



NOTA INFORMATIVA Nº 61/2025-BIS (4)

VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO ENRIQUE ARNALDO A LA SENTENCIA SOBRE LA LEY ORGÁNICA 1/2024 DE AMNISTÍA

El magistrado Enrique Arnaldo Alcubilla ha formulado voto particular discrepante a la sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional que, por mayoría, ha venido a declarar la legitimidad constitucional de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, salvo en algún aspecto menor, al resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra esa ley por más de cincuenta diputados y más de cincuenta senadores de los grupos parlamentarios popular en el Congreso de los Diputados y en el Senado.

Como cuestión previa, el magistrado Enrique Arnaldo advierte de lo anómalo del proceso de gestación de la sentencia, destacando en particular que haya sido aprobada con una indebida composición del Pleno del Tribunal, al haber sido apartado del conocimiento del recurso su ponente inicial, el magistrado don José María Macías Castaño, merced a que se ha impuesto un criterio que se separa completa e injustificadamente del mantenido en el ATC 28/2023, de 7 de febrero.

Asimismo censura la decisión de la mayoría del Tribunal de no proceder al planteamiento de una cuestión prejudicial sobre la Ley Orgánica 1/2024 ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea o, alternativamente, a posponer el debate y votación del recurso hasta que el Tribunal de Justicia hubiera resuelto las cuestiones prejudiciales pendientes sobre dicha ley que han planteado otros tribunales españoles. Considera que las razones ofrecidas en la sentencia para no plantear cuestiones prejudiciales ni aplazar la deliberación y votación del recurso hasta la resolución de las ya planteadas no son en modo alguno convincentes ni superan las exigencias de motivación reforzada impuestas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para descartar el planteamiento de una cuestión prejudicial. Con ello, el Tribunal Constitucional se aparta deliberadamente de esa jurisprudencia y, en consecuencia, del propio sistema judicial europeo, lo que tiene una gravedad no ocultable, dada la desconsideración que supone con el papel que juega el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como valedor del Derecho de la Unión, con el que el Tribunal Constitucional ha dejado de cooperar y por tanto de dialogar.

En cuanto al fondo del asunto, discrepa radicalmente el magistrado Enrique Arnaldo de la sentencia por entender, en primer lugar, que la Constitución no permite otorgar amnistías. Frente a lo que se sostiene en la sentencia, la ausencia de una prohibición expresa en la Constitución, o la omisión de toda referencia explícita a la institución de la amnistía en esta, no significa en modo alguno que las Cortes Generales queden habilitadas para aprobar una norma con rango de ley orgánica que permita la concesión de amnistías en determinadas circunstancias excepcionales, apreciables por el propio legislador. Que la Constitución no prohíba expresamente la amnistía no quiere decir en absoluto que la permita, sino justo lo contrario.

La Constitución no solo no permite la amnistía, sino que la rechaza, por más que en la sentencia se pretenda sostener lo contrario. Entre las potestades constitucionalmente atribuidas a las Cortes Generales no se encuentra la excepcionalísima de aprobar amnistías. Al dictar la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, las Cortes Generales se salen del marco constitucional para asumir una función que no corresponde a su libertad de configuración, que lo es solo dentro de la Constitución. La amnistía supone una excepción a diversos principios constitucionales, como la igualdad ante la ley, la división de poderes y la reserva de jurisdicción, por lo que, para que fuera legítima, sería necesario que, en tanto que tal excepción, estuviera constitucionalmente prevista, lo que no es el caso. Solo mediante una reforma constitucional que les atribuyese la potestad excepcional de decretar amnistías podrían las Cortes aprobar una ley como la impugnada en este recurso.

La prohibición de indultos generales que se contiene en el art. 62.i) CE y la falta de mención expresa de la amnistía en el texto constitucional, así como los trabajos parlamentarios que dieron lugar a la Constitución española de 1978, conducen a entender que el constituyente ha querido que el derecho de gracia se limite al denominado indulto individual o particular, quedando excluidos tanto los indultos generales como las amnistías. La amnistía otorgada por la Ley Orgánica 1/2024 supone la ruptura del pacto constitucional de 1978, la quiebra del consenso fundante de nuestra democracia, que la sentencia consiente al dar por bueno que el legislador (una mayoría parlamentaria coyuntural) lleve a cabo una mutación constitucional sin acudir al procedimiento de reforma previsto en el Título X de la Constitución.

