

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6053-2024, 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. Han comparecido y formulado alegaciones el Senado, el fiscal general del Estado y el abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta. Ha sido ponente el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

I. Antecedentes

1. El 30 de julio de 2024 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal Constitucional un escrito de la Sala de lo Penal, del Tribunal Supremo al que se acompaña, junto al testimonio de las actuaciones correspondientes al recurso de casación núm. 3269-2022, el auto de 24 de julio de 2024 por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 1 de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (en adelante, Ley de amnistía), por posible vulneración de los artículos 14, 9.3 y, subsidiariamente, del principio de exclusividad jurisdiccional del art. 117.3 CE.

2. Los antecedentes procesales de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) A.A.Y., junto con otro acusado, fue condenado por sentencia de la Audiencia Provincial de Girona, Sección 4ª, de 10 de febrero de 2021, a la pena de un año y seis meses de prisión por la comisión de un delito de desórdenes públicos agravados del art. 557 bis 2º del Código Penal. Según el relato de hechos probados, los acusados se encontraban el día 19 de octubre de 2019, junto a otras aproximadamente trescientas personas, frente al edificio de los Juzgados de Girona, lanzando piedras o “trozos de pavimento que había sido reventado a este fin”, en el marco o contexto de un acto de protesta contra “la sentencia número 459/2019, de fecha 18 de octubre, del Tribunal Supremo, conocida popularmente como la sentencia del procés”.

b) Ambos acusados interpusieron recurso de apelación ante la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que lo desestimó por sentencia de 15 de febrero de 2022.

c) A.A.Y. anunció recurso de casación contra la citada sentencia ante la Sala de lo Civil y Penal del TSJ de Cataluña, que se tuvo por preparado por providencia de 11 de marzo de 2022.

d) Remitido testimonio de los autos a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, esta, por providencia de 20 de mayo de 2022, requirió la designación de procurador y abogado del turno de oficio al recurrente, quienes, una vez designados, presentaron escrito formalizado el recurso de casación anunciado, que se tuvo por interpuesto por providencia de 21 de junio de 2022, dando traslado al Ministerio Fiscal para instrucción por término de diez días.

e) El Fiscal. mediante escrito de 6 de octubre de 2022, solicitó la inadmisión del recurso.

f) Por providencia de 21 de octubre de 2022, se ordenó pasar las actuaciones a la Sala de Admisión para resolver sobre la admisión o inadmisión del recurso.

g) Por providencia de 17 de junio de 2024, y de conformidad con lo previsto en el art. 11.4 b) de la Ley Orgánica 1/2024, se dio traslado a las partes para que se pronunciaran sobre si consideraban amnistiado el delito que constituye el objeto del procedimiento.

h) La representación del recurrente y el Ministerio Fiscal, en sendos escritos, consideraron amnistiado el delito cometido y solicitaron al Tribunal Supremo el dictado de una sentencia que así lo declarase.

i) Por auto de 10 de julio de 2024, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo consideró que los hechos se encuentran incluidos en el art. 1 de la Ley Orgánica 1/2024, sin que concurra en ellos ninguna causa de exclusión del art. 2. Al mismo tiempo, consideró que este art. 1 LO 1/2024 puede vulnerar los arts. 1.1, 9.3 (seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad), 14 y 117.3 CE, 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. Por ello, al amparo del art. 35.2 LOTC, la Sala acordó dar traslado a las partes y al Ministerio Fiscal por plazo común de diez días a fin de que puedan alegar lo que consideren sobre la oportunidad procesal y material de plantear cuestión de inconstitucionalidad.

j) Por escrito de 15 de julio de 2024, la representación del recurrente consideró que no concurren las circunstancias previstas para plantear cuestión de inconstitucionalidad.

k) El Fiscal, por escrito de la misma fecha, consideró pertinente su planteamiento por concurrir los presupuestos procesales para ello.

l) Por auto de 24 de julio, la Sala acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad.

3. En el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad el órgano judicial proponente justifica la relevancia de la cuestión de inconstitucionalidad que tiene por objeto “el artículo 1 de la Ley Orgánica”. En este sentido, recuerda que los hechos por los que el recurrente ha sido condenado están comprendidos en el art. 1.1 d) de la LO 1/2024:

“Quedan amnistiados los siguientes actos determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable, ejecutados en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, de su preparación o de sus consecuencias, siempre que hubieren sido realizados entre los días 1 de noviembre de 2011 y 13 de noviembre de 2023, así como las siguientes acciones ejecutadas entre estas fechas en el contexto del

denominado proceso independentista catalán, aunque no se encuentren relacionadas con las referidas consultas o hayan sido realizadas con posterioridad a su respectiva celebración

(...)

d) Los actos de desobediencia, cualquiera que sea su naturaleza, desórdenes públicos, atentado contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, resistencia u otros actos contra el orden y la paz pública que hubieran sido ejecutados con el propósito de mostrar apoyo a los objetivos y fines descritos en las letras precedentes o a los encausados o condenados por la ejecución de cualesquiera de los delitos comprendidos en el presente artículo”.

A continuación, expone los motivos por los que considera que el precepto cuestionado vulnera el derecho constitucional a la igualdad ante la ley, los principios constitucionales de seguridad jurídica y proscripción de la arbitrariedad. Además, alega “subsidiariamente” que la figura misma de la amnistía podría colisionar con el principio de exclusividad jurisdiccional del art. 117.3 CE, si bien pone de manifiesto su intención de “orillar” ese debate general, que aunque sea “controvertido y objetivamente discutible”, queda relegado a un “lugar secundario”. En definitiva, “la presente cuestión de inconstitucionalidad no se dirige al género sino a la especie”, de modo que, aunque fuese constitucionalmente admisible para el legislador dictar leyes de amnistía, la aquí controvertida “resulta, a nuestro parecer, manifiestamente inconciliable con varios de los preceptos, axiales además, de nuestro Texto Fundamental”. Subraya que la academia se ha mostrado “si no unánime, muy mayoritariamente refractaria a la constitucionalidad” de esta norma, por lo que -haciendo “excepción a la tradicional ausencia de personales citas en la jurisprudencia” recurre a abundantes referencias doctrinales para apoyar sus argumentos.

En cuanto al fondo de la cuestión, el auto alega la inconstitucionalidad de la norma cuestionada por ser discriminatoria y vulnerar la seguridad jurídica:

a) En primer lugar, la amnistía comporta una discriminación arbitraria por razón de “opinión” que contradice la expresa prohibición de discriminación por este motivo prevista en el art. 14 y el art. 9.3 CE (por arbitraria), y lesiona además la seguridad jurídica garantizada en este último precepto por su “efecto criminógeno”. Subraya el carácter “basilar” del derecho a la igualdad ante la ley del art. 14 CE, reconocido también en los arts. 2 del Tratado de la Unión Europea y 20 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión; y -aunque cita autores que

consideran que debe plantearse cuestión prejudicial ante el TJUE- alega “razones de lealtad institucional” y el convencimiento de la Sala acerca de que las exigencias de la igualdad no pueden ser en derecho nacional “más livianas o laxas” que en el derecho de la Unión para plantear directamente la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Recuerda la Sala que “toda ley de amnistía, en la medida en que se trata de una norma excepcional y singular, comporta un tratamiento diferenciado entre ciudadanos”, lo que “obliga a extremar las cautelas”. Cita abundante doctrina constitucional y académica para concluir que la amnistía solo podría ser considerada respetuosa con el art. 14 CE, y en particular con la prohibición de toda discriminación “por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social” que establece su segundo inciso, si concurren tres factores: (i) tener un fin legítimo; (ii) establecer sus diferenciaciones de forma no inconsistente con ese fin; (iii) y finalmente no incurrir en desproporciones manifiestas.

En su análisis, el auto distingue entre las amnistías “transicionales”, que parten del juicio crítico de una etapa y derecho anteriores que se consideran ilegítimos y se superan (como la de 1977 en España), y las amnistías que constituyen “ejercicio del derecho de gracia”, como la de Portugal que cita el preámbulo de la LO 1/2024 (ley portuguesa 38-A/2023, de 2 de agosto, que amnistió, según el Preámbulo, “a todos los jóvenes entre dieciséis y treinta años por la comisión de determinados delitos, con motivo de la visita del Papa Francisco a dicho país”). Recalca que la LO 1/2024 responde a esta segunda modalidad, pues no se ha producido en España cambio constitucional alguno, ni transición de un régimen político censurable a otro que se desea. “Ni era jurídicamente admisible entonces, ni tampoco lo es ahora, que la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma emprendiese un proceso orientado a declarar, como se hizo, aunque fuese de modo breve, la independencia de una parte de España. Nuestra Constitución lo prohibía entonces y lo sigue prohibiendo ahora (artículos 1.2 y 2)”.

Desde esta premisa, analiza el art. 1 de la Ley de amnistía y concluye que, “con la sola excepción” prevista en su apartado e), la gracia solo alcanza a aquellas conductas que, de un modo u otro, promovieron, favorecieron o prestaron apoyo al “golpe de Estado secesionista que se impulsó en Cataluña”, aclarando que la expresión “golpe de Estado” se utiliza “no en un sentido estrictamente político, fuera para ensalzarlo o para denostarlo”, sino según el concepto que “proporcionado, ya desde antiguo, las enseñanzas de Hans Kelsen: ‘el cambio de Constitución sin seguir su procedimiento de reforma’”.

