

Voto particular que formula la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera a la sentencia de 8 de octubre de 2025, dictada por el Pleno en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6486-2024, interpuesto por las Cortes de Aragón contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (en lo sucesivo, Ley de amnistía).

En el ejercicio de la facultad conferida por el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) y con respeto a la opinión de mis compañeros, formulo el presente voto particular por discrepar de la fundamentación jurídica y del fallo de la sentencia por cuanto, como expuse durante la deliberación en el Pleno, el recurso de inconstitucionalidad debió ser estimado en su integridad.

En lo coincidente, mi posición discrepante se funda en los argumentos que expuse en el voto particular que formulé a la STC 137/2025, de 26 de junio, y del que extraeré las ideas fundamentales. A lo anterior añadiré aquellas objeciones que sean propias de la presente sentencia.

I. Sobre la composición del Pleno del Tribunal Constitucional

Por ATC 12/2025, de 29 de enero, con remisión a la argumentación del ATC 6/2025, de 15 de enero, FJ 4, se acordó apartar definitivamente al citado magistrado del conocimiento, entre otros, del presente recurso de inconstitucionalidad, confirmado en súplica por ATC 35/2025, de 13 de mayo.

Frente a ambos autos formule voto particular junto al magistrado don César Tolosa Tribiño. En ellos nos remitimos al ATC 6/2025, de 15 de enero, dictado en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6053-2024, por el que se estimó la recusación promovida por el fiscal general del Estado contra el mismo magistrado. En síntesis, afirmamos que (i) la recusación fue tramitada de forma irregular, provocando al magistrado recusado una manifiesta indefensión en la defensa del ejercicio del cargo (art. 23.2 CE); (ii) la recusación fue planteada de forma claramente extemporánea, por lo que debió ser inadmitida a trámite; y (iii) no concurrían conforme a nuestra doctrina las causas de recusación invocadas, previstas en el art. 219.13 y 16 LOPJ.

Y por lo que al conjunto de los argumentos expuestos en su día, me remito a lo razonado en ambos votos particulares.

II. El Tribunal debía haber planteado cuestión prejudicial o, en su defecto, haber esperado la resolución de las cuestiones prejudiciales planteadas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea antes de deliberar y aprobar esta sentencia

En mi opinión, y como por otra parte puse también de manifiesto en el voto particular a la STC 137/2025 (apartado I.3), en la demanda se suscitan cuestiones sustanciales de Derecho de la Unión (particularmente las relativas al principio de seguridad jurídica, la igualdad y no discriminación, la separación de poderes y el estado

de derecho, tutela judicial efectiva, la protección de los intereses financieros de la UE y el terrorismo. Por tal motivo, al denegar el Tribunal el planteamiento de cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, o bien esperar a que este se pronuncie sobre alguna de las cuestiones prejudiciales que le han sido planteadas en relación con la Ley de amnistía, se acantona en su reducido fuero constitucional (prevalencia de nuestra identidad constitucional – por cierto, superada definitivamente en las SSTJUE de 16 de junio de 2015, asunto C-62/14, *Gauweiler y otros*, y de 11 de diciembre de 2018, asunto C-493/17, *Weiss y otros* –, y limitación del juicio del Derecho de la Unión Europea a la trasposición de directivas y a vinculación de los derechos fundamentales de la Unión Europea vía art. 10.2 CE). Además, evidencia la voluntad de la mayoría del Tribunal de prescindir de la colaboración y el dialogo con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en detrimento de la interpretación uniforme del Derecho de la Unión Europea.

Considero que la negativa a la suspensión de este procedimiento constitucional no se ajusta a la prudencia que ha de esperarse de una jurisdicción constitucional respetuosa con la unidad y el efecto útil del Derecho de la Unión Europea, y contradiría al *telos* del art. 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Protocolo núm. 3 al TUE), a la recomendación núm. 30 de las aprobadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea a los jueces nacionales para el planteamiento de estas cuestiones (C/2024/6008, publicado en el “Diario Oficial de la Unión Europea” de 9 de octubre de 2024) y a las SSTJUE de 17 de mayo de 2023, asunto C-176/22, *BK y ZhP*, § 32, y de 6 de junio de 2024, asuntos acumulados C-255/23 y C-285/23, *AVVA y otros*, § 35 a 37.

En todo caso, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea va a pronunciarse en breve sobre las cuestiones C-523/24 y C-666/24, a las que hay que añadir la C-587/24 y C-123/25, y sin perjuicio de las consecuencias que las eventuales transgresiones del Derecho de la Unión Europea ya cometidas puedan tener, será aquel Tribunal el que tenga la última palabra en lo que afecta al Derecho de la Unión.

Dicho lo anterior con carácter general, estimo que el Tribunal debió tomar en consideración alegaciones de las Cortes de Aragón relativas a las posibles contradicciones de la Ley de amnistía con el Derecho de la UE.

En primer lugar, la concernientes al alzamiento inmediato de las medidas cautelares penales (personales y reales) [art. 4.a) de la Ley] – que incluirían las fianzas para aseguramiento de los importes de fondos de la Unión Europea malversados –, la cancelación de las órdenes europeas de detención (OEDE) [art. 4.b)] y los efectos no suspensivos que se impondrían sobre las cuestiones prejudiciales planteadas al TJUE (art. 4). Estas cuestiones relacionadas con el Derecho de la Unión Europea no fueron resueltas en el FJ 9, limitándose la sentencia a dar una respuesta genérica por remisión al FJ 15.1.3 de la STC 137/2025, desde la óptica de los arts. 24 y 117.1 CE.

En segundo lugar, la sentencia elude en el FJ 9 dar una contestación a lo planteado respecto a la tutela efectiva de las responsabilidades civiles que pudieren

corresponder a la Unión Europea, en aplicación de la Directiva (UE) 2017/1371, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal.

En tercer lugar, el FJ. 9.4.c), sobre el art. 4.b), incurre en una incongruencia interna al imputar a las Cortes de Aragón la falta de carga alegatoria, y remitir al FJ.15.2 de la STC 137/2025, donde ya se hizo una interpretación errónea de la STJUE 16-12-2021 *AB.e.a*, C-203/20 [contradiciendo los §§ 56 y 60 de C-203/20] y a la Decisión Marco 2022/584/JAI, al no aceptar la diversa naturaleza del procedimiento de la OEDE y del procedimiento penal de derecho interno, sin que este pueda condicionar aquél (a menos que en este se hubiese juzgado el fondo de la culpabilidad – supuesto del art. 3 Decisión Marco –).

Se suscitan, por tanto, ciertas dudas acerca de su compatibilidad con el Derecho de la UE en relación con la debida protección de los intereses financieros de la UE (art. 325.1 TFUE), la adecuación al procedimiento del art. 19.1. 2º TUE, la primacía y efecto suspensivo de la prejudicialidad del art. 267.3º TFUE y la tutela judicial efectiva del art. 47 CDFUE, con la obligación para este Tribunal (*ex. art. 267.3º TFUE*) de plantear la cuestión prejudicial al TJUE al respecto, aunque sea en el marco de un procedimiento de control abstracto de la constitucionalidad.

III. La Ley Orgánica 1/2024 es inconstitucional

En mi opinión, la amnistía no tiene cabida en la Constitución y, aunque se considerase que la Constitución no prohíbe la amnistía, la Ley Orgánica 1/2024 es inconstitucional. En los apartados que siguen expondré las razones que me han llevado a dicha conclusión.

1. La amnistía no tiene cabida en la Constitución española de 1978

El recurso de inconstitucionalidad alega como motivo de inconstitucionalidad de la Ley de amnistía que esta medida de gracia no cabe en la Constitución. En concreto, la demanda argumenta que, dado que no está prevista expresamente en la Constitución, la amnistía solamente podría aprobarse previa reforma de ésta. A dicho respecto, se refiere, en primer lugar, tanto a los trabajos parlamentarios de elaboración de la Constitución de 1978, como a la prohibición de los indultos generales contenida en el art. 62 i) CE. Además, sostiene que la amnistía no es un acto normativo por lo que no puede considerarse expresión de la potestad legislativa de las Cortes Generales, por lo que al aprobar la Ley de amnistía las Cortes se inmiscuyen en la facultad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, llevando a cabo un desapoderamiento de las facultades que los arts. 117 y 118 CE reservan a los jueces y tribunales. En conexión con lo anterior, niega también que se trate de una ley singular.

La sentencia, en su fundamento jurídico 4 desestima este motivo de impugnación, en aplicación de la doctrina fijada en la STC 137/2025, de 26 de junio, FFJJ 3, 4 y 5.

No comparto esta decisión del Tribunal. Como ya dejé constancia en el voto particular formulado a dicha sentencia, en mi opinión, la amnistía no cabe en la Constitución española de 1978. Me remito, por tanto, a las razones que expresé en dicho voto particular, y que fundamentan mi juicio a este respecto (apartado II.1, 2 y 3 del voto particular a la STC 137/2025). Tengo que recordar, en todo caso, que, a mi modo de ver, el silencio de la Constitución sobre la amnistía no significa que la misma tenga encaje en la Constitución. Al contrario, la amnistía, al ser una institución que excepciona la aplicación de determinadas normas constitucionales, requería de una previsión expresa en el texto constitucional.

La Ley de amnistía tiene el efecto de extinguir, en los supuestos abarcados en su ámbito de aplicación, la eficacia de las leyes que tipifican y sancionan determinadas conductas ilícitas. De acuerdo con su definición, la amnistía es una excepción a los principios del Estado de Derecho y, en concreto a la reserva de jurisdicción, ya que limita sustancialmente la potestad de los tribunales competentes de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE), así como al principio de igualdad, dado que el art. 14 CE no permite que ante las mismas conductas se aplique la ley en unos casos y en otros no.

En definitiva, la amnistía, por su propia naturaleza, supone una excepción a la aplicación de la Constitución.

Puede compartirse la idea de que una ley de amnistía supone, por su propia naturaleza, una excepción a la vigencia y aplicación de la Constitución o, cuando menos, una excepción a la aplicación de alguno de sus valores superiores como la igualdad o la justicia (art. 1.1 CE), a la noción de Estado de Derecho o a la reserva de jurisdicción. Es un claro ejemplo de fractura de los principios fundamentales de nuestra Constitución.