Al afirmar la sentencia —haciendo gala de un censurable constructivismo jurídico— que nuestra Constitución es “abierta” y que el principio del que parte es el de la “vinculación negativa” del legislador, de suerte que este puede hacer todo aquello que la Norma Fundamental no prohíbe, se distorsiona el correcto entendimiento de lo que significa una Constitución normativa, como lo es la nuestra, y el verdadero significado del pluralismo político que consagra su art. 1.1 como valor superior del ordenamiento jurídico. El pluralismo político, consustancial al Estado democrático de Derecho, en modo alguno permite concebir la Constitución como una norma “abierta” a la libertad omnímoda del legislador —esto es, de las coyunturales mayorías parlamentarias—, difuminando, hasta hacerla desaparecer, la nítida distinción entre poderes constituyentes y poderes constituidos, y olvidando que en un Estado democrático de Derecho (art. 1.1 CE) es la política la que debe estar sometida al Derecho (art. 9.1 CE) y no a la inversa.

A su vez, al avalar esa ley de amnistía, pese a su palmaria inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional se erige en una suerte de poder constituyente que reescribe a su gusto la Constitución, olvidando que es el guardián de esta, no su dueño.

Entiende asimismo el magistrado Enrique Arnaldo que, sin perjuicio de que la amnistía sea una medida de gracia excepcionalísima que no tiene cabida en nuestra Constitución, sucede que la amnistía otorgada por la Ley Orgánica 1/2024 a quienes pretendieron quebrantar el orden constitucional y romper la convivencia entre españoles es, en todo caso, un acto arbitrario del legislador. Arbitrariedad corroborada, por otra parte, por la tramitación parlamentaria que llevó a la aprobación de esa ley, como han puesto de relieve tanto la Comisión Europea en su informe sobre la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal de Cuentas respecto de la Ley Orgánica 1/2024, como la Comisión de Venecia en su informe sobre la iniciativa legislativa que dio lugar a dicha ley (utilización de la proposición de ley, en lugar del proyecto de ley, eludiendo así importantes informes de órganos consultivos y la consulta pública, tramitación acelerada de la iniciativa, por vía de urgencia, interpretación forzada del reglamento parlamentario para revivir la iniciativa decaída, etc.).

En efecto, la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, es una norma arbitraria, pues, como es público y notorio, trae causa directa de los acuerdos políticos suscritos a primeros de noviembre de 2023 entre el partido al que pertenecen los diputados del grupo parlamentario autor de la proposición que dio lugar a referida ley (PSOE) y los partidos a los que pertenecen los principales beneficiarios de la amnistía regulada en ella (Junts y ERC); en esos acuerdos se

pactó la concesión de la más amplia amnistía para los políticos independentistas y sus seguidores que protagonizaron un gravísimo intento de subversión del orden constitucional (lo que permite hablar de “autoamnistía”), a cambio de apoyar con sus votos la investidura como presidente del Gobierno del candidato del Grupo Parlamentario Socialista.

Se trata, por tanto, de una decisión arbitraria del legislador, en flagrante contradicción con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), pues está acreditado que la Ley Orgánica 1/2024 no responde al pretendido objetivo de interés general que en su falaz preámbulo se invoca (restablecer la convivencia social y política quebrada por la insurrección independentista catalana), sino al mero interés particular de quienes suscribieron los referidos pactos políticos y se beneficiaron de las consiguientes contrapartidas recíprocas, como así lo ha advertido no solo lo mejor de la doctrina académica, sino incluso la Comisión Europea en el referido informe acerca de la cuestión prejudicial sobre dicha ley. El Tribunal Constitucional ha renunciado explícitamente en su sentencia a la búsqueda de la verdad, al desconocer el hecho notorio de que la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, trae causa de un trato no fundado en el interés general o común, sino en el particular y espurio interés del intercambio de votos por impunidad. Esa ley es así un caso paradigmático de arbitrariedad del legislador.

En virtud de todo lo expuesto, concluye el magistrado Enrique Arnaldo su voto particular advirtiéndole que el respeto de la Constitución comporta garantizar su supremacía, no dejarla de lado en un momento dado, renunciando a preservar su carácter de norma suprema cuyas prescripciones vinculan a todos los poderes públicos (por tanto, también al poder legislativo) mediante una interpretación tan forzada que la hace irreconocible para aquellos que la aprobaron y para todos aquellos que la han respetado y cumplido. Esto es lo que, a su entender, ha sucedido en la sentencia de este Tribunal que, por mayoría, ha avalado la legitimidad de la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía.

Madrid, 26 de junio de 2025