Subraya el auto que la Constitución de 1978 tiene una naturaleza “no militante”, por lo que la “opinión” o “ideología política” no puede erigirse en criterio determinante de la exclusión de toda responsabilidad personal (no solo penal) por los propios actos. Cuestiona que los condenados en la instancia deban ser amnistiados “por la simple razón de que las piedras y adoquines que lanzaron contra la sede de los Juzgados de Girona (poniendo, además, en riesgo la vida y la integridad de personas) se realizó con el propósito de protestar frente a la sentencia de este mismo Tribunal Supremo que condenó a una parte de los máximos responsables del referido golpe de Estado. Si sus motivaciones hubieran sido diferentes (por ejemplo, si su protesta lo hubiera sido contra la, a su parecer, escasa contundencia de esa misma sentencia; o en favor de la libre determinación de la República saharauí; contra los desahucios; o a favor, o en contra, de la inmigración ilegal) deberían cumplir sus penas. Es solo su opinión (política), esta opinión (política), la que les hace acreedores de la amnistía”.

Descartado pues que la opinión o ideología política de los autores de delitos pueda justificar una amnistía, se examina a continuación si esta puede descansar en otro fundamento “constitucionalmente aceptable, o si, por el contrario, resulta total y enteramente arbitraria”. En este sentido, comienza por reconocer que la superación de conflictos políticos y la desafección de parte de la población que se mencionan en el preámbulo pueden ser motivos legítimos para la amnistía; pero, a continuación, afirma que la Ley cuestionada no cumple esa finalidad. Y ello, primeramente, porque su verdadera finalidad (con “notoriedad absoluta y general” en el sentido del art. 218.4 LEC) no es la que expresa el preámbulo (alcanzar la pacífica convivencia), sino la obtención, para la investidura del Presidente del Gobierno, del voto de los partidos cuyos líderes se beneficiarían de la amnistía, en una suerte de “auto-amnistía”.

Es más: apunta la Sala que, aun aceptando la finalidad señalada en el preámbulo (la superación de tensiones y de desafección a las instituciones de una parte de la población), ese fin sería inalcanzable con la LO 1/2024, que resulta pues inconsistente a tal efecto. Recuerda que la convivencia pacífica y democrática se quebró, precisamente, por la actuación unilateral de las fuerzas políticas secesionistas, por lo que dicha convivencia solo puede recuperarse si estos se avienen a respetar sus reglas básicas de convivencia, lo que no exige renunciar a unos ideales que la propia Constitución de 1978 permite defender. Sin embargo, y a diferencia por ejemplo de la ley portuguesa invocada en el preámbulo de la Ley de amnistía, esta no exige tal

compromiso de respeto a la legalidad, mientras los “golpistas amnistiados” afirman (“en lo que ya es un eslogan”) que “lo volverán a hacer”.

En esos términos, pues, la Ley cuestionada “se revela como manifiestamente inidónea para alcanzar el fin que proclama”, resultando discriminatoria en favor de los golpistas y “abiertamente contraria al derecho a la igualdad ante la ley” del artículo 14 CE por su “fundamento arbitrario” e incompatible con lo dispuesto en el artículo 9.3. Se pregunta la Sala por qué “la amnistía no es extensible a otros delincuentes que actuaran animados por propósitos distintos, e incluso opuestos”, y “cómo podría facilitar la convivencia democrática que quienes la perturbaron gravemente resulten amnistiados, sin exigirles compromiso alguno futuro con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, y aun sabiendo con certeza que se disponen a persistir en su conducta”.

b) El segundo vicio de inconstitucionalidad denunciado es la vulneración de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), entendida como “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho”, con cita de la STC 36/1991, FJ 5. Para la Sala, la amnistía otorgada a “los responsables del ‘golpe de Estado’”, sin ningún tipo de garantías o cautelas, suscita la posibilidad de amnistiar cualquier delito futuro si sus “autores, cómplices o encubridores alcanzan la fuerza política necesaria”, que puede ser tan reducida como “media docena de diputados”. En este sentido, la Ley cuestionada podría tener un “efecto criminógeno”, aportando un incentivo para “una nueva subversión de los beneficiados o de otros, pues no solo los secesionistas tienen derecho a la impunidad”, desvaneciéndose la función preventiva general de la pena y haciendo insegura “la aplicación y efectividad de la ley penal”, que puede depender “de los intereses coyunturales del Gobierno de turno” hasta el punto de afirmar lacónicamente que su aplicación “solo será segura para los ‘tontos’. Y para los pobres”. Todo lo cual puede provocar que la desafección que se dice combatir se traslade a todos aquellos que se mantuvieron fieles a la legalidad: ““¿conservarán [esos ciudadanos] su afección a las instituciones democráticas?””.

En definitiva, el auto concluye afirmando que “la norma cuestionada repugna al derecho constitucional a la igualdad ante la ley, resultando por entero arbitrarias las razones que se aducen para justificar el tratamiento claramente discriminatorio que la norma impone. El sistema constitucional se sustituye por lo que gráficamente se ha denominado como una suerte de amnistía permanente revisable, contraviniendo también el principio de seguridad jurídica y

alterando las bases de la convivencia democrática, con el efecto añadido de introducir una suerte de factor criminógeno. No estamos aquí ante un debate político de mayor o menor calado. Son los principios constitucionales y el sistema democrático mismo, --no tan fácil de conseguir y preservar como la perezosa costumbre suele hacernos creer--, los que están aquí en cuestión”.

4. El día 2 de septiembre de 2024, el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno presentó escrito comunicando su abstención del conocimiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad por considerar que concurre en él la causa prevista en el apartado décimo del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ).

5. El 11 de septiembre de 2024, el Pleno del Tribunal Constitucional dictó el Auto 82/2024 de 11 de septiembre estimando justificada la abstención formulada por el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno y apartándole definitivamente del conocimiento de esta cuestión de inconstitucionalidad.

6. Ese mismo día, 11 de septiembre de 2024, el Pleno del Tribunal acordó mediante providencia admitir a trámite la reseñada cuestión de inconstitucionalidad, reservándose su conocimiento y dando traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes; al Gobierno, por conducto del ministro de Justicia, y al fiscal general del Estado, al objeto de que puedan personarse en el proceso y formular alegaciones.

7. Mediante escrito registrado el 19 de septiembre de 2024 la presidenta del Congreso comunicó el acuerdo de la mesa, de 17 de septiembre, de dar por personada a la Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, remitiendo la cuestión a la dirección de estudios, análisis y publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

8. El mismo día 19 de septiembre de 2024 se registró en este tribunal escrito del presidente del Senado comunicando que la mesa de la Cámara acordó el día 17 de septiembre de 2024 comparecer en el presente procedimiento a los efectos de formular alegaciones, encomendando la representación y defensa de la Cámara al director de la asesoría jurídica de la Secretaría General del Senado, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto del personal de

las Cortes Generales; y comunicar este acuerdo al Tribunal Constitucional y al Congreso de los Diputados.

9. El 19 de septiembre de 2024, el fiscal general del Estado presentó escrito promoviendo incidente de recusación del magistrado don José María Macías Castaño, en aplicación de las causas previstas en los artículos 219.13 y 16 LOPJ, interesando su definitivo apartamiento del presente procedimiento.

10. El 20 de septiembre de 2024 se recibió en el registro general del Tribunal escrito del abogado del Estado promoviendo igualmente la recusación del magistrado don José María Macías Castaño, por concurrir en el mismo la causa prevista en el artículo 219.16 LOPJ. El 8 de enero de 2025 tuvo entrada en el registro otro escrito del abogado del Estado aportando el acuerdo del Consejo de Ministros, de 7 de enero de 2025, que ratificaba su actuación en este incidente.

11. El 2 de octubre de 2024 registró su escrito de alegaciones el abogado del Estado quien, tras precisar el objeto del recurso, comienza manifestando que el auto de planteamiento “desarrolla una serie de argumentos de carácter político y doctrinal que esta representación no va a abordar, por cuanto exceden sobradamente el carácter jurídico-constitucional propio” de este procedimiento. A partir de ahí, sus alegaciones son, en síntesis, las siguientes.

A) En primer lugar, sostiene la “inadmisibilidad de la cuestión por no concretar ni el juicio de relevancia ni el juicio de aplicabilidad de la Ley”, señalando que “su contenido más parece propio de un recurso de inconstitucionalidad al cuestionar la Ley en su conjunto, al impugnar el artículo 1 sin discriminar qué precepto resulta aplicable al caso (juicio de aplicabilidad), ni formular el necesario juicio de relevancia”. Recuerda que, según la doctrina sentada por este tribunal, “son condiciones procesales de la cuestión de inconstitucionalidad que los preceptos cuestionados resulten ‘aplicables al caso’ (juicio de aplicabilidad) y que de su ‘validez dependa el fallo’ (juicio de relevancia), tal y como exigen los arts. 163 CE y 35 LOTC. Es esta una doble condición necesaria y sucesiva para que este proceso mantenga su naturaleza incidental y no se convierta en un juicio abstracto de constitucionalidad desligado de las circunstancias del caso concreto” (ATC 73/2024, de 16 de julio, FJ 3). La concurrencia de tales requisitos ha de ser justificada por el órgano promotor de la cuestión, ejerciendo este tribunal “un control meramente externo” que puede desarrollarse no solo en el trámite de admisión, sino

también en la sentencia que ponga fin al proceso, al ser una cuestión de orden público procesal que el Tribunal puede hacer de oficio (SSTC 98/2022, de 12 de julio, FJ 2; 175/2016, de 17 de octubre, FJ 2; 17/1981, de 1 de junio, FJ 4, y las allí citadas).

Para el abogado del Estado, en lo concretamente referido al juicio de aplicabilidad, el auto “no explicita en qué medida un concreto precepto del artículo 1 de la Ley es aplicable al caso”. En efecto, pese a una “mención sucinta” y genérica a su apartado 1.1.d) referido, “entre otros, a los actos [...] constitutivos de desobediencia, cualquiera que sea su naturaleza, desórdenes públicos, atentado contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, resistencia u otros actos contra el orden y la paz pública” ejecutados con la finalidad descrita en apartados precedentes del precepto, se aduce “la inconstitucionalidad de dicho artículo en su totalidad”, lo que “excede con mucho esta sucinta mención”, que además no es razonada ni fundamenta en qué medida ha de aplicarse y de ello dependa el fallo.

