



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6699-2024, promovida por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en relación con los arts. 1, 3, 11 y la disposición final segunda de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social de Cataluña. Ha comparecido el Congreso de los Diputados. Han comparecido y formulado alegaciones el Senado, el abogado del Estado, y el fiscal general del Estado. Ha sido ponente el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel.

I. Antecedentes

1. El 13 de septiembre de 2024 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional un oficio de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, acompañando testimonio de las actuaciones de la ejecutoria núm. 1/2020, dimanante del procedimiento abreviado núm. 1/2019. En el seno de dicho procedimiento se dictó auto de 30 de julio de 2024 por el que se acuerda el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 1, 3 y 11 y la disposición final segunda de la Ley

Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social de Cataluña (en adelante, Ley de amnistía), por considerar que vulneran los arts. 1.1, 6, 9.1 y 3, 14, 117.3 y 118 CE.

2. Los antecedentes de hecho de la cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) Por sentencia núm. 149/2019, de 19 de diciembre, de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (procedimiento abreviado núm. 1/2019), don Joaquín Torra i Pla fue condenado como autor penalmente responsable de un delito de desobediencia cometido por autoridad o funcionario público (art. 410.1 CP) a las penas del multa de diez meses con cuota diaria de cien euros, responsabilidad subsidiaria e. caso de impago de un día de privación de libertad por cada dos cuotas insatisfechas, e inhabilitación especial para el ejercicio de cargos públicos electivos y de funciones de gobierno o administración, sean en el ámbito local, provincial, autonómico, estatal o supranacional, por tiempo de un año y seis meses.

b) El recurso de casación fue desestimado por sentencia núm. 477/2020, de 28 de septiembre, de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (recurso de casación núm. 203/2020).

c) Se incoó ejecutoria para el cumplimiento de las penas impuestas y, una vez cumplidas, se dictó auto de 26 de abril de 2022 por el que se declaró la extinción de la responsabilidad penal, en los términos del art. 130.2º CP, con efectos desde el 3 de enero de 2022.

d) Mediante providencia de 11 de junio de 2024 (día de publicación en el “BOE” de la Ley de amnistía y de inicio de su vigencia, conforme a su disposición final tercera), la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña concedió a las partes personadas y al Ministerio Fiscal plazo común de diez días para que efectuaran las alegaciones que estimasen oportunas “atendidos los términos de la sentencia firme recaída (...) al respecto de su eventual revisión en aplicación de los efectos previstos en la L.O. 1/2024 a las penas y demás consecuencias declaradas en ella”.

e) Con fecha de 14 de junio de 2024 el Ministerio Fiscal presentó escrito alegando que los hechos probados que motivaron la condena son subsumibles en el art. 1.1.d) de la Ley

Orgánica 1/2024, de 10 de junio y que, en consecuencia, considera que “debiera proceder el Tribunal al cumplimiento de lo dispuesto en el art. 11.1 de la citada LO 1/24 si bien teniendo en cuenta que la pena impuesta se ha ejecutado en su totalidad”.

f) La representación procesal del partido político Vox, personado como acusación popular en el proceso penal, presentó escrito de alegaciones el 27 de junio de 2024, sosteniendo la inconstitucionalidad y contrariedad al Derecho de la Unión Europea de la Ley de amnistía e instando a la Sala a (i) resolver que no ha lugar a amnistiar el delito de desobediencia por el que fue condenado don Joaquín Torra i Pla y, (ii) subsidiariamente, elevar cuestión prejudicial al TJUE sobre la vigencia y aplicación de la Ley de amnistía.

g) La representación procesal del condenado no formuló alegaciones.

h) Recibidos los escritos de las partes, por auto de 10 de julio de 2024, la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña acordó “oír a las partes -Ministerio Fiscal, acusación popular y la defensa del acusado- con el fin de que, en el plazo común e improrrogable de 10 días, puedan alegar lo que a su derecho convenga sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad y prejudicial ante el TJUE y, en su caso, sobre el fondo de las cuestiones, en relación con la condena aquí impuesta, en los términos expuestos en el razonamiento 4º de esta resolución”.

El fundamento primero del auto reproduce el contenido del art. 1.1 d) de la Ley de amnistía (que establece que quedan amnistiados, entre otros, los actos de desobediencia determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable realizados con los requisitos previstos de tiempo y contexto previstos en el propio precepto) y del art. 3 de la misma ley (relativo a los efectos de la amnistía). Se alude también al art. 4. f) (que establece que tras su entrada en vigor “Se procederá a la eliminación de antecedentes penales derivados de la condena por el acto delictivo amnistiado”) y a los arts. 9.1, 11.5 y 11.7 (que atribuyen al tribunal de la ejecución –el sentenciador en la instancia– la aplicación de la amnistía a las penas en ejecución, contemplando que pueda para ello proceder de oficio o a instancia de las partes, previa audiencia de estas, dentro del plazo de dos meses que la LO 1/2024 contempla como límite temporal para la materialización de sus efectos).

En el fundamento segundo se expone que “la efectiva aplicación de la L.O. 1/2024, de 10 de junio, de amnistía, sobre las conductas que motivaron la condena recaída en la presente causa y la declaración de la responsabilidad penal –ya extinguida por cumplimiento de las penas–, al tratarse de unos efectos singularizados a partir de la presencia de un elemento tendencial no reclamado para la aparición del delito cometido, nos coloca en la necesidad de despejar, previamente a hacer efectivos aquellos efectos, serias y fundadas dudas de adecuación de esta norma extintiva a principios y valores constitucionales superiores como el de igualdad de todos ante la ley (art. 14 CE), interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) y de exclusividad de la función jurisdiccional (art. 117.3 CE)”.

A continuación, se refiere a la aplicabilidad de la Ley de amnistía a las conductas y delitos del proceso. Al respecto, se indica en el fundamento tercero que “atendido el marco histórico e intencional en que se llevaron a cabo los actos y quedó realizado el delito de desobediencia por el que fue condenado el Sr. Torra i Pla, ninguna duda ofrece que debe quedar abarcado la L.O. 1/2024, dados los términos que aparece redactado su art. 1.d) cuando declara amnistiados «Los actos de desobediencia, cualquiera que sea su naturaleza, (...) que hubieran sido ejecutados con el propósito de mostrar apoyo a los objetivos y fines descritos en las letras precedentes o a los encausados o condenados por la ejecución de cualesquiera de los delitos comprendidos en el presente artículo»”. Asimismo, señala que “la extinción de la responsabilidad penal por cumplimiento de las penas impuestas no es óbice para hacer aplicación de los efectos de la amnistía, dados los términos en que se producen los arts. 4.f) y 11.7, que únicamente excluye la aplicación de la L.O. 1/2024 cuando a la extinción se haya llegado a causa de la prescripción del delito, sin olvidar que el cumplimiento de las penas deja latentes los antecedentes penales mientras no transcurran de los plazos dispuestos en el art. 136 del Código Penal para su cancelación”.

El fundamento cuarto alude a la posible inconstitucionalidad de la Ley de amnistía en los siguientes términos: “surge la necesidad de despejar las reservas de adecuación de la norma extintiva a principios y valores protegidos constitucionalmente como la seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley (art. 14 CE) y exclusividad en el ejercicio de la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE). El cauce previsto para este examen debe adecuarse a la previsión del art. 163 de la CE y 35 de la LOTC, previa audiencia de las partes prevista en dicho precepto y con suspensión del curso del proceso a resultas de su decisión”. En este punto también se alude a las

alegaciones de la acusación popular sobre la posibilidad de plantear varias cuestiones prejudiciales ante el TJUE en cuanto a la compatibilidad de la Ley de amnistía con el art. 2 del TUE –principios de separación de poderes y de igualdad ante la ley– y con el art. 20 CDFUE.

i) Mediante escrito registrado el 23 de julio de 2024, la representación procesal del partido político Vox presentó escrito de alegaciones dando por reproducido íntegramente su escrito presentado el 26 de junio de 2024 y, en consecuencia, interesando (i) la no aplicación de la Ley de amnistía y (ii) subsidiariamente, el planteamiento de cuestión prejudicial conforme al art. 267 TFUE.

j) Por escrito de 18 de julio de 2024, el Ministerio Fiscal manifestó que en el presente supuesto concurren todos los presupuestos procesales que establece la LOTC para plantear la cuestión de inconstitucionalidad, por lo que no se opone a dicho planteamiento.

k) La representación procesal del condenado no formuló alegaciones.

3. Por auto de 30 de julio de 2024, la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 1, 3 y 11 y la disposición final segunda de la Ley de amnistía por considerar que vulneran los arts. 1.1, 6, 9.1 y 3, 14, 117.3 y 118 CE.

a) En los antecedentes de hecho del auto, se exponen resumidamente los principales hitos de la tramitación del procedimiento judicial.

b) En el razonamiento jurídico primero, explica la Sala que las alegaciones de las partes en el trámite de audiencia no han servido para disipar sus dudas acerca de la adecuación de la Ley de amnistía a los principios y valores superiores del texto constitucional y que, por ello, procede a hacer uso de la facultad que le corresponde *ex art. 163 CE*, con sujeción a las pautas, formalidades y efectos que establece el art. 35 LOTC.

c) En el razonamiento jurídico segundo, se exponen los requisitos formales que rigen el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. En concreto, indica que es el momento oportuno para el planteamiento de la cuestión porque, con arreglo a la doctrina constitucional, el término “fallo”, previsto en el art. 163 CE, es equivalente a cualquier decisión, sea cual sea la

forma que adopte, que ponga fin a un proceso o un incidente que haya de ser resuelto de forma definitiva.

d) En el razonamiento jurídico tercero, expone el juicio de aplicabilidad y el de relevancia.

(i) En relación con el juicio de aplicabilidad, indica el auto que las conductas objeto de condena fueron realizadas en el marco temporal comprendido entre los días 1 de noviembre de 2011 y 13 de noviembre de 2023, abarcados, por tanto, por la Ley de amnistía, y deben quedar incluidas dentro del ámbito de esta, conforme a lo dispuesto en el art. 1.d). Además, la extinción de la responsabilidad penal por cumplimiento de las penas impuestas no es óbice para hacer aplicación de los efectos de la amnistía, dados los términos del art. 11.7, que únicamente excluye la aplicación de la Ley de amnistía cuando la extinción se haya producido por prescripción del delito, y ello sin olvidar que los antecedentes penales siguen vigentes mientras no transcurran los plazos previstos para su cancelación.

(ii) En cuanto al juicio de relevancia, expone que la trascendencia de la Ley de amnistía para el curso del proceso se vislumbra a partir de la reproducción de los hechos probados por los que fue condenado. Pues, conforme al art. 3 de la Ley de amnistía y el art. 130.1 CP, en redacción dada por la disposición final segunda de la Ley de amnistía, la amnistía produce la extinción de la responsabilidad penal y la previsión de la ley es que estos efectos extintivos sean declarados en cualquier fase del proceso penal.

e) En el razonamiento jurídico cuarto se exponen los preceptos cuestionados. Comienza el apartado con una exposición sobre la sujeción del ejercicio del *ius puniendi* del Estado al principio de legalidad, en el que manifiesta que en el Código Penal el Parlamento “identifica los bienes jurídicos merecedores de tutela y concreta la reacción penal que deba aplicarse a quienes los lesionan o ponen en riesgo. La efectiva protección de esos supremos bienes jurídicos es indeclinable en un Estado de Derecho y resulta exigible en la totalidad del territorio al que abarca su soberanía/jurisdicción, frente a todo individuo, independientemente de la ideología que le motive, y sin otras causas de justificación o exclusión de la antijuridicidad que las reconocidas en la propia ley penal”.

(i) Art. 1. Señala la Sala que el art. 1, al definir los ámbitos temporales, objetivos y anímicos sobre los que despliega sus efectos la amnistía, es contrario a los principios que definen un sistema penal propio de un Estado social y democrático de Derecho. Indica, en cuanto al factor temporal, que la Ley de amnistía no se puede comparar con la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía, porque esta aplicó sus efectos sobre hechos y conductas realizadas bajo la vigencia de un ordenamiento jurídico no democrático y era, por tanto, una amnistía enmarcada en la transición de un régimen a otro.

Considera que la amnistía es “la negación del Derecho Penal como instrumento de pacificación social”. Si en un Estado social y democrático de Derecho está prohibida la persecución de conductas exclusivamente por motivación ideológica, la misma prohibición debe afectar a una amnistía soportada en la ideología de sus autores. El Estado democrático de Derecho desaparece y fracasa cuando “se desprotegen bienes jurídicos que la sociedad espera que el Estado tutele y defienda. Si el Estado declina su rol protector, el monopolio que ha asumido se resiente y se abre la puerta a riesgos inaceptables”.

(ii) Art. 3 y disposición final segunda. El auto de planteamiento predica de estos preceptos la misma tacha de inconstitucionalidad ya efectuada respecto de la amnistía. Además, añade que “el borrado de toda consecuencia penal derivada de las conductas abarcadas por la ley de amnistía se superpone y desconoce la separación de poderes y la reserva de jurisdicción que la Constitución otorga en exclusiva a los órganos que integran el Poder Judicial”.

(iii) Art. 11. El auto extiende a este precepto la misma tacha de inconstitucionalidad y añade que “priva a los órganos jurisdiccionales de aquello que en exclusiva les atribuye el art. 117.3 CE y neutraliza el mandato que deriva del art. 118 CE”.

f) En el razonamiento jurídico quinto, se recogen los preceptos constitucionales aparentemente vulnerados.

(i) Los principios inherentes al Estado social y democrático de Derecho. Falta de habilitación constitucional para amnistiar (art. 1 CE). La Sala argumenta que la Ley de amnistía, desde su art. 1, excepciona los valores superiores de “justicia” e “igualdad” (art. 1.1 CE), sin contar con habilitación expresa para ello. El constituyente contempló un mecanismo para excepcionar estos valores superiores cuando introdujo en el art. 62.i) CE el indulto

particular, pero prohibió expresamente los indultos generales y rechazó una enmienda tendente a incluir como facultad de las Cortes la de otorgar amnistías. La no previsión expresa de la amnistía como institución equivalente a la impunidad penal solo puede conducir a la afirmación de su inconstitucionalidad.

Además, rechaza el auto de planteamiento que la expresión utilizada en la STC 147/1986, de 25 de noviembre (FJ 2), reproducida en la exposición de motivos de la Ley de amnistía como afirmación taxativa de que “no hay restricción constitucional directa sobre esta materia”, en referencia a la amnistía, solo responde a que la ley examinada no era la ley de amnistía sino la Ley 1/1984, por lo que no se trataba de una nueva amnistía sino de nuevos aspectos añadidos al régimen jurídico de la de 1977. Señala la Sala que la decisión del legislador constituyente de no prohibir expresamente la amnistía no permite ni autoriza a ir más allá de asegurar el mantenimiento de los efectos de la amnistía aprobada por Ley 46/1977. De la no prohibición expresa de la amnistía en el nuevo orden constitucional no puede extraerse una habilitación positiva pues, en la medida en que excepciona principios esenciales al Estado social y democrático de Derecho, solo una autorización expresa de la Constitución -como ocurre con el indulto particular- permitirá homologar la amnistía al ordenamiento constitucional vigente.

Señala que otros Estados europeos contemplan en sus constituciones la amnistía, tratándose en ellos de una institución penal aceptada y compatible, sobre el presupuesto de la adecuación al derecho interno de esos Estados, con los Tratados y el ordenamiento jurídico de la Unión Europea (SSTJUE de 29 de abril de 2021, asunto C-665/20, y de 16 de noviembre de 2021, asunto C-205/20), lo que lleva a la Sala a descartar “la propuesta realizada por una de las acusaciones para acudir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en cuestionamiento de la adecuación de la amnistía al ordenamiento de la Unión Europea (art 2.1 TUE y 20 CDFUE)”.