La Constitución ha previsto en su articulado excepciones a su plena aplicación (art. 116, 125 y 136 CE), pero dejar de aplicar la Constitución, que obviamente incluye sus principios y valores esenciales, solo puede ser posible si la propia Constitución así lo ha previsto. Con otras palabras, las excepciones a la aplicación de la Constitución solo son posibles cuando alguno de sus preceptos así lo prevea o, al menos, se puedan erigir con una sólida argumentación fundada en Derecho, no meramente voluntarista, y respetuosa de los valores y principios informadores de la Constitución.

En definitiva, no existe precepto constitucional alguno que prevea la amnistía, ni ningún otro que permita interpretar que una ley de esta naturaleza sea constitucionalmente posible. Más bien, como voy manifestando a lo largo de este voto particular, hay valores, principios y preceptos concretos de la Constitución que son incompatibles con la Ley de amnistía.

a) A diferencia de lo que sostiene la sentencia de la que discrepo, con remisión y reproducción parcial de la STC 137/2025, FJ 3.2.1 a), en mi opinión, y como expresé en el voto particular a la citada sentencia, del art. 62 i) CE se deriva la prohibición de la amnistía. A mi entender, del art. 62 i) CE se infiere que, si la ley no puede autorizar

indultos generales, tampoco podrá autorizar amnistías, ya que si está prohibido lo menos (el indulto general) no puede no estar prohibido lo más (la amnistía). De ahí que, pese a lo afirmado en la sentencia, considero que, si la ley no puede autorizar indultos generales tampoco podrá autorizar amnistías, que es una medida de gracia, como los indultos, pero más amplia (argumento *a minori ad maius* o “quien no puede lo menos, no puede lo más”).

b) Tampoco comparto la interpretación que realiza la sentencia sobre los trabajos parlamentarios de la Constitución, reproduciendo parcialmente la STC 137/2025, FJ 3.2.2. Como ya expresé en el referido voto particular, a la vista de los trabajos parlamentarios, entiendo que el silencio de la Constitución no significa, sin mayores precisiones, que el legislador pueda regular esta materia. Al contrario, a mi modo de ver el constituyente renunció a introducir la amnistía entre las potestades de las Cortes Generales.

c) La sentencia no acoge, tampoco, las alegaciones de la demanda relativas a que la amnistía solo sería admisible previa reforma constitucional por no estar expresamente prevista en la Constitución, y en las que se niega que la amnistía pueda considerarse como una materia propia de la potestad legislativa. Para ello, reproduce, parcialmente, la STC 137/2025, FJ 3.2.2 y 3.2.1. Como ya puse de manifiesto en el voto particular a dicha sentencia, no era cuestión de optar por uno u otro modelo de Constitución, o de la preeminencia de unos principios constitucionales sobre otros. Tampoco era necesario, para examinar la constitucionalidad de la amnistía, analizar las materias que puede regular el legislador, por más que no crea que este tribunal pueda limitarse a tratar la amnistía como una materia ordinaria más. Se debería haber profundizado sobre si se puede ejercer el derecho de gracia mediante la aprobación de una ley de amnistía, cuando no está prevista en la Constitución y sus dictados constituyen excepciones a principios básicos de nuestro texto constitucional. En mi opinión, la sentencia no lleva a sus últimas consecuencias los límites que, dice, establece la Constitución al legislador; y, más allá del riesgo que, a mi juicio, tienen determinadas afirmaciones sobre todo lo que puede hacer el legislador, parece privarse a la Constitución de todo valor normativo.

Insisto en que son preocupantes, especialmente de cara al futuro, las afirmaciones de la sentencia sobre el concepto de Constitución y el contenido de la ley, porque pueden ser fácilmente sacadas de contexto y hacer perder de vista lo que ha afirmado el Tribunal en reiteradas ocasiones: “En el Estado constitucional no puede desvincularse el principio democrático de la primacía incondicional de la Constitución” [SSTC 259/2015, FJ 4 b), y 114/2017, FJ 5, entre otras].

Pero lo más alarmante, a mi entender, es que minusvalore los límites que la Constitución establece al legislador. Resulta necesario tener presente lo afirmado por la doctrina científica que entiende que la Constitución no es una página en blanco en la que el legislador pueda escribir a su capricho, tampoco el Tribunal Constitucional.

2. Inaplicabilidad de la doctrina constitucional sobre leyes singulares y control jurídico del presupuesto de validez de la Ley de amnistía

En el FJ 1, la demanda sostiene la inconstitucionalidad de la Ley de amnistía en su conjunto porque la amnistía no se encuentra prevista expresamente en la Constitución y solo podría aprobarse previa reforma de ésta. Para ello, los recurrentes argumentan, entre otras consideraciones, que la amnistía no encuentra justificación constitucional desde la perspectiva de la categoría de las leyes singulares; figura ésta que se autoatribuye la Ley de amnistía en su preámbulo.

La sentencia de la que ahora discrepo, como hiciera la STC 137/2025, FJ 5.2, desestima el motivo en su FJ 4 e) en el entendimiento de que la Ley de amnistía no constituye una ley singular al haber surgido la doctrina constitucional sobre este tipo de leyes al albur de leyes singulares autoaplicativas de expropiación y proyectarse después a las actuaciones del legislador materialmente administrativas no a decisiones que solo puede adoptar el legislador, como sería aquí el caso.

Tal y como sostuve en el voto particular a aquella STC 137/2025 (apartado II. 6), lejos de atenderse a la complejidad y evolución progresiva de nuestra doctrina sobre leyes singulares, se ha optado, de nuevo, por una visión reductiva que confunde el género normativo con una de sus especies, pues el hecho de que nuestra doctrina naciera y se desarrollara principalmente en relación con supuestos en que el legislador actúa en ámbitos propiamente ejecutivos o de la administración, no excluye que otros supuestos en que no se dé tal nota puedan encuadrarse en la categoría de leyes singulares, pues su rasgo definitorio es la ausencia de generalidad, de ahí su nombre.

La evolución de nuestra jurisprudencia en esta materia evidencia la consolidación de una línea doctrinal tendente a exigir el elemento de la actuación del legislador en materia ejecutiva solo en relación con una concreta tipología de leyes singulares, esto es, las denominadas “leyes autoaplicativas”; abandonando, en cambio, la exigencia de este aspecto en relación con las dos restantes modalidades de leyes singulares que se han ido gestando por nuestra doctrina: las “leyes de destinatario único” y las “leyes dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular”.

Ilustrativas de esta evolución son, entre otras, las SSTC 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 3; 50/2015, de 5 de marzo, FJ 3; 170/2016, de 6 de octubre, FJ 4; 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 3; 42/2018, de 26 de abril, FJ 6; 134/2019, de 13 de noviembre, FJ 5; 148/2020, de 22 de octubre, FJ 5; 15/2024, de 30 de enero, FJ 7; 139/2024, de 6 de noviembre, FJ 5, y finalmente, 95/2025, de 9 de abril, FJ 4, de cuyos pronunciamientos, que reproduzco en el citado voto particular a la STC 137/2025, y a los que me remito, resulta que no puede sostenerse que la doctrina constitucional sobre leyes singulares se limita a abordar el problema de la actuación legislativa en materia ejecutiva o de administración.

Tal como apunté, más que las diferencias entre los distintos subtipos de leyes singulares, lo esencial es el elemento común y nota distintiva de todas las leyes singulares, cual es -como evidencia su terminología- la ausencia de generalidad, de lo que se deriva su anormalidad como supuesto excepcional de ejercicio de la potestad

legislativa y, consecuentemente, su sometimiento a unos límites y a un control caracterizados por su rigurosidad, como nuestra doctrina se ha encargado de enfatizar. Sirva de ejemplo las SSTC 166/1986, de 19 de diciembre, FFJJ 10 y 11; 129/2013, de 4 de junio, FJ 4; 203/2013, de 5 de diciembre, FFJJ 4 y 5; 50/2015, de 5 de marzo, FJ 5; 170/2016, de 6 de octubre, FJ 4; 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 3 y 45/2018, de 26 de abril, FJ 4, de cuyos razonamientos concluí en aquel voto particular, y mantengo ahora, la procedencia de analizar si la excepcionalidad del supuesto de hecho que regula la ley impugnada tiene una justificación objetiva pues, de no ser así, esta se habría creado arbitrariamente por el legislador, para a continuación resolver si la ley impugnada contiene una regulación razonable y proporcionada para resolver esta situación excepcional.

Expresado lo anterior, he de reiterar que una cuestión es si la Ley de amnistía puede categorizarse o no como ley singular, y otra es que haya de llegarse a la conclusión – como de nuevo hace la mayoría de este tribunal – de que, de no serlo, no haya de aplicarse la rigurosidad que caracteriza a su control, pues, bajo mi criterio, la excepcionalidad de la Ley de amnistía -no por ser la primera ocasión en que las Cortes Generales han hecho uso de esta prerrogativa, sino por sus extraordinarios efectos impone la implementación de un canon de, al menos, equivalente exigencia.

Por ello me reafirmo en la consideración de que la Ley de amnistía, con excepción de sus disposiciones finales primera y segunda (de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal de Cuentas y del Código penal, respectivamente) que tienen carácter general y abstracto, presenta los rasgos típicos de toda ley singular, pero trasciende de su marco conceptual para pasar a desplazarla como “supuesto más intenso de ley diferenciadora”. En este sentido, admitida hipotéticamente la amnistía como prerrogativa ejercitable por las Cortes Generales, y materializada en ley, se erigiría en el paradigma más extremo de trato normativo diferenciado si, como sostuvo la STC 137/2025, FJ 4.4 constituye una ley que, de forma sobrevenida, elimina, por motivos extrajurídicos, las consecuencias punitivas que, con carácter general, se derivan de los actos declarados en ella como amnistiados “en el marco de un proceso, respecto a sujetos determinados o determinables y en un plazo temporal definido”.

Así, la amnistía, al dirigirse a un conjunto actual o virtualmente cerrado de sujetos, sobre un período de tiempo limitado y sobre la base de hechos concretos y pasados, rompe con la generalidad y abstracción propias de las leyes en sentido estricto, participando de la lógica de las leyes singulares. Es decir, no se limita a crear un régimen jurídico *ad hoc*, sino que invalida con efectos retroactivos la operatividad de normas penales previas, introduciendo en ellas una excepción estructural a su aplicación.