En lo que concierne al juicio de relevancia, el escrito considera la fundamentación del auto “completamente insuficiente”, atribuyéndole “un indudable carácter político”: la Sala *a quo* “parte de que la Ley en su conjunto es inconstitucional pero no acredita la relevancia que dicha manifestación tiene para el caso concreto, examen propio de los procedimientos relativos a la cuestión de inconstitucionalidad”. Una mención, pues, genérica que “no cumple con este requisito mínimo, puesto que no explicita la razón por la que el fallo que tiene que dictar depende del artículo 1 de la Ley en su conjunto; sin precisar cuál es la parte de la norma concreta que considera aplicable”. En definitiva, lo que “pretende el ATS es obtener pronunciamientos innecesarios o indiferentes para la decisión del proceso en que se suscita, de manera que el control de constitucionalidad se convierte en este caso en un control abstracto”.

B) Subsidiariamente, para el caso en que la cuestión fuese admitida y en lo relativo a su fondo, el abogado del Estado solicita su desestimación.

a) En primer lugar, subraya que el auto no argumenta en absoluto la posible vulneración del principio de exclusividad jurisdiccional que apunta, lo que hace innecesario alegar sobre este aspecto, que debe ser directamente desestimado.

b) A continuación (y obviando “de nuevo las consideraciones políticas, impropias” de este tipo de proceso), se trae a colación abundante jurisprudencia de este tribunal para descartar

la alegada violación del derecho constitucional a la igualdad ante la ley. Defiende que “la Ley se ajusta a los objetivos enunciados en el preámbulo”, por lo que la diferencia de trato que prevé no es “discriminatoria y arbitraria, pues no se trata de una medida infundada y además el derecho a la igualdad no es un derecho a tratamientos iguales, dado que no hay situaciones comparables debido al acotamiento material y temporal de la ley”. Recuerda que corresponde al legislador [STC 34/1981, FJ 3b)] ponderar los intereses en juego, con un “amplio margen de libertad, fundamentado en su legitimidad democrática” (STC 55/1996, FJ 6), y así lo han hecho las Cortes Generales, definiendo qué conductas (encuadrables en el artículo 1) son objeto de amnistía. Apela al preámbulo de la Ley para subrayar su función interpretativa y afirmar que “no se produce aquí una vulneración del principio de igualdad”, partiendo del carácter “excepcional y singular” de la Ley, que justifica un tratamiento diferenciado: su ámbito de aplicación está material y temporalmente acotado, limitándose a un colectivo concreto de destinatarios sin vocación de permanencia.

En suma, “la igualdad ante la ley implica tratar igualmente situaciones de hecho iguales”, pero el legislador puede diferenciar “situaciones de hecho diferentes si se detectan razones que permitan racionalmente diferenciar los supuestos de hecho distintos con base en criterios objetivos”. Por ello, “pueden aprobarse leyes singulares... con respecto a sus destinatarios, medidas y previsiones, porque la CE asume también un concepto de igualdad real o material (artículo 9.2 CE) que pone en relación la igualdad con las diferencias en las situaciones de hecho y no solo una igualdad formal o normativa (artículo 14 CE)”. Y “la Ley establece un ámbito objetivo y subjetivo idéntico entre todos aquellos que se encuentran en la situación determinada y definida por la norma”, que “luego será objeto de concreción por los órganos judiciales competentes”.

c) Respecto a la igualmente alegada vulneración de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y el posible “efecto criminógeno de la Ley”, vuelve a invocarse el texto del preámbulo para señalar que “no se comprende ni se comparte” tal alegación, puesto que la Ley define con claridad las conductas amnistiadas, sin que la Sala *a quo* formule ningún reproche sobre la técnica jurídica empleada. Por ello, apunta la existencia de “una discrepancia ideológica”, en tanto parece afirmarse que la promulgación de una Ley de amnistía (“esta o cualquier otra”), afecta a la seguridad jurídica porque los destinatarios de la norma no van a saber si su conducta va a ser objeto de reproche penal.

Por el contrario, el texto de la norma define de manera “precisa y detallada” los actos susceptibles de ser amnistiados: su artículo primero “detalla minuciosamente qué se encuentra incluido dentro de la amnistía”, y el siguiente “aquello que se excluye”, garantizando así la seguridad jurídica, “entendida como la certeza de la norma que hace previsibles los resultados de su aplicación”. El escrito critica que el auto argumenta, además, en términos “estrictamente políticos e ideológicos y no técnico-jurídicos”, “basándose en elucubraciones sobre posibles mayorías parlamentarias correspondiente a unos grupos u otros dentro de las Cámaras, pero no a una aplicación específica de del precepto cuya constitucionalidad se cuestiona”. De este modo, habida cuenta de que la presunción de constitucionalidad sólo puede desvirtuarse con una argumentación suficiente, que aquí no existe, el denunciado “quebranto de la seguridad jurídica provocado por el artículo 1 de la Ley no se encuentra ni argumentado ni probado”.

d) Finalmente, considera el abogado del Estado que el auto de planteamiento tampoco desarrolla el carácter arbitrario de la Ley, limitándose a mencionarlo al hilo de su referencia a la alegada vulneración del principio de igualdad. Una “escueta argumentación” que supone más bien “una discrepancia con la configuración legal de la amnistía en su conjunto y no con una vulneración propiamente de la CE”, citando en este sentido la STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 4, según la cual “si el Poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del ordenamiento”, no basta la mera discrepancia política para tachar a la primera de arbitraria, “confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o de distorsión en los efectos legales”.

12. El 3 de octubre de 2024 se registró la entrada en este tribunal del escrito del letrado de las Cortes Generales, en nombre y representación del Senado. El escrito recuerda el *iter* parlamentario de la Ley de amnistía cuestionada, subrayando el interés de la Cámara “en personarse y hacer alegaciones” en un procedimiento como este, que discute esencialmente tres cuestiones relativas “al principio de igualdad, a la seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y al principio de exclusividad jurisdiccional”, coincidentes con la posición invariable expresada por la Cámara en el curso del procedimiento legislativo.

Respecto al alcance de la cuestión, invoca el FJ 2 de la STC 161/1997, de 2 de octubre, subrayando que “una vez promovida la cuestión, el objeto y el tipo de control es en lo sustancial idéntico al del recurso de inconstitucionalidad ya que en los dos casos se trata de contrastar en abstracto el precepto legal con las normas que integran el llamado bloque de la constitucionalidad”; siendo posible no solo declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los

preceptos impugnados, sino también extenderla a otros “vinculados por una relación de conexión o consecuencia” con aquellos: “la naturaleza abstracta del control constitucional y su inicio en este caso por la cuestión planteada matiza el juicio de relevancia procesal ampliando la admisibilidad del examen de otros preceptos que guarden conexión con los declarados inconstitucionales, ya que *el hecho de tratarse de normas irrelevantes para el juicio a quo no cierra las puertas a esta posibilidad, siempre que se cumplan los requisitos previstos en el art. 39.1 LOTC* (STC 106/2009, 4 de mayo de 2009, FJ 4)” (cursivas en el original). Todas estas consideraciones conducen a señalar que, en tanto la Ley se concibe como “un cuerpo jurídico unitario” por el legislador, a partir de la decisión de la amnistía, si se declara la nulidad de su primer artículo, definitorio de su objeto, carecería de sentido. Por tanto, “la posible declaración de inconstitucionalidad, aunque, en principio, limitada al artículo 1 de la Ley Orgánica 1/2024, que constituye el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad planteada, debe extenderse, si se aprecia la nulidad de dicho artículo, y siempre que así lo considere el Tribunal Constitucional, en virtud del artículo 39.1 de la LOTC, al resto de la Ley”.

Las alegaciones jurídico-materiales del escrito se estructuran en varios epígrafes, en términos muy similares (por no decir sustancialmente idénticos) a los formulados en el seno del recurso de inconstitucionalidad 6436-2024, que se desarrollan minuciosamente en la STC 137/2025, de 26 de junio, Antecedente 15. La mayor parte de ellos adoptan una perspectiva general, referida a la totalidad de la ley y ajena al planteamiento de la cuestión aquí controvertida por el auto del Tribunal Supremo; y así los apartados segundo a cuarto examinan, de forma sucesiva y pormenorizada, la falta de definición constitucional y legal “de lo que es la amnistía y su relación con la certeza y la seguridad jurídica”; “la naturaleza de la amnistía” y las alegadas vulneraciones procedimentales durante la tramitación de la ley en el Congreso de los Diputados, que pudieron alterar el proceso de formación de voluntad de dicha Cámara y determinar su inconstitucionalidad y nulidad. Por su parte, el apartado sexto analiza la Ley cuestionada “como ley singular y como ley orgánica”, concluyendo que “al no haber respetado los límites de las leyes singulares”, su artículo 1 es contrario al artículo 24.1 CE, en relación con el artículo 117.3 de la CE; contradicción que extiende también al art. 81.1 CE. El séptimo y último apartado alude, con especial referencia a los delitos de malversación de caudales públicos y terrorismo, al derecho de la Unión Europea, cuyas exigencias -se afirma, con sustento en la doctrina constitucional- “no pueden ser irrelevantes a la hora de establecer los márgenes constitucionalmente admisibles de libertad de apreciación política”. Por ello, sostiene que de los artículos 10.1 y 15 CE, en relación con el artículo 9.3 (principio de seguridad

jurídica) “se deriva como límite del poder legislativo de las Cortes Generales la imposibilidad de establecer cualquier excepción de la norma penal en materia de terrorismo”, por lo que “la falta de identificación abstracta de esta exclusión por el legislador, en la medida que se asume un criterio ajeno al marco conceptual” de la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017 “y su transposición al Código Penal, vulnera la precisión que impone la seguridad jurídica (art. 9.3 de la CE) y, como concreción de ella, el principio de legalidad penal (art. 25 de la CE)”.