Finalmente se refiere al Dictamen de la Comisión de Venecia, aprobado en sesión plenaria de 15 y 16 de marzo de 2024, indicando que ninguna de sus conclusiones determina la adecuación de la amnistía al orden constitucional interno español, recalando que la Comisión se declaró incompetente para efectuar dicho examen.

(ii) El pluralismo político y las limitaciones de la acción política (art. 6 CE). El auto de planteamiento sostiene que la amnistía es “manifiestamente contraria al art. 6 CE reproducido, en la medida en que su homologación constitucional supondría otorgar carta de naturaleza -legitimar- la actividad de los partidos políticos materializada en conductas vulneradoras de la Constitución y la Ley (SSTC 114/2017, de 17 de octubre, y 124/2017, de 8 de noviembre), que precisamente el art. 6 CE establece como límites infranqueables al libre ejercicio de la acción política”. A juicio de la Sala “el reconocimiento de los efectos de una amnistía así definida en sus contornos no sería posible sin una enmienda del art. 6 del texto constitucional que, en su caso, debería limitarse a decir: ‘(...) Su creación y el ejercicio de su actividad son libres (...)’. O bien ‘Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley, excepción hecha de aquellos que promuevan la independencia de una parte del territorio nacional. (...)’.”.

(iii) La seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad (arts. 9.1 y 9.3 CE). En primer lugar, explica el auto que el poder legislativo, en el ejercicio de su libertad de configuración legal, no puede ser ajeno al principio democrático de primacía de la Constitución (art. 9.1 CE). El legislador “carece de norma constitucional habilitante para perdonar a unos ciudadanos delitos por los que han de seguir respondiendo otros, para dejar de aplicar a determinadas personas una ley general que obliga a todos, y para neutralizar ámbitos de conocimiento y decisión reservados constitucionalmente y en exclusiva a los órganos jurisdiccionales”.

En segundo lugar, pasando ya a centrarse en la denuncia de arbitrariedad de la ley, “la sobreabundancia de motivación pretendidamente justificadora del preámbulo de la Ley “”deja al descubierto la real ausencia de justificación de la amnistía. No puede admitirse justificación posible para una norma que colisiona con los pilares estructurales del ordenamiento constitucional. La consecución de los objetivos que rotulan la norma podrían admitirse como loables y erigirse en justificación bastante del olvido penal que supone la amnistía si esta modalidad del derecho de gracia apareciese reconocida expresamente en el texto constitucional, pero nunca podrán mutar en constitucional una amnistía que violenta principios programáticos del orden constitucional sin haber sido integrada como parte de ese orden jurídico por el legislador constituyente”.

Además, una amnistía carente de regulación constitucional debilita hasta hacer inefectivo el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), pues deja la realización efectiva del Derecho al albur de los equilibrios políticos que en cada coyuntura sean necesarios, creando un precedente inaceptable que podrá ser utilizado por cualquier ideología política para eximirse de sus actuaciones delictivas.

A juicio de la Sala la ley de amnistía constituye “un paradigma de acto legislativo arbitrario, promovido por los propios amnistiados -una suerte de autoamnistía- como condición impuesta a cambio de otorgar mayorías parlamentarias de gobierno -hecho este que no precisa demostración alguna por su notoriedad-, sin previsión constitucional habilitante y sin argumentos razonables que la justifiquen”. Indica también el auto que la Ley de amnistía: i) “no es razonable ni puede explicarse si no es en términos de mera aritmética parlamentaria proyectada sobre un debate de investidura”; ii) tampoco es proporcional, pues el estatuto procesal que ameritan algunos líderes políticos (...) podría verse atemperado con la aplicación también a ellos de la medida constitucional de indulto”; y iii) “no resulta adecuada a los fines que afirma perseguir, como se evidencia desde la persistencia por parte de los mismos actores políticos en las acciones encaminadas a la segregación unilateral, prohibida en el texto constitucional”.

(iv) El derecho fundamental de igualdad ante la ley (art. 14 CE). Señala el auto que el derecho de igualdad ante la ley no puede tolerar que la ley penal, manteniendo su vigencia para la generalidad de la población y territorio, deje de aplicarse a determinadas personas o grupos de personas privilegiadas. Aclara la Sala que “no estamos poniendo en cuestión la facultad y legitimación del legislador (art. 66.2 CE) para modificar o incluso derogar una ley penal, o cualquiera de sus tipos delictivos, generando con ello un efecto retroactivo favorable respecto de todas aquellas personas que hubieren contraído alguna responsabilidad por los ilícitos despenalizados. Lo que cuestionamos, y estimamos que violenta el derecho fundamental de todos los ciudadanos a un trato igualitario, es que el legislador pueda despenalizar unas conductas para determinadas personas y no para todas, menos cuando el ámbito de la despenalización se perfila definitivamente a partir de motivaciones ideológicas o de opinión -todas aquellas conductas típicas realizadas con el fin de lograr la independencia de Cataluña a las que se refiere el art. 1.1 L.O. 1/2024-, propiciando una discriminación de unos ciudadanos frente a otros, exclusivamente por razón de su ideología, en un concreto tiempo y en una concreta CA. Ya hemos indicado anteriormente como la ley no cumple a nuestro juicio los

criterios de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación que pudieran justificar una quiebra del principio de igualdad de esta naturaleza y magnitud”.

Tampoco considera la Sala que pueda darse a la ley de amnistía el tratamiento constitucional propio de las leyes singulares puesto que: (i) 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); y (ii) por las leyes singulares autorizan al legislador ordinario a intervenir o regular situaciones excepcionales únicamente en ámbitos propios de la Administración, pero en ningún caso le autoriza a invadir espacios constitucionalmente reservados al Poder Judicial.

(v) La separación de poderes y el principio de reserva jurisdiccional (arts. 117.3 y 118 CE). Por último, la Sala expresa que los razonamientos ya ofrecidos anuncian la vulneración del art. 117.3 CE que “contiene una reserva expresa a Juzgados y Tribunales de la potestad jurisdiccional y encierra una prohibición de inmiscuirse en aquellas funciones jurisdiccionales dirigida a los demás poderes”. Añade que “la ley de amnistía, además y en este caso, hace inefectiva la obligación que deriva del art. 118 CE” y su aprobación parlamentaria sin habilitación constitucional expresa “supone la quiebra del principio de separación de poderes sobre el que se fundamenta el Estado democrático y de Derecho que se reconoce en la Constitución”.

Por todo ello, concluye el auto que “a su preservación, junto con la de los restantes principios definitorios del ordenamiento constitucional de 1978 con los que nos reconocemos, es a lo que aspiramos al plantear esta cuestión de inconstitucionalidad, con todo el respeto que nos merece el máximo intérprete de la Constitución y en la confianza de que las reservas de constitucionalidad advertidas resulten convenientemente abordadas y resueltas”.

4. El día 16 de septiembre de 2024 el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno presentó escrito manifestando su voluntad de abstenerse del conocimiento del presente recurso de inconstitucionalidad por considerar que incurre en la causa de abstención del art. 219.10 LOPJ.

5. Por ATC 91/2024, de 24 de septiembre, el Pleno del Tribunal Constitucional estimó justificada la abstención del magistrado Campo Moreno, apartándole definitivamente del conocimiento de este recurso de inconstitucionalidad.

6. El 20 de septiembre de 2024 tuvo entrada un escrito del abogado del Estado, recusando al magistrado don José María Macías Castaño.

7. Por diligencia de 6 de noviembre de 2024 del secretario de justicia del Pleno se designó a la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón como ponente del incidente de recusación.

8. Por ATC 146/2024, de 19 de noviembre, se acordó no admitir a trámite dicha recusación.

9. El Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Cuarta, mediante providencia de 17 de diciembre de 2024, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad, dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establecen el art. 37.3 LOTC al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, al Gobierno, por conducto del ministro de Justicia y al fiscal general del Estado, al objeto de que en plazo legal pudieran personarse y formular las alegaciones. En la misma providencia se acordó publicar la admisión de la cuestión en el “Boletín Oficial del Estado”.

10. El 20 de diciembre de 2024 el abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno, se personó en el procedimiento y promovió de nuevo incidente de recusación del magistrado don José María Macías Castaño.

11. Mediante escrito presentado el 27 de diciembre de 2024, el presidente del Senado comunicó el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara de comparecer en el presente procedimiento a los efectos de formular alegaciones; encomendar la representación y defensa de la Cámara, de conformidad con el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, al letrado de las Cortes Generales y director de la asesoría jurídica de la Secretaría General del Senado; y comunicar el acuerdo al Tribunal Constitucional y al Congreso de los Diputados.

12. El 20 de enero de 2025 se recibió en el Registro General del Tribunal Constitucional escrito del fiscal general del Estado promoviendo la recusación del magistrado don José María Macías Castaño.

13. Mediante escrito registrado el 20 de enero de 2025, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

14. Con fecha 22 de enero de 2025, tuvo entrada el escrito de alegaciones del abogado del Estado, en la representación que ostenta del Gobierno de la Nación, en el que interesa la inadmisión de la cuestión respecto del art. 1 de la Ley de amnistía y la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

a) En primer lugar, el abogado del Estado interesa la inadmisión de la cuestión en relación con el art. 1 de la Ley de amnistía, por incumplimiento de los juicios de aplicabilidad y de relevancia. A su juicio, el auto de planteamiento sostiene la inconstitucionalidad del precepto sin concretar cuál de los apartados es aplicable al caso. Afirma que se efectúa una impugnación abstracta del conjunto del precepto, sin detallar qué concretos apartados son aplicables al caso y pueden ser declarados inconstitucionales y cuáles son las razones que lo justificarían.

b) En relación con la impugnación del art. 1 de la Ley de amnistía, el abogado del Estado defiende también la inadmisibilidad de la cuestión. A su juicio, el auto de planteamiento razona por qué la amnistía no tiene cabida en la Constitución, a través de una argumentación que se aproxima más a un recurso que a una cuestión de inconstitucionalidad, pretendiendo efectuar un control abstracto de la constitucionalidad de preceptos legales desligados del caso concreto.

En todo caso, respecto del fondo de la cuestión, el abogado del Estado afirma que la Constitución no prohíbe la amnistía, dado que (i) es una medida de gracia con una naturaleza jurídica diferente a los indultos generales; (ii) se trata de una figura compatible con el Estado de Derecho; y (iii) constituye una opción legítima del legislador democrático.

(i) La amnistía como medida de gracia con naturaleza jurídica diferente a los indultos. Para el abogado del Estado, la Constitución, en su art. 62 i), no prohíbe la institución jurídica de

la amnistía sino solo una manifestación concreta del derecho de gracia, como son los indultos generales. En este sentido, destaca que la constitucionalidad de la amnistía fue declarada por la STC 147/1986, de 25 de noviembre, que la califica como “facultad de gracia” y en la que se afirma que “no hay restricción constitucional sobre esta materia” (FJ 2).

De acuerdo con su preámbulo, la Ley de amnistía se aprueba con el propósito de “excepcionar la aplicación de normas vigentes a unos hechos acontecidos en el contexto del proceso independentista catalán en aras del interés general, consistente en garantizar la convivencia dentro del Estado de Derecho, y generar un contexto social, político e institucional que fomente la estabilidad económica y el progreso cultural y social tanto de Cataluña como del conjunto de España, sirviendo al mismo tiempo de base para la superación del conflicto político”. Así, continúa señalando que su objetivo no es otro que “abordar circunstancias políticas excepcionales que, en el seno de un Estado de Derecho, persigue la consecución de un interés general, como puede ser la necesidad de superar y encauzar conflictos políticos y sociales arraigados, en la búsqueda de la mejora de la convivencia y la cohesión social, así como de una integración de las diversas sensibilidades políticas”.

Aunque afirma que los dictámenes de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (más conocida como Comisión de Venecia) no constituyen canon de constitucionalidad para enjuiciar las leyes españolas, estima oportuno referirse al dictamen CDL-AD (2024)003, de 18 de marzo de 2024, en el que se afirma que la amnistía “es una medida de gracia impersonal que se aplica a todas las personas o a un tipo de personas” (§121, p. 27) y que “tiene el efecto de anular o impedir las decisiones y procedimientos judiciales” (§81, p. 17), caracterizándose porque, a diferencia del indulto, puede concederse antes de que se haya iniciado el proceso penal o en cualquier momento posterior, correspondiendo generalmente su otorgamiento al poder legislativo. Por otro lado, “el indulto se refiere a un individuo concreto o a un grupo concreto de individuos” (§41, p. 9) y sirve normalmente para remitir una pena. Por último, “mientras que la amnistía suele considerarse competencia del poder legislativo, la facultad de conceder un indulto se considera una de las prerrogativas del Jefe del Estado” (§41, p. 9).

(ii) Compatibilidad de la amnistía con el Estado de Derecho. Resalta el abogado del Estado que la institución de la amnistía es compatible con el Estado de Derecho y, por lo tanto, con la defensa del derecho a la igualdad y con la separación de poderes. Remite en este punto al

mencionado dictamen de la Comisión de Venecia, “para que la diferencia de trato no sea arbitraria, las amnistías deben perseguir un objetivo legítimo en interés de la comunidad (...). La unidad nacional y la reconciliación social y política se consideran objetivos legítimos de las amnistías” (§ 80, p 17); y “para que exista una conciliación con el principio de separación de poderes, las amnistías no deben eliminar por completo la autoridad del poder judicial (...) [Un] procedimiento por el cual se confía al poder judicial, por decisión del Parlamento, la decisión sobre si concretas personas cumplen con los criterios generales determinados por el Parlamento para la aplicación de la amnistía es conforme con el principio de separación de poderes” (§ 81, p. 18).

(iii) La amnistía como una opción legítima del legislador democrático. Para el abogado del Estado no es admisible el argumento de la demanda de que la amnistía solo es aplicable en un contexto de transición política. A su juicio, la realidad es que la amnistía “exclusivamente transicional” no está impuesta en el régimen constitucional y no se trata de una categoría jurídica, sino de una diferenciación doctrinal.

Frente a lo sostenido en el auto de planteamiento, afirma que no se puede sustraer de la potestad legislativa la posibilidad de no aplicar determinadas normas sancionadoras a unos hechos acontecidos en el contexto del proceso independentista catalán, en aras del interés general. Tal prohibición iría en contra del carácter universal de la potestad legislativa de las Cortes Generales, que representan al pueblo español (art. 66 CE), toda vez que ningún precepto constitucional prohíbe la amnistía y, correlativamente, el Tribunal Constitucional ha venido afirmando que el legislador es “un poder potencialmente ilimitado (dentro de la Constitución)” (STC 35/1992, FJ 2).

En palabras del preámbulo de la Ley de amnistía: “Toda amnistía se concibe como una figura jurídica dirigida a excepcionar la aplicación de normas plenamente vigentes, cuando los actos que hayan sido declarados o estén tipificados como delito o determinantes de cualquier otro tipo de responsabilidad se han producido en un contexto concreto. Esta facultad legislativa se configura en el ordenamiento como un medio adecuado para abordar circunstancias políticas excepcionales que, en el seno de un Estado de Derecho, persigue la consecución de un interés general, como puede ser la necesidad de superar y encauzar conflictos políticos y sociales arraigados, en la búsqueda de la mejora de la convivencia y la cohesión social, así como de una integración de las diversas sensibilidades políticas”.

En su opinión, el Derecho histórico español y el Derecho comparado avalan esta interpretación. Se refiere así a las Constituciones de 1869 y 1931, que mencionaban expresamente la amnistía, así como la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía y a su aplicación judicial (STS 813/2012, de 27 de febrero). También incide sobre el caso alemán y la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 15 de diciembre de 1959 (caso *Platow*), cuya doctrina considera extrapolable al ordenamiento jurídico español pues, al igual que el alemán, la Constitución no se refiere expresamente a la amnistía, pero otorga al legislador una amplio poder de configuración.