Es lógico y forzoso, por tanto, entender que la dinámica no solo singularizadora, sino también disruptiva, de la Ley de amnistía lleve a este tribunal a ejercer sobre ella un control riguroso, siendo suficiente a estos efectos el propio de las leyes singulares, esto es, el de “razonabilidad, proporcionalidad y adecuación” (STC 129/2013, FJ 4, y todas las posteriores, antes citadas, que lo han implementado), como “triple canon que habrá

de superar [...] para que pueda considerarse constitucional” (parafraseando la STC 203/2013, FJ 4).

En definitiva, la idea que trasladé y reitero ahora es que es lógico aplicar un control más intenso cuanto más intensa sea, a su vez, la excepcionalidad operada a través de la ley que constituye el objeto de enjuiciamiento.

3. La separación de poderes y la reserva de jurisdicción

Ahondando en lo meramente apuntado en el número anterior, reparo aquello que la sentencia objeto de mi discrepancia analiza en el FJ 4 d), la alegación de vulneración del principio de separación de poderes, la reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE) o la obligación de cumplimiento de las sentencias (art. 118 CE), y, de forma más limitada, en los FFJJ 9 y 10.

A continuación, resumiré los motivos por los que consideré en el voto particular a la STC 137/2025, que la Ley de amnistía constituye una excepción al Estado de Derecho y a la reserva de jurisdicción y, en consecuencia, los vulnera.

Con apoyo en la jurisprudencia constitucional de la que son principales exponentes las SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4, 70/2022, de 2 de junio, FJ 5, y 93/2024, de 19 de junio, FJ 4.3.5, sostengo que sin ignorar la posición preeminente que ocupa el Parlamento y la doctrina relativa a la “centralidad parlamentaria”, no debe olvidarse que en defensa de la libertad individual que se erige como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1. CE), todos los poderes públicos, incluido el Legislativo, gozan de unas potestades que están constitucionalmente limitadas con sujeción al principio de legalidad (art. 9.1 y 3 CE), potestades que no pueden ser sobrepasadas so pretexto de una legitimación *ex silentio* — al no estar la amnistía explícitamente proscrita en el texto constitucional — que en una democracia constitucional ya constituida desconocería la única fuente de legitimidad del ejercicio del poder y elevaría al legislador ordinario a la posición de legislador constituyente.

Consecuente con el principio de separación de poderes en el marco de la constitución de España como Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE), en lo que aquí interesa, el art. 66.2 CE asigna a las Cortes Generales unas funciones limitadas al ejercicio de la potestad legislativa del Estado, la aprobación de sus presupuestos, el control de la acción del Gobierno y las demás competencias que les atribuya la Constitución.

Por su parte, el art. 117.3 CE atribuye con carácter de exclusividad a los juzgados y tribunales la potestad jurisdiccional, que la ejercen, en garantía del Estado de Derecho, con total y única sujeción al imperio de la ley (art. 117.1 CE) y está “caracterizada por las notas de independencia, imparcialidad y desinterés objetivo definitorias funcionalmente del ejercicio de jurisdicción” conforme a los principios que configuran a la jurisdicción (STC 12/2025, de 15 de enero, FJ 4), notas de las que no participa el Poder Legislativo.

La potestad jurisdiccional comprende dos manifestaciones fundamentales de la función jurisdiccional: la función de juzgar y la de ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE), ambas enmarcadas en los límites que imponen los principios constitucionales nucleares del sistema democrático, de separación de poderes y Estado de Derecho, indisponibles para el legislador ordinario.

La atribución en exclusiva al Poder Judicial de la función jurisdiccional impide que esa función pueda ser ejercida por el legislador, que ciertamente tiene en su mano la facultad de destipificar conductas como ilícitos penales o de otra naturaleza; pero, en caso contrario, si mantiene determinadas conductas en el catálogo de delitos del Código penal y demás leyes penales, es competencia exclusiva de los tribunales del orden penal la potestad de investigarlas y, eventualmente, juzgarlas, imponer condenas a sus responsables y hacer que sean ejecutadas.

Las excepciones al principio constitucional de exclusividad jurisdiccional solo caben si el constituyente las ha previsto de forma expresa, como en el caso del derecho de gracia ejercido por el rey a través del indulto [art. 62 i) CE], mediante cual el Poder Ejecutivo interfiere en la potestad jurisdiccional de hacer ejecutar lo juzgado en sentencias firmes de condena, con expresa prohibición de los indultos generales. Como todo lo regulado con carácter excepcional, ha de ser interpretado restrictivamente, criterio hermenéutico que prohíbe extender el indulto a posibles medidas de gracia no previstas en la Constitución.

Con respecto a la potestad jurisdiccional de “juzgar”, las leyes establecen las condiciones para su ejercicio en la legislación orgánica y procesal [“según las normas de competencia y procedimiento que las mismas [las leyes] establezcan” (art. 117.3 CE)], con el carácter de generalidad propio de la ley. Y el texto constitucional establece con carácter taxativo los supuestos de inviolabilidad en que se excepciona el ejercicio de esta potestad (arts. 56.3 y 71.1 CE).

En cuanto a la potestad jurisdiccional de “ejecutar lo juzgado”, directamente conectada con el obligado cumplimiento por parte de todos de las sentencias y demás resoluciones firmes de jueces y tribunales (art. 118 CE), ya he expresado que la Constitución prevé la figura del indulto particular [art. 62 i)] como manifestación del derecho de gracia que constituye una excepción constitucionalmente prevista a la ejecución de las sentencias penales firmes. Por tanto, la Ley de amnistía provoca la inexistencia jurídica de una categoría determinada de sentencias firmes de condena — las abarcadas por los ámbitos material y temporal definidos por la propia Ley —, que carece de toda cobertura constitucional y que, lo mismo que sucede con la potestad de juzgar, desborda, como también he apuntado, los límites de la potestad legislativa de la Cortes Generales (art. 66.2 CE), en perjuicio de los principios constitucionales acabados de señalar.

Como ya expuse en el voto particular a la STC 137/2025, menos aún puedo compartir el argumento empleado en el preámbulo de la Ley de amnistía, y asumido por

la sentencia, con el que pretende justificar la ocupación del espacio reservado a los tribunales, conforme al cual con la Ley de amnistía “se devuelve la resolución del conflicto político a los cauces de la discusión política” (preámbulo, apartado V). Esta afirmación da a entender que, hasta la promulgación de la Ley de amnistía, la “resolución del conflicto político” se estaba llevando a cabo, inadecuadamente, por los tribunales y demás instituciones del Estado en defensa del Estado de Derecho y del orden constitucional frente a las acciones ilícitas enmarcadas en el proceso separatista, que ahora quedan impunes y en cierta medida legitimadas por la Ley de amnistía.

En este punto debo recordar que la aplicación del Código penal y demás normas sancionadoras aplicadas ante estas conductas ilícitas no ha tenido por finalidad la resolución de conflicto político alguno que haya de ser devuelto al campo político, porque el ejercicio de la función jurisdiccional en aplicación del Derecho no constituye un instrumento de acción política, sino de aplicación del Derecho, es decir, estrictamente jurídico. Cuando los tribunales sancionan conductas perpetradas por políticos o con motivación política, están sujetos única y exclusivamente a los tipos penales que sean de aplicación y no persiguen otra finalidad que la de aplicar la ley con independencia e imparcialidad.

En cambio, la Ley de amnistía excluye del ejercicio de la jurisdicción supuestos perfectamente identificables por sus señas políticas y que están comprendidos en su ámbito de aplicación (arts. 1 y 2), supuestos de exclusión que carecen de amparo constitucional y que lesionan los principios de separación de poderes y de reserva de jurisdicción.

Por lo tanto, la excepción a la reserva de jurisdicción que introduce la Ley de amnistía implica una intromisión del Poder Legislativo en el Judicial, no prevista constitucionalmente, mediante una “doble suplantación de las funciones judiciales” ordinarias por parte de la Ley de amnistía: primero, para excepcionar en el “momento normativo” los efectos ordinarios de las leyes penales; y, segundo, para en el “momento aplicativo” exceptuar nuevamente la eficacia de las reglas ordinarias de los procedimientos penales, administrativos y contables, en los que los jueces, en el momento preciso en que actúen, deban aplicar esas normas con las garantías del art. 24 CE, que la Ley de amnistía excepciona.

En definitiva, esta ley supone una doble excepción a la reserva de jurisdicción: por una parte, excepción de la potestad exclusiva de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (arts. 117.3 y 118 CE) que la Constitución atribuye a los jueces; y, por otro lado, de las facultades ordinarias que la Constitución les atribuye para la defensa de los derechos fundamentales, tanto de los amnistiados como de los perjudicados y demás ciudadanos afectados por las conductas ilícitas, extensivo a los titulares de la acción popular *ex art.* 125 CE.

4. Vulneración del art. 23 CE como consecuencia de infracciones en la tramitación del procedimiento legislativo.

La demanda aduce como motivo de inconstitucionalidad la vulneración del art. 23 CE como consecuencia de infracciones del procedimiento legislativo. La sentencia de la que ahora discrepo desestima dicho motivo de inconstitucionalidad en el FJ 5, fundamentando la desestimación en la STC 137/2025, FJ 12, que reproduce parcialmente. Debo remitirme, por tanto, al voto particular a la referida sentencia (apartado II.13) y reiterar ahora que el Tribunal Constitucional ha desaprovechado la ocasión de advertir al legislador de la necesidad de realizar un uso adecuado de los procedimientos parlamentarios a su disposición en atención al hondo calado de la regulación abordada. Y que varias de las decisiones adoptadas, denunciadas en la demanda, han alterado, no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de la Cámara.

En relación con los vicios del procedimiento legislativo quiero recordar que puse de manifiesto que uno de los indicios de arbitrariedad en que incurriría la Ley de amnistía es su tramitación parlamentaria; y que el momento en que se presentó la proposición de ley no puede ser considerado como una excusa para no haber presentado un proyecto de ley, sino como una explicación de las razones que movieron a su presentación.

5. La alegada inconstitucionalidad de la Ley de amnistía por constituir una arbitrariedad (art. 9.3 CE)

En el FJ 4 de la demanda se sostiene que la Ley de amnistía en su totalidad y el art. 1 en particular vulneran el derecho a la igualdad (art. 14 CE), argumentando, entre otros aspectos, que cualquier diferencia de trato debe estar objetivamente justificada para la consecución de un fin legítimo, y que, aunque pueda considerarse como tal la reconciliación social en Cataluña, se discrimina a las personas que mostraron su rechazo a la independencia, sin las cuales dicha normalización y reconciliación no resultarían posibles. Esta queja se proyecta después, en similares términos, en el FJ 8 de la demanda, en relación con los arts. 5, 6, 7.2 y 8 de la Ley de amnistía sobre la base de entender que los efectos de la amnistía que tales preceptos proyectan sobre los ámbitos de la responsabilidad civil, administrativa, disciplinaria y contable resultan arbitrarios por desproporcionados respecto del fin pretendido de normalización social y política.