En lo que más directamente afecta a la resolución de esta cuestión (con exclusión, pues, de una exposición detallada del contenido de las alegaciones anteriormente enunciadas, puramente generales y, en esa medida, más adecuadas al análisis estrictamente abstracto propio de un recurso de inconstitucionalidad, ya descritas y examinadas además en la citada STC 137/2025), y en muy apretada síntesis, el escrito del Senado apunta, en primer lugar, que la ausencia de una definición jurídica precisa del término “amnistía” introduce un factor de inseguridad jurídica en cuanto a los efectos de la ley. Resalta después la naturaleza de la amnistía, como manifestación del derecho o prerrogativa de gracia que introduce una excepción al derecho penal y al principio de separación de poderes, por lo que debe ser reconocida de manera expresa y limitada por la Constitución, sin perjuicio de la necesidad adicional de no incurrir en arbitrariedad o discriminación: lo importante, dice el escrito, es “analizar si una medida de estas características cumple con las exigencias de nuestro sistema constitucional y, concretamente, si el legislador no incurre en arbitrariedad por haber adoptado una medida discriminatoria o carente de justificación razonable”.

Esas consideraciones enlazan con la argumentación referida al necesario respeto al principio de igualdad, que es el directamente planteado por la cuestión aquí examinada, y subrayan que las posibles diferencias han de someterse a las exigencias de razonabilidad y proporcionalidad, con especial escrutinio cuando se vinculan con categorías sospechosas de discriminación. Para el Senado, en tanto las amnistías son incompatibles con el principio de igualdad, en un Estado de Derecho solo pueden estar reconocidas expresamente, pero deben ser además compatible con los principios y valores constitucionales, pues la mera inclusión en la Constitución de la amnistía no determina su admisibilidad constitucional. Para el análisis de esta cuestión resulta especialmente relevante el apartado quinto del escrito, expresamente dedicado a razonar la incompatibilidad de la ley de amnistía con la Constitución, y en el que se desarrollan los argumentos constitucionales de orden material que llevan a concluir que “la

incompatibilidad con la Constitución de la citada ley orgánica es absoluta, insalvable por medio de cualquier interpretación” puesto que los límites para su validez coinciden con los límites que impone la Constitución.

A tal efecto, distintos subapartados revisan, en primer lugar, los antecedentes legislativos y los debates constituyentes y parlamentarios en esta materia, destacando la caracterización de la amnistía como potestad sustantiva e independiente de las demás, y muy particularmente de la legislativa; la “decisión explícita” del constituyente de no incorporar a la Constitución esta figura, y la jurisprudencia de este tribunal, de la que -frente a lo manifestado en el preámbulo de la Ley- no cabe deducir la constitucionalidad de las amnistías en nuestro régimen constitucional. Después se arguye que la amnistía vulnera “la reserva de jurisdicción del poder judicial”, puesto que la Constitución establece una reserva absoluta de jurisdicción en su art. 117.3, en la que el legislador no puede intervenir sin una atribución constitucional expresa, que no existe en la Norma Fundamental. Se subraya también que la amnistía, como potestad independiente y excepcional, altera el régimen que establecen los arts. 9.1 CE (sujeción de los poderes públicos y los particulares a la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico), 9.3 CE (seguridad jurídica e irretroactividad de las normas) y 14 CE (principio de igualdad entre particulares), y estableciendo excepciones que, se reitera, conforme al principio general del Derecho de la aplicación restrictiva de las excepciones, han de estar limitadas y expresamente previstas, lo que no es el caso.

En apoyo de estas afirmaciones, se explica que la amnistía no descriminaliza determinados hechos, sino que supone la renuncia a una protección generalizada de los bienes jurídicos tutelados por el Código penal, desconociendo así la obligación de los poderes públicos de garantizar los intereses jurídicos tutelados por la Constitución, que vincula con el art. 9.1 y 3 CE. Considera que las razones de interés general invocadas por la ley para justificar la medida – establecer las bases para garantizar la convivencia de cara al futuro– constituyen una mera apreciación política a la que el legislador dota de rango de ley, y cuya suficiencia corresponde analizar a este tribunal. También se rechaza que la Ley satisfaga las exigencias de claridad y certeza al delimitar su ámbito objetivo de aplicación material, temporal y subjetivamente en los arts. 1 y 2. Achaca a la norma la infracción de los artículos 14 y 9.3 CE “en cuanto a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”, señalando que si toda amnistía, por definición, conlleva una diferencia de trato difícil de justificar, la aprobada mediante la presente Ley la implica de manera particular, porque parte de la base de diferenciar un colectivo frente a

otros exclusivamente por razón de su ideología, lo que constituye una discriminación cometida por el legislador incurso necesariamente en arbitrariedad. . Se cita diversa doctrina constitucional para apuntar que la justificación de la diferencia de trato dada por el legislador debe basarse en la singularidad de una situación que se derive directamente del propio hecho y que no sea artificial, y fundarse en una justificación objetiva y razonable que responda a un fin garantizado por la Constitución, es decir, en una razón de interés general. Los motivos concretos de discriminación enunciados en el art. 14 CE, como categorías sospechosas, no pueden ser utilizados como factor de diferenciación, salvo de manera excepcional, en cuyo caso se aplica un canon de control para enjuiciar su legitimidad más estricto, desplazándose la carga de la prueba sobre el que impone la diferencia. El principio de proporcionalidad, por su parte, demanda un examen de la idoneidad de la medida, de su necesidad, comprobando si existe una alternativa menos gravosa, y de proporcionalidad en sentido estricto, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios para otros bienes o valores. Y, aplicando la doctrina al caso presente, concluye que la Ley ahora cuestionada no satisface estos parámetros.

Destaca el Senado “la arbitrariedad del móvil exculpatorio”, pues el criterio definido en el art. 1.1 de la Ley de amnistía (la intención de reivindicar la independencia de Cataluña, de procurar la celebración de las consultas, de mostrar apoyo a tales objetivos y fines y a las acciones dirigidas a ellos) se determina en función de la ideología favorable al proceso independentista, excluyendo a otras en conflicto en infracción de la libertad ideológica reconocida en el artículo 16 CE. Se emplea así una categoría de diferenciación sospechosa, sin que se ofrezca referencia objetiva alguna que pruebe que la medida va a servir para lograr los objetivos de convivencia propuestos en la ley; e ignorando otros medios menos gravosos que -según el escrito- permitirían alcanzar el mismo fin, como son el indulto particular o reformas penales favorables, de menor calado y de aplicación retroactiva a cualquier ciudadano. Finalmente, el último subapartado sostiene que la ley vulnera igualmente “el artículo 168 o 167” CE, porque el calado de la medida hubiese exigido una revisión constitucional, para modificar -por lo menos- el art. 66.2 CE atribuyendo a las Cortes Generales la competencia para acordar amnistías.

13. Con fecha 15 de octubre tuvo entrada en el registro de este tribunal el escrito de alegaciones del fiscal general del Estado, interesando la inadmisión o, subsidiariamente, la íntegra desestimación de la cuestión planteada.

A) A tal fin, y tras exponer los antecedentes del procedimiento, el Ministerio público apunta la existencia de óbices procesales que habrían de determinar la inadmisión interesada.

a) En primer lugar, se apunta la deficiente identificación de la norma cuestionada: aunque el auto de planteamiento alude explícitamente al artículo 1 de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, su argumentación no se centra en el contenido y alcance de dicho precepto legal, extendiéndose a toda la ley. No se objeta “la inclusión de la conducta aplicada en el ámbito objetivo de la amnistía (que es el objeto de dicha norma)”, ni se vincula su aplicación a la posible lesión constitucional, sino que se cuestiona “la amnistía misma por su origen, por su tramitación, por su objeto y por su finalidad”. Ello implica “un salto lógico del objeto formal” sobre el que se proyecta la duda de constitucionalidad “al enjuiciamiento de la ley en sí misma, o incluso de la decisión política de la que trae causa”, en un planteamiento propio de un recurso de inconstitucionalidad, pero inadecuado para una cuestión como esta. De hecho, el auto “no plantea una *duda* de constitucionalidad sobre una norma legal: rechaza con *absoluta convicción* la existencia misma de la ley, y, en definitiva, la decisión política de aprobarla”, alejándose “de la naturaleza y el objeto propios de una cuestión de inconstitucionalidad”, lo que es “motivo suficiente para acordar su inadmisión”.

b) En segundo término, y en lógica relación con lo anterior, se discuten también los juicios de aplicabilidad y relevancia que hace la Sala *a quo*. En efecto, para el Ministerio Fiscal, el auto no solo identifica como norma aplicable -con el señalado alcance estrictamente formal- el artículo 1 de la Ley de amnistía [en concreto el artículo 1.1.d), en el que la Sala encuadra la conducta del recurrente atendiendo al tipo penal por el que fue condenado], sino que el juicio de relevancia se limita a afirmar que si dicho precepto se estimase “conforme a nuestra Constitución y al derecho de la Unión Europea, procedería declarar amnistiados los hechos que han sido objeto del procedimiento”. Esta afirmación en ningún momento se vincula “a una duda de inconstitucionalidad específica sobre la norma legal *formalmente* designada que pueda afectar a su puntual aplicación al caso, sino que se anuda a un juicio *global* y abstracto de inconstitucionalidad de la ley en su conjunto”, por lo que esa “formulación del *juicio de relevancia* no se ajusta a las exigencias de la jurisprudencia constitucional que caracteriza dicho juicio como «una de las más esenciales condiciones procesales de las cuestiones de inconstitucionalidad en garantía de que su planteamiento no desborde la función de control concreto o incidental de la constitucionalidad de las leyes, por no versar sobre la norma de

cuya validez depende el fallo, único objeto posible de este tipo de procedimientos’ [STC 150/2020, de 22 de octubre, FJ 2 b), citando la STC 104/2018, de 4 de octubre, FJ 2]» (ATC 73/2024, de 16 de julio, FJ 3)” (cursivas en el original).