En este sentido, pone de relieve que la labor del legislador no es exclusivamente desarrollar la Constitución, sino que, respetando sus previsiones, puede innovar el ordenamiento jurídico, pues para el legislador no rige el principio en virtud del cual “lo que no está permitido, está prohibido”. Por el contrario, el legislador democrático dispone de un margen amplio de configuración para dar curso a las legítimas opciones políticas de la mayoría parlamentaria. Con cita de las SSTC 34/2023, de 28 de junio (FJ 3), y 112/2021, de 13 de mayo (FJ 5), señala que: “El legislador (...) no ejecuta la Constitución, sino que crea Derecho con libertad dentro del marco que esta ofrece, de modo que este tribunal no ha de hacer las veces de propio legislador constriñendo su libertad de disposición allí donde la Constitución no lo haga de manera inequívoca”.

Por último, y como argumento de cierre, señala que el Tribunal Constitucional se ha referido a la amnistía en varias de sus sentencias. Así, en la STC 147/1986, no se niega la constitucionalidad de la amnistía, sino que se afirma que “no hay restricción constitucional sobre esta materia”. Pero también, la jurisprudencia constitucional ha afirmado que una ley de amnistía, como el resto del ordenamiento jurídico, ha de ajustarse a los principios constitucionales (SSTC 28/1982, FJ 2; 63/1983, FJ 2), lo que se reitera años después al afirmar que la amnistía “responde en su conjunto a un valor superior de justicia” (STC 116/1987, FJ 7), sin olvidar que la STC 147/1986, FJ 2, afirmó que “la amnistía no es un fenómeno lineal, que pueda resolverse en una serie de principios y técnicas unitarios, sino un fenómeno complejo, aunque se reconduzca al ejercicio de una facultad estatal, en la que halla su explicación unitaria”. Por lo tanto, concluye que la Ley de amnistía supone un régimen jurídico singular y excepcional, fundada en el ejercicio del derecho de gracia, que tiene encaje en la Constitución,

sin perjuicio de la respuesta que haya de darse a cada uno de los motivos de impugnación, lo que realiza a continuación.

c) Sobre la impugnación en relación con el pluralismo político y la vulneración del art. 6 CE, el abogado del Estado señala que no acierta a comprender la relación que tiene el art. 6 CE referido a los partidos políticos con el caso. En ningún momento de las actuaciones judiciales se ha hecho referencia a los partidos políticos y el auto se limita a proponer la modificación del art. 6 CE. Para el caso de que se entienda que lo que se pretende sostener es que la Ley de amnistía, considerada en su conjunto, vulnera el pluralismo político, se remite a las alegaciones anteriores, donde ya se ha acreditado la conformidad de la Ley de amnistía con la Constitución.

d) Acto seguido, el abogado del Estado niega que la ley de amnistía pueda calificarse como arbitraria y contraria a la seguridad jurídica (arts. 9.1 y 9.3 CE).

Tras la cita de doctrina constitucional relativa a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (SSTC 99/1987, FJ 4; 49/2008, FJ 5; y 112/2021, FJ 5), indica que la Ley de amnistía tiene una finalidad legítima. Apunta, en este sentido, que el preámbulo de la ley expone que las Cortes Generales han acudido a un mecanismo constitucional para dar una respuesta adecuada más de diez años después del comienzo del proceso independentista, cuando ya se han superado los momentos más acusados de la crisis y toca establecer las bases para garantizar la convivencia de cara al futuro. De esta manera, las Cortes Generales, con esta decisión de política legislativa, asumen la mejor de las vías posibles para abordar, desde la política, un conflicto político. La Ley de amnistía persigue un fin legítimo como es el de dar una solución al conflicto político planteado por el proceso independentista. La ley ofrece una explicación racional de las medidas adoptadas, lo cual impide hablar de arbitrariedad de la ley.

Además, los beneficios obtenidos con la ley de amnistía superan con creces el perjuicio aducido por el auto de planteamiento, como es la diferencia de trato con quienes cometieron determinados actos ilícitos que, en todo caso, está justificada por la excepcionalidad del contexto. La amnistía tiene un impacto positivo sobre el interés general, porque busca no solo reforzar el contexto político, sino también la cohesión social y la estabilidad institucional. Por lo tanto, la Ley de amnistía es proporcionada y está justificada, siendo sus previsiones coherentes con la finalidad perseguida, por lo que no puede ser calificada como arbitraria.

e) En relación con la impugnación fundada en la vulneración del derecho a la igualdad, el abogado del Estado explica que procede verificar si existen circunstancias de carácter objetivo que justifiquen un trato diferenciado para determinadas personas en la Ley de amnistía, pues con arreglo a la doctrina constitucional ello se admite siempre que exista una justificación objetiva y razonable. También señala que la valoración de tales circunstancias corresponde al poder legislativo, sin perjuicio del control de constitucionalidad que pueda llevar a cabo posteriormente el Tribunal Constitucional.

Ahora bien, sin perjuicio de lo expuesto, matiza su argumento señalando que el análisis de la Ley de amnistía solo puede hacerse desde los parámetros propios de una medida de gracia excepcional, que se aplica a determinadas personas en aras del interés general. En su opinión, la naturaleza de ley singular de la Ley de amnistía desplaza el canon de constitucionalidad, que se centra en justificar la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación de su excepcionalidad. Ante esta ley singular, no cabe un juicio de igualdad en el que el término de comparación sea “todos los ciudadanos españoles”.

En este sentido, se remite a lo razonado en el apartado relativo al análisis de la ley singular, para reiterar que cumple con los principios de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación. Concluye así que “no existe, por tanto, vulneración del derecho a la igualdad, pues la singularidad de la ley obedece a una causa objetiva y razonable para resolver la situación excepcional que describe y que no puede remediarse a través de los instrumentos normativos ordinarios, superando así un juicio de proporcionalidad respecto de la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida”.

f) Sobre la Ley de amnistía como ley singular. El abogado del Estado reconoce el carácter singular de la Ley de amnistía, pero matiza que la misma se encuadra en unos límites temporales y unas actuaciones claramente delimitados. Por ello, con las limitaciones que establece la ley, no puede negarse la potestad de dictar una ley singular en materia penal, a la que no se aplicarían los principios constitucionales establecidos sobre este tipo de normas por la jurisprudencia constitucional. Así, cita la doctrina constitucional sobre las leyes singulares y explica que la Ley de amnistía cumple con los requisitos de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación.

En cuanto a la razonabilidad de la ley, la misma se vincula a la justificación objetiva y razonable de su singularidad, que atiende a la necesidad de superar definitivamente la convulsión social y la confrontación política que vivió la sociedad catalana en el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 23 de junio de 2021, unido a la voluntad de avanzar en el camino del diálogo político y social necesario para superar un serio conflicto político.

La proporcionalidad de la Ley de amnistía deriva de la concreción del elenco de delitos que se amnistían y de su necesaria vinculación con los actos realizados en un período de tiempo acotado, de manera que se elude una referencia genérica e imprecisa. Además, la proporcionalidad se evidencia en la exclusión de la amnistía de todos aquellos actos que hayan supuesto graves violaciones de derechos humanos, entre los que se encuentran determinados delitos de terrorismo. También responde al principio de proporcionalidad la no exoneración de la responsabilidad civil, pues afecta a derechos de terceros que no pueden quedar desprotegidos por una decisión de las Cortes Generales.

Todo ello conecta con el principio de adecuación y con la finalidad que pretende la norma, vinculada al mandato de optimización que deriva del art. 9 CE y que se dirige a todos los poderes públicos, pero particularmente al legislador, que es quien configura los tipos penales, quien los deroga y quien aprueba, como es el caso, una ley de amnistía con un finalidad legítima y constitucional.

g) A continuación, se refiere a la impugnación relativa a los principios de separación de poderes y de reserva de jurisdicción. A este respecto, refiere que, aun tratándose de una ley singular, no es autoaplicativa, sino que atribuye al poder judicial su interpretación y aplicación. Además, reconoce la aplicación del sistema de recursos judiciales y no impide que los distintos órganos judiciales puedan elevar las oportunas cuestiones en caso de duda sobre la conformidad de la Ley con la Constitución y con el Derecho de la Unión Europea, como así lo han hecho en algunos casos. No se excluye a los órganos judiciales de la aplicación de la ley por lo que no se puede entender que la separación de poderes quede en entredicho.

Añade que la ley se desenvuelve en el ejercicio de la potestad legislativa, sin invadir la potestad jurisdiccional. La Ley de amnistía ni juzga ni ejecuta lo juzgado, sino que lo que establece es la descriminalización de determinadas conductas respecto a un caso muy concreto,

excluyendo su reproche penal y las consecuencias inherentes a esta decisión. Por lo tanto, dentro del respeto a la Constitución y del marco del sistema parlamentario, el legislador puede modificar las leyes y solo se vulneraría el principio de reserva jurisdiccional si se excluyera directamente a los órganos judiciales de la aplicación e interpretación de la ley, lo cual no sucede.

Por todo ello, concluye que procede la inadmisión respecto del art. 1 de la Ley de amnistía y, subsidiariamente, la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad en cuanto el auto de planteamiento del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña no ha justificado en qué medida los arts. 1, 3, 11 y la disposición final segunda de la Ley de amnistía son contrarios a la Constitución.

15. Por escrito presentado el 22 de enero de 2025 presentó sus alegaciones el fiscal general del Estado, solicitando la inadmisión parcial de la cuestión de inconstitucionalidad y, en todo caso, su íntegra desestimación.

a) Comienza examinando la concurrencia de los presupuestos necesarios para la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad. Para ello, señala que el auto de 10 de julio de 2024 por el que se abrió el trámite del art. 35 LOTC no indica de manera explícita cuáles son los preceptos legales sobre los que se proyecta la duda de constitucionalidad, sino que se limita a citar como normas aplicables al caso los arts. 1.1 d), 3, 4, 9.1, 11.5 y 7 de la Ley de amnistía y en el FJ 3 reitera que el delito por el que fue condenado el Sr. Torra debe quedar abarcado por la Ley de amnistía dados los términos en que aparece redactado el art. 1.1 d), añadiendo que la extinción de la responsabilidad penal por cumplimiento de las penas impuestas no es óbice para hacer aplicación de los efectos de la amnistía, dados los términos en los que se expresa el art. 11.7 de la ley. También, indica que, en su parte dispositiva, aunque remite al FJ 4 del auto, no indica los preceptos legales cuestionados, sino solamente las normas constitucionales que podrían resultar infringidas al aplicar la Ley de amnistía (los arts. 9.3, 14 y 117.3 CE).

Por su parte, el auto de planteamiento sí precisa los preceptos legales cuestionados (arts. 1, 3, 11 y la disposición final segunda de la Ley de amnistía) y especifica los preceptos constitucionales vulnerados (arts. 1.1, 6, 9.1, 9.3, 14, 117.3 y 118 CE).

A pesar de la falta de correspondencia entre el contenido del auto que abrió el trámite del art. 35 LOTC y el auto de planteamiento de la cuestión, el fiscal considera que, en relación con las normas legales cuestionadas, atendiendo a la doctrina de la indeterminación relativa acuñada por la jurisprudencia constitucional, no es motivo para inadmitir la cuestión porque no ha afectado al correcto entendimiento de las partes sobre lo que estaba planteando la Sala.

Por otro lado, en lo que se refiere a las normas constitucionales vulneradas, advierte que los arts. 1.1, 6 y 9.1 CE se introdujeron *ex novo* en el auto de planteamiento, sin que sobre ellos hubieran podido pronunciarse las partes, por lo que deben quedar excluidos.

Los juicios de aplicabilidad y de relevancia, para el fiscal general del Estado, están correctamente exteriorizados. Los hechos enjuiciados en el proceso penal encajan en el marco temporal y sustantivo que define el art. 1.1 d) de la Ley de amnistía y del art. 11.7 resulta que la completa ejecución de la pena impuesta no obsta a su aplicación puesto que subsiste en vigor la anotación de antecedentes penales generados por sentencia condenatoria, cuya cancelación expresamente prevé la norma. Además, es obvio que la decisión sobre la extinción de los antecedentes penales depende de la constitucionalidad de la ley, de manera que, si resulta inconstitucional la amnistía, no procederá la aplicación judicial de sus efectos.

b) Antes de entrar en el fondo del asunto, efectúa tres observaciones preliminares: (i) reflexiona sobre el alcance y sentido de la intervención del Ministerio Fiscal en la cuestión de inconstitucionalidad y la diferencia respecto del recurso de inconstitucionalidad, indicando que su función es aportar, desde una posición de imparcialidad, su criterio acerca de la cuestión tal y como ha sido planteada por el órgano judicial, sin rectificar ni reconstruir el objeto de debate; (ii) que, dada la similitud entre algunas de las dudas de constitucionalidad aquí planteadas con las expresadas por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6053-2024, en algunos aspectos resultará ineludible reproducir las alegaciones vertidas en dicho proceso constitucional; y (iii) que, a pesar de la estructura del auto de planteamiento que dificulta el análisis, por razones metodológicas y para evitar reiteraciones va a proceder a examinar las vulneraciones constitucionales denunciadas siguiendo la lógica sustancial de sus razonamientos así como su orden expositivo.

c) La supuesta infracción del art. 1 CE: falta de habilitación constitucional para amnistiar. Para el Ministerio Fiscal debe rechazarse el argumento principal del auto de

planteamiento: al no contar con habilitación constitucional expresa, la amnistía es inconstitucional por definición,.

En cuanto a la comparación entre el indulto y la amnistía, se aduce que dicha comparación es discutible, porque el indulto es una prerrogativa atribuida al poder ejecutivo y la amnistía no. El art. 62.i) CE hace referencia al ejercicio del derecho de gracia con arreglo a la ley y prohíbe los indultos generales, pero no dice nada de la amnistía que se asume que es una modalidad de la prerrogativa de gracia. Según el fiscal general del Estado, no existe ninguna razón gramatical, lógica o contextual que permita deducir que la prohibición de indultos generales encierra una prohibición de la amnistía.

Por otro lado, frente a lo dicho en el auto de planteamiento acerca de los trabajos de elaboración de la Constitución, el Ministerio Fiscal realiza una extensa exposición de dicho procedimiento parlamentario para concluir que el silencio de la Constitución acerca de la amnistía no obedece ni a un repudio explícito ni a un debate parlamentario en el que se votara y rechazara la amnistía como modalidad del derecho de gracia, sino que simplemente se decidió “no constitucionalizar” la cuestión, dejándola, por lo tanto, en el ámbito de la potestad legislativa. Pero de esta tramitación no se puede deducir que el constituyente rechazara la posibilidad de una ley de amnistía.

Tampoco constituye un argumento cualificado que el Código Penal de 1995 no mencionara la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad penal, puesto que la conformidad de las leyes con la Constitución no puede depender de las opciones u olvidos del legislador, sino de su análisis jurídico a la luz de la Constitución.

Además, acerca de la diferencia entre la amnistía de 1977 y la ahora examinada, el Ministerio Fiscal apunta que la amnistía transicional no constituye una categoría excluyente que impida por definición que otras finalidades o razones de orden político o social puedan justificar el ejercicio del derecho de gracia en términos acordes a los principios y valores constitucionales. Que la amnistía de 1977 no resulte parangonable con la aprobada en 2024 no quiere decir que por ello quede excluida *a priori* y en absoluto la legitimación o la finalidad democrática de cualquier otra amnistía.

Finalmente, señala que, como apunta el auto de planteamiento, la amnistía es conforme con el Derecho de la Unión Europea y que no resulta una institución ajena ni desconocida en el Derecho comparado.

d) La supuesta infracción del art. 6 CE. El pluralismo político. Comienza reiterando que la eventual vulneración del art. 6 CE no fue incluida en el auto de apertura del trámite de audiencia del art. 35 LOTC, por lo que este motivo debería quedar excluido del enjuiciamiento constitucional. Subsidiariamente, rechaza la argumentación del auto de planteamiento considerando que la objeción, basada en la vulneración del art. 6 CE, carece de base jurídica, pues la Ley de amnistía no se refiere ni afecta a la actividad de los partidos políticos, ni a su función constitucional de expresión del pluralismo político, no cuestiona su existencia ni su función, ni convierte su actuación en motivo ni objeto de la amnistía y, desde luego, no la condiciona, limita o restringe en modo alguno.