Pues bien, sin perjuicio de la respuesta que haya de darse a tales argumentos desde la perspectiva del derecho a la igualdad (art. 14 CE), es preciso poner de manifiesto, con carácter previo, que, tal y como sostuve en el voto particular (apartado II.8) a la STC 137/2025, en realidad el referido fin de la Ley de amnistía consistente en la reconciliación y normalización social y política de Cataluña no es más que una mera apariencia, pues la Ley de amnistía se encuentra afectada de un vicio radical -de raíz- que la invalida en su totalidad, por cuanto su verdadera finalidad no justifica unos efectos tan sumamente excepcionales y subversivos como los que genera.

Así, la sentencia de la que ahora discrepo reproduce en su FJ 6.2 parte de los razonamientos expresados en la STC 137/2025, FJ 8.3.3 y que llevaron a la conclusión

de la mayoría de este tribunal de que “la identificación de la causa que suscita la amnistía no puede considerarse [...] arbitraria”, o de que “la finalidad del legislador de favorecer la reconciliación y conseguir, con ello, que el conflicto político subyacente se encauce a través del diálogo no puede reputarse ilegítima”, bajo la premisa de que “no corresponde a este tribunal -ni es cuestión que pertenezca al ámbito de lo jurídico- determinar si el juicio de oportunidad política que lleva al legislador a renunciar al ejercicio de su *ius puniendi* para favorecer la reconciliación en Cataluña es acertado o erróneo o si dará lugar a unas consecuencias realmente significativas o trascendentales para resolver o superar el conflicto subyacente. Efectuar tales pronósticos y tomar las decisiones pertinentes, asumiendo los riesgos que procedan, pertenece al ámbito de la política. Nuestra tarea se circunscribe 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”.

En esta ocasión el Tribunal persiste en el desacertado enjuiciamiento del que ya tuve oportunidad de advertir en el apartado II.8 del voto particular a la STC 137/2025, y del que no puedo sino reafirmarme, debiendo destacar sus puntos más esenciales:

a) Si el motivo extrajurídico de una amnistía es su presupuesto necesario de validez debe poder ser objeto de control jurídico. De lo contrario, si las motivaciones o intenciones que fundaron la aprobación de la norma constituyen una cuestión ajena a lo jurídico sobre las que el Tribunal no puede entrar, entonces no pueden operar como presupuesto jurídico de validez de la norma. En definitiva, si una condición es esencial, debe poder verificarse jurídicamente.

El que al Tribunal corresponda efectuar un control externo del presupuesto fáctico que justifica el otorgamiento de una amnistía significa que su intervención no puede dirigirse a enjuiciar la norma en términos de oportunidad o acierto político de la medida adoptada por el legislador, o de su corrección técnica, debiéndose, en cambio, limitar a determinar si se han trasgredido los márgenes dentro de los cuales los órganos del Estado (en este caso, las Cortes Generales) pueden actuar con libertad, siendo así que los principios de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) y de igualdad (art. 14 CE) se erigen en límites de toda ley que, como la Ley de amnistía, se dicte en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agota su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro, correspondiendo, precisamente en su virtud, a este tribunal verificar si la excepcionalidad del supuesto de hecho contemplado tiene una justificación objetiva -en caso contrario la ley sería arbitraria- y si es así, si la utilización de la ley es una medida proporcionada a la excepcionalidad que ha justificado su aprobación.

Considero que limitar el examen del Tribunal a un mero control formal externo, sin entrar en hechos, aun cuando estos sean notorios y, en consecuencia, estén relevados de prueba, lleva a renunciar a la primacía de la Constitución en favor del legislador.

Si basta un juicio meramente externo, sin atender a hechos ni pruebas, cualquier justificación de las exposiciones de motivos o preámbulos de las leyes resultarían suficientes y constitucionales, si coincidieran mínimamente con algún valor del art. 1 CE; por lo que difícilmente cabrá la arbitrariedad, salvo una improbable, por insólita, confesión del propio autor de la norma.

No puedo compartir, por tanto, el enfoque proyectado en la presente sentencia, como en la STC 137/2025, que, por excesivamente deferente para con el legislador, deviene irresponsable al renunciar a los medios a nuestra disposición para el eficaz desenvolvimiento de nuestra función: garantizar la primacía de la Constitución sobre las restantes normas del ordenamiento jurídico.

De nuevo, la selección de hechos excepcionales, en los que la sentencia quiere amparar el otorgamiento de la amnistía, omite que los mismos se produjeron años antes de la presentación de la proposición de ley. También olvida que la crisis político constitucional a la que alude y que, reconoce, cuestionó la supremacía de la Constitución, la integridad territorial de España y los pilares esenciales de nuestro Estado de Derecho, fue abordada por los cauces ordinarios de que dispone nuestro ordenamiento jurídico constitucional.

Se silencian otros hechos próximos al momento en que se aprobó la ley, igualmente notorios y mucho más relevantes, los cuales llevan a una conclusión distinta y permiten afirmar sin género de dudas que la Ley de amnistía obedeció a una causa ilícita.

En efecto, frente a la apariencia de justificación de la Ley de amnistía se alza la realidad incuestionable de la verdadera situación existente cuando se aprobó la ley, que no era otra que la urgente necesidad de lograr los siete votos precisos para asegurar la investidura del presidente del Gobierno.

Como justificaré a continuación, la ley no tuvo otro propósito que cumplir las exigencias de quienes ofrecían votos a cambio de impunidad, como he apuntado y expondré seguidamente con mayor detalle. Este es el verdaderamente relevante hecho notorio que necesariamente debe de ser enjuiciado si se quieren respetar las garantías del proceso justo (art. 6.1 CEDH).

b) En cuanto al objeto del debido enjuiciamiento, para determinar si una disposición legal vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad, procede valorar si la medida responde a un objetivo legítimo (SSTC 93/2017, de 6 de julio, FJ 3, y 49/2018, de 10 de mayo, FJ 7), correspondiendo verificar si la situación singular que legitima que la Ley de amnistía pueda desplegar sus efectos exoneradores tiene una justificación objetiva, siendo preciso que la singularidad de la situación en que se funda “resulte inmediatamente de los hechos, de manera que el supuesto de la norma venga dado por ellos”, excluyéndose así “la creación arbitraria de supuestos de hecho, que solo resultarían singulares en razón de esa arbitrariedad” (entre otras, las SSTC 166/1986, FJ 11, y 203/2013, FJ 5).

Para alcanzar el objeto de nuestro enjuiciamiento solo hemos de determinar si se han transgredido los márgenes dentro de los cuales las Cortes Generales pueden actuar con libertad -erigiéndose el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) en uno de tales márgenes.

El Tribunal no ha de limitarse al plano meramente formal, prescindiendo del contexto en que se ha dictado la disposición cuestionada, pues este resulta esencial para valorar si su finalidad concurre realmente o no. Ello faculta al Tribunal a recordar las circunstancias en que se aprobó la disposición legal, a fin de arrojar luz acerca de la concurrencia material en la misma de una finalidad admisible constitucionalmente (STC 122/2016, de 23 de junio, FJ 5).

Por ello, a efectos de concretar la verdadera voluntad del legislador, son numerosos los pronunciamientos de este tribunal que avalan acudir tanto al preámbulo o exposición de motivos de la norma impugnada (SSTC 36/1981, de 12 de noviembre; 173/1998, de 23 de julio, FJ 4, y 222/2006, de 6 de julio, FJ 8) pues sirven como criterio interpretativo de las disposiciones normativas a las que acompañan para la búsqueda de la voluntad de legislador (SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7; 222/2006, de 6 de julio, FJ 8, y 90/2009, de 20 de abril, FJ 6), como a su tramitación parlamentaria, dado que también los debates parlamentarios constituyen un elemento importante de interpretación para desentrañar el alcance y sentido de las normas (SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 13; 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2; 15/2000, de 20 de enero, FJ 7; 193/2004, de 4 de noviembre, FJ 6; 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6, y 90/2009, de 20 de abril, FJ 6).

c) Como, con más detalle expresé en el apartado II. 8 del voto particular a la STC 137/2025, frente al único elemento – el preámbulo – al que se ha abrazado la mayoría de este tribunal con entregada fe, existen tres elementos distintos – los hechos notorios, la tramitación parlamentaria y los debates parlamentarios – que evidenciarían que la justificación dada en el preámbulo no sería sino mero maquillaje de un acto de colusión institucional, sin que proceda levantar velo alguno, pues el artificio en que se sustenta la Ley de amnistía se exhibe con meridiana claridad:

(i) En primer lugar, es de dominio público que, el 9 de noviembre de 2023, se formalizó en Bruselas un acuerdo político entre don Santos Cerdán León, quien fuera - hasta hace bien poco- secretario de organización del PSOE, y don Jordi Turull i Negre, secretario general de Junts per Catalunya, mediante el cual esta última formación se comprometía a apoyar la investidura del candidato del PSOE a la Presidencia del Gobierno, a cambio de la tramitación y aprobación de una ley de amnistía.

En dicho documento, de general conocimiento y acceso, se expone que en el marco definido por ambas partes estas tendrán que acordar, entre otros puntos:

“La Ley de amnistía, para procurar la plena normalidad política, institucional y social como requisito imprescindible para abordar los retos del futuro inmediato. Esta

ley debe incluir tanto a los responsables como a los ciudadanos que, antes y después de la consulta de 2014 y del referéndum de 2017, han sido objeto de decisiones o procesos judiciales vinculados a estos eventos. En este sentido, las conclusiones de las comisiones de investigación de esta legislatura se tendrán en cuenta en la aplicación de la ley de amnistía en la medida que pudieran derivarse situaciones comprendidas en el concepto *lawfare* o judicialización de la política, con las consecuencias que, en su caso, puedan dar lugar a acciones de responsabilidad o modificaciones legislativas.

[...]

La investidura de Pedro Sánchez, con el voto a favor de todos los diputados de Junts”.