Adicionalmente, se aprecia en esa formulación un matiz que afecta al juicio de aplicabilidad: la alusión a la (posible) conformidad del precepto cuestionado con el derecho de la Unión Europea apunta otra posible deficiencia, puesto que “una consolidada doctrina del Tribunal (SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 6; 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4, entre otras) ha venido a caracterizar las posibles dudas acerca de la adecuación de las normas internas al Derecho de la Unión como «cuestión de carácter infraconstitucional», por lo que tales dudas han de dilucidarse antes de plantear la cuestión del artículo 163 CE”. En apoyo de este razonamiento, se subraya que los términos del auto reflejan “nítidamente” que el órgano judicial contempla “de forma consciente y expresa una alternativa que, de acuerdo con dicha doctrina, debía inexcusablemente haber descartado antes de plantear la cuestión de inconstitucionalidad”, en tanto la Sala afirma que elige plantear la conformidad con la Constitución española “porque «protege en esta materia a los ciudadanos al menos en igual medida que puedan hacerlo los textos internacionales suscritos por España y los vigentes en la organización supranacional, Unión Europea, en la que estamos integrados»”. En definitiva, para el fiscal general del Estado las deficiencias apreciables en ambos juicios habrían de determinar la inadmisibilidad de la cuestión.

B) En un segundo momento, el fiscal hace algunas consideraciones sobre su propia función en el ámbito del control de constitucionalidad en general y en este procedimiento en particular, así como referidas al contenido y alcance de las alegaciones que formula.

a) En el primero de esos aspectos, subraya que su legitimación para intervenir se limita a los procedimientos de control concreto de la constitucionalidad (el recurso de amparo y la cuestión de inconstitucionalidad), directamente vinculados a su misión constitucional de defensa de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos (art. 124.1 CE), quedando “fuera de su radio de alcance” las diversas modalidades de juicios abstractos de constitucionalidad: “no le corresponde ni promover ni abordar la impugnación *in totum* e *in abstracto* de una decisión del Legislador, ni mucho menos hacerlo desde una perspectiva ideológica o política, o tratar de imponer su propia visión de la defensa de la Constitución”. Por otra parte, arguye que tampoco le corresponde entrar a debatir las numerosas “referencias explícitas al criterio de algunos

profesores” contenidas en el auto de planteamiento, limitándose a examinar la doctrina constitucional que estima relevante para la resolución de la cuestión promovida.

b) En cuanto al contenido y alcance de sus alegaciones, el escrito recuerda que el auto de planteamiento distingue explícitamente la existencia de un doble debate en torno a la constitucionalidad de la ley de amnistía: uno genérico, sobre la figura de la amnistía en sí; y otro específico, sobre la ley concretamente cuestionada. Dado que la propia Sala afirma que ha preferido “orillar” el primero de ellos, y en coherencia con ese planteamiento, las alegaciones del Ministerio Fiscal se atienen a examinar las dudas que el auto “aflora y justifica motivadamente”, evitando pues entrar en el debate que el propio órgano promotor dice querer “orillar”. Otro tanto ocurre con el debate sobre la posible vulneración del principio de exclusividad jurisdiccional, invocado solo “subsidiariamente” por la propia Sala, que no desarrolla en absoluto la posible duda de inconstitucionalidad sobre el mismo, excusando así que el fiscal entre a valorarla.

Sí alcanzan las alegaciones del fiscal, por el contrario, a la naturaleza de la ley de amnistía y sus límites constitucionales. Otro aspecto “conceptual o teórico”, que “sin duda desborda” el juicio de constitucionalidad acerca de esta amnistía en concreto, pero que aborda la Sala tratando de “fijar las premisas conceptuales en las que se apoya todo el edificio argumental de la cuestión planteada”; premisas que el escrito discute.

Finalmente, el escrito precisa que el principio de “proscripción de la arbitrariedad”, que el auto de planteamiento considera expresamente vulnerado, no es sin embargo objeto de “un tratamiento específico”, y solo es mencionado “en el contexto de la supuesta infracción del principio de/derecho a la igualdad”, por considerar arbitrario el criterio de diferenciación con el que, a juicio de la Sala, el Legislador ha configurado el ámbito objetivo y subjetivo de aplicación de la amnistía otorgada por L.O. 1/2024”. En consecuencia, para el Ministerio Fiscal dicha invocación carece de autonomía como objeto o fundamento de la cuestión planteada, quedando absorbido e incluido su análisis en el tratamiento de la supuesta infracción del artículo 14 CE.

C) A continuación, las alegaciones pasan a examinar las diversas cuestiones suscitadas por el Auto de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

a) En primer lugar, y en lo referido a “la naturaleza de la amnistía y sus límites constitucionales”, el escrito subraya que la distinción que hace el auto entre “amnistía transicional y amnistía propiamente identificable con el ejercicio del derecho de gracia carece de soporte normativo”, y no permite “contraponer dos modelos teóricos recíprocamente excluyentes” y sujetos a estándares rígidamente diferentes. De este modo, los *límites constitucionales* de la ley cuestionada no pueden deducirse de la naturaleza que pueda atribuírsele, sino que “deben buscarse, por definición, en la propia Constitución y en la doctrina del Tribunal Constitucional” y no en otras consideraciones, legítimamente incorporadas al debate público pero que “deben quedar al margen de un análisis ceñido a las exigencias de legalidad e imparcialidad”. Por ello, las restantes alegaciones se limitan a examinar, con las exclusivas herramientas que aportan la Constitución y la doctrina de su intérprete supremo (art. 1 LOTC), “las específicas dudas de constitucionalidad que, con igualmente específica referencia al texto constitucional, plantea la Sala Segunda del Tribunal Supremo en su auto de 10 de julio de 2024”.

b) En lo que concierne al alegado derecho constitucional a la igualdad ante la ley, el fiscal general del Estado apunta que el auto hace un “manejo impreciso” de los “conceptos doctrinales de igualdad ante la ley, igualdad en la ley y no discriminación”, exigiendo un inicial “esfuerzo de ordenación en el tratamiento” de tales categorías. A su juicio, la aproximación de la Sala al contenido del principio de igualdad se centra en “la exclusión de elementos de diferenciación arbitrarios o carentes de una justificación objetiva y razonable”, mientras el Ministerio Fiscal adopta un diferente enfoque constitucional, partiendo “de una definición más precisa, sólidamente instalada en la doctrina actual, pero en todo caso presente ya en las primeras sentencias sobre la materia (SSTC 22/1981, de 2 de junio, o 34/1981, de 10 de noviembre) de la igualdad en la ley -y no tanto ante la ley- concebida precisamente como límite a la acción legislativa”. Una definición que no excluye “la propia necesidad del establecimiento de un trato desigual que recaiga sobre supuestos de hecho que en sí mismos son desiguales (STC 3/1983, de 25 de enero, FJ 3)”, pues “la igualdad es sólo violada si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable”, que “debe apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida. (STC 22/1981, de 2 de julio, FJ 3)”. Añade que, en el concreto ámbito de la política criminal, el legislador goza, dentro de los límites constitucionales, de “un amplio margen de libertad que deriva de su posición

constitucional y, en última instancia, de su específica legitimidad democrática” (STC 55/1996, de 28 de marzo, FJ 6; y 45/2009, de 19 de febrero, FJ 3, entre otras).

De este modo, y con abundante apoyo de jurisprudencia constitucional, se hace hincapié en que hay que situar en planos distintos el enjuiciamiento de las decisiones políticas y “la calificación de inconstitucionalidad, que tiene que hacerse con arreglo a criterios estrictamente jurídicos”. Es pues en este último plano en el que ha de verificarse que los elementos de diferenciación sobre los que se asienta cualquier distinción de trato se ajusta a las exigencias del artículo 14 CE, respetando -como señala el auto- una “triple exigencia”, pues “las diferenciaciones normativas habrán de mostrar, en primer lugar, un fin discernible y legítimo; tendrán que articularse, además, en términos no inconsistentes con tal finalidad y deberán, por último, no incurrir en desproporciones manifiestas a la hora de atribuir a los diferentes grupos y categorías derechos, obligaciones o cualesquiera otras situaciones jurídicas subjetivas” (STC 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 6).

b.1) En coherencia con ese esquema, el ministerio público niega, en primer lugar, que “la diferencia de trato afecte a situaciones sustancialmente iguales”. A su juicio, el órgano judicial sitúa el término de comparación en los delitos cometidos, atendiendo pues a la calificación penal de los hechos; pero ello no necesariamente supone que las situaciones sean “efectivamente equiparables”, puesto que “es obvio que el juicio de igualdad en esos términos conduce a un resultado absurdo”. En efecto, “resultaría inconcebible que quienes resultan excluidos invocasen el derecho a la igualdad ex art. 14.1 CE para reclamar su inclusión, aunque manifiestamente no concurren en la conducta por la que fueron condenados y en el contexto en que se produjo esa conducta, los presupuestos fácticos que sirven de base a la medida de gracia”, en tanto “la razón de ser y el efecto de la amnistía se anudan directamente, como presupuesto y contenido de una solución política *singular*, a una descripción objetiva del *contexto* sociopolítico en el que se produjeron los hechos delictivos en cuestión”.

b.2) A partir de ahí, dice el fiscal, el auto de planteamiento da implícitamente por superado el test de desigualdad y pasa sin más a formular un juicio negativo “sobre la justificación del tratamiento diferenciado” entre los destinatarios de la amnistía y quienes no lo son, en términos que el Ministerio público combate con diversos argumentos.