Lo que la Sala parece sostener, según el Ministerio Fiscal, es que la norma cuestionada puede incentivar la actividad de los partidos políticos contraria a la Constitución y la Ley, pronóstico que, más allá de no apoyarse en ningún dato objetivo, resulta completamente ajeno al supuesto de hecho enjuiciado.

e) La supuesta vulneración de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad (arts. 9.1 y 3 CE). Se aduce que el auto de planteamiento centra buena parte de su argumentación en la falta de previsión constitucional de la amnistía para calificar la ley recurrida como arbitraria, en vez de adentrarse en el examen de los motivos ofrecidos por el legislador en el preámbulo de la ley.

En lo que se refiere a la seguridad jurídica, el fiscal considera que la crítica de la Sala de instancia se refiere, más bien, a la vertiente de previsibilidad de la ley, pero entendida esta como la expectativa de que la misma se aplicará a todos los supuestos y a todas las personas contempladas en ella. Pero, dicho esto, expone que el auto de planteamiento efectúa una mera conjetura acerca de la eventual desafección ciudadana respecto del Derecho penal, que califica como un comentario sin trascendencia jurídica para el enjuiciamiento de la constitucionalidad de la ley.

Señala también que el auto hace una conexión entre la seguridad jurídica y el principio de legalidad penal que no se corresponde con el sentido de ambos en la doctrina constitucional, pues no significan que los ciudadanos puedan y deban confiar en que la ley penal no cambiará ni podrá ser objeto de excepciones aplicativas o de exenciones. Este argumento parece pretender una petrificación del *ius puniendi*, confundiendo la seguridad jurídica con la inhabilitación del legislador para producir cualquier alteración sobrevinida de la ley penal. Aceptar esta tesis conduciría a una “inversión democráticamente inasumible del principio de legalidad penal”.

En cuanto a la crítica de los motivos políticos que subyacen en la aprobación de la amnistía, se responde que la valoración de los motivos políticos que inspiran o explican una determinada iniciativa legislativa no pueden mezclarse con el enjuiciamiento constitucional de su contenido.

Acerca de la referencia a las observaciones de la Comisión de Venecia en relación con las mayorías cualificadas convenientes para el ejercicio de la prerrogativa de gracia, el fiscal general del Estado señala que el legislador, considerando que se trata de una ley que constituye el desarrollo de derechos fundamentales, ha estimado que debe tener rango orgánico, lo que supone aplicar el régimen de mayorías que resulta del art. 81.1 CE (mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto de la proposición). Obtenida esa mayoría, no cabe hallar ningún vicio de inconstitucionalidad en la norma. Pretender imponer otras mayorías *ad hoc* supondría incurrir en la paradoja de sostener la inconstitucionalidad de la Constitución.

También, se rechaza el argumento de que la amnistía deba responder al arrepentimiento y reconocimiento de culpa por parte de los amnistiados, pues ello carece de soporte normativo.

Termina este apartado indicando que: “los juicios de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación con los que concluye el razonamiento del órgano judicial proponente de la cuestión no pueden ser asumidos por el Ministerio Fiscal porque: (i) la razonabilidad de la amnistía no puede depender de la inadmisión a trámite de una iniciativa parlamentaria anterior o de la legítima opinión reflejada por un Ministro de Justicia en una propuesta de indulto particular (...); (ii) su proporcionalidad no puede determinarse utilizando un parámetro heterogéneo como el indulto, que además de constituir, como se ha dicho, una opción política distinta, ni siquiera responde a los mismos presupuestos fácticos (...); y (iii) no puede valorarse la adecuación de

una ley a los fines que la misma afirma perseguir confundiendo los fines que realmente el legislador establece con los que el órgano judicial considera que debería alcanzar (...). Una vez más hay que abundar en la idea de que el legislador podrá estar más o menos acertado en ese cálculo político, pero el pronóstico de un error -que hoy por hoy sería, en el peor de los escenarios, claramente prematuro- no justifica en el plano jurídico un reproche de inconstitucionalidad”.

f) La supuesta vulneración del derecho fundamental a la igualdad ante la ley (art. 14 CE). La argumentación comienza rechazando los términos de comparación que ofrece el auto de planteamiento, pues a juicio del Ministerio Fiscal, no pueden serlo “las actuaciones de otras personas en otros territorios con la misma finalidad -separación de España-“, ni tampoco puede serlo cualquier otro ciudadano que hubiera cometido los mismos delitos amnistiados. Para que exista término de comparación idóneo es necesario que los sujetos comparados sean sustancialmente iguales en relación con el concreto criterio de diferenciación que se trata de aplicar, que no es a finalidad de “la separación de España” (y prueba de ello es que también se amnistían las acciones realizadas en el curso de actuaciones policiales dirigidas a dificultar o impedir la realización de los actos determinantes de responsabilidad penal o administrativa comprendidos en este artículo) ni tampoco la concreta naturaleza de una determinada conducta.

Dicho esto, sostiene que yerra el órgano judicial cuando considera que la diferencia de trato carece de una finalidad objetiva y razonable por basarse en motivaciones ideológicas. A juicio del fiscal general del Estado, “lo que determina la delimitación en la LO 1/2024 de los actos a los que alcanza la medida de gracia no es la ideología, ni siquiera necesariamente la intención dirigida a favorecer u obtener la independencia de Cataluña [...] sino el simple dato de que el beneficiario de la amnistía ha participado en un hecho -en su caso calificado, juzgado y condenado como delito- de los que a juicio del propio legislador acreditan una tensión política, social e institucional que esta norma aspira a resolver de acuerdo con las facultades que la Constitución confiere a las Cortes Generales”. En definitiva, la motivación ideológica no opera como causa ni condición de la amnistía.

Y finalmente, también rechaza lo dicho en el auto de planteamiento acerca de la imposibilidad de dar el tratamiento de las leyes singulares a la Ley de amnistía. En cuanto al argumento de que las leyes singulares no pueden “condicionar o impedir el ejercicio de derechos fundamentales”, el Ministerio Fiscal señala que el auto no explica en qué medida la

ley de amnistía incurre en ello y que, por el contrario, cabría entender que la amnistía levanta o elimina los impedimentos que para los derechos fundamentales derivan de la aplicación de las normas penales puntualmente excepcionadas.

Y, por otra parte, que la ley de amnistía no supone el ejercicio por el Poder legislativo de funciones inherentes a la Administración ni al Poder Judicial

g) La separación de poderes y el principio de reserva jurisdiccional. En este punto, el Ministerio Fiscal considera que el auto de planteamiento no desarrolla ningún argumento que justifique la afirmación de que la Ley de amnistía vulnera la reserva expresa a Juzgados y Tribunales de la potestad inherente a las funciones de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado con carácter de exhaustividad. Considera que el auto de planteamiento no cumple con la carga argumental que le incumbe, en el sentido de ofrecer una fundamentación suficiente de la duda de constitucionalidad, facilitando aquellos argumentos que deban considerarse racionalmente suficientes para que la cuestión pueda ser tomada en cuenta (SSTC 103/1983, de 22 de noviembre, FJ 1; 224/2006, de 6 de julio, FJ 5; ATC 95/2004, de 23 de marzo, FJ 2).

No obstante, estima procedente traer a colación un pasaje del informe de la Comisión de Venecia, en el que se afirma que “los jueces están obligados a aplicar la ley, tanto en caso de modificaciones en la legislación penal como en caso de amnistía. Para que exista una conciliación con el principio de separación de poderes, las amnistías no deben eliminar por completo la autoridad del poder judicial. Por esta razón, la Comisión de Venecia ha considerado anteriormente que un procedimiento por el que se confía al Poder Judicial, por decisión del Parlamento, la decisión sobre si personas concretas cumplen los criterios generales determinados por el Parlamento para la aplicación de la amnistía es conforme con el principio de separación de poderes”.

16. El 23 de enero de 2025, el Senado formuló alegaciones solicitando la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del art. 1 de la Ley de amnistía y, en su caso, de toda la Ley de amnistía, siempre y cuando el Tribunal estime que procede aplicar el art. 39.1 LOTC.

En el primer fundamento jurídico-material, la representación del Senado expone que, en términos generales, el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad coincide

sustancialmente con la posición expresada por la Cámara en sus sucesivos informes. Dicho esto, explica que sus alegaciones van a centrarse en la inconstitucionalidad de toda la Ley de amnistía en su conjunto y en la del art. 1 de la Ley de amnistía, y ello porque, tratándose de un cuerpo jurídico unitario, la declaración de inconstitucionalidad del art. 1, debería acarrear la de la totalidad de la norma, cuya subsistencia parcial carecería de lógica sin el pórtico del art. 1. Por ello, sostiene que la declaración de inconstitucionalidad debe extenderse, en virtud del art. 39.1 LOTC, al resto de la Ley.

Así, sus alegaciones se estructuran en dos “fundamentos generales”, en los que se trata (a) la ausencia de definición en la Constitución y en la Ley de amnistía de lo que es la amnistía y (b) la naturaleza de la amnistía, y cuatro “fundamentos jurídico-materiales”, tres de los cuales se dirigen contra la totalidad de la Ley de amnistía, cuya inconstitucionalidad y nulidad se solicita a partir de (c) las vulneraciones procedimentales durante la tramitación de la ley en el Congreso de los Diputados, (d) la incompatibilidad de la norma con la Constitución Española y (e) su condición de ley singular y ley orgánica, mientras que en el último fundamento jurídico argumenta la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la ley de amnistía. Las argumentaciones vertidas en estos fundamentos son, en síntesis, las que siguen.

a) La ausencia de definición en la Constitución y en la Ley de amnistía de lo que es la amnistía y su relación con la certeza y seguridad jurídica. Se sostiene que la ausencia de definición de lo que es una amnistía en la norma impugnada junto con la ausencia de una definición constitucional o legal de dicha institución conducen a una integración del concepto a través de una referencia histórica o el sentido común u ordinario de las palabras. En ambos casos se produce una quiebra esencial de la seguridad jurídica al desconocerse a qué efectos se alude en el art. 1 Ley de amnistía cuando expresa “Quedan amnistiados”. En particular se opone que el concepto histórico al que alude el Preámbulo de la ley solo tiene referencias de Derecho derogado y que no hay amnistías vigentes, pues la del 1977 ya está ejecutada, por lo que incluso se podría hablar de una costumbre negativa, tras el transcurso de cuarenta y seis años, sobre la posibilidad de una amnistía bajo la Constitución de 1978.

b) La naturaleza de la amnistía. Desde la consideración de que “la amnistía es un acto jurídico de negación o, si se prefiere, de extinción de efectos [...] ya producidos en el contexto del proceso ordinario y común de aplicación del Derecho”, en este apartado se pone en relación la naturaleza de la amnistía con “tres aspectos básicos de la idea de Estado de Derecho”: la

prerrogativa de gracia, el principio de igualdad y el concepto de ley y la distribución de competencias.

(i) Se razona primero que la amnistía se sitúa, junto con el indulto, en el derecho o prerrogativa de gracia, consistente en “la renuncia del *ius puniendi* del Estado para la imposición de la pena o sanción, según el caso, o, si ésta ya se ha impuesto, para exigir su cumplimiento”. Ello supone que se excepciona, de un lado, el Derecho penal, que es la garantía jurídica más importante de que dispone el Estado para sostener el sistema político, y, de otro, el principio de separación de poderes, al desplazar la actuación judicial afectando a la exclusividad de la función jurisdiccional. Esta doble excepción implica que la prerrogativa de gracia sea una potestad que debe ser reconocida de manera expresa y limitada por la Constitución, incluso más en el caso de la amnistía que en el del indulto, por su mayor afectación a la posibilidad de imponer el cumplimiento de la norma y el deber de cumplimiento correlativo. Se puntualiza que el contenido de la amnistía determina su naturaleza y exige siempre una habilitación expresa, con independencia del contexto en que se acuerde, incluida una perspectiva transicional, y sin perjuicio de la necesidad adicional de no incurrir en arbitrariedad o discriminación.

(ii) Se apela en segundo lugar a la igualdad en relación con la eficacia y el deber general de cumplimiento de las normas, de modo que el establecimiento de diferencias se somete a las exigencias de razonabilidad y proporcionalidad, con especial escrutinio cuando se vinculan con categorías sospechosas de discriminación. El Senado entiende que, en tanto las amnistías son incompatibles con el principio de igualdad, en un Estado de Derecho solo pueden estar reconocidas expresamente, lo que, advierte, no obsta a que la propia amnistía deba ser además compatible con los principios y valores constitucionales, pues la mera inclusión en la Constitución de la amnistía no determina su admisibilidad constitucional. Con cita de la Sentencia 1146/1988, del Tribunal Constitucional italiano, insiste en que ni siquiera habría sido suficiente una reforma de la Constitución, porque la amnistía “no es una reforma implícita, sino una derogación de los valores y principios en los que se asienta la misma Constitución”.

(iii) En último lugar se pone en relación la naturaleza de la amnistía con los poderes del Estado. Se parte aquí de la doble premisa de que la división de poderes corresponde a un reparto de competencias y el ejercicio de la facultad legislativa, cuyo ejercicio normal son las leyes generales, tiene siempre como límite ese reparto de competencias, descartándose la

posibilidad de poderes implícitos sustantivos e independientes, pues, en su caso, siempre serían derivados de las potestades explícitas. Las amnistías, se dice, “no son normas jurídicas en sentido propio porque no contienen disposiciones generales y abstractas que regulan situaciones jurídicas. Son técnicamente dispensas”. Constituyen un acto de exoneración con efectos inmediatos, que se consume y consuma con su aplicación y con efectos retroactivos que excepcionan la aplicación generalizada de la norma, con efectos invalidatorios de la actuación judicial. Se concluye que una amnistía “es una decisión singular, sustantiva e independiente, no reconducible al ejercicio normal de la potestad legislativa ni al extraordinario expresado en leyes singulares, ya que implica siempre una alteración de la distribución de competencias, sin que, como potestad independiente, se pueda atribuir de forma implícita a los poderes del Estado”. En este punto se recogen referencias de Derecho comparado.

c) Vulneraciones de procedimiento durante la tramitación de la Ley de amnistía en el Congreso de los Diputados. El fundamento cuarto de las alegaciones del Senado se ocupa de las irregularidades que, según su criterio, se produjeron durante la tramitación del procedimiento legislativo en el Congreso de los Diputados con alteración sustancial del proceso de formación de voluntad en el seno de dicha Cámara (por todas, FJ, 1, STC 99/1987); vicio de procedimiento que se considera determinante de la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley de amnistía, con la consiguiente vulneración del art. 23 CE.

Se alegan las siguientes inobservancias de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo:

(i) Rechazo del Dictamen del Pleno del Congreso en votación final sobre el conjunto en la sesión plenaria de 30 de enero de 2024 y, pese a ello, devolución a la Comisión de Justicia, con infracción de los arts. 79.2 CE y 79.1 en relación con el art 131.2 RCD. Se explica que el Pleno del Congreso de los Diputados debatió y votó el Dictamen sobre la Proposición de Ley Orgánica de amnistía. Primero se sometió a votación el mismo texto que se contenía en el Dictamen de la Comisión, al no haberse introducido nuevas enmiendas en el Pleno, aprobándose por 177 votos a favor, 172 en contra y ninguna abstención. A continuación, en la votación final sobre el conjunto de la Proposición de Ley Orgánica, exigida por su carácter de orgánico de conformidad con los arts. 81.2 CE y 131.2 RCD, el resultado fue 171 votos a favor, 179 votos en contra y ninguna abstención, por lo que resultó un rechazo en votación final del texto por mayoría absoluta, sin obtener siquiera mayoría simple a favor. En tales circunstancias,

se afirma, “la iniciativa queda rechazada ‘in toto’, como decisión final del Pleno del Congreso, y queda, por tanto, decaído el procedimiento legislativo, de modo que, si se desea que la iniciativa vuelva a ser traída a la consideración de las Cámaras para su tramitación como ley, debe presentarse de nuevo y comenzar *ab initio* el *iter* legislativo”.