En cumplimiento de dicho acuerdo, también es de general conocimiento y he puesto de relieve en su lugar, que la entonces futura ley de amnistía fue registrada en el Congreso de los Diputados como proposición de ley, a propuesta del Grupo Parlamentario Socialista, el 13 de noviembre de 2023. Tres días después y de forma paralela, el día 16 de noviembre el candidato del PSOE resultó investido presidente del Gobierno con el voto favorable, entre otros, de los siete diputados del Grupo Parlamentario Junts per Catalunya. La Ley fue aprobada definitivamente por el Congreso, tras el veto del Senado, el día 30 de mayo de 2024.

La notoriedad de estos hechos y su secuencia temporal evidencian, por sí solos, la verosimilitud de la queja de los recurrentes en el sentido de que la tramitación de la ley de amnistía y la investidura del presidente del Gobierno se encontraban sustancialmente vinculadas, de tal modo que la primera actuaba como condición necesaria de la segunda. Es decir, se desprende un nexo funcional claro entre ambos acontecimientos, que se presentan, por tanto, como elementos interdependientes.

(ii) Esta consideración se confirma si tenemos en cuenta la tramitación parlamentaria de la norma, concretamente, el modo en que se ejerció la iniciativa legislativa. Así, la tramitación de la Ley de amnistía como proposición de ley, en lugar de como proyecto de ley, constituye también un elemento revelador de su imbricación con el proceso de investidura del presidente del Gobierno.

La opción por esta vía procedimental, que tiene una explicación por encontrarse el Gobierno en funciones y, por tanto, jurídicamente impedido para promover proyectos de ley [art. 21.5 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno] permite constatar, adicionalmente, el carácter instrumental de la norma como requisito para la obtención de los apoyos necesarios para la investidura.

(iii) Por último, el análisis de los debates parlamentarios habidos a lo largo de la tramitación de la Ley de amnistía no solo faculta para apreciar la estrecha vinculación entre la concesión de la amnistía y el proceso de investidura del presidente del Gobierno, sino que además arroja serias dudas sobre la autenticidad de la finalidad

declarada en el preámbulo de la norma, a saber, la superación del conflicto político en Cataluña y la mejora de la convivencia.

Así, el contenido de las intervenciones que fueron reproducidas en el apartado II.8 del voto particular -y a las que, de nuevo aquí, me remito-, pertenecientes a diversos parlamentarios integrantes de formaciones políticas cuyos dirigentes resultarían beneficiarios directos de la Ley de amnistía, y cuyo voto afirmativo facultó su aprobación, pone de manifiesto una significativa disonancia entre la finalidad declarada en el preámbulo de la norma -esto es, la promoción de la convivencia, la cohesión social, la integración de distintas sensibilidades políticas y, en definitiva, la superación de las tensiones sociales derivadas del denominado proceso independentista catalán- y la justificación sustantiva expresada durante los debates parlamentarios en que se insistió en la no concepción de la amnistía como instrumento de reconciliación y en la vigencia del proyecto independentista y la inalterabilidad de sus objetivos políticos.

d) Esta disonancia entre la finalidad expuesta en el preámbulo y la declarada a lo largo del debate parlamentario de la ley es determinante para corroborar que la pretendida singularidad de la situación que justificaría la amnistía carece de entidad real, resultando una mera apariencia. Ello pone de relieve que la medida excepcional que introduce la Ley de amnistía no se desprende de manera inmediata del supuesto de hecho en que se funda, sino que ha sido construido de forma arbitraria por el legislador para dotar de cobertura formal a una decisión previamente adoptada por motivos alejados de los formalmente invocados.

No estamos, por tanto, ante una amnistía que se derive de forma natural y lógica del contexto fáctico esgrimido, sino que este ha sido deliberadamente configurado por el legislador para encubrir una finalidad distinta de aquella que, hipotéticamente, la validaría constitucionalmente. Se evidencia, así, la configuración artificiosa de un supuesto de hecho creado ex profeso por el legislador.

Todo lo expuesto evidencia que con esta ley se ha producido un fraude al parlamentarismo. La misma tuvo su origen en una causa ilícita, al ser fruto de un pacto realizado fuera del Parlamento, en el extranjero, sin testigos, con una persona que se ha sustraído a la acción de la justicia, para su beneficio. La presentación de una proposición de ley, posteriormente aprobada con irregularidades en su tramitación, con afectación en la formación de la voluntad de la Cámara, sirvió para dar la apariencia de ser fruto de la soberanía popular.

Por todo lo anterior, la presente sentencia, al igual que la STC 137/2025, debió haber apreciado que la Ley de amnistía en su integridad resulta contraria al principio de interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE, declarando así su inconstitucionalidad y nulidad.

Asimismo, aun no planteándose en el presente recurso de inconstitucionalidad, pero estando facultado este tribunal a hacerlo ex art. 39.2 LOTC, es mi opinión, y así la defendí en el voto particular a la STC 137/2025 (apartado II.11), que la Ley de amnistía



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

constituye una “autoamnistía” que infringe el art. 102.3 CE, en relación con el principio de interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE.

En este sentido, sin perjuicio de remitirme íntegramente a lo dicho en aquel voto, considero necesario destacar aquí que la eventual aplicabilidad de la Ley de amnistía a dirigentes políticos pertenecientes a las mismas formaciones que los parlamentarios sin cuyos votos no hubiese resultado aprobada la norma, y como exigencia o contrapartida para apoyar al candidato a la presidencia del Gobierno del partido político cuyo grupo parlamentario fue promotor de la iniciativa legislativa contraría la esencia del art. 102.3 CE, cuya prohibición operaría como una concreción específica de la prohibición general de arbitrariedad del art. 9.3 CE, que, como ya he expresado, resulta vulnerada por la Ley de Amnistía, precisamente por ser la culminación de una transacción poder-impunidad que instrumentalizó perversamente el cauce de expresión de la voluntad de los ciudadanos, constando del contenido de los debates parlamentarios la participación, indirecta al menos, en la redacción de la norma de quien, por ser de público y general conocimiento, habiendo desempeñado funciones ejecutivas como presidente de un gobierno autonómico, sería destinatario de la ley y beneficiario de sus efectos extintivos de responsabilidad.

Asimismo, no puede obviarse, como ya expresé en aquel voto que, sin pronunciarme sobre el caso concreto, sino desde la perspectiva de abstracción propia de un nuevo recurso de inconstitucionalidad que nos ha sido sometido, es mi criterio que el art. 102.3 CE es proyectable al ámbito de los gobiernos autonómicos en atención a la equivalencia funcional en sus respectivos ámbitos de competencias respecto del Gobierno “central”, la unidad de los principios rectores de la actuación de la administración *ex art.* 103.1 CE – trasladable sin duda al ámbito no solo estatal sino también a todas las esferas de la organización administrativa –, la falta de competencia autonómica para el ejercicio de la prerrogativa de gracia – ya sea del Ejecutivo autonómico en relación con el indulto o del legislador autonómico de admitirse la amnistía como manifestación de aquella potestad –, el silencio que guarda la Constitución acerca de la institución de la amnistía, por lo que, no regulándose expresamente esta, no se previeron, con lógica, límites explícitos a su ejercicio, pero, fundamentalmente, el espíritu extraíble del art. 102.3 CE en relación con el principio de responsabilidad del art. 9.3 CE, como límite implícito de toda prerrogativa de gracia: el impedir que el Poder Ejecutivo pueda beneficiarse de mecanismos excepcionales que le eximan de responsabilidad penal, particularmente en relación con delitos cometidos en el ejercicio del cargo.

6. La alegada quiebra de la igualdad (art. 14 CE)

Al igual que ocurría con el principio de interdicción de la arbitrariedad, la sentencia (FFJJ 6, 8, 9 y 11) a la hora de examinar las quejas relativas a la vulneración del derecho a la igualdad (art. 14 CE) – que la demanda de las Cortes de Aragón dirige contra la LOA en su conjunto y contra diversos de sus preceptos (arts. 1, 2, 3 a 8, y 13) – reproduce el errático juicio que la STC 137/2025, FJ 8 efectuó para examinar dicho mismo motivo.

Por ello, tal y como puse de manifiesto en el apartado II.9 del voto particular a aquella otra sentencia, me veo, una vez más, obligada, a expresar las razones de mi desacuerdo:

a) En primer lugar, es preciso resaltar, con carácter previo, que una vez expresados los motivos por los que entiendo que la LOA es contraria al principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), no sería necesario razonar en demasía por qué, bajo esta perspectiva, la Ley de amnistía es también lesiva del principio de igualdad (art. 14 CE), pues ante una expresión de la potestad legislativa tan sumamente arbitraria, el trato diferenciador que se opera a través de ella es claramente discriminatorio, dado que la esencia de la igualdad es la de proscribir diferenciaciones o singularizaciones que carezcan de justificación objetivamente razonable (STC 166/1986, FJ 11), y ya hemos visto cómo la singularidad de la situación formalmente expuesta en el preámbulo de la Ley de amnistía no resulta inmediatamente de los hechos realmente acaecidos, sino de una construcción argumental falaz, por lo que no puede tenerse por compatible con el principio de igualdad.

b) En cualquier caso, y con carácter subsidiario, es necesario combatir también, por su manifiesto desacierto, la concreta solución dada en la sentencia a los motivos fundados en la quiebra de la igualdad, remitiéndose, básicamente, a lo declarado ya en la STC 137/2025, FJ 8.

Para ello es necesario asumir, hipotéticamente, la tesis de la que se parte consistente en que la Ley de amnistía goza de una explicación racional fundamentada en 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; y, a partir de dicha hipotética base, que no comparto, ofreceré una argumentación que lleva a una solución distinta a la alcanzada.

Asumiendo, como se ha dicho, que la Ley de amnistía superase el control de razonabilidad, procedería su sometimiento al canon de proporcionalidad, para lo cual es necesario, conforme a nuestra jurisprudencia, constatar si cumple las tres condiciones siguientes: a) si la medida es idónea o adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido por ella (juicio de idoneidad); b) si la medida idónea o adecuada es, además, necesaria, en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad); y c) si la medida idónea y menos lesiva resulta ponderada o equilibrada, por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto) (entre otras, SSTC 170/2016, FJ 4; 152/2017, FJ 3, y 45/2018, FJ 4).