(i) Así, y en lo que al fin de la norma cuestionada se refiere, el fiscal niega que, como apunta el Tribunal Supremo, “la ideología política” sea el único fundamento para distinguir entre los beneficiarios de la amnistía y quienes cometieron los mismos delitos animados por otra finalidad ajena al proceso secesionista. De hecho, en el asunto del que trae causa la cuestión ahora examinada, la posible aplicación de la amnistía no depende de la ideología del penado (“que obviamente nadie preguntó”), sino del “hecho objetivo” de haber realizado una conducta que, para el legislador y según el Preámbulo de la ley, acredita la “tensión política, social e institucional que esta norma aspira a resolver”. Por tanto, a su juicio el razonamiento judicial “prescinde de la verdadera razón de ser de la norma aplicada” al caso: se podrá discutir, incluso en términos constitucionales, la opción del legislador; pero no parece posible fundar su eventual inconstitucionalidad en una “supuesta discriminación por razón de la opinión” que solo resulta de “un juicio de intenciones acerca de la decisión del Legislador carente de todo reflejo normativo”, puesto que este no expresa ninguna valoración sobre las conductas amnistiadas, limitándose a acotar su ámbito objetivo “por razón -eso sí- de su vinculación a los acontecimientos -el proceso secesionista- que, con criterios también políticos y sin duda opinables, ha decidido amnistiar”.

Igualmente se niega que la amnistía otorgada por la ley sea un acto de naturaleza “onerosa o conmutativa, es decir, generadora de obligaciones (arrepentimiento, reparación, compromiso de no reiteración) a cargo de los beneficiarios y a cambio del perdón”, por carecer dicha noción de sustento normativo constitucional alguno: “podemos discrepar de la decisión política del Legislador, pero carecemos de legitimación democrática para sustituirla”. Por otra parte, se reprocha al auto su “silencio... respecto de la doctrina de las leyes singulares”, que a su juicio podría haber dado respuesta a algunas de las cuestiones que sugiere.

Se discute asimismo el razonamiento del auto según el cual ninguna normalización resultaría necesaria si “los golpistas” no hubieran tratado de imponer sus ideas ignorando el ordenamiento constitucional. Una afirmación, a juicio del fiscal, netamente política y lastrada “por la premisa conceptual” que “contamina” todo el enfoque del órgano judicial, desnaturalizando el objetivo de la ley cuestionada y complicando su aplicación sin “fundamento normativo constitucional identificado”. El legislador es claro al reconocer que “renuncia al ejercicio del *ius puniendi* por razones de utilidad social”, que concreta “en la consecución de un interés superior: la convivencia democrática”. Esta es, para el fiscal, “su decisión y es su responsabilidad”, que podrá cuestionarse ante la Jurisdicción constitucional por otros motivos,

pero no en virtud de “una evaluación de su conveniencia, de sus efectos, de su calidad o perfectibilidad, o de su relación con otras alternativas posibles” (STC 55/1996).

El escrito rechaza también “la decisión de no creer la explicación sobre el objeto y finalidad de la amnistía que ofrece el Legislador”, reemplazándola por otra, de “notoriedad absoluta y general”, según la cual se adoptó para obtener los votos necesarios para la investidura del presidente del Gobierno. Un argumento solo explicable, de nuevo, por un indebido solapamiento de los planos político y jurídico, que ignora los procesos políticos que conducen a la conformación de las mayorías necesarias en la democracia parlamentaria y que quedan fuera del margen de actuación de este tribunal, cuya competencia ha de limitarse a valorar, con exclusiva sujeción a la Constitución y a la LOTC “el contenido de las normas, o, en su caso, la eventual infracción del procedimiento constitucional previsto para su elaboración y aprobación, pero resulta absolutamente ajena al análisis de su génesis política, por *notoria* que sea”. Similares razonamientos sobre la falta de soporte normativo y la mezcla de argumentos jurídicos y metajurídicos conducen a privar de significación las referencias a la “raquítica” mayoría parlamentaria que permitió aprobar la ley.

(ii) En segundo lugar, y respecto a la necesaria adecuación de la norma a su finalidad (juicio de idoneidad), el ministerio público también discute los razonamientos del órgano *a quo*: a su juicio, este insiste en señalar unos fines distintos a los que expresamente contempla el legislador, sin identificar fuente normativa alguna de rango constitucional que los imponga. En este sentido, reitera que la finalidad de la norma no es exigir a “los golpistas” que “no lo vuelvan a hacer”, sino más bien confiar en que la propia medida de gracia contribuya a recuperar un estatus de convivencia que objetivamente impida que se repitan hechos como aquellos. Una pretensión que, de nuevo, puede ser políticamente discutible, pero no enjuiciable jurídicamente por la Sala promotora ni por el Tribunal Constitucional. Por tanto, y en la medida en que el auto de planteamiento no razona sobre la adecuación de las medidas adoptadas por el legislador a los fines que el propio legislador define, sino que se empeña en considerarlas manifiestamente inidóneas para lograr el objetivo que el órgano promotor considera necesarios, el fiscal alega únicamente que “el juicio resulta inidóneamente formulado”.

(iii) Para terminar este examen de los criterios aceptables de un tratamiento jurídico diferenciado, el escrito pone de manifiesto que el auto ni siquiera alude a la proporcionalidad de las medidas contenidas en la ley, seguramente por considerarlo un aspecto prescindible “desde

el momento en que, negada la idoneidad misma de la amnistía, carece de sentido investigar si concurre esa relación proporcionada de medio a fin”. Por esta misma razón, el fiscal omite alegar al respecto, sin perjuicio de señalar que, en cuanto al procedimiento del que trae causa la cuestión, no se aporta ningún motivo para considerar que la medida aplicada -y en última instancia cuestionada- genere un desequilibrio patente o irrazonable.

b.3) En definitiva, para el fiscal general del Estado y “aun presuponiendo que realmente la Ley [...] determine una diferencia de trato jurídicamente relevante”, los criterios empleados por el legislador permiten superar las objeciones formuladas por órgano promotor en su auto de planteamiento, ajustándose a las exigencias de idoneidad y proporcionalidad que justifican, desde el punto de vista del principio de igualdad, la excepcional inaplicación de las normas penales en el supuesto de que trae causa la presente cuestión.

c) Finalmente, el escrito da respuesta a las alegaciones relativas a la supuesta infracción del principio de seguridad jurídica, que se basan en la reiterada afirmación de que se otorga la amnistía sin exigir compromiso alguno de respetar en lo sucesivo el marco constitucional y se consideran “nuevamente más asimilables por su forma y su fondo a un discurso político de oposición a la ley que a un análisis estrictamente jurídico de su contenido”. Para el fiscal, la conjetura de que esta medida “constituye un peligroso precedente” para que otros grupos puedan utilizarla en el futuro, convirtiéndose en un instrumento para los intereses políticos coyunturales del Gobierno de turno; así como las consideraciones sobre la posible desafección a las instituciones que pueda provocar entre los ciudadanos, no merecen comentario alguno en el seno de un debate jurídico sobre la constitucionalidad de una norma. En lo que se refiere a la noción de seguridad jurídica como certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable, se subraya que el auto de planteamiento no la proyecta sobre el caso, sino en su “vertiente de previsibilidad, entendida como expectativa de que la ley penal se aplicará en sus propios términos y a todos los supuestos y todas las personas contempladas en ella”; y, a este respecto, se señala que ni el principio de seguridad jurídica ni el de legalidad penal permiten inferir una “supuesta confianza en que nada cambiará”, puesto que “una inviable petrificación del *ius puniendi* como la que supondría confundir la seguridad jurídica con la inhabilitación del Legislador para producir cualquier alteración sobrevenida -incluso, por tanto, las favorables al reo- en el contenido o la aplicación de la ley penal, ni está presente ni cabe en la Constitución”. Por todo lo cual, a juicio del Ministerio fiscal el auto de planteamiento no aporta ninguna razón

jurídicamente evaluable que permita cuestionar la constitucionalidad de la ley orgánica cuestionada desde el punto de vista del principio de seguridad jurídica (art. 9.3. CE).

14. Mediante escrito presentado el 22 de octubre de 2024, el procurador de los tribunales don José Luis Barragués Fernández se personó como parte interesada en la cuestión de inconstitucionalidad, en nombre y representación de don Maties Serracant i Camps. El Pleno del Tribunal, por providencia de 5 de noviembre de 2024, acordó no haber lugar a tal personación por no ser parte en el procedimiento judicial en que se planteó la cuestión.

15. Mediante la presentación y registro de sucesivos escritos se personaron igualmente en el procedimiento como partes interesadas el procurador don Emilio Martínez Benítez (en nombre y representación de don Oriol Junqueras Vies y don Raül Romeva Rueda, el 4 de noviembre de 2024); y don Eduardo Centeno Ruiz, en nombre y representación de doña Dolors Bassa i Coll (6 de noviembre de 2024), de don Josep Rull i Andreu (15 de noviembre de 2024) y de don Jordi Turull i Negre (15 de noviembre de 2024). El Pleno del Tribunal, por sendas providencias de 19 de noviembre y 3 de diciembre de 2024, acordó igualmente no haber lugar a tal personación por no ser parte en el procedimiento judicial en que se planteó la cuestión.

16. Mediante ATC 6/2025, de 15 de enero, se estimó la recusación del magistrado Sr. Macías Castaño, promovida por el Fiscal General del Estado, acordándose apartar definitivamente al citado magistrado del conocimiento de esta cuestión de inconstitucionalidad.

17. El ATC 12/2025, de 29 de enero, extendió los efectos de dicho auto 6/2025 a dieciséis recursos de inconstitucionalidad y cinco cuestiones de inconstitucionalidad formulados en relación con la misma Ley Orgánica 1/2024, cuestionada en este procedimiento. Contra esta resolución se interpusieron diferentes recursos de súplica, desestimados en el ATC 35/2025, de 13 de mayo.

18. Por providencia de 7 de octubre de 2025, se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 8 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del proceso y posiciones de las partes.