Sin embargo, y aquí se habría producido la contravención normativa relevante, la Mesa del Congreso de los Diputados, en su reunión del día 6 de febrero de 2024, entendió que la iniciativa no decaía y procedía la devolución a la Comisión, por la aplicación del art. 131.2 RCD. Se sostiene en las alegaciones que la interpretación de dicho precepto en el sentido de que la devolución es posible aun cuando ni siquiera concurre mayoría simple contraviene el principio democrático mayoritario como única forma de adopción de acuerdos, consagrado en el art. 79.2 CE y reproducido literalmente en el art 79.1 RCD, constitutivo de un principio estructural del Estado democrático en la jurisprudencia constitucional (STC 136/2011, FJ 5).

Se añade que las dos votaciones operan por separado y no interfieren en sus efectos, sin que la sola votación favorable del Dictamen sea suficiente para convalidar el rechazo que tuvo lugar en la segunda o para entender que la iniciativa obtuvo el apoyo de una mayoría que permitiera decidir su vuelta a la comisión. Se rechaza, por último, que el art. 132.2ª RCD, alusivo a la votación final de conjunto en el Congreso del texto que incorpora las enmiendas introducidas por el Senado avale el entendimiento del art. 131.2 RCD cuestionado. Como tampoco se entiende que lo hagan los precedentes de devolución a la Comisión de 1997 y 1999 por la Mesa, referidos a supuestos de iniciativas que obtuvieron una mayoría simple. Por el contrario, la STC 238/2012, FJ 3, que negó la posibilidad de reenvío, a pesar de referirse a la tramitación de una iniciativa legislativa en lectura única, avala, al parecer del Senado, que nunca cabría la aplicación del art. 131.2 RCD si no se ha obtenido mayoría.

Se descarta también que la inadmisión por ATC 24/2024, de 14 de marzo, del recurso de amparo formulado por el Grupo Parlamentario Vox contra la decisión *in voce* de la Presidenta del Congreso de los Diputados, de 30 de enero de 2024, y contra el Acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 6 de febrero de 2024, obste a una decisión de fondo, dado su carácter liminar y la existencia de un voto particular que aprecia la verosimilitud de la lesión del art. 23 CE.

(ii) Infracción del procedimiento de urgencia con la prórroga de quince días para que la Comisión de Justicia emita un nuevo Dictamen. Se aduce que la Mesa del Congreso, a pesar de

haber acordado la tramitación por el procedimiento de urgencia, amplió por quince días el plazo del art. 131.2 RCD, lo que supone un fraude a los arts. 93 y 94 RCD, ya que se amplían los plazos reducidos hasta la misma duración que en el procedimiento ordinario, vaciando de contenido la declaración de urgencia. Por lo demás, se descarta que esa ampliación encuentre base normativa en el art. 131.2 RCD, que no prevé la posibilidad de prórrogas, o en el art. 110 RCD, previsto para el procedimiento ordinario, o en el art. 91 RCD, que debe interpretarse como regulación paralela a la específica del art. 94 RCD.

(iii) Falta de emisión de un nuevo Dictamen por la Comisión de Justicia, en contra de lo exigido en el art. 131.2 RCD en relación con los arts. 113 y 114 RCD. Se defiende que la Comisión de Justicia elaboró un segundo Dictamen sin previo informe de la Ponencia en contra del procedimiento de doble lectura, ya que partió del antiguo Dictamen e introdujo unas enmiendas transaccionales. Esa actuación, contraria al art. 131.2 en relación con los arts. 113 y 114 RCD, fue impulsada por la Mesa, que indicó a la Comisión que tuviera en cuenta el anterior Dictamen. A su vez, se añade, que la falta de votación de un nuevo informe de la Ponencia supuso ignorar la votación de las enmiendas inicialmente presentadas, o transaccionales, no incluidas en el mismo. En tal medida se mantiene que lo votado finalmente en el Pleno del Congreso el 14 de marzo y luego remitido al Senado es un texto nulo, “resultado de un procedimiento irregular y con una notable falta de transparencia pues es imposible rastrear qué pasó con las mencionadas enmiendas que quedaron vivas en la primera sesión de la Comisión”.

(iv) Conocimiento sorpresivo de las enmiendas transaccionales, en contra del art. 69 RCD, y vulneración de los arts. 79.1 CE y 78.1 RCD. Se cuestiona aquí la admisión por la Mesa de la Comisión de diversas enmiendas transaccionales por la infracción del art. 69 RCD, que establece un plazo de 48 horas de antelación para disponer de la documentación relacionada con el debate o un acuerdo justificativo de la urgencia; de los arts. 79.1 CE y 78.1 RCD, en tanto que la reunión de la Mesa no fue formalmente convocada; y del art. 114.3 RCD, que atribuye a las Mesas de las Comisiones la función de calificación de las enmiendas transaccionales, puesto que no estaba reglamentariamente convocada.

d) La incompatibilidad de la Ley de amnistía con la Constitución. El fundamento quinto de las alegaciones del Senado se ocupa de las razones constitucionales de orden material por las que estima que “la incompatibilidad con la Constitución de la citada Ley Orgánica es absoluta,

insalvable por medio de cualquier interpretación, puesto que los límites para su validez coinciden con los límites que impone la Constitución como orden”. Dichas razones se vierten en cinco apartados después de uno inicial dedicado a los antecedentes históricos, legislativos y parlamentarios durante el proceso constituyente.

(i) Antecedentes históricos, legislativos y parlamentarios. Considera el Senado que el constitucionalismo histórico avala la caracterización de la amnistía como potestad sustantiva e independiente de las demás, pues todas las constituciones en las que se contempló expresamente lo hicieron de manera separada e individualizada frente a las potestades del Estado y vinculada a la otra manifestación del derecho de gracia. Cita al respecto el art. 9.1º del Acta Adicional a la Constitución de la Monarquía de 1845 y el art. 45.3º de la Constitución de 1845, los arts. 52.10ª y 53.4º de la Constitución nonata de 1856, los arts. 74.5º y 73.6º de la Constitución Democrática de 1869 y el art. 102 de la Constitución de la República Española de 1931. De su lectura resalta “la separación que se hizo siempre entre la genérica potestad legislativa y la amnistía, como independiente de ella, y la concepción de la amnistía como un acto singular, siendo ‘acordado’ por el parlamento o autorizado por una ‘ley especial’ [...] que la amnistía (y el indulto general) siempre recibió un tratamiento diferente al indulto individual o particular, siendo este último una prerrogativa propia del Rey o del Tribunal Supremo y la primera una competencia propia, independiente y exclusiva del Parlamento o condicionada su concesión por el Rey a una previa autorización especial por las Cortes [y que] el indulto general, o bien estaba prohibido, o recibía el mismo tratamiento, en cuanto al órgano (las Cortes) y el instrumento (una ley especial) para autorizarlo, que la amnistía”.

Por lo que atañe a los antecedentes legislativos inmediatos, los circunscribe a la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía. Frente a lo manifestado en el Preámbulo de la norma impugnada, el Senado considera que el amplio cuerpo jurisprudencial formado por las sentencias de este tribunal en relación con esa “legislación de amnistía” y, en particular, la STC 147/1986, no han examinado ni declarado la constitucionalidad de las amnistías en nuestro sistema constitucional ni, por ende, fijado los requisitos para que una ley de amnistía sea válida en nuestro ordenamiento jurídico. A su entender, los pronunciamientos del Tribunal Constitucional se han limitado a cuestiones relativas al régimen jurídico de la amnistía de 1977.

Este apartado se cierra reivindicando el papel interpretativo que el Tribunal Constitucional ha reconocido a los debates parlamentarios para determinar el sentido y alcance

de las disposiciones constitucionales. El repaso del proceso constituyente en lo que se refiere a la amnistía y al derecho de gracia pone de manifiesto, a juicio del Senado, “que las Cortes Constituyentes decidieron no contemplar en la Constitución la amnistía [...] y prohibir expresamente los indultos generales, ligándolos al legislador, y no aceptaron hasta dos enmiendas por las que se trataba de añadir, entre las competencias de las Cortes Generales, el otorgamiento de amnistías”. Ese dato debe tenerse presente en la interpretación que se haga de la Constitución para analizar si cabe en ella la amnistía.

(ii) La amnistía no está habilitada por la Constitución. Las Cortes Generales carecen de competencia para acordarla. La amnistía vulnera la reserva de jurisdicción del poder judicial. Como primer argumento se aduce que la única manifestación de la prerrogativa de gracia habilitada de manera expresa es la del indulto particular –art. 62 i) CE–. A partir de ahí se emplea el argumento *a minore ad maius* para colegir que, dado que hay tres grados en la prerrogativa de gracia en atención a su alcance, indulto particular, indulto general y amnistía, y el constituyente solo constitucionalizó el primero, prohibió el segundo y descartó las enmiendas referidas a la tercera, la amnistía también está prohibida.

Un segundo argumento radica en que, como potestad independiente y excepcional, altera el régimen que establecen los arts. 9.1 (sujeción de los poderes públicos y los particulares a la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico), 9.3 (seguridad jurídica e irretroactividad de las normas) y 14 CE (principio de igualdad entre particulares). Asimismo, se reitera, constituye una excepción a la función jurisdiccional y a la aplicación del Código penal. Conforme al principio general del Derecho de la aplicación restrictiva de las excepciones, estas han de estar limitadas y expresamente previstas, lo que no es el caso.

A continuación, se defiende que la Ley de amnistía ha vulnerado los límites competenciales de las Cortes Generales previstos en el art. 66.2 CE. El Senado parte de que la amnistía es “un ejemplo de medida o acto singular, pues, en atención a un hecho, su eficacia se agota en la adopción y ejecución de la medida ante ese supuesto”. Por ello, estima que no se puede reconducir al “ejercicio normal de la potestad legislativa, es decir, la que tiene por objeto la regulación general y abstracta de situaciones con vocación de permanencia”. En todo caso, le interesa en este punto subrayar que la potestad legislativa tiene límites materiales y competenciales. En cuanto a estos últimos, la Constitución establece una reserva absoluta de jurisdicción en su art. 117.3, que impide al legislador intervenir en tal ámbito reservado si

carece de competencia constitucional expresa para ello. Sin embargo, opone, el objetivo de la norma impugnada al que se refiere su Preámbulo y articulan sus preceptos es finalizar la ejecución de condenas y procesos judiciales que afecten a las personas que participaron en el proceso independentista. En tal medida, contradice de forma evidente los arts. 117.3 y 118 CE, sin que estime aceptable el argumento de que los jueces actúan sometidos a la ley (art. 117.1 CE), incluida la Ley de amnistía. Considera el Senado que el legislador desconoce el sacrificio de la potestad de los jueces de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado y contradice la obligación de cumplir con las resoluciones dictadas en relación con los hechos del proceso de independentismo catalán. Sostiene que se anula la función jurisdiccional en contra de la reserva de jurisdicción, que es un límite inherente a nuestro sistema constitucional no susceptible de ser excepcionado, incurriéndose en un *ultra vires* estricto que no se justifica por el legislador.

Se descarta que la amnistía se pueda asimilar al efecto retroactivo favorable de la ley penal, dado su carácter general, o a los casos de “convalidación legislativa”, que son decisiones justificadas del legislador con contenido administrativo de alcance limitado. El Senado puntualiza que, aunque entiende que no cabe justificación alguna para anular la actividad judicial en general y, en particular, en el ámbito penal, la justificación ofrecida por el legislador para la intromisión en dicha actividad no es razonable. Frente a lo que exige la jurisprudencia constitucional (SSTC 312/2006, de 8 de noviembre, FJ 6, y 231/2015, de 5 de noviembre, FJ 6) en consonancia con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH de 25 de noviembre de 2010, *Lilly France c. Francia*, § 51), “[l]a decisión formalizada por la Ley Orgánica 1/2024 tiene como fin una serie de referencias políticas y sociales de carácter general, que actúan como único fundamento de la medida, que no se reducen a un proceso lógico y racional, y por ello jurídico, por el que quede justificada la medida”.

(iii) Contradicción con el art. 9.1 CE. La obligación de cumplimiento de la ley. Bajo esta rúbrica el Senado subraya de nuevo que el deber de sujeción a las normas jurídicas constituye la base de la seguridad jurídica que ofrece un Estado de Derecho. Su previsión expresa en el art. 9.1 CE, integrado en el Título Preliminar de la Constitución, conlleva, a su entender, que “no caben excepciones generalizadas de dicho cumplimiento que resulte en un efecto positivo para ningún particular”. Ese significado entra en colisión frontal con lo que supone la amnistía acordada en la ley impugnada, que vendría a alterar, integrar o interpretar abstractamente la Constitución, colocando a las Cortes en el mismo plano del poder constituyente sin que la Constitución les haya atribuido función constituyente alguna.

(iv) Contradicción con el art. 9.3 CE: principio de seguridad jurídica, irretroactividad e interdicción de la arbitrariedad. El Senado aduce que la Ley de amnistía infringe las exigencias de certeza y claridad inherentes al principio de seguridad jurídica, garantizado en el art. 9.3 CE, proyectándolas sobre el Derecho Penal, su función de protección de los bienes jurídicos y valores que informan al sistema constitucional y las funciones retributiva y de prevención, general y especial, de la pena. De este principio deriva la irretroactividad de las normas jurídicas, salvo que concurran razones de interés general, y particularmente de las disposiciones penales o sancionadoras no favorables, así como el rechazo a la impunidad o renuncia generalizada al *ius puniendi*. La Ley de amnistía contradice el principio de seguridad jurídica, porque instaura una medida retroactiva que sanciona la impunidad de unos hechos lo que constituye una retroactividad de grado máximo. Si bien la Constitución prevé la posibilidad de que el Estado renuncie al *ius puniendi* [art. 62 i) CE] y la retroactividad de las disposiciones sancionadoras favorables, el Senado considera que a través de la amnistía no se descriminalizan determinados hechos, sino que se renuncia a una protección generalizada de los bienes jurídicos tutelados por el Código penal. Entiende que se desconoce así la obligación de los poderes públicos de garantizar los intereses jurídicos tutelados por la Constitución, que vincula con el art. 9.1 y 3 CE, sin que se prevea una excepción expresa al principio de seguridad jurídica, como viene insistiendo, y afectando a la prevención general y especial de la pena.

Añade que las razones de interés general aludidas en la exposición de motivos de la ley para justificar la medida —establecer las bases para garantizar la convivencia de cara al futuro— constituyen una mera apreciación política a la que el legislador dota de rango de ley, cuya suficiencia deberá ser analizada por el Tribunal Constitucional.

La Ley de amnistía tampoco satisface, según el Senado, las exigencias de claridad y certeza al delimitar su ámbito objetivo de aplicación material, temporal y subjetivamente en los arts. 1 y 2. No se limita a la preparación y realización de las consultas de 9 de noviembre de 2014 y 1 de octubre de 2017, sino que contempla de manera mucho más amplia actos realizados en el contexto del denominado proceso independentista catalán, en un periodo temporal que tampoco queda definitivamente acotado entre las fechas del 1 de noviembre de 2011 y el 13 de noviembre de 2023, pues también abarca actos realizados antes de la primera fecha, cuando su ejecución finalizase después, y actos realizados antes de la segunda fecha, cuya ejecución finalizase posteriormente, lo que supone una duración indefinida. Se refiere también a un

elemento subjetivo, el móvil o actitud en la realización del delito, que no se corresponde con los tipos penales, y se vale de cláusulas abiertas de asimilación de conductas –“cualesquiera otros” delitos que fueran conexos, de idéntica finalidad, con la misma intención– lo que es incompatible con la precisión exigible a los tipos penales por mandato del art. 25.1 CE.