Como manifesté en el voto particular que formulé a la STC 137/2025, a mi juicio, la Ley de amnistía no supera ninguna de estas condiciones:

(i) En cuanto al juicio de idoneidad, si la finalidad de la Ley de amnistía consiste en mejorar la convivencia, la cohesión social, así como la integración de diversas sensibilidades políticas, es más que discutible que dichos fines sean alcanzables introduciendo una diferenciación materializada en la aplicación o exoneración, según la intención o propósito de su autor -a favor o en contra de la secesión o independencia de Cataluña o de la celebración de las consultas populares-, de la norma penal derivada de la conducta punible cometida por aquel.

La propia sentencia es consciente de ello al calificar en el FJ 6.2 B), como ya hiciera la STC 137/2025 en su FJ 8.3.4, esta diferencia de trato como mera “asimetría”, por no apreciar “en la norma impugnada, ni en su texto ni en su preámbulo, una razón explicativa de la exclusión de un amplio elenco de conductas que están claramente enmarcadas en el conflicto político que trata de reconducir al ámbito del diálogo, como son las realizadas por particulares o empleados públicos con la finalidad de oponerse a la secesión o independencia de Cataluña o a la celebración de consultas populares inconstitucionales”, razón por la que se termina apreciando una lesión del art. 14 CE, que, de forma cuestionable, se repara después por el propio tribunal desempeñando una suerte de función paralegislativa.

Es claro que una diferenciación de tal magnitud, en atención a las motivaciones ideológicas del sujeto responsable de la conducta de que se trate, no contribuye sino a una mayor polarización de la sociedad y a la exclusión de determinadas posiciones políticas, por lo que, desde este punto de vista, la Ley de amnistía no es idónea o adecuada para al supuesto fin constitucionalmente legítimo que persigue. La no superación del juicio de idoneidad llevaría, por sí sola e indefectiblemente, a declarar la Ley de amnistía inconstitucional por vulnerar el art. 14 CE.

(ii) Tampoco puede tenerse por superado, en cualquier caso, el juicio de necesidad. En su virtud, la medida implementada por el legislador ha de ser necesaria en el sentido de no existir otra medida, igual o más eficaz, para alcanzar el fin propuesto de forma menos lesiva.

Es un juicio a realizar con cautela por ser limítrofe al enjuiciamiento de oportunidad o acierto político de la medida, sobre lo que este tribunal no ha de entrar. Por ello, prescindiendo, siquiera, de valorar otras medidas por las que hubiese podido optar el legislador para alcanzar el fin propuesto, cabe considerar que la misma medida implementada -la amnistía- pudo haberse articulado de forma menos lesiva y potencialmente más eficaz si el otorgamiento definitivo por parte del órgano aplicador del beneficio derivado de aquella se supeditara al compromiso del beneficiario de no reincidir en conductas de naturaleza equiparable a las amnistiadas.

En mi opinión, el simple condicionamiento del efecto extintivo de la responsabilidad punitiva que tiene la amnistía contribuiría, por un lado, a reducir el impacto negativo que una medida de tipo disruptivo como esta produce en el ordenamiento constitucional y jurídico en general, generando una mayor aceptación social al evitar o minimizar que sea percibida como una forma de impunidad absoluta; y,

por otro lado, a favorecer el cumplimiento de los fines perseguidos al incentivar una salida sostenible del -en este caso- invocado conflicto político, reforzando un objetivo de reconciliación pues, al efecto típico de exoneración, se unirían también los efectos preventivo y disuasorio.

No se trata de que los sujetos amnistiabiles rueguen ser perdonados ni de que se despojen de sus ideales, pues nuestra Constitución no es militante, sino de que se comprometan a canalizar su ejercicio exclusivamente a través de los cauces previstos por el ordenamiento jurídico vigente, que son las normas de las que se han dotado los ciudadanos para regir su convivencia.

Existía, por tanto, un modo menos gravoso y más eficaz de articular la amnistía, por lo que la Ley de amnistía resultaría aquí también desproporcionada desde la perspectiva ofrecida por el juicio de necesidad.

(iii) Finalmente, la Ley de amnistía es también contraria al art. 14 CE desde la óptica de la proporcionalidad en sentido estricto. Así, existen elementos que permiten desvirtuar los teóricos beneficios que para el interés general se derivarían de la Ley de amnistía respecto de los perjuicios, ampliamente abordados a lo largo del presente voto particular, sobre otros bienes en conflicto. La realidad de las cosas de nuevo permite cuestionar los deseos en que se apoya el legislador para justificar en su preámbulo las bondades de la ley.

A estos efectos, si en el juicio de necesidad ha sido puesta de manifiesto la pertinencia de haber implementado un condicionamiento al otorgamiento definitivo de la amnistía, en el presente juicio se constatan ya las primeras consecuencias de no haberlo hecho, de acuerdo con el contenido de los debates parlamentarios, pues una cuestión es que en la hipótesis de asumir la tesis de la sentencia, sea atendible para verificar la razonabilidad de la justificación de la Ley de amnistía su preámbulo y no el contenido de las manifestaciones efectuadas en los debates parlamentarios, y otra distinta que a la hora de implementar el canon de proporcionalidad pueda negarse la existencia de dichas manifestaciones, pues existir, existieron, y así consta documentado, integrándose de esta forma en la realidad subyacente a este proceso constitucional, realidad sobre la cual este tribunal no puede cerrar los ojos (STC 43/2025, de 12 de febrero, FJ 3).

Y ya se ha visto que gran parte de las intervenciones de los parlamentarios, sin cuyo voto afirmativo no hubiese resultado aprobada la Ley de amnistía, se caracterizaron por la persistencia en una dinámica de confrontación política y en la negativa a conceder a la ley una finalidad de pacificación o de mejora de la convivencia; por el contrario, en esas intervenciones se reafirmó la pervivencia de la conflictividad y la voluntad de perseverar en las actuaciones que -aparentemente, según el preámbulo- habrían motivado, precisamente, esta ley. Es en este punto reseñable lo ocurrido en el Pleno de aprobación definitiva de la norma, tras el veto del Senado, en el que se afirmó que ese era un día histórico por estar “ante la primera derrota del régimen del 78”,

régimen, recuérdese, sustentado en la Constitución, de la que, justamente, como magistrados del Tribunal Constitucional, somos garantes.

7. Amnistía y vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y el principio de legalidad penal (art. 25.1 CE)

La sentencia objeto de mi discrepancia se pronuncia en distintos lugares, sobre materias reguladas en la Ley de amnistía, vinculadas al art. 25.1 CE y a la materia penal, ampliamente considerada: razones del legislador para disponer del *ius puniendi* [FJ 6.2 A) b)]; los ámbitos material y temporal de la Ley de amnistía (FJ 7) y catálogo de exclusiones de su ámbito de aplicación (FJ 8).

Comparto con la sentencia que la Ley de amnistía no compromete la garantía de taxatividad del derecho a la legalidad penal del art. 25.1 CE. Sin embargo, el problema de la legalidad penal puede ser analizado desde otra perspectiva.

Me reafirmo ahora en el voto particular que formulé a la STC 137/2025, cuando sostuve que, a mi juicio, es relevante en términos constitucionales la relación consustancial entre los principios de legalidad penal y de seguridad jurídica, junto con la proscripción de la arbitrariedad en el ejercicio del *ius puniendi*. Se incurre en la arbitrariedad proscrita en el art. 9.3 CE, cuando se castiga al margen de las garantías derivadas del principio de legalidad penal, pero también, y este es el problema que introduce la Ley de amnistía, cuando de modo arbitrario, en cuanto no está fundado en razones de política criminal – sino de concesiones para obtener el apoyo parlamentario necesario para ser investido presidente del Gobierno – ni menos aún de justicia material (cfr. SSTC 63/1983 y 147/1986), se seleccionan determinadas conductas que dejan de ser sancionadas en un ámbito objetivo y temporal imperfectamente delimitado por la ley, mientras que la norma sancionadora continúa desplegando su eficacia en la generalidad de los casos no afectados por la amnistía.

El déficit de seguridad jurídica se conecta con la vulneración del principio basilar de igualdad (art. 1.1 CE) y con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) cuando, con carácter general, se hace depender la imposición de sanciones de determinadas circunstancias de carácter político caracterizadas por atentar contra el orden constitucional.

En cuanto a los parámetros material y temporal de la Ley de amnistía, no cumplen con el requisito de calidad de la ley en el ámbito sancionador, como dimensión sustantiva de los principios de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y de legalidad penal (art. 25.1 CE), que en relación con la exención de responsabilidades penales, administrativas o contables la Ley de amnistía no determina con la suficiente concreción – y, correlativamente, sin la necesaria cognoscibilidad del alcance de la exención de responsabilidad – los supuestos excluidos de la amnistía y, por tanto, susceptibles de ser enjuiciados y sancionados.

Con independencia de la prudencia y rigor jurídico de los tribunales que, en su caso, deban aplicar la Ley de amnistía, ello no puede sanar la imprecisión del ámbito material que me parece evidente en la redacción de la ley y que puede resumirse, sin ánimo de exhaustividad, en la cláusula de cierre del art. 1.1, párrafo inicial, que extiende la amnistía a las “acciones ejecutadas entre estas fechas [1 de noviembre de 2011 y 13 de noviembre de 2023] 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”, con las exclusiones del art. 2.

También se incurre en igual vicio de fondo en la letra a) del mismo art. 1.1, referida a actos “vinculados directa o indirectamente al denominado proceso independentista desarrollado en Cataluña o a sus líderes en el marco de ese proceso” por quienes dieron soporte a estas conductas en diferentes formas. Esta relación “directa” es poco clara, pero si a ella se añade la vinculación “indirecta”, me resulta poco discutible que se pretende alojar dentro del ámbito de la amnistía cualquier conducta en la que la motivación del sujeto tenga relación con el proceso separatista.

Lo mismo observo respecto al reseñado ámbito temporal que, en lugar de quedar delimitado por las consultas inconstitucionales de 9 de noviembre de 2014 y 1 de octubre de 2017, como es público y notorio se ha ido ampliando a fechas anteriores y posteriores no por razones objetivas, sino a impulso de imposiciones y consecutivas cesiones de carácter político materializadas en el texto de la ley.

La causa expresada de la Ley de amnistía la deslegitima de origen y determina no solo el trato discriminatorio que reciben los justiciables que no puedan acogerse a esta ley singular, resultante de una negociación política orientada al fin de lograr la investidura del presidente del Gobierno, sino también porque se frustra no solo la restauración plena del orden jurídico vulnerado lograda a través de los instrumentos institucionales propios de nuestro Estado de Derecho, sino también los fines retributivos y de prevención general y especial de la ley penal, sentando un grave precedente de impunidad.

