



NOTA INFORMATIVA Nº 77/2025

EL PLENO DEL TC ESTIMA PARCIALMENTE LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PLANTEADA POR LA SALA DE LO PENAL DEL TRIBUNAL SUPREMO EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY ORGÁNICA DE AMNISTÍA

El Pleno del Tribunal Constitucional ha estimado parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en relación con el artículo 1 de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

El Tribunal Supremo, como razonó en extenso en su auto de planteamiento, consideró que los hechos por los que había sido condenado el recurrente, por un delito de desórdenes públicos agravados, se encuentran incluidos en el art. 1 de la LOA, sin que concurra en ellos ninguna causa de exclusión del art. 2. Al mismo tiempo, consideró que este art. 1 LOA puede vulnerar los arts. 1.1, 9.3 (seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad), 14 (igualdad y prohibición de discriminación) y 117.3 CE (exclusividad jurisdiccional), en particular por constituir una desigualdad basada en la “opinión” o ideología proscrita por el art. 14 CE carente de fundamento alguno y por tanto “arbitraria” y por contravenir la “seguridad jurídica” al permitir en lo sucesivo cualquier futura amnistía impulsada por mayorías suficientes.

La sentencia, de la que ha sido ponente el magistrado Ricardo Enríquez Sancho, estima parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad, en el punto relativo al art. 1.1 LOA, siguiendo el criterio fijado por la STC 137/2025, de 26 de junio, FJ 8.3., que fue la primera sentencia que ha dictado el Tribunal en los varios procesos existentes contra la Ley de amnistía; y la desestima en todo lo demás.

Para llegar a dicha conclusión, antes de entrar en el examen de fondo de la cuestión, el Pleno rechazó los óbices procesales planteados por el abogado del Estado y por el fiscal general del Estado. Concretamente, por éstos se había alegado: de una parte, que el Tribunal Supremo no había identificado correctamente los preceptos legales cuestionados, reprochando que el planteamiento exteriorizado por aquél se ajustaba más al control abstracto propio de un recurso de inconstitucionalidad que al de una cuestión; de otra, porque --oponía el fiscal general del Estado-- el Tribunal Supremo no había dilucidado --con carácter previo al planteamiento de la cuestión-- las posibles dudas acerca de la adecuación de las normas internas al Derecho de la Unión Europea.

Ambas objeciones son rechazadas por el Tribunal. La primera, vinculada con los juicios de aplicabilidad y relevancia, por considerar que el objeto del procedimiento sí se encuentra perfectamente identificado [los hechos por los que el recurrente fue condenado están comprendidos en el art. 1.1 d) LOA, si bien la crítica se dirige también contra el art. 1 y la Ley en su conjunto en la medida en que aquella conducta específica constituye una de las

manifestaciones de una medida única o general, que es en rigor la cuestionada]. La segunda, vinculada con el juicio de aplicabilidad, por apreciar que los razonamientos del Tribunal Supremo, sin obviar las referencias que se hacen al Derecho de la Unión Europea, se construyen con exclusiva referencia a la Constitución española y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, recordando en este punto la doctrina constitucional fijada al respecto en la STC 137/2025 [FJ 1.2.2. c) i)] sobre la diferente posición del juez ordinario y la del Tribunal Constitucional en lo referente a la cuestión de inconstitucionalidad.

Quedó fuera del examen del Tribunal la posible vulneración del principio de exclusividad jurisdiccional (art. 117.3 CE), que se alega solo subsidiariamente y sin sustento argumental por el auto de planteamiento.

A partir de aquí, entrando ya en el examen de fondo del procedimiento, el Pleno del Tribunal Constitucional estima parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad siguiendo en gran medida el criterio ya fijado en la STC 137/2025, de 26 de junio.

De esta forma, en aplicación de la doctrina constitucional fijada en la referida resolución, rechaza las alegadas vulneraciones del principio de arbitrariedad, de igualdad y prohibición de discriminación y de seguridad jurídica. En relación con este último principio, sí añade la presente sentencia algunas consideraciones adicionales en relación con los eventuales “efectos criminógenos” o generadores de desafección que según el Tribunal Supremo podían derivarse de la ley, argumentando ahora el Tribunal que *“se trata obviamente de aspectos no solo extrajurídicos sino también puramente hipotéticos, cuyo análisis es ajeno al juicio de constitucionalidad que ahora nos corresponde, y para cuya respuesta hemos de remitirnos a lo anteriormente señalado respecto a la idoneidad y oportunidad de la ley enjuiciada”*; y, después, que *“la luz de esta doctrina hemos de convenir con el Fiscal General del Estado en que el principio de seguridad jurídica, en su proyección en el plano de la legalidad penal, no significa que los ciudadanos puedan y deban confiar, al amparo de la Constitución, en que la ley penal no cambiará, ni que no podrá ser objeto de excepciones aplicativas o exenciones que se concreten en un trato más benévolo, para ellos o para otros, en atención a eventuales circunstancias de la persona o del hecho, o del contexto histórico, político o social, que el legislador, en el ámbito de la potestad legislativa y respetando otras exigencias derivadas de la Constitución, pueda tomar en consideración en un momento determinado”*.

Por el contrario, y siguiendo también el criterio fijado por la referida STC 137/2025, estima parcialmente la cuestión y, en su virtud, declara la inconstitucionalidad del art. 1.1 de la LOA, por apreciar que:

“La Ley de amnistía carece de una justificación objetiva y razonable cuando concreta las conductas amnistiables en su art. 1.1, porque la norma no proyecta sus consecuencias sobre la totalidad de las conductas comprendidas en el marco general de aplicación que ella misma define en su apartado primero, esto es, sobre los actos ilícitos realizados en el contexto del conflicto generado por el desarrollo del proceso independentista en Cataluña, sino que entre ellas distingue las que se hubieran llevado a cabo en oposición a la celebración de las consultas y al proceso de secesión, restringiendo la aplicación de la amnistía dentro de dicho grupo a las acciones realizadas en el curso de actuaciones policiales a las que se refiere la letra e) del art. 1.1 de la ley, y a los hechos conexos con ellas de la letra f). Concluimos entonces que el art. 1.1 conducía de este modo a “una consecuencia manifiestamente desigualitaria, pues deja fuera de la amnistía a un grupo de personas que, desde el punto de vista de la causa y finalidad legitimadora de la Ley de amnistía, es perfectamente equiparable al que resulta incluido”, lo que nos llevó a declarar que dicho precepto vulneraba el art. 14 CE y que por lo tanto era inconstitucional, si bien, “en la medida en que esta inconstitucionalidad no se encuentra en lo que la norma establece sino en lo que omite”, nos abstuvimos de declarar su nulidad, estableciendo en su lugar que “las disposiciones de la Ley han de entenderse aplicables, con las mismas condiciones, límites y requisitos que sus normas establecen, a quienes realizaron los actos amnistiables con la finalidad de oponerse a la secesión o independencia de Cataluña o a la celebración de las referidas consultas” (STC 137/2025, FJ 8.3.5)”.

Han anunciado la formulación de voto particular los magistrados Ricardo Enríquez Sancho, Enrique Arnaldo Alcubilla, Concepción Espejel Jorquera y César Tolosa Tribiño.

Madrid, 8 de octubre de 2025