La presente cuestión de inconstitucionalidad ha sido promovida por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, respecto del art. 1 de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, cuyo tenor es el siguiente.

“Quedan amnistiados los siguientes actos determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable, ejecutados en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, de su preparación o de sus consecuencias, siempre que hubieren sido realizados entre los días 1 de noviembre de 2011 y 13 de noviembre de 2023, así como las siguientes acciones ejecutadas entre estas fechas en el contexto del denominado proceso independentista catalán, aunque no se encuentren relacionadas con las referidas consultas o hayan sido realizadas con posterioridad a su respectiva celebración

(...)

d) Los actos de desobediencia, cualquiera que sea su naturaleza, desórdenes públicos, atentado contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, resistencia u otros actos contra el orden y la paz pública que hubieran sido ejecutados con el propósito de mostrar apoyo a los objetivos y fines descritos en las letras precedentes o a los encausados o condenados por la ejecución de cualesquiera de los delitos comprendidos en el presente artículo”.

Tal como se ha expuesto en los antecedentes, el órgano judicial considera que los hechos enjuiciados en el procedimiento del que trae causa la cuestión se encuentran comprendidos en ese art. 1 de la Ley Orgánica 1/2024, y más concretamente en su apartado d) al calificarse como delito de desórdenes públicos agravados, sin que concurra en ellos ninguna causa de exclusión del art. 2. En síntesis, plantea que el artículo cuestionado puede vulnerar los arts. 14 y 9.3 CE, por constituir una desigualdad basada en la “opinión” o ideología proscrita por el art. 14, carente de fundamento alguno y por tanto “arbitraria”, que además contraviene la “seguridad jurídica” al permitir en lo sucesivo cualquier futura amnistía impulsada por mayorías suficientes. El propio auto de planteamiento expresa su intención de “orillar” el debate sobre la posible vulneración del principio de exclusividad jurisdiccional consagrado en el artículo 117.3 CE, que se alega solo “subsidiariamente” y sin sustento argumental alguno, por lo que ha de quedar fuera de este examen.

El abogado del Estado y el fiscal general del Estado han interesado la inadmisión, y subsidiariamente la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad por entender que no concurren ni los presupuestos procesales ni las vulneraciones constitucionales planteadas por el órgano judicial. Por su parte, el Senado manifiesta compartir las vulneraciones aducidas por el órgano promotor, relativas al principio de igualdad, a la seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y al principio de exclusividad jurisdiccional, por lo que solicita la estimación de la cuestión y, en consecuencia, que se declare de la inconstitucionalidad y nulidad del artículo cuestionado, extendiendo dicha declaración a toda la Ley Orgánica en caso de que el Tribunal considere procedente aplicar el artículo 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

2. Examen de los presupuestos procesales para el válido planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

Antes de entrar en el examen del fondo de este procedimiento, es preciso examinar la concurrencia de los requisitos exigidos para el válido planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, que discuten tanto el abogado del Estado como el fiscal general del Estado y cuya ausencia puede, conforme a la doctrina de este tribunal, dar lugar a una decisión de inadmisión incluso en la fase de resolución (por todas, STC 234/2015, de 5 de noviembre, FJ 2). En síntesis, las objeciones que en este punto se plantean son las siguientes:

a) En primer lugar, ambas partes discuten la identificación de los preceptos legales cuestionados, reprochando al órgano promotor la falta de concreción de los juicios de relevancia y aplicabilidad de la ley. Señalan que el planteamiento, de indudable carácter político, parece más ajustado al control abstracto propio de un recurso de inconstitucionalidad que al de una cuestión, al proyectarse sobre el artículo 1 de la ley en su conjunto, e incluso a la totalidad de la ley, sin precisar cuál es concretamente su parte aplicable más allá de una mención sucinta (y no específicamente fundamentada) a su apartado 1.d).

b) En segundo término, el fiscal general del Estado subraya la incorrecta formulación del juicio de aplicabilidad, al ignorarse la consolidada jurisprudencia que exige dilucidar las posibles dudas acerca de la adecuación de las normas internas al Derecho de la Unión antes de plantear la cuestión del artículo 163 CE, entre otras razones porque una norma contraria al Derecho europeo deviene inaplicable.

Pues bien, procede rechazar tales objeciones. En primer término, el objeto del presente procedimiento se encuentra suficientemente identificado. Es cierto que el órgano promotor apenas se limita a mencionar el inciso concreto cuya aplicación al caso —aspecto no controvertido— sirve de base para plantear la duda de constitucionalidad; pero no lo es menos que dicho inciso constituye una de las manifestaciones de una medida única, expresamente proyectada sobre diversas conductas (entre ellas, la enjuiciada en el proceso *a quo*). La impugnación, por tanto, no se dirige contra esa conducta específica, sino contra la medida general que sobre ella incide y que es, en rigor, la cuestionada.

Por otra parte, y en lo concerniente a la falta de planteamiento previo de una cuestión prejudicial ante el TJUE, sus únicas referencias al Derecho de la Unión son meramente tangenciales y parecen dirigidas a reforzar la solidez de una argumentación que se despliega en estrictos términos de constitucionalidad. Así, el carácter “basilar” del derecho constitucional a la igualdad ante la ley recogido en el artículo 14 CE se reafirma al destacar su recepción en el Derecho de la Unión, pues “el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea proclama el valor de la igualdad como uno de sus fundamentos, y [...] el artículo 20 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece [...] que todas las personas son iguales ante la ley”. Se citan también, cierto es, algunas opiniones doctrinales que apuntan la existencia de contradicción entre la ley cuestionada y el derecho de la Unión. Pero, al margen de tales consideraciones sus razonamientos se construyen con exclusiva referencia a la Constitución española y a la jurisprudencia de este su supremo intérprete, como se ha expuesto en los antecedentes y no puede resultar extraño en un asunto cuya inserción en el ámbito de aplicación expresamente delimitado por el artículo 51 de la citada Carta de Derechos Fundamentales es discutible.

Por consiguiente, cabe recordar aquí lo que recientemente recordábamos al afirmar que “la posición del juez ordinario y la del Tribunal Constitucional es, en lo que a la cuestión de inconstitucionalidad se refiere, completamente distinta. Es el juez ordinario el que debe determinar si concurren las distintas condiciones de aplicabilidad, incluida la posible contravención del Derecho de la Unión. Una vez que el órgano judicial considera que la norma es aplicable y plantea la cuestión de inconstitucionalidad, a este tribunal, que tiene como sola competencia la garantía de la Constitución, le corresponde exclusivamente evaluar la validez constitucional de la norma cuestionada, que el órgano judicial *a quo*, en el ejercicio de una

potestad interpretativa que solo a él corresponde ejercer, ya ha considerado, con carácter previo, aplicable al caso, despejando así las dudas que hayan podido existir en relación con la posible aplicabilidad de una disposición del Derecho de la Unión Europea [STC 137/2025, de 26 de junio, FJ 1.2.2.c).i)].

3. Aplicación de la doctrina constitucional fijada en la STC 137/2025, de 26 de junio.

Así fijados los términos del presente procedimiento, las cuestiones suscitadas por el órgano promotor vienen a coincidir con algunas de las que ya se plantearon en el recurso de inconstitucionalidad 6436-2024, resuelto por la STC 137/2025 que acabamos de citar y a la que habremos de remitirnos a la hora de darles cumplida respuesta. En efecto, el auto de planteamiento se apoya en el inciso concreto de la ley aplicado al supuesto *a quo* para suscitar reparos cuya dimensión afecta a la norma prácticamente en su integridad, circunstancia reconocida, desde sus diferentes posiciones jurídicas, por las diversas partes en el procedimiento. En este sentido, el abogado del Estado y el Ministerio fiscal subrayan que el auto adopta una perspectiva propia del control abstracto característico del recurso de inconstitucionalidad, señalando la naturaleza extrajurídica de buena parte de sus argumentos. Por su parte, el Senado afirma que las cuestiones planteadas respecto al artículo 1 de la ley, que “constituye el presupuesto básico y lógico” de todo el texto, coinciden sustancialmente con la que fue su posición invariable durante el procedimiento legislativo, y solicita que la eventual estimación de la cuestión extienda sus efectos hasta declarar la inconstitucional y nulidad de toda la ley.

A) De este modo, como se ha desarrollado en los antecedentes de esta resolución, la Sala promotora aduce en primer lugar que “la amnistía” (considerada, pues, en su integridad, y por tanto en su concreta aplicación al supuesto *a quo*) es “manifiestamente inidónea para alcanzar el fin que proclama”, resultando discriminatoria en favor de los “golpistas” y “abiertamente contraria al derecho a la igualdad ante la ley” del artículo 14 CE por su “fundamento arbitrario” e incompatible con lo dispuesto en el artículo 9.3 CE (apartado 5.11 del auto). Argumentos que, con alcance también general, examinó y resolvió la reiterada STC 137/2025, esencialmente en sus FFJJ 7 (arbitrariedad) y 8 (quiebra de la igualdad), en términos que ahora hemos de recordar en su concreta proyección a este supuesto.

a) Así, en lo que atañe a la alegada arbitrariedad de la ley de amnistía [y, en lo que ahora importa, del concreto inciso de su artículo 1.1.d) aplicable en el procedimiento del que la cuestión trae causa], decíamos allí que su preámbulo identifica “el fin constitucional al que responde”, de forma que no puede apreciarse que carezca de alguna justificación razonable, aunque pueda discreparse de la que se aporta. En suma, la ley “no responde a capricho o mero voluntarismo” pues, al margen de las motivaciones, razones o transacciones políticas que llevaron a su aprobación, busca -o dice buscar- “una mejora de la convivencia y de la cohesión social, así como una integración de las diversas sensibilidades políticas, para superar, como objetivo de interés general, las tensiones sociales y políticas generadas con el denominado proceso independentista en Cataluña”. Un objetivo que, ciertamente, podría tal vez perseguirse por otras vías, pero -con cita de la STC 92/2024, de 18 de junio, FJ 6 C) a)- “no corresponde a este tribunal interferirse en el margen de apreciación que corresponde al legislador democrático ni examinar la oportunidad de la medida legal para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino únicamente examinar si la decisión adoptada es plenamente irrazonable o carente de toda justificación”. Por ello, el resto de los razonamientos sobre la alegada arbitrariedad se examinan al hilo de la igualmente denunciada vulneración del art. 14 CE por la existencia de una discriminación normativa” (FJ 7.3.2).

b) En efecto, también entonces se reprochaba a la ley en general (como ahora, a partir de su específico inciso aquí aplicable) la vulneración de la “prohibición de discriminación del artículo 14”, dada la “intensa diferenciación” que introduce, y conforme a la cual la comisión de unos mismos hechos delictivos (en el presente caso, unos mismos desórdenes públicos) determina que “unas personas deban soportar las correspondientes consecuencias penales y otras no”. Así pues, “dos conductas iguales en su dimensión penal serían tratadas de manera diferente” en función de “un criterio diferenciador expresamente proscrito, como es el de la opinión o ideología”.