(v) Infracción de los arts. 14 y 9.3 CE en cuanto a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, así como de la libertad ideológica (art. 16.1 y 2 CE). La arbitrariedad del móvil exculpatorio. En este apartado se reitera de inicio que toda amnistía, por definición, conlleva una diferencia de trato difícil de justificar, y la Ley de amnistía, de manera particular, porque parte de la base de diferenciar un colectivo frente a otros exclusivamente por razón de su ideología, lo que constituye una discriminación incurso necesariamente en arbitrariedad.

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

Aplicando la doctrina al caso presente, la Ley de amnistía no satisface estos parámetros. En primer lugar, su exposición de motivos se refiere a unos hechos que califica de excepcionales, el proceso independentista catalán, la tensión institucional, social y política generada por el mismo, sin una explicación razonable y objetiva, pues se puede argumentar en contrario que el aparato institucional y jurídico que se puso en marcha como consecuencia de dicho proceso lo había neutralizado ya. Si la causa de esta amnistía obedece solo a una interpretación de los hechos, la del legislador, que puede contradecirse con argumentos de una lógica similar, se concluye que la diferencia esgrimida no deriva de los propios hechos, sino

que ha sido creada por el propio legislador para dispensar un trato también diferenciado, lo que hace que la decisión sea discriminatoria.

Por otra parte, el criterio o móvil exoneratorio utilizado por el legislador (art. 1.1 de la Ley de amnistía) –la intención de reivindicar la independencia de Cataluña, de procurar la celebración de las consultas, de mostrar apoyo a tales objetivos y fines y a las acciones dirigidas a ellos– se determina en función de la ideología favorable al proceso independentista, excluyendo a otras en conflicto. A pesar del empleo de una categoría de diferenciación sospechosa, el Senado observa que no se asienta en referencia objetiva alguna que pruebe que la medida va a servir para lograr los objetivos propuestos en la ley de restaurar la convivencia dentro del Estado de Derecho, de superar la situación de tensión, o de avanzar en el diálogo político y social. Categorías generales, por otro lado, que no son susceptibles de ser concretadas y que, como tales, no sirven de justificación objetiva y razonable de la medida. Añade que el criterio implica que las acciones que pudieran haberse cometido con la intención o propósito de procurar otra reivindicación política, como la unidad de España o la oposición al independentismo, no serían amnistiables, con el consiguiente efecto inhibitorio sobre la libertad ideológica de otros. El factor de diferenciación en la ley debe responder a un fin constitucionalmente lícito, lo que no ocurre en este caso, pues desde la perspectiva de la libertad ideológica (art. 16 CE) y de su libre exteriorización (art. 20 CE), se beneficia a aquellos que han expresado una determinada ideología y se disuade a otros.

Finalmente, desde la perspectiva de la proporcionalidad, el Senado aprecia que existen en nuestro ordenamiento jurídico medios para alcanzar el mismo fin que resultan menos gravosos para los principios básicos de nuestro sistema constitucional, como son el indulto particular o la posibilidad de emprender modificaciones legislativas penales favorables, de menor calado y de aplicación retroactiva a cualquier ciudadano.

(vi) Vulneración de los arts. 168 o 167 CE. El Senado aduce, a continuación, que la amnistía aprobada infringe los arts. 167 y 168 CE, porque hubiera precisado una revisión constitucional, al exceptuar los principios de legalidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.1 y 3 CE) la separación de poderes (arts. 66.2 y 117 CE) y la igualdad como valor superior y como principio (arts. 1.1 y 14 CE). Constituye un supuesto de evidente extralimitación del poder legislativo al invadir el ámbito del poder constituyente derivado, al incidir en preceptos incluidos en el Título Preliminar, sería exigible el procedimiento de

reforma agravado del art. 168 CE. Aun en caso de no estimarse necesaria la reforma de dichos preceptos, teniendo en cuenta que la amnistía altera la distribución de competencias realizada por la Constitución, se precisaría por lo menos modificar el art. 66.2 CE para atribuir a las Cortes Generales la competencia para acordar amnistías, modificación que tendría que llevarse a cabo a través del procedimiento establecido en el art. 167 CE.

e) La Ley de amnistía como ley singular y como ley orgánica. El Senado, en el fundamento de derecho sexto de su escrito de alegaciones, examina la Ley de amnistía como ley singular y como ley orgánica.

(i) Desde la primera perspectiva, concluye que no respeta los límites de las leyes singulares, categoría en la que la sitúa el preámbulo, sin perjuicio de reiterar que, a su entender, la amnistía no es una ley. Sentada tal precisión, considera que pertenecería en su caso a la categoría de las leyes autoaplicativas o autoejecutivas, que habitualmente se subrogan en la función ejecutiva o administrativa, aunque la Ley de amnistía no contiene una actividad administrativa, sino que busca la inaplicación con carácter retroactivo de la normativa penal o sancionadora a unos hechos tipificados como delito o infracción, anulando la actividad judicial.

De acuerdo con la doctrina constitucional, como ley singular debería respetar estos límites: el principio de igualdad (art. 14 CE), la distribución de competencias entre los poderes del Estado, la regulación de ciertas materias y, en especial, los derechos fundamentales, y la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Al respecto se remite a lo ya dicho sobre igualdad y seguridad jurídica; y en relación con los derechos fundamentales, con cita de la STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11, c), alega que los mismos no consienten leyes singulares que tengan el específico objeto de condicionar o impedir su ejercicio, pues dichos derechos son materia reservada a las leyes generales y reducto inmune a medidas legislativas singulares. La Ley de amnistía, según se sigue de su Preámbulo, tiene por objeto específico condicionar el ejercicio de los derechos fundamentales, y concretamente, el de la libertad de las personas (art. 17.1 CE) al excepcionar la aplicación de la ley penal, lo que contraviene los límites constitucionales referidos. Además, la definición de su objeto, como ley singular, debería ser todo lo precisa posible, exigencia que tampoco cumple, lo que vulnera el art. 9.3 CE. Plantea también un problema de tutela judicial (art. 24.1 CE), ya que por su forma de ley no es susceptible de ser impugnada por ningún particular que considere que, por la amnistía, su posición jurídica se ha

visto afectada, lo que compromete, hasta neutralizarla, la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE).

(ii) El Senado considera asimismo que la Ley de amnistía infringe el art. 81.1 CE, pues la amnistía no forma parte del ámbito material reservado en dicho precepto a las leyes orgánicas, ámbito que se somete a un criterio estricto, por lo que no debió haberse aprobado como ley orgánica. El Tribunal Constitucional ha dejado claro que los derechos fundamentales a los que se refiere el precepto son los reconocidos en la Sección 1ª del Capítulo II del Título I de la Constitución, arts. 15 a 29, sin comprender el derecho a la igualdad del art. 14 CE que, al tener un carácter relacional, no permite una regulación unitaria, global e independiente de otras situaciones jurídicas. También que el desarrollo al que se refiere se limita a una regulación directa del derecho fundamental correspondiente, no a su mera incidencia o afectación parcial.

El criterio seguido para dar a la amnistía rango de ley orgánica es el de la afección a derechos fundamentales, atendiendo también al ámbito penal de la regulación, sin que se concrete de qué forma se entiende producida dicha afección o afectación.

f) Inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley de amnistía. El Senado considera que incurren en inconstitucionalidad los siguientes preceptos:

(i) El art. 2 d), que excluye de la amnistía los actos tipificados como delitos en los que hubieran concurrido determinadas motivaciones, pero no los que se hubieran realizado por motivos relacionados con la ideología o la nación de la víctima, a diferencia de lo previsto en el art. 22.4ª CP, lo que pudiera representar una discriminación incompatible con la libertad ideológica.

(ii) El art. 2 f), que excluye de la amnistía los actos tipificados como delitos de traición y contra la paz y la independencia del Estado y relativos a la defensa nacional del Título XXIII del Libro II del Código Penal, por no hacerlo de manera completa, sino limitada a los casos en que se haya producido una amenaza efectiva y real y un uso efectivo de la fuerza en los términos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas o en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 24 de octubre de 1970. Se usa un criterio extralegal que podría contradecir el propósito de identificación abstracta de las exclusiones,

ajeno al marco conceptual del Código Penal, que podría vulnerar el principio de legalidad penal y el principio de seguridad jurídica.

El Senado también se refiere en este último fundamento a las exigencias punitivas del Derecho de la Unión Europea en delitos de malversación de caudales públicos y terrorismo como criterio hermenéutico (art. 10.2 CE) limitativo de la libertad de apreciación del legislador, argumentando que su desprotección entronca con la inseguridad jurídica incompatible con el art. 9.3 CE a la que ya ha aludido.

(iii) En relación con la malversación, el Senado sostiene la inconstitucionalidad del art. 1.1 a) y b), que la incluyen en el ámbito de aplicación de la amnistía. Se refiere en primer lugar al art. 2 e), que excluye de la amnistía los delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión Europea, pero no otros, citando la Directiva (UE) 2017/1371, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017. Su primer considerando dice que la protección de los intereses financieros de la Unión abarca todas las medidas que afecten o puedan afectar negativamente a sus activos y a los de los Estados miembros en la medida en que estas guarden relación con las políticas de la Unión, extensión que confirma el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencia de 6 de diciembre de 2017, C-408/161) y cuyo art. 4.3 impone a los Estados miembros el deber de adoptar las medidas necesarias para garantizar que la malversación, cuando se cometa intencionadamente, constituya una infracción penal, afirmando un deber de luchar contra la corrupción que puede ir más allá de que se afecten o no los intereses financieros de la Unión Europea (*Eurobox Promotion*, C-357/19).

El Senado considera que el cumplimiento de los fines encomendados a la administración pública por el art. 103.1 CE y los principios establecidos para el gasto público en el art. 31.2 CE imponen, de acuerdo con las obligaciones de la Unión Europea, que no quepa ninguna excepción, ni siquiera temporal, de la aplicación de la norma penal para cualquier forma de fraude o corrupción, sin que sea relevante el enriquecimiento personal.

(iv) En relación con el terrorismo, el Senado sostiene que el art. 2 c) es inconstitucional, porque excluye de la amnistía los actos que hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, en particular las reguladas en los arts. 2 y 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y en el Derecho internacional humanitario, lo que deja dentro del ámbito de la amnistía otros actos que la Directiva (UE) 2017/541, del Parlamento Europeo y

del Consejo, de 15 de marzo de 2017, obliga a perseguir. En concreto, los delitos de terrorismo que no conllevan esos resultados, así como los delitos relacionados con un grupo terrorista (dirección o participación en el grupo, suministro de información o medios, financiación) y los delitos relacionados con actividades terroristas (provocación, captación, adiestramiento, robo, extorsión, falsificación). Esto significa, como puso de manifiesto la opinión de la Comisión de Venecia, de 15 de marzo de 2024, que no todos los delitos terroristas penalizados por la directiva están excluidos del alcance de la amnistía. Se trata de delitos pluriofensivos, que abarcan desde la protección de la vida y de la integridad física (art. 15 CE) hasta, en general, el orden político y la paz social, fundamentado en la dignidad de la persona, sus derechos inviolables y el libre desarrollo de su personalidad (art. 10.1 CE), por lo que excluir la aplicación de la norma penal a los mismos pone en peligro el orden político y la paz social, y contradice el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Concluye que de los arts. 10.1 y 15 CE, en relación con el art. 9.3 CE, se deriva como límite del poder legislativo de las Cortes Generales la imposibilidad de exceptuar la norma penal en materia de terrorismo. A su vez, la falta de identificación abstracta de esa exclusión, en la medida en que se asume un criterio ajeno al marco conceptual de la citada directiva y su trasposición al Código Penal, vulnera la precisión que imponen la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y el principio de legalidad penal (art. 25.1 CE).

17. 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 magistrado don José María Macías Castaño del conocimiento, entre otros procedimientos, de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Por turno, le correspondió la ponencia al magistrado Sr. Sáez Valcárcel.

18. Mediante providencia de 18 de noviembre de 2025, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 20 el mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto de la cuestión de inconstitucionalidad y posiciones de las partes

La presente cuestión de inconstitucionalidad ha sido promovida por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña contra los arts. 1, 3, 11 y la disposición final segunda de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización

institucional, política y social de Cataluña (en adelante, Ley de amnistía). A juicio del órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad, y como ha quedado expuesto con mayor detalle en los antecedentes de esta resolución, los preceptos cuestionados incurren en las siguientes vulneraciones de preceptos constitucionales: (i) del art. 1.1 CE (infracción de los principios inherentes al Estado social y democrático de Derecho por la falta de habilitación constitucional expresa para amnistiar); (ii) del art. 6 CE (en relación con el pluralismo político y las limitaciones a la acción política); (iii) de los arts. 9.1 y 3 CE (infracción de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad); (iv) del art. 14 CE (derecho fundamental a la igualdad ante la ley); y (v) de los arts. 117.3 y 118 CE (por la infracción de los principios de separación de poderes y reserva de jurisdicción).

El Senado, a través de su representación procesal, se ha personado y solicitado la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad y la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del art. 1 de la Ley de amnistía. Además, interesa que, en aplicación de la prerrogativa prevista en el art. 39.1 LOTC, se extienda tal declaración de inconstitucionalidad a la totalidad de la Ley de amnistía.

Por su parte, el abogado del Estado ha solicitado la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 1 de la Ley de amnistía, por incumplimiento de los juicios de aplicabilidad y de relevancia, y, subsidiariamente, su desestimación.

A su vez, el fiscal general del Estado ha interesado la inadmisión parcial de la cuestión, con base en las discrepancias advertidas entre el auto de planteamiento y el previo auto por el que se abrió el trámite de audiencia previsto en el art. 35 LOTC, y subsidiariamente la desestimación.

2. Examen de los presupuestos procesales para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad y delimitación del objeto de enjuiciamiento

Antes de abordar el examen de fondo de la cuestión de inconstitucionalidad, hemos de dar respuesta a los motivos de inadmisión alegados por el abogado del Estado y por el fiscal general del Estado, pues la eventual falta de los requisitos procesales que exige el art. 35.2 LOTC puede ser examinada tanto en el trámite de admisión, previsto en el art. 37 LOTC, y en la sentencia que ponga fin al proceso constitucional (STC 254/2015, de 30 de noviembre, FJ 2).

A) El fiscal general del Estado ha puesto de relieve la falta de plena correspondencia entre el auto que abrió el trámite de audiencia y el que planteó la cuestión de inconstitucionalidad.

En particular, advierte que: (i) en el primer auto se mencionaban en el fundamento jurídico primero los arts. 1.1 d), 3, 4, 9.1, 11.5 y 11.7 de la Ley de amnistía, como preceptos aplicables al caso, y los arts. 9.3, 14 y 117.3 CE, como normas constitucionales que podrían resultar vulneradas; y (ii) en el auto de planteamiento los preceptos cuestionados fueron los arts. 1, 3, 11 y la disposición final segunda de la ley de amnistía, identificándose como normas constitucionales vulneradas los arts. 1.1, 6, 9.1, 9.3, 14, 117.3 y 118 CE. Según el fiscal, la falta de correspondencia entre los preceptos legales cuestionados, identificados en una y otra resolución, no debe conducir a la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad, atendiendo a la doctrina de la “indeterminación relativa”. Sin embargo, dado que en el trámite de audiencia no se invocaron como preceptos constitucionales vulnerados los arts. 1.1, 6 y 9.1 CE, tales impugnaciones deben quedar excluidas del enjuiciamiento constitucional.

a) La lectura del primer auto, de 10 de julio de 2024, pone de manifiesto que el órgano judicial podría haber explicitado con más precisión cuáles eran los preceptos legales sobre cuya constitucionalidad debían pronunciarse las partes y el Ministerio Fiscal. Ciertamente, la parte dispositiva del auto remitía al fundamento jurídico cuarto del mismo, en el que se citaban solamente las disposiciones constitucionales supuestamente vulneradas, pero no se indicaban los preceptos legales cuestionados, sino que la duda de constitucionalidad de la Sala iba dirigida contra la “norma extintiva”, esto es, a la Ley de amnistía en su totalidad. Aunque se mencionaba en el fundamento jurídico primero, como preceptos legales aplicables al caso, los arts. 1.1 d), 3, 4, 9.1, 11.5 y 11.7 de la Ley de amnistía.

