciendo innecesaria la acción judicial. La STC 148/2025, de 9 de septiembre, aunque con un voto disidente, estima el recurso coincidiendo con el informe de la Fiscalía.

2.3.3.4.2 Cuestiones de inconstitucionalidad

En materia laboral cabe destacar, en el ejercicio analizado, el despacho de la CI 3305-2025, promovida por un juzgado de lo social de Bilbao respecto de la cláusula 5 del Acuerdo Marco de 18 de marzo de 1999, que acompaña como anexo a la Directiva 1999/70/CE del Consejo de 28 de junio de 1999, por contradicción con los artículos 23.2 (acceso en igualdad a la función pública) y 103 CE (principios de mérito y capacidad). El Tribunal planteó la posible inadmisión, que la Fiscalía informó favorablemente porque, como en efecto confirmó el ATC 95/2025, de 23 de septiembre, lo que se cuestionaba era una norma de la Unión Europea, y más concretamente su interpretación por el TJUE, excediendo por tanto el objeto posible de un procedimiento de control de constitucionalidad de las normas con rango de ley (interna) que contempla el artículo 163 CE.

2.3.3.5 *Militar*

Solo se registró un asunto: el RA 35-2025, que versaba sobre la revocación de la suspensión de pena privativa de libertad acordada en un proceso militar, como consecuencia de haber delinquido nuevamente el condenado. La Fiscalía informó a favor del amparo, y por STC 160/2025, de 6 de octubre, el Tribunal lo otorgó, extendiendo una vez más la exigencia de motivación reforzada a un supuesto (reiteración delictiva) distinto del impago de responsabilidad civil.

Hay que añadir una reseña del RA 7493-2023, analizado en la Memoria anterior, derivado de la revocación en sede casacional de una sentencia absolutoria que ordenaba repetir el juicio para que el acusado pudiera ser oído sobre una calificación jurídica distinta de su conducta (cooperación necesaria por omisión, en lugar de inducción). De acuerdo con el criterio expresado por esta Fiscalía, la STC 1/2026, de 12 de enero otorgó el amparo.

2.3.3.6 *Parlamentario*

La compleja problemática que plantean estos recursos puede sistematizarse en el ejercicio de 2025 con arreglo a los siguientes parámetros temáticos:

En relación con la inadmisión de iniciativas y preguntas parlamentarias, los RRAA 6365-2024 y 1137-2025, suscitados en el marco de las Cortes de Aragón, cuestionaban la interpretación de su reglamento en relación, respectivamente, con (i) la obligación de un miembro del gobierno regional de responder en sede parlamentaria por unas declaraciones públicas en materia ajena a su concreta competencia, y (ii) el derecho a formular preguntas en el pleno, reservado a los grupos «*de la oposición*», en el caso de un diputado que había apoyado la investidura del presidente. El primer asunto no ha sido resuelto, y el segundo lo fue por STC 171/2025, de 17 de noviembre, estimatoria conforme con el Fiscal, porque la Mesa de la Cámara no justificó el cambio de criterio respecto de las ocasiones anteriores en que sí había permitido tales preguntas.

El RA 5441-2024, estimado por STC 5/2026, de 14 de enero, y el RA 5817-2024, en el que la STC 3/2026, de 12 de enero, también otorgó el amparo, obedecen a situaciones parecidas: se trata de resoluciones de la Mesa de la Asamblea de Madrid que rechazan o impiden iniciativas de control del gobierno regional oponiendo motivos que no encajan en los que contempla el Reglamento de la Asamblea, de modo que esa actividad técnica de admisión se convierte en un filtro material de connotaciones políticas. La misma problemática, también con escenario en la Asamblea madrileña, plantea el RA 5943-2022, aún no resuelto. En todos estos casos la Fiscalía apoyó el amparo, por vulneración del artículo 23 CE.

En fin, el RA 1379-2022 se refería a la tramitación, en la Asamblea de Murcia, del procedimiento para dejar sin efecto una iniciativa de reforma del Estatuto de Autonomía promovida en la legislatura anterior. La Fiscalía interesó la inadmisión por razones procesales, y

subsidiariamente la desestimación. No consta que el Tribunal haya dictado sentencia en este procedimiento.

Otra vertiente del conflicto parlamentario, en este caso en materia sancionadora, se planteaba en el RA 6175-2024, con ocasión de un hecho de gran repercusión mediática, consistente en que dos miembros de la Mesa del Parlamento de Illes Balears fueron expulsadas por el Presidente de la Cámara en el curso de un Pleno por exhibir unas fotografías de mujeres represaliadas en la guerra civil. Entendiendo que la decisión carecía de cobertura legal, esta Fiscalía apoyó la demanda, sin que conste que el Tribunal haya dictado sentencia. Existe un segundo recurso en tramitación (RA 200-2025) por hechos idénticos ocurridos en otra sesión del pleno.

Es más infrecuente, pero de gran interés la cuestión relativa a la posible lesión del derecho al honor o la presunción de inocencia de las personas comparecientes ante una comisión parlamentaria de investigación, en cuyas conclusiones se formulan afirmaciones que pueden implicar la imputación de responsabilidades penales. El RA 3693/2022, interpuesto por un antiguo titular de la Secretaría de Estado de Seguridad frente a las conclusiones de la mediáticamente denominada *Comisión Kitchen*, fue apoyado por esta Fiscalía teniendo en cuenta la doctrina del TC más reciente (STC 77/2023, que a su vez acoge la doctrina del TEDH) sobre la vulneración del derecho a la presunción de inocencia en su dimensión extraprocésal. No consta que haya todavía sentencia.