En la citada STC 137/2025, FJ 8.3, el tribunal admite que los términos de comparación aportados por los recurrentes (y esencialmente coincidentes con los que expone el auto de planteamiento de la cuestión aquí enjuiciada) son idóneos, pues se comparan supuestos de hecho sustancialmente iguales. No obstante, no acepta el criterio de diferenciación que allí sostenían los recurrentes (y aquí, el órgano promotor de la cuestión), pues considera que “lo realmente decisivo” es el criterio “que objetivamente utiliza la regulación enjuiciada”. Subrayábamos entonces que la ley de amnistía resulta aplicable a las conductas realizadas “en

el contexto del denominado proceso independentista catalán”, entre las cuales se incluyen algunas no “favorables a la secesión”, por lo que no puede decirse que el “espacio de inmunidad penal” generado por la ley esté exclusivamente basado “en la ideología independentista perseguida por sus beneficiarios”: el criterio de diferenciación utilizado no es “la ideología o la opinión” de sus beneficiarios, sino “la existencia de un particular contexto de conflicto político y social” que, a juicio del legislador, requiere “un tratamiento penal diferenciado a los fines de obtener un determinado resultado –de distensión o pacificación social– que se estima de interés general”. Ello determina “que el juicio de constitucionalidad relativo a la posible existencia de una discriminación legal contraria al derecho a la igualdad ha de realizarse desde la óptica exclusiva de la cláusula general de igualdad” del primer inciso del art. 14 CE. Un juicio que lleva al tribunal a concluir, en lo que aquí resulta relevante, que “la diferenciación que introduce el legislador, a los efectos de otorgar la amnistía, entre aquellos que han cometido determinados delitos en el contexto delimitado en el art. 1.1 de la Ley y quienes los han cometido fuera de dicho contexto, responde, en cuanto a su causa y finalidad, a una justificación objetiva y razonable”.

Más allá de tales afirmaciones, se recuerda que no corresponde a este tribunal determinar si el juicio de oportunidad política que lleva al legislador a renunciar al ejercicio de su *ius puniendi* para favorecer la reconciliación “es acertado o erróneo o si dará lugar a unas consecuencias realmente significativas o trascendentales para resolver o superar el conflicto subyacente”, por ser cuestión ajena al ámbito de lo jurídico. En definitiva, nuestro enjuiciamiento ha de limitarse “a efectuar un escrutinio de razonabilidad, puramente externo, desde el cual puede concluirse que la renuncia al ejercicio del *ius puniendi* por parte del Estado puede considerarse abstractamente idónea para eliminar o atenuar la tensión política, social e institucional”. Consideraciones todas ellas cuyo alcance general permite su concreta proyección al presente procedimiento, descartando los similares motivos de inconstitucionalidad -y, en particular, la manifiesta inidoneidad de la medida- invocados por el órgano promotor de la cuestión.

c) No obstante, reconocimos en la STC 137/2025, FJ 8.3.4, 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).

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

B) En cuanto a la alegada lesión de la seguridad jurídica garantizada en el artículo 9.3, concebida -conforme a la doctrina constitucional- como “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho”, la Sala plantea que, en los términos en que se otorga, la amnistía (siempre globalmente) cuestionada abre la puerta a la posibilidad de amnistiar cualquier delito futuro siempre que sus “autores, cómplices o encubridores” alcancen la fuerza política necesaria para imponerla. Con ello, afirma, se desvanece la función preventiva general de la pena, generando un cierto “efecto criminógeno” y haciendo que “la aplicación y efectividad de la ley penal” resulte insegura y dependiente de “intereses coyunturales”, lo que a su vez generaría desafección entre la ciudadanía.

Esos reproches encuentran asimismo respuesta general, y por tanto aquí también aplicable, en la misma STC 137/2025. Los recurrentes achacaban a la ley entonces la inseguridad jurídica derivada de la aprobación de una ley cuyo “ámbito material de aplicación” dependería de la voluntad de quien la solicite, siendo “absolutamente indeterminado” (FJ 13.3.3). La respuesta de este tribunal se formuló esencialmente con remisión al examen de las exigencias del principio de legalidad penal, como garantía de la seguridad jurídica y la libertad de los ciudadanos frente al ejercicio arbitrario del *ius puniendi* por parte del Estado (FJ 5.3). Se destacaba allí, con soporte en la sólida jurisprudencia constitucional a este respecto, que dicho principio de legalidad incluye una garantía “de carácter material y absoluto”, que impone “la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con el suficiente grado de certeza (*lex certa*) dichas conductas”, lo que “comporta para el legislador un mandato de taxatividad”.

A partir de ahí, el tribunal matiza que la garantía “se concreta en la exigencia de que sea el Poder Legislativo el que determine el ámbito de lo penalmente relevante [...] de forma que el ciudadano no resulte sorpresivamente penado” (ley previa, ley cierta), y no en la imposición de un tratamiento penal que no admita especialidades. Por eso, admite que las exigencias de predeterminación normativa no se proyectan a la amnistía, cuyo “efecto más característico” es precisamente el de “excepcionar la aplicación de normas vigentes –señaladamente, penales– respecto a los actos incluidos en su ámbito objetivo”, incidiendo así en la responsabilidad penal de todas aquellas personas comprendidas en su ámbito de aplicación.

Esa incidencia difiere además esencialmente de la de un cambio normativo penal, que modifica el régimen anterior y produce efectos *pro futuro* (*lex praevia*), si bien cuando produce efectos beneficiosos “por razones de justicia y proporcionalidad y con apoyo en el art. 9.3 CE, según la jurisprudencia constitucional (STC 8/1981, de 30 de marzo, FJ 3)” se aplica retroactivamente con carácter general: en definitiva, se trata de “evitar que el ciudadano pueda verse sorpresivamente penado, no de que sorpresivamente pueda verse exonerado o aliviado en su responsabilidad penal”. Por el contrario, la amnistía “[n]o despenaliza las conductas punibles, ni modifica su descripción típica o elimina o introduce elementos determinantes de la punibilidad con proyección hacia el futuro; no busca ejercer una función motivadora de la conducta de los ciudadanos. Se limita a suprimir los efectos jurídicos de la aplicación de unas normas cuya validez y vigencia no cuestiona. Sus efectos se proyectan a conductas pasadas,

excepcionando retrospectivamente la aplicación a un determinado ámbito material, subjetivo y temporal de normas penales o sancionadoras que continúan vigentes. El efecto de exoneración de responsabilidad de la amnistía es en tal sentido absolutamente sorpresivo, ajeno a cualquier circunstancia que pudiera tener presente el autor de una conducta en el momento de realizarla en orden a prever su relevancia penal o infractora y sus consecuencias”. Por ello, y en la medida en que “no constituye un presupuesto o elemento conformador de la responsabilidad penal (o administrativa) al tiempo de cometerse el hecho, no se proyecta a ella el mandato de determinación vinculado a la previsibilidad que impone el art. 25.1 CE” (FJ 5.3).

En consecuencia, el tribunal descartó la inseguridad jurídica que, según las alegaciones de entonces y de ahora, generaría la ley de amnistía, cuyo ámbito objetivo queda delimitado “en un sentido positivo en el art. 1.1 [ahora cuestionado] y, en un sentido negativo, por las exclusiones contempladas en el art. 2”. En cuanto a los igualmente alegados eventuales efectos criminógenos o generadores de desafección que podrían derivarse de la ley, 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.

Es oportuno asimismo recordar la doctrina extractada en la STC 90/2022, de 30 de junio, FJ 2, en la que se recapitula el sentido y alcance del principio de seguridad jurídica consagrado constitucionalmente en el art. 9.3 CE, el cual ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), o como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4). Exigencias, todas ellas, consustanciales al Estado de Derecho y que, por lo mismo, han de ser escrupulosamente respetadas por las actuaciones de los poderes públicos, incluido el propio legislador. Es la razonable previsión de las consecuencias jurídicas de las conductas, de acuerdo con el ordenamiento y su aplicación por los tribunales, la que permite a los ciudadanos gozar de una tranquila convivencia y garantiza la paz social y el desarrollo económico, de modo que si en el ordenamiento jurídico en que se insertan las normas, teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre

razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica.

A 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.

Procede por ello desestimar la duda de constitucionalidad planteada por la Sala en relación con la vulneración del principio de seguridad jurídica.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido:

1º Estimar parcialmente la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad del art. 1.1 de la Ley de amnistía, en los términos y con los efectos determinados en el fundamento jurídico 3, A), c) de esta resolución, por remisión a la STC 137/2025, de 26 de junio, fundamento jurídico 8.3.

2º Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a ocho de octubre de dos mil veinticinco.