Ahora bien, en este caso, como acertadamente señala el fiscal general del Estado, la imprecisión de la resolución por la que se abrió el trámite del art. 35 LOTC no ha de ser óbice a la admisión de la cuestión de inconstitucionalidad. Como ha venido señalando la doctrina constitucional, “[p]ara cumplir adecuadamente con el trámite previsto en el artículo 35.2 LOTC, el juez no está obligado a detallar cada uno de los extremos de la cuestión de inconstitucionalidad sobre cuya conveniencia pueden pronunciarse las partes. Basta ‘identificar mínimamente la duda de constitucionalidad (indeterminación relativa) ante quienes han de ser

oídos, para que sobre la misma puedan versar las alegaciones, exigiendo en todo caso tal indeterminación relativa que las partes hayan podido conocer el planteamiento de la inconstitucionalidad realizado por el órgano judicial y, atendiendo a las circunstancias del caso, situarlo en sus exactos términos constitucionales y pronunciarse sobre él, de modo que se haga posible cumplir con total garantía la finalidad del trámite' (por todas, STC 166/2007, de 4 de julio, FJ 6)" [STC 123/2021, de 3 de junio, FJ 2 a)].

Además, ninguna de las partes manifestó reserva acerca del contenido del auto, por lo que no hay razones para apreciar que tuvieran dificultades para identificar la duda de constitucionalidad en sus exactos términos.

En consecuencia, el auto que procedió a la apertura del trámite de audiencia (art. 35 LOTC) se ajustó a los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional.

b) Distinta ha de ser nuestra respuesta en lo que se refiere a las dudas de constitucionalidad susceptibles de enjuiciamiento constitucional. En contraste con ese primer auto, la decisión de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad extiende las dudas de constitucionalidad a la posible vulneración de los arts. 1.1, 6, 9.1 y 118 CE, preceptos que no se mencionaban al conceder a las partes y el Ministerio Fiscal el preceptivo trámite de audiencia.

A este respecto, conviene recordar la doctrina constitucional: "si bien el órgano judicial no puede cuestionar otros preceptos legales distintos de aquellos que sometió a la consideración de las partes (SSTC 21/1985, de 15 de febrero, FJ 2; y 153/1986, de 4 de diciembre, FJ 1), no cabe exigir con igual rigidez esa misma adecuación entre el objeto de las alegaciones y el de la ulterior cuestión en lo relativo a la identificación de las normas constitucionales que se estiman infringidas, si éstas han sido objeto de las alegaciones de las partes" (ATC 296/2013, de 17 de diciembre, FJ 2). Y, en este mismo sentido, en la STC 55/2017, de 11 de mayo, FJ 2 b), señalamos que "el órgano judicial puede precisar, modificar o ampliar, en función de las observaciones recibidas, el parámetro de constitucionalidad planteado inicialmente al abrir el trámite de audiencia".

En este caso, examinada la tramitación previa al planteamiento de la cuestión, se comprueba que la ampliación de las dudas de constitucionalidad a la posible vulneración de los arts. 1.1 (los principios inherentes al Estado social y democrático de Derecho y la falta de

habilitación constitucional para amnistiar), 6 (en relación con el pluralismo político y los límites a la acción política) y 9.1 CE (primacía de la Constitución) se produjo por decisión unilateral de la Sala promotora de la cuestión de inconstitucionalidad. Ni la representación procesal del condenado ni el Ministerio Fiscal, en sus respectivos escritos de alegaciones, hicieron consideración alguna, ni directa ni indirectamente, a las cuestiones introducidas *ex novo* por el órgano judicial al plantear la cuestión de inconstitucionalidad. En consecuencia, siguiendo el criterio del fiscal general del Estado, las referidas tachas de inconstitucionalidad ligadas a la posible infracción de los arts. 1.1, 6 y 9.1 CE deben quedar excluidas del objeto de nuestro enjuiciamiento.

El mismo reproche podría también dirigirse en cuanto a la mención en el auto de planteamiento del art. 118 CE como parámetro de contraste. Sin embargo, en este caso, como apunta el fiscal, su cita no supone la introducción sorpresiva de un nuevo motivo autónomo de inconstitucionalidad, sino que viene simplemente a reforzar la argumentación en virtud de la cual la Sala promotora de la cuestión de inconstitucionalidad estima que las disposiciones impugnadas vulneran el principio de reserva de jurisdicción, que recoge el art. 117.3 CE. Dicho en otras palabras, su mención en el auto de planteamiento no altera los términos de la duda de constitucionalidad, tal y como fue presentada a las partes y al Ministerio Fiscal al abrir el trámite de audiencia.

B) En otro orden de cosas, el abogado del Estado insta la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 1 de la Ley de amnistía, por no haberse exteriorizado correctamente en el auto de planteamiento los juicios de aplicabilidad y de relevancia. En concreto, alega que el órgano judicial efectúa una impugnación global y abstracta del conjunto del precepto, sin detallar qué concretos apartados son aplicables al caso y, por ende, susceptibles de ser objeto de la cuestión de inconstitucionalidad.

Esta objeción no puede ser acogida. Desde el primer momento de la tramitación previa de la cuestión de inconstitucionalidad, esto es, desde la apertura del trámite de audiencia ya indicó la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que los actos por los que fue condenado el Sr. Torra debían considerarse abarcados en el apartado 1.d) del art. 1 de la Ley de amnistía. E idéntica precisión hizo, al explicitar los juicios de aplicabilidad y relevancia, en el razonamiento jurídico tercero del auto de planteamiento, al señalar que los hechos objeto de condena resultaban subsumibles en el art. 1.1 d) de la Ley de amnistía y que, a

pesar de haberse ejecutado completamente la sentencia condenatoria, al no haberse producido la cancelación de sus antecedentes penales, la Ley de amnistía seguía siendo susceptible de aplicación. Por lo tanto, a pesar de que la parte dispositiva del auto de planteamiento suscite la duda de constitucionalidad respecto del art. 1, sin identificar el concreto apartado del largo precepto, la lectura de la motivación revela que la Sala ha concretado que la disposición aplicable, de cuya validez depende el fallo y sobre el que se proyecta la duda de constitucionalidad, es el art. 1.1 d).

En relación con los juicios de aplicabilidad y relevancia cabe hacer una precisión adicional. Aunque la cuestión se dirige contra la disposición final segunda de la Ley de amnistía, por la que se modifica el art. 130.1 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (en adelante, CP), que enumera las causas de extinción de la responsabilidad criminal, es indudable que la duda de constitucionalidad ha de entenderse circunscrita al inciso “la amnistía o” del apartado 4.º, pues, de todas las causas de extinción de la responsabilidad penal mencionadas en el art. 130.1 CP, la amnistía es la única cuya aplicación resulta debatida en el proceso *a quo*.

C) Por último, el abogado del Estado también pretende la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 1, con base en que el auto de planteamiento cuestiona la constitucionalidad de la amnistía, a través de una argumentación propia del enjuiciamiento abstracto que corresponde al recurso de inconstitucionalidad.

Tampoco puede prosperar este motivo de inadmisión. Cabe traer aquí a colación lo señalado en la STC 164/2025, de 8 de octubre, que resolvió la cuestión de inconstitucionalidad contra la misma Ley de amnistía promovida por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. Entonces dijimos que “[e]s cierto que el órgano promotor apenas se limita a mencionar el inciso concreto cuya aplicación al caso (...) sirve de base para plantear la duda constitucionalidad; pero no lo es menos que dicho inciso constituye una de las manifestaciones de una medida única, expresamente proyectada sobre diversas conductas (entre ellas, la enjuiciada en el proceso *a quo*). La impugnación, por tanto, no se dirige contra esa conducta específica, sino contra la medida general que sobre ella incide y que es, en rigor, la cuestionada” [FJ 2 b)].

D) Recapitulando lo dicho, el objeto de enjuiciamiento ha de quedar limitado a verificar la conformidad de los preceptos cuestionados -los arts. 1.1 d), 3 y 11 de la Ley de amnistía y el

inciso “la amnistía o” del art. 130.1 4º CP, en la redacción dada por su disposición final segunda- con los arts. 9.3 (seguridad jurídica e interdicción de la seguridad jurídica), 14 (derecho a la igualdad), 117.3 y 118 CE (principios de separación de poderes y de reserva de jurisdicción).

En orden a la delimitación de nuestro enjuiciamiento, cabe también destacar que el razonamiento del auto de planteamiento expone una argumentación común de la inconstitucionalidad de todos los preceptos legales cuestionados en su conjunto. Tal circunstancia no obsta a la admisión y resolución del fondo de la cuestión de inconstitucionalidad, sino que, siguiendo el criterio expuesto, entre otras, en la STC 63/2024, de 10 de abril, FJ 2 A) c), “[e]l carácter común o estructural del reproche que se hace a los preceptos cuestionados no ha de conducir, por ello, a la inadmisión de la cuestión sino a enjuiciar aquellos desde ese mismo planteamiento estructural, en coherencia con el contenido argumental o carga alegatoria del auto de planteamiento [específicamente en relación con la cuestión de inconstitucionalidad, por todas, SSTC 92/2017, de 6 de julio, FJ 2 b), y 51/2018, de 10 de mayo, FJ 2 a)]”.

Finalmente, resta por indicar que “la cuestión de inconstitucionalidad es un instrumento procesal puesto a disposición de los jueces y tribunales de justicia con la finalidad de obtener respuesta de esta jurisdicción constitucional que resuelva las dudas de inconstitucionalidad que le susciten los preceptos legales que vienen obligados a aplicar en los procesos sometidos a su conocimiento y, en tal sentido, los términos en que expresen los órganos judiciales esas dudas son, en principio, los que delimitan el objeto de las cuestiones de inconstitucionalidad” [STC 112/2024, FJ 2 d)]. Por esta razón, no ha de esperarse de este tribunal toma en consideración ni pronunciamiento alguno en relación con nuevas pretensiones de inconstitucionalidad y nuevos motivos impugnatorios formulados por la representación letrada del Senado, en el trámite del art. 37.3 LOTC.

3. Aplicación de la doctrina constitucional fijada en las SSTC 137/2025, de 26 de junio, y 164/2025, de 8 de octubre

Las dudas de constitucionalidad suscitadas por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña vienen a coincidir sustancialmente con las ya planteadas en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6346-2024, resuelto por la STC 137/2025, de 26 de junio,

y en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6053-2024, resuelta por la STC 164/2025, de 8 de octubre, por lo que, para darles cumplida respuesta, habremos de remitirnos a ambas resoluciones.

A) Con carácter previo, cabe señalar que, a lo largo de la exposición de las dudas de constitucionalidad que resultan susceptibles de enjuiciamiento, el órgano judicial promotor de la cuestión insiste en dos reproches en relación con la Ley de amnistía que impregnan toda su argumentación y que deben rechazarse de entrada.

a) Así, ha de quedar descartada la queja relativa a la ausencia de una previsión constitucional en relación con la amnistía por remisión a lo resuelto en la STC 137/2025, FJ 3. Allí concluimos: (i) que “[a]l tratarse de instituciones diferentes, la inconstitucionalidad de una ley de amnistía no puede fundamentarse en la prohibición de los indultos generales que contiene el art. 62 i) CE” [FJ 3.2.1 a)]; (ii) que de los trabajos preparatorios de la Constitución no se desprende la pretendida inconstitucionalidad de la amnistía (FJ 3.2.2); y (iii) que la amnistía no precisa “una expresa habilitación constitucional” (FJ 3.2.2).

b) Por otro lado, en cuanto a las consideraciones expuestas en el auto de planteamiento acerca del carácter singular de la Ley de amnistía, baste apuntar que en el FJ 5.2 de la STC 137/2025 ya negó este tribunal que pudiera proyectarse sobre una ley de amnistía la doctrina constitucional sobre las leyes singulares. Explicamos entonces que “la doctrina constitucional sobre leyes singulares surge al albur de leyes singulares autoaplicativas de expropiación (SSTC 166/1986 o 48/2005) y se ha proyectado posteriormente a actuaciones del legislador materialmente administrativas que evitan el control jurisdiccional de la medida ejecutiva que incorporan o disponen (SSTC 129/2013, 203/2013 o 50/2015), no a decisiones que solo puede adoptar el legislador (STC 87/2018, FJ 2)”. También sostuvimos en la STC 137/2025 que el contenido material de una amnistía radica esencialmente en modificar retrospectivamente el régimen aplicativo de disposiciones que mantienen su vigencia, de forma más característica de leyes penales, por lo que “solo el legislador está facultado para acordarla” sin que pueda calificarse la regulación de una amnistía como una actividad gubernativa o de administración. Por estas razones concluimos que “no se trata aquí de examinar el ejercicio de la potestad legislativa en materias propias de la administración [...] sino de analizar la constitucionalidad del ejercicio de una potestad exclusivamente legislativa”.

B) En relación con la lesión del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), la Sala promotora afirma que la Ley de amnistía carece de toda justificación y que constituye “un paradigma de un acto legislativo arbitrario, promovido por los propios amnistiados (...) a cambio de otorgar mayorías parlamentarias al Gobierno, (...) sin argumentos razonables que la justifiquen”.

Este motivo de impugnación debe desestimarse por remisión a lo resuelto en la STC 137/2025, FJ 7.3, al enjuiciar una tacha de inconstitucional planteada en similares términos: “[u]na cosa es el porqué de la ley, esto es, de las motivaciones, razones o transacciones políticas que llevaron a su aprobación, y otra muy distinta es lo que la norma es” (FJ 7.3.1). Y en el FJ 7.3.2 concluimos que: “la Ley de amnistía cuenta con una explicación de motivos en el preámbulo que identifica el fin constitucional al que responde. Su mera lectura lleva a concluir que no puede apreciarse que la Ley de amnistía carezca de toda justificación razonable. Aun cuando pueda discreparse de ella, no cabe duda de que no responde a capricho o mero voluntarismo, al 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. La justificación es clara y está muy alejada de moverse en meras referencias generales imprecisas, como sostiene el Senado. La explicación existe y resulta razonable, pudiendo engarzarse con una política plasmada ya en manifestaciones ejecutivas y legislativas anteriores, tendente a paliar los efectos del meritado proceso y a conseguir una mayor paz ciudadana, mediante la reducción de las sanciones impuestas o a imponer como consecuencia de aquellos acontecimientos. No puede descartarse, como se señala en la STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 4, que existieran otras alternativas, pero como también quedó dicho, por todas, en la STC 92/2024, de 18 de junio, FJ 6 C) a), ‘no corresponde a este tribunal interferirse en el margen de apreciación que corresponde al legislador democrático ni examinar la oportunidad de la medida legal para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino únicamente examinar si la decisión adoptada es plenamente irrazonable o carente de toda justificación’ (STC 112/2021, de 13 de mayo, FJ 5, con cita de las SSTC 98/2018, de 19 de septiembre, FJ 5, y 149/2020, de 22 de octubre, FJ 6).”.

C) En cuanto a la alegada lesión del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), el órgano judicial plantea que la Ley de amnistía debilita el principio hasta hacerlo inefectivo, “pues deja la realización efectiva del Derecho al albur de los equilibrios políticos que en cada

coyuntura sean necesarios, creando un precedente inaceptable que podrá ser utilizado por cualquier otra ideología política para eximirse de sus actuaciones delictivas”.

Esta queja es sustancialmente coincidente con la abordada y desestimada en la STC 164/2025, de 8 de octubre, FJ 3 B). En aquella sentencia, además de reiterar las razones, ya expuestas en la STC 137/2025, por las que la definición del ámbito de aplicación material y temporal de la Ley de amnistía no desbordaba las exigencias del principio de seguridad jurídica, también efectuamos una recapitulación de la doctrina constitucional relativa a este principio (por todas, STC 90/2022, de 30 de junio, FJ 2) y, con fundamento en la misma, alcanzamos la conclusión de que: “el principio de seguridad jurídica, en su proyección en el plano de la legalidad penal, no significa que los ciudadanos puedan y deban confiar, al amparo de la Constitución, en que la ley penal no cambiará, ni que no podrá ser objeto de excepciones aplicativas o exenciones que se concreten en un trato más benévolo, para ellos o para otros, en atención a eventuales circunstancias de la persona o del hecho, o del contexto histórico, político o social, que el legislador, en el ámbito de la potestad legislativa y respetando otras exigencias derivadas de la Constitución, pueda tomar en consideración en un momento determinado.”