El Tribunal sí se ha pronunciado mediante las SSTC 107/2025 y 108/2025, de 12 mayo en sendos recursos de amparo (RRAA 5361/2021 y 5123/2021) de los que informamos en la Memoria correspondiente a 2023, rechazando, de acuerdo con el Ministerio Fiscal, las pretensiones de amparo de los demandantes frente a las conclusiones de la comisión que tenía por objeto el accidente del vuelo JK 5022 de Spanair. En estos casos no se atribuía a los recurrentes actos ilícitos, sino que simplemente las conclusiones contenían un pronunciamiento de responsabilidades políticas, como corresponde a la competencia del Parlamento.

2.3.3.7 *Excurso: tres observaciones sobre el contenido de la actividad de esta Fiscalía*

Como corolario del examen de los asuntos más importantes despachados en 2025, cabe añadir tres observaciones que, dada su innegable incidencia sobre la actividad de esta Fiscalía, y en buena medida del propio Tribunal Constitucional, es bueno que puedan abrirse a un posible debate más allá de nuestra propia –y por tanto, limitada– percepción de los problemas:

a) La primera de esas observaciones se refiere al sentido y objeto de algunas cuestiones de inconstitucionalidad: en concreto, esta Fiscalía viene detectando una creciente tendencia de los órganos judiciales a basar su duda de inconstitucionalidad en motivos exclusivamente formales. Llama la atención que un órgano judicial que no parece cuestionar la constitucionalidad del contenido *material* de la norma que tiene que aplicar para resolver un caso concreto, sí cuestione su validez instando al Tribunal Constitucional al control, no de dicho contenido, sino de la forma (tramitación, modalidad normativa etc.) en que han ejercido su función legislativa los otros poderes del Estado, competentes para su elaboración y aprobación. Cabe preguntarse si esa es una vía conscientemente abierta por el propio Legislador para hacer copartícipe al Poder Judicial del control, en todas sus facetas, del ejercicio de la potestad legislativa, o por el contrario nos hallamos ante un uso extensivo de la cuestión de inconstitucionalidad con el particular propósito de dotar de eficacia jurídica a un mero desacuerdo o discrepancia con el contenido o el fin de la ley, es decir, frente a la opción de política legislativa que incorpora.

En ese mismo sentido, la invocación ocasional del principio de exclusividad jurisdiccional (art. 117.3 CE) como límite del contenido constitucionalmente posible de la ley no deja de generar algún desconcierto en esta Fiscalía, en el contexto de un modelo de división de poderes que vincula la plena independencia del Poder Judicial a la imparcialidad de jueces y magistrados independientes, inamovibles, responsables y «sometidos (...) al imperio de la ley» (art. 117.1 CE).

b) La segunda observación se refiere, en este caso respecto de los recursos de amparo, a la imprescindible revisión del modelo de asistencia jurídica gratuita.

Son patentes las deficiencias del sistema de apreciación y control de la insostenibilidad de las pretensiones de amparo, que, de entrada, ni siquiera cuentan con la garantía de que el abogado designado de oficio haya podido tener acceso al procedimiento judicial del que tal

pretensión trae causa. En realidad, la verdadera insostenibilidad procede, las más de las veces, de que el letrado que antes anunció el planteamiento del recurso de amparo lo hace sin acreditar –ni haber alegado en ningún momento– el más mínimo indicio de lesión de un derecho fundamental, ni mucho menos asegurar el correcto agotamiento de la vía judicial previa (art. 44.1.a LOTC). Además, resulta llamativa la cantidad de demandas inadmitidas por su insuficiencia técnica, pese a ser elaboradas por profesionales que forman parte de un turno especial del Colegio de la Abogacía. Las deficiencias expuestas deberían llevar, a juicio de esta Fiscalía, a una profunda revisión integral del modelo.

c) La última observación a realizar se centra en señalar, como así ya se ha realizado en algunas ocasiones, la necesidad de un esfuerzo mayor para que la actuación cotidiana de los fiscales se ajuste con mayor precisión a los parámetros constitucionales. Se ha avanzado notablemente en la unidad de actuación respecto de las cuestiones de inconstitucionalidad, gracias a la Instrucción 2/2012, y se han hecho esfuerzos puntuales de coordinación, por ejemplo, entre esta Fiscalía y la del Tribunal Supremo; pero es difícil justificar la gran cantidad de supuestos en que, al informar un recurso de amparo, aún nos vemos obligados a apartarnos de la posición adoptada por el/la fiscal del caso respecto de cuestiones cuya solución está absolutamente consolidada en la doctrina constitucional.

Es por ello indispensable un refuerzo en materia de formación, pero también abrir, más allá de la Circular 2/2013 sobre el incidente de nulidad de actuaciones, nuevos mecanismos de interacción y debate al menos en aquellos casos en que resulte evidente, como ocurre con frecuencia, que una incidencia suscitada en cualquier tipo de proceso presenta visos de acabar desembocando en un recurso de amparo.