La prevención general como finalidad de la pena padece, por una parte, si se instala la convicción de que los actos ilícitos cometidos serán perseguidos y sancionados en función de coyunturas políticas ajenas al interés general, que respondan a puras dinámicas de poder. Por otra parte, la pena deja de tener efecto disuasorio para quienes piensen transgredir gravemente el orden jurídico, con la convicción de que quedarán impunes gracias a medidas de gracia como la amnistía.

Mientras que la finalidad de prevención especial no puede alcanzarse dado que la exención de responsabilidad criminal impide que, en el caso de las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad impuestas, puedan cumplir los fines de reeducación y inserción social a las que están constitucionalmente orientadas (art. 25.2 CE).

Para concluir, merece una mención aparte lo declarado en el FJ 8 e), al analizar la impugnación del art. 2 e) de la Ley (exclusión de la amnistía cuando afecte a los

intereses financieros de la UE). A mi juicio, la sentencia lleva a cabo una reformulación de la queja de la parte recurrente relativa al art. 2 e), señalando que la tacha de vulneración del principio de legalidad penal no se proyecta sobre el art. 2 e) sino sobre los artículos 1.1 a) y b) y 1.4 de la Ley.

Considero que la sentencia debería haber concluido que la amnistía del delito de malversación sin enriquecimiento personal podría resultar lesiva a los intereses financieros de la UE, ya que lo determinante es el desvío o alteración de la finalidad a la que se aplicasen los fondos, al margen de su incorporación (o no) al patrimonio personal. Esta cuestión, que fue la realmente suscitada por las Cortes de Aragón, es en la que la Ley de Amnistía “plasma una voluntad inequívoca de no hacer excepción [...] de actos delictivos que han incidido en los intereses financieros de la UE”. Sin embargo, la sentencia, reformula la queja sobre la exclusión del art. 2 e), calificándola como “delimitación material del alcance de la amnistía”.

Esta confusión metodológica, según mi parecer, de la sentencia soslaya el cuestionamiento más básico y sencillo que plantea la parte recurrente: si la malversación sin propósito de enriquecimiento, cuando afectase – aún remotamente – a los intereses financieros de la UE, puede ser amnistiada por una ley nacional. La respuesta habría de pasar por el Derecho de la UE dada su primacía, por lo que reitero nuevamente que el Tribunal debió plantear en este punto una cuestión prejudicial al TJUE.

8. La alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE)

El derecho fundamental a la tutela judicial efectiva es objeto de los FFJJ 9.4, 9.7 y 10, en respuesta a las vulneraciones alegadas por la parte recurrente: (i) el plazo de dos meses del art. 10 de la Ley de amnistía es incompatible con que las partes en el proceso hagan valer su derecho de defensa; (ii) que los recursos no tengan efectos suspensivos es incompatible con la regla del art. 9 de que haya que esperar a la firmeza de las resoluciones; (iii) en relación con el art. 10, el hecho de que se dé tramitación preferente y urgente a la aplicación de la amnistía resulta discriminatorio porque hace de mejor condición a unos pocos ciudadanos, frente a la inmensa mayoría que debe hacer frente a “largas esperas durante años”; y (iv) el art. 11.5 permite que el legislador anule sentencias firmes que tienen efecto de cosa juzgada o, dicho de otro modo, “los condenados mediante sentencia firme no pueden ser amnistiados porque los efectos de las sentencias firmes no pueden anularse mediante ley”.

A mi juicio, la Ley de amnistía no solo exceptúa la exclusividad jurisdiccional, imponiendo a los jueces aplicar la amnistía, sino que además establece que al hacerlo enjuicien empleando reglas procesales extraordinarias. Me resulta evidente que la Ley de amnistía, al extinguir los procesos judiciales en oposición a las previsiones constitucionales, priva a los justiciables de derechos fundamentales de naturaleza procesal de los que son titulares, como son el *ius ut procedatur* y el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales en sus propios términos.

Esta situación lesiva para derechos fundamentales ha sido provocada mediante una ley singular, tal como es calificada por el propio legislador, cuando este tribunal ha declarado que “no es posible condicionar o impedir por una ley singular el ejercicio de derechos fundamentales que son materia reservada a leyes generales (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11)” (STC 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 4).

La sentencia declara en el FJ 9.7 que el art. 8.2 de la Ley, referido a la reclamación exclusiva en la vía civil de la indemnización derivada del delito, es respetuoso con el derecho a la tutela judicial efectiva, reproduciendo el FJ. 17.2 de STC 137/2025. Sin embargo, omite la sentencia que aunque el procedimiento de reclamación de responsabilidades civiles derivadas del delito se configure libremente el legislador nacional, como en el art. 116 LECrim que permite su derivación a la vía civil, este cauce procesal penal también tiene la naturaleza de procedimiento comunitario (art. 19.1.2º TUE) para la efectividad de los derechos de la víctimas (art. 47 Carta), de forma que debe cumplir con el principio *de minimis* de la *menor gravosidad para la víctima* (considerando 9 *in fine* y 53), que inspira la Directiva 2012/29/UE, de normas mínimas sobre los derechos y la protección de las víctimas de delitos.

En cuanto a la anulación de sentencias firmes con efecto de cosa juzgada material, hay que ponerlo en relación con el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, sin distinción de la materia que sea objeto de pronunciamiento. Es este un derecho que asiste a quienes tienen la condición de parte u ostentan un interés legítimo, diferente de aquel del que se sea titular en la situación jurídico material subyacente (como el *ius puniendi* o el derecho al resarcimiento civil).

La doctrina constitucional se ha pronunciado en esta materia, entre otras, en la STC 73/2000, de 14 de marzo, que declara en el fundamento jurídico 10, lo siguiente:

“[L]a duda de inconstitucionalidad de la Sala basada en el art. 24.1 CE requiere determinar [...] si se infringe este precepto en aquellos supuestos en los que el efecto directo de una ley o del régimen jurídico de una materia en ella establecido es, precisamente, el de impedir que un determinado fallo judicial se cumpla. Pues es claro que en esos supuestos podría quedar afectado el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes que la Constitución reconoce y garantiza, por entrañar un efecto obstativo para el cumplimiento del fallo.

a) En efecto, ha de tenerse presente, de un lado, que el derecho a la tutela judicial en la que se integra el derecho a la ejecución ‘se califica por la nota de efectividad’ en nuestra Constitución (STC 1/1981, de 26 de enero, FJ 1). Por lo que hemos declarado que solo cuando se da cumplimiento a las resoluciones judiciales firmes ‘el derecho al proceso se hace real y efectivo ya que, si fuera de otro modo, el derecho no pasaría de ser una entidad ilusoria’ (STC 61/1984, de 16 de mayo, FJ 1), al igual que las decisiones judiciales ‘no serían otra cosa que meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna’ (STC 107/1992, de 1 de julio, con cita de las SSTC 167/1987, de 28 de octubre, y 92/1988, de 23 de mayo). De otro lado, también se ha declarado que el cumplimiento de lo acordado por los jueces y tribunales en el ejercicio

de su función jurisdiccional constituye una ‘exigencia objetiva del sistema jurídico’ y ‘una de las más importantes garantías para el funcionamiento y desarrollo del Estado de Derecho’ (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 3), pues implica, entre otras manifestaciones, ‘la vinculación de todos los sujetos al ordenamiento jurídico y a las decisiones que adoptan los órganos judiciales, no solo juzgando sino también haciendo ejecutar lo juzgado’ (STC 107/1992, FJ 2, con cita de las SSTC 67/1984, de 7 de junio, y 92/1988, de 23 de mayo).

Ciertamente, el derecho constitucional a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes ‘participa de la naturaleza de derecho de prestación que caracteriza a aquel en que viene integrado y, en tal sentido, sus concretas condiciones de ejercicio corresponde establecerlas al legislador, y ello hace indudable que el derecho a que se ejecuten las resoluciones judiciales firmes viene sometido a los requisitos y limitaciones formales y materiales que disponga la legislación’. Aunque a continuación hemos declarado que ‘Sin embargo, esta potestad de mediación legislativa de los derechos que se integran en el de la tutela judicial no es absoluta, ni dependiente del arbitrio del legislador, pues, dentro del respeto debido al contenido esencial de los derechos fundamentales, resulta indiscutible que el art. 24.1 CE exige, según la STC 158/1987, ausencia de condicionamientos que dificulten o entorpezcan, en lo que aquí interesa, la posibilidad de que lo resuelto por los órganos judiciales sea cumplido en sus propios términos, de manera que, cuando el legislador imponga requisitos o limitaciones al ejercicio del derecho fundamental, su legitimidad constitucional habrá de ser examinada para comprobar si responden a razonables finalidades de protección de valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan debida proporcionalidad con dichas finalidades, lo cual significa que serán inconstitucionales, por vulneración del derecho fundamental, aquellos requisitos, formalidades y limitaciones que comprometen su ejercicio de tal forma que no resulten comprensibles a la luz de una ponderación razonable y proporcionada de los valores acogidos en la Constitución’, como hemos declarado en relación a ciertas declaraciones legales de inembargabilidad en la STC 113/1989, de 22 de junio, FJ 3”.

La misma STC 73/2000 añade en el FJ 11 lo que sigue:

“[A]un siendo indudable que la Constitución reconoce al legislador un amplio margen de libertad al configurar sus opciones, no es menos cierto que también le somete a determinados límites. Y en lo que aquí interesa, no solo al genérico límite antes aludido de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) y al que impone al principio de igualdad (art. 14 CE) sino también al límite que se deriva del art. 24.1 CE. Lo que se corresponde, como antes se ha dicho, con la importancia que posee el logro de una tutela judicial efectiva y el cumplimiento de las resoluciones judiciales firmes en un Estado de Derecho como el que ha configurado nuestra Constitución en su art. 1.1 y constituye, además, patrimonio común con otros Estados de nuestro entorno europeo [art. 3 en relación con el art. 1 a) del Estatuto del Consejo de Europa, hecho en Londres el 5 de mayo de 1949].