Por ello, procede desestimar esta tacha de constitucionalidad.

D) El órgano judicial también cuestiona la Ley de amnistía desde la perspectiva del derecho a la igualdad (art. 14 CE). Señala el auto de planteamiento que el derecho a la igualdad ante la ley no puede tolerar que la ley penal deje de aplicarse a determinadas personas o grupos de personas privilegiadas. A su juicio, la Ley de amnistía propicia “una discriminación de unos ciudadanos frente a otros, exclusivamente por razón de su ideología, en un concreto tiempo y en una concreta comunidad autónoma”.

La resolución de esta queja debe también partir de la doctrina fijada en la STC 137/2025, FJ 8, en la que analizamos la compatibilidad de la Ley de amnistía con el art. 14 CE. En el FJ 8.3 se admitió que los términos de comparación aportados por los entonces recurrentes (y esencialmente coincidentes con los que expone el auto de planteamiento de la cuestión aquí enjuiciada) son idóneos, pues se comparan supuestos de hecho sustancialmente iguales. Sin embargo, no aceptó el criterio de diferenciación que allí sostenían los recurrentes (y aquí el órgano promotor de la cuestión), pues consideró que “lo realmente decisivo” es el criterio “que objetivamente utiliza la regulación enjuiciada”. Subrayábamos entonces que la Ley de amnistía

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

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

No obstante, reconocimos en la STC 137/2025, FJ 8.3.4, que la Ley de amnistía carece de una justificación objetiva y razonable cuando concreta las conductas amnistiables en su art. 1.1, porque la norma no proyecta sus consecuencias sobre la totalidad de las conductas comprendidas en el marco general de aplicación que ella misma define en su apartado primero, esto es, sobre los actos ilícitos realizados en el contexto del conflicto generado por el desarrollo del proceso independentista en Cataluña, sino que entre desatiende las que se hubieran llevado a

cabo en oposición a la celebración de las consultas y al proceso de secesión, restringiendo la aplicación de la amnistía dentro de dicho grupo a las acciones realizadas en el curso de actuaciones policiales, a las que se refiere la letra e) del art. 1.1 de la ley, y a los hechos conexos con ellas de la letra f). Por ello, consideramos entonces que el art. 1.1 conducía de este modo a “una consecuencia manifiestamente desigualitaria, pues deja fuera de la amnistía a un grupo de personas que, desde el punto de vista de la causa y finalidad legitimadora de la Ley de amnistía, es perfectamente equiparable al que resulta incluido”, lo que nos llevó a declarar que dicho precepto vulneraba el art. 14 CE y que era inconstitucional, si bien, “en la medida en que esta inconstitucionalidad no se encuentra en lo que la norma establece sino en lo que omite”, nos abstuvimos de declarar su nulidad, estableciendo en su lugar que “las disposiciones de la Ley han de entenderse aplicables, con las mismas condiciones, límites y requisitos que sus normas establecen, a quienes realizaron los actos amnistiables con la finalidad de oponerse a la secesión o independencia de Cataluña o a la celebración de las referidas consultas” (STC 137/2025, FJ 8.3.5).

En consecuencia, trasladando lo resuelto en la STC 137/2025 al caso que ahora nos ocupa, cabe concluir: (i) que la 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 de la presente cuestión de inconstitucionalidad en lo que hace al art. 1.1 d) de la Ley de amnistía (en idéntico sentido, STC 165/2025, de 8 de octubre, FJ 6.3, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6486-2024, con cita del ATC 10/2025, de 28 de enero, FJ Único); y (ii) que se desestima el motivo de impugnación en todo lo demás.

E) Finalmente, procede desestimar también la cuestión en lo que se refiere a la alegada vulneración de los principios de separación de poderes y de reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE). Para ello, cabe remitirse a la STC 137/2025, FJ 4.4, en la que se explicó que: “la reserva de jurisdicción prohíbe que el Poder Legislativo juzgue o ejecute lo juzgado al ser estas las funciones que se atribuyen en exclusiva al Poder Judicial u otorgue estas potestades a órganos distintos de los jueces y tribunales. La concesión de una amnistía [...] no supone ni juzgar ni ejecutar lo juzgado. Una ley de este tipo no entra a examinar si se cometieron o no los actos tipificados como ilícitos ni si las personas fueron responsables de su comisión conforme a la ley vigente en su momento. Es más, este tipo de normas legales no cuestiona, en caso de que exista, la declaración de culpabilidad realizada por los tribunales, sino que, para la realización de unos objetivos cuya apreciación corresponde en exclusiva al legislador, decide extinguir total o

parcialmente las responsabilidades de carácter punitivo que puedan derivarse de esos actos. Por tanto, en esta clase de normas no hay decisión legislativa declarando inocentes o culpables —lo que sí violaría la reserva de jurisdicción—, sino una ley general y abstracta que renuncia al *ius puniendi* en ciertos supuestos. La amnistía, prerrogativa legislativa, no efectúa juicio alguno, sino que redefine el carácter punible de hechos cometidos en el pasado. En consecuencia, no puede verse afectada la reserva de jurisdicción porque el Parlamento no está reemplazando a los tribunales en la determinación de la culpabilidad sino estableciendo, por motivos extrajurídicos, que los actos amnistiados, se hayan juzgado o no, carecerán, en todo o en parte, de las consecuencias punitivas que, con carácter general, se derivan de ellos. [...]”.

FALLO

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

1.º Declarar la pérdida sobrevenida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 1.1 d) 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 el FJ 3.D).

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

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

Dada en Madrid, a veinte de noviembre de dos mil veinticinco.

Voto particular que formula el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho a la sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad número 6699-2024.

En el ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, expreso mi discrepancia con el fallo y la fundamentación jurídica de la sentencia.

Con la única excepción del examen que se hace en el fundamento jurídico segundo sobre los diferentes óbices procesales y motivos de inadmisión suscitados, que comparto, el fundamento jurídico tercero de la sentencia se basa sustancialmente en los razonamientos expuestos en las SSTC 137/2025, de 26 de junio, y 164/2025, de 8 de octubre, contra las que formulé voto particular al que en este momento debo remitirme.

Madrid, a veinte de noviembre de dos mil veinticinco.

Voto particular que formula el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla a la sentencia que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6699-2024

En el ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, formulo este voto particular discrepante por las razones ya defendidas en su momento durante la deliberación y en los términos que expongo a continuación.

1. *Remisión a las razones expresadas en mi voto particular a la STC 137/2025, de 26 de junio*

Como es sabido, la STC 137/2025, de 26 de junio, vino a avalar la legitimidad constitucional de la amnistía otorgada mediante la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, salvo en tres aspectos concretos, todos de trascendencia menor (que llevaron a declarar la inconstitucionalidad sin nulidad del art. 1.1; la inconstitucionalidad y nulidad del segundo párrafo del art. 1.3; y la conformidad constitucional de los apartados 2 y 3 del art. 13 interpretados en los términos de aquella sentencia).

La sentencia que ahora nos ocupa, en aplicación de lo decidido en la STC 137/2025, declara la pérdida sobrevenida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con el art. 1.1 d) de la Ley Orgánica 1/2024, y la desestima en todo lo demás.

Valga advertir en este punto que considero más correcto entender que la declaración de inconstitucionalidad, sin nulidad, del art. 1.1 de la Ley Orgánica 1/2024 por la STC 137/2025, no comporta la pérdida sobrevenida de objeto del presente recurso en este punto, pues el referido precepto no ha sido expulsado del ordenamiento jurídico por este tribunal, lo que debería haber conducido a reiterar la declaración de inconstitucionalidad del art. 1.1 d) de la Ley Orgánica 1/2024 en los términos de la STC 137/2025, FJ 8.3.5.

En todo caso, al margen de la precisión que antecede, me importa señalar que, por las razones expresadas en el voto particular que formulé a la referida STC 137/2025, disiento de la sentencia que resuelve el presente recurso de inconstitucionalidad. Considero, en efecto, que aquel primer recurso contra la Ley Orgánica 1/2024 que resolvió la STC 137/2025 debió haber sido estimado en su integridad, declarando la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la ley impugnada, lo que habría conducido en el presente caso a declarar la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con los arts. 1, 3 y 11 y la disposición final segunda de la Ley Orgánica 1/2024 por desaparición sobrevenida de su objeto, una vez expulsada del ordenamiento jurídico la ley inconstitucional.

En consecuencia, me remito íntegramente al voto particular que formulé a la STC 137/2025, sin perjuicio de recordar seguidamente sus ideas principales.

2. La amnistía no está prevista en la Constitución. Necesidad de cobertura constitucional expresa para conceder la amnistía, dada su naturaleza, pues supone una medida que excepciona los más trascendentales principios constitucionales, señaladamente la igualdad ante la ley, la división de poderes y la reserva de jurisdicción

La Constitución no solo no permite la amnistía, sino que la rechaza. Entre las potestades constitucionalmente atribuidas a las Cortes Generales (en particular, en el art. 66.2 CE) no se encuentra la excepcionalísima de aprobar amnistías. Al dictar la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, las Cortes Generales se salen del marco constitucional para asumir una función que no corresponde a su libertad de configuración, que lo es solo dentro de la Constitución. La prohibición de indultos generales del art. 62 i) CE y la falta de mención expresa de la amnistía en la Constitución española de 1978, así como los trabajos parlamentarios que dieron lugar a esta, conducen a entender que el constituyente ha querido que el derecho de gracia se limite al denominado indulto individual o particular, quedando excluidos tanto los indultos generales como las amnistías.

La voluntarista interpretación que hizo este tribunal en la STC 137/2025, a la que se remite la presente sentencia, constituye una nueva manifestación de constructivismo constitucional. Hayek describió la falacia del constructivismo que, cuando se aplica a la interpretación constitucional, tiene como consecuencia la degradación de la Norma suprema.

La amnistía supone una excepción a diversos principios constitucionales, como la igualdad ante la ley, la división de poderes y la reserva de jurisdicción, por lo que, para que fuera legítima, sería necesario que, en tanto que tal excepción, estuviera constitucionalmente prevista, lo que no es el caso. Solo mediante una reforma constitucional que les atribuyese la potestad excepcional de decretar amnistías podrían las Cortes aprobar una ley como la impugnada en este recurso.

3. La Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, es una ley arbitraria y por ello inconstitucional

Sin perjuicio de que la amnistía sea una medida de gracia excepcionalísima que no tiene cabida en nuestra Constitución, sostengo que en cualquier caso la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, supone un caso paradigmático de arbitrariedad del legislador. Arbitrariedad que resulta corroborada, por otra parte, por la tramitación parlamentaria que llevó a la aprobación de esa ley, como han puesto de relieve tanto la Comisión Europea en su informe sobre la cuestión prejudicial



plantada por el Tribunal de Cuentas español respecto de la Ley Orgánica 1/2024, como la Comisión de Venecia en su informe sobre la iniciativa legislativa que dio lugar a dicha ley.

En efecto, es patente que la Ley Orgánica 1/2024 no responde a ningún objetivo de interés general, sino al mero interés particular de los políticos que pactaron apoyar con sus votos la investidura como presidente del Gobierno del candidato del Grupo Parlamentario Socialista a cambio de conceder la amnistía a quienes protagonizaron un gravísimo intento de subversión del orden constitucional. Se trata, pues, de un acto arbitrario del legislador, que vulnera el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

Madrid, a veinte de noviembre de dos mil veinticinco.

Voto particular que formula la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera a la sentencia de 20 de noviembre de 2025, dictada por el Pleno en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6699-2024, promovida por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en la ejecutoria núm. 1-2020, dimanante del procedimiento abreviado núm. 1-2019, en relación con los artículos 1, 3, 11 y la disposición final segunda de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

En el ejercicio de la facultad conferida por el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) 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, la presente cuestión de inconstitucionalidad debió ser estimada.

1. En lo coincidente, mi posición discrepante se funda en los argumentos que expuse en los respectivos votos particulares que formulé a las SSTC 137/2025, de 26 de junio [RI 6346-2024] y 164/2025, de 8 de octubre [CI 6053-2024] y que procedo a extractar.

2. En primer lugar, reitero mi discrepancia sobre la composición del Pleno del Tribunal. El ATC 12/2025, de 29 de enero, con remisión a la argumentación del ATC 6/2025, de 15 de enero, FJ 4, acordó apartar definitivamente al magistrado don José María Macías Castaño 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 el que, 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.

3. En segundo lugar, me remito a aquellos votos particulares que formulé en lo que concierne a la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), del derecho a la igualdad (art. 14 CE) y de los principios de separación de poderes y de reserva de jurisdicción (arts. 117.3 y 118 CE), así como a la eventual categorización de la ley de amnistía como ley singular.

Sobre esto último, me ratifico 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.

4. Asimismo, observo en el fallo de la sentencia lo que me parece un error técnico en que incurre la decisión adoptada por el Tribunal, cuando declara la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad en relación con los arts. 1.1 d) de la Ley de Amnistía. Como puse de manifiesto en el voto particular que formulé a la STC 165/2025, entiendo que la solución correcta es la adoptada en la STC 164/2025, de 8 de octubre, 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)”.

5. Por último, estimo oportuno destacar las siguientes conclusiones que expuse en el apartado III del voto particular a la STC 137/2025, 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



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

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 veinte de noviembre de dos mil veinticinco.

Voto particular que formula el magistrado don César Tolosa Tribiño a la sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6699-2024.

En el ejercicio de la facultad que me reconoce el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, formulo el presente voto particular.

Dado que el contenido de la cuestión de inconstitucionalidad delimita el ámbito de este pronunciamiento, debo remitirme a las razones ya expuestas en el voto particular que presenté frente a la STC 137/2025, de 26 de junio, en la medida en que se vinculan con dicho planteamiento.

En particular, procede reiterar lo señalado en aquel voto en relación con: (i) la indebida composición del Tribunal que dictó la sentencia, derivada de la improcedente estimación de la recusación del magistrado don José María Macías Castaño (apartados 3 y 21 a 35); (ii) el incumplimiento de la obligación de plantear una cuestión prejudicial (apartados 5, 6 y 42 a 129); y (iii) la contradicción de dicha sentencia con el Derecho de la Unión por apartarse del valor de Estado de Derecho consagrado en el artículo 2 TUE y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (apartados 23 a 28 y 414 a 455).

De forma adicional me gustaría poner de relieve que el Tribunal ha decidido dar respuesta a la presente cuestión de inconstitucionalidad sin esperar a conocer el criterio del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que dictará próximamente sentencia en las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal de Cuentas (C-523/24) y por la Audiencia Nacional (C-666/24) en relación con la compatibilidad de la Ley de Amnistía con el Derecho de la Unión; las dudas que plantea el encaje de la norma en el sistema de valores de la Unión Europea son ya patentes, especialmente a la vista de los argumentos que la Comisión Europea, la guardiana de los Tratados, dio en la vista oral que se celebró en julio en Luxemburgo.

En fin, la premura de este Tribunal por resolver para anteponer su propio criterio al del Tribunal de Luxemburgo, sea cual sea este, supone una quiebra del principio de cooperación leal al que estamos sujetos (artículo 4.3 TUE) y rompe la confianza mutua que existe entre ambos Tribunales, confianza que será muy difícil de recuperar en un futuro. Todo ello sin perjuicio de la inseguridad jurídica que supone avalar constitucionalmente una norma que los tribunales nacionales no podrán aplicar si dudan de su conformidad con el Derecho de la Unión.

En atención a lo expuesto formulo el presente voto particular.

Madrid, a veinte de noviembre de 2025.