Por tanto, aun no siendo en sí misma arbitraria ni atentando a la igualdad, no tiene cabida en nuestra Constitución aquella ley o el concreto régimen jurídico en ella establecido cuyo efecto sea el de sacrificar, de forma desproporcionada, el pronunciamiento contenido en el fallo de una resolución judicial firme. Si se quiere, dicho en otros términos, cuando de forma patente o manifiesta no exista la debida proporción entre el interés encarnado en la ley y el concreto interés tutelado por el fallo a ejecutar. Pues en este caso, atendidas ‘las características del proceso y el contenido del fallo de la sentencia’ (SSTC 153/1992, de 19 de octubre, FJ 4, y 91/1993, de 15 de marzo, FJ 3), cabría estimar que tal ley sería contraria al art. 24.1 CE en relación con los arts. 117.3 y 118 CE, al faltar la debida proporción ‘entre la finalidad perseguida y el sacrificio impuesto’ (STC 4/1988, de 21 de enero, FJ 5)”.

En consecuencia, entiendo que la extinción de los procesos de ejecución de sentencias firmes carece de título habilitante que la legitime. A esto cabe añadir que la Ley de amnistía tiene un efecto sobre la ejecución de sentencias firmes muy superior a la que tienen las sentencias dictadas en procesos constitucionales que declaran la nulidad de leyes, cuyos efectos no privan de fuerza de cosa juzgada a las sentencias judiciales dictadas durante su vigencia, ya que las sentencias dictadas sobre la base de una ley declarada inconstitucional “no perderán el valor de cosa juzgada” [art. 161.1 a) CE]. Considero por tanto que, *a fortiori*, el efecto anulatorio propio de la Ley de amnistía tampoco se justifica cuando las sentencias que se dejan sin efecto alguno han sido dictadas en aplicación de normas sin tacha de inconstitucionalidad alguna, como los preceptos del Código penal en los procesos afectados por la amnistía.

9. Falta de resolución cuestiones relativas a la responsabilidad contable

El FJ 11, al declarar la constitucionalidad del archivo de la responsabilidad contable (art. 13 de la Ley de amnistía), se omiten en dos cuestiones relevantes:

En primer lugar, el enjuiciamiento contable no solo persigue la declaración de la distracción de caudales públicos, sino también su recuperación e indemnización derivada del malbaratamiento; en este sentido, dicha indemnización civil-contable tiene la misma naturaleza que cualquier otra responsabilidad civil reclamada en vía penal o civil (art. 1902 CC). Por lo tanto, la diferencia de régimen entre los arts. 13 y 8.1 de la Ley de amnistía que aprecia la sentencia, debería haberse justificado específicamente en el Preámbulo de la Ley de amnistía; cosa que no sucedió. Por ello, resultaría inconstitucional, al no contar con una justificación.

En segundo lugar, el art. 13 de la Ley lesiona de modo patente el derecho a la tutela judicial efectiva e interdicción de la indefensión (art. 24.1 CE), en cuanto el archivo de las actuaciones contables en el art. 13 Ley de amnistía se efectúa exclusivamente con la intervención del Ministerio Fiscal y de las entidades públicas perjudicadas (que no se hayan opuesto al archivo – como la la Generalitat de Cataluña –) y deja al margen de la acción, del contradictorio y de la igualdad al denunciante-actor público particular, que promovió en procedimiento contable (Sociedad Civil Catalana), con violación de los arts. 24.1 y 2 CE y del art. 6 CEEDH).

Esta cuestión se planteó ante el TJUE por el Tribunal de Cuentas (C-523/24), que está pendiente de resolución, razón por la cual este Tribunal debería, por prudencia, haber suspendido este recurso de inconstitucionalidad y esperar a la resolución del TJUE (art. 23.1 Protocolo núm. 1 TFUE y ap. 30 de las Recomendaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales C/2024/6008) o plantear él mismo otra cuestión prejudicial al respecto (imperativamente según el art. 267.3º TFUE, al ser el Tribunal Constitucional una instancia “cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial en derecho interno”).

10. El fallo de la sentencia es técnicamente incorrecto

Finalmente, observo en el fallo de la sentencia lo que me parece un error técnico en que incurre la decisión adoptada por el Tribunal. El fallo es como sigue:

1.º Declarar la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad en relación con los arts. 1.1 y 1.3, párrafo segundo, de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, en los términos establecidos en los FFJJ 6.3 y 7 d) de esta sentencia.

2.º Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Para lo que aquí trato de destacar, el FJ 6.3 a) concluye que “[l]a declaración de inconstitucionalidad sin nulidad del art. 1.1 de la Ley de amnistía en la STC 137/2025 determina la pérdida sobrevenida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad (por todos, ATC 10/2025, de 28 de enero, FJ Único, y doctrina constitucional allí citada), en lo que se refiere a la impugnación del citado art. 1.1 por incurrir en una discriminación basada en motivos ideológicos vulnerando así el art. 14 CE”.

Este mismo día, el Tribunal dictó sentencia en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6053-2024 en relación con el art. 1 de la Ley de amnistía, en la que acordó:

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.

En el citado FJ 3, A), c), el Tribunal se remite a la STC 137/2025, FJ 8.3.4, que el art. 1.1 de la Ley de amnistía conducía “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”, por lo que declaró 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”, no declaró 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). Y señala de forma expresa 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, “[e]llo 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”.

No encuentro explicación alguna a que el mismo día y respecto a la constitucionalidad del mismo precepto – el art. 1.1 de la Ley de amnistía –, el Tribunal resuelva de forma de forma completamente dispar: en un caso, declarando la pérdida sobrevenida de objeto (en la sentencia a la que formulo el presente voto particular) y, en el otro, declarando la inconstitucionalidad del precepto en cuestión.

Innecesario me parece señalar que ambos efectos son jurídicamente diferentes y que el Tribunal no debería incurrir en un error técnico que afecta nada menos que al fallo de una sentencia dictada en un recurso de inconstitucionalidad.

Para concluir, entiendo que la solución correcta es la adoptada en la sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6053-2024, que declara la inconstitucionalidad del art. 1.1 de la Ley de amnistía, ya que el fallo de la STC 137/2025 declaró inconstitucional el art. 1.1, con el alcance y los efectos indicados en su FJ 8.3.5, que como efecto de la declaración de inconstitucionalidad procede “declarar la inconstitucionalidad, pero no la nulidad del referido precepto, puesto que la ‘conexión entre inconstitucionalidad y nulidad quiebra, entre otros casos, en aquellos en los que la razón de la inconstitucionalidad del precepto reside, no en determinación textual alguna de este, sino en su omisión’ (STC 45/1989, FJ 11)”.

IV. Conclusiones

Sin perjuicio de remitirme en su integridad a las conclusiones que expuse en el apartado III del voto particular a la STC 137/2025, estimo oportuno destacar las siguientes, que mantienen plena vigencia y actualidad:

La amnistía no tiene cabida en nuestra Constitución. Por su propia naturaleza, supone una excepción a la aplicación de la misma, por lo que exigiría una habilitación expresa en la propia Constitución. No existe precepto constitucional alguno que prevea la amnistía, ni ningún otro que permita interpretar que este tipo de leyes sean

constitucionalmente posibles. Por el contrario, existen numerosos principios constitucionales y preceptos como el art. 62 i) CE de los que se deriva su prohibición.

En la hipótesis, que no comparto, de que la amnistía tuviera encaje en la Constitución, la contemplada en la Ley de amnistía es inconstitucional por ser contraria al principio de Estado de Derecho del art. 1.1 CE en relación con el art. 2 TUE; vulnerar los de separación de poderes y de reserva de jurisdicción; compartir rasgos esenciales de las leyes singulares y trascender incluso su marco conceptual sin superar el estricto canon exigible para su validez; no responder al ideal de justicia; ser una norma arbitraria que obedece a una causa ilícita; vulnerar el derecho a la igualdad e incurrir en discriminación por razones ideológicas; ser contraria al derecho a la tutela judicial efectiva; carecer de calidad normativa y contravenir la exigencia de seguridad jurídica; ser aprobada con irregularidades en el procedimiento parlamentario que comportaron vulneración del *ius in officium*; constituir una “autoamnistía”, y, finalmente, en relación con los delitos de terrorismo y de las órdenes europeas de detención y entrega, contener regulación que vulnera la normativa europea.

Considero que, en vez de partir de un planteamiento excesivamente deferente para con el legislador, el Tribunal debiera haber efectuado un verdadero control de constitucionalidad, sin abdicar de los medios a nuestra disposición para el eficaz desenvolvimiento de nuestra función: garantizar la primacía de la Constitución sobre las restantes normas del ordenamiento jurídico.

En definitiva, por la pluralidad de elementos considerados, sostengo y reitero que la Ley Orgánica 1/2024 debió ser declarada inconstitucional dado que, además de carecer de habilitación en la Constitución, no responde a un objetivo legítimo, sino que, formando parte de una dinámica transaccional, es expresión de cómo la voluntad del pueblo soberano, materializada en ley, se manipula para revestir de formalidad jurídica un descarado pacto de impunidad a cambio de poder.

Estamos ante una auténtica anomalía jurídica, revestida de normalidad legislativa, ante un claro ejemplo de sometimiento del Derecho por la política, de la razón por el poder.

Pese a ello este tribunal, cuya función es garantizar la primacía de la Constitución sobre las restantes normas del ordenamiento jurídico, ha validado una ley más que singular, contraria al ideal de justicia, arbitraria, discriminatoria y fruto de un pacto político para obtener la investidura.

Temo que el aval dado por la mayoría de este tribunal a la Ley de Amnistía pueda inaugurar un régimen jurídico excepcional, paralelo al marco constitucional común que nos hemos dado los españoles y dirigido a un sector privilegiado de la población que, a diferencia del conjunto de la ciudadanía, queda eximido de cumplir las responsabilidades derivadas de sus actos; incurriendo, por ello, en una flagrante violación del mandato constitucional de igualdad en la aplicación de la ley.

No puedo concluir sin expresar mi preocupación por el hecho de que, nuevamente, la sentencia de la mayoría pueda contribuir a minar la confianza ciudadana en las instituciones, ya que la percepción de que las leyes se aprueban para satisfacer acuerdos políticos encaminados a colmar meras voluntades particulares, en lugar de servir al bien común, alimenta la desafección.

Cuando las instituciones se pliegan a esta lógica, se crea un precedente peligroso: el poder puede comprarse con impunidad y la ley se convierte, no en una herramienta al servicio de los ciudadanos, sino de los poderosos.

Si duro es expresar lo anterior, más lo es tener que hacerlo en un voto particular porque la mayoría de este tribunal parece haberse entregado a una injustificada deferencia con el legislador, cuando nuestra única causa, en tanto magistrados de este, ha de ser la defensa de la Constitución.

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a ocho de octubre de dos mil veinticinco.