

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 el recurso de inconstitucionalidad núm. 6575-2024, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, publicada en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 141, de 11 de junio de 2024. Han comparecido y formulado alegaciones el Congreso de los Diputados, el Senado y el abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de la Nación. Ha sido ponente el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 9 de septiembre de 2024, el letrado de la Junta de Andalucía, en la representación que legalmente ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña de Ley de amnistía.

A) El escrito de demanda, tras exponer los antecedentes que considera de interés, comienza refiriéndose a los presupuestos procesales del presente recurso y, entre ellos, dedica especial esfuerzo a justificar la legitimación para recurrir del gobierno autonómico recurrente. Con cita de abundante doctrina constitucional (entre otras, STC 13/2021, de 28 de enero de 2021, FJ 2), se argumenta que la Ley de amnistía, en tanto que permite la amnistía de actos

ejecutados en el marco de un intento de secesión o independencia de Cataluña, supone un ataque *per se* a la unidad de la Nación española, al modelo territorial del Estado de las autonomías (reconocidos en el art. 2 CE y en el art. 1 EAAnd) y al propio Estado de Derecho, todo lo cual justifica para el letrado de la Junta de Andalucía que la parte recurrente tiene legitimación para impugnar una ley estatal como la de la amnistía que conculca las bases y presupuestos de la propia autonomía en el seno de la organización territorial del Estado (cita, en su apoyo, la STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 2). Con otras palabras, concluye, la Ley de amnistía constituye un ataque directo a la autonomía y al modelo territorial y constitucional, argumentando también que por sus efectos tiene una afectación inmediata de las arcas públicas con eventual repercusión sobre la Comunidad Autónoma.

B) En cuanto al fondo, tras realizar en el fundamento jurídico-material previo alguna consideración sobre la amnistía en nuestro ordenamiento jurídico (sobre su naturaleza, significado y alcance, por contraposición con la figura del indulto; y sobre su tratamiento en la Constitución española de 1931 y los precedentes de amnistías otorgados en nuestro país), considera, en primer lugar, que la Constitución prohíbe el otorgamiento de amnistías, debiendo por ello entenderse que la Ley de amnistía vulnera el art. 66.2 CE. Sostiene que el silencio de la Constitución --que no se refiere expresamente a esta figura-- no puede interpretarse como un reconocimiento implícito de esta potestad.

a) Argumenta para ello, frente a los argumentos que dice son sostenidos por los defensores de la constitucionalidad de la amnistía y frente a los expuestos en el propio preámbulo de la norma, lo siguiente: (i) que las Cortes Generales no son “soberanas” en el sentido apuntado por el propio preámbulo de la Ley de amnistía y por los defensores del encaje constitucional de esta figura; señalando que la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado y que el poder legislativo es un poder constituido sujeto indubitadamente a la norma suprema (ATC 177/2022, de 19 de diciembre, FJ 5); (ii) que la vinculación negativa y el principio general de libertad convienen y resultan de aplicación a los ciudadanos, pero el grado de sujeción al ordenamiento jurídico de los poderes públicos es diferente y más intenso; sin negar que no se puede aplicar a las Cortes Generales la doctrina de la vinculación positiva del mismo modo que se aplica a las Administraciones públicas, precisa que resulta indudable que las Cortes Generales han de atenerse no sólo a la letra de los preceptos constitucionales, sino también a su espíritu y principios; (iii) que no son argumentos de peso, ni pueden tomarse como canon interpretativo de nuestra Constitución, los

contemplados en el preámbulo de la norma a favor de la constitucionalidad de la amnistía y relativos al tratamiento de esta figura en otros ordenamientos jurídicos (normas internacionales o Constituciones de otros países) o resoluciones del TJUE y TEDH, siendo como es ésta una cuestión que incumbe --la admisión o no de la amnistía-- a la soberanía de cada Estado; como tampoco, continúa razonando, lo son los relativos a la referencia que hacen a la amnistía diversas normas de nuestro ordenamiento jurídico (entre ellas, el art. 666.4º LECrim); (iv) que las sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC 63/1983 y 147/1986) que se han pronunciado sobre la amnistía, a diferencia de lo que se afirma en el preámbulo, no permiten concluir que el Tribunal Constitucional haya justificado ya el encaje constitucional de la amnistía.

b) Antes, al contrario, a criterio del letrado de la Junta de Andalucía, son varias las razones que sí permiten sostener que la Constitución prohíbe el otorgamiento de amnistías. Se refiere, en este punto, a (i) cómo en los debates constituyentes se rechazó expresamente el reconocimiento a las Cortes Generales de la potestad de otorgar amnistías (cita las enmiendas n.º 504 y 744); (ii) destaca también, con el argumento *a minore ad maius*, que la prohibición del otorgamiento de amnistías resulta de la prohibición expresa de otorgar indultos generales establecida en el artículo 62 i) de la Constitución y que tiene como destinatario al Poder Legislativo; (iii) o, en fin, que el otorgamiento de amnistías no puede entenderse incluida en el ejercicio de la potestad legislativa del Estado que se atribuye a las Cortes Generales en el artículo 66.2 de la Constitución, y ello por las siguientes razones: la amnistía tiene una sustantividad propia --vinculada al derecho de gracia-- que la aleja de la potestad legislativa ordinaria, el referido art. 66.2 no acoge un concepto omnipotente e irresistible de la ley, el art. 66.2 cuando ha querido regular una competencia con sustantividad propia lo ha hecho --véase con la aprobación de los Presupuestos-- y los antecedentes y debates constituyentes reforzarían dicha conclusión en la medida que en que se reconocía e intentó reconocer el otorgamiento de amnistías como una competencia con sustantividad propia frente al ejercicio de la potestad legislativa.

C) Como segundo motivo de impugnación, afirma que la Ley de amnistía vulnera el principio de separación de poderes y en particular el de exclusividad en el ejercicio de la función jurisdiccional consagrado en el artículo 117 de la Constitución. Defiende que esta reserva de jurisdicción, que tiene una doble dimensión positiva y negativa, solo tiene las excepciones previstas expresamente en la propia Constitución, como los indultos [art. 62 i)], la irresponsabilidad del Rey (art. 56.3) y la jurisdicción contable del Tribunal de Cuentas (art.

136). Refiere que la posición de centralidad que en nuestro ordenamiento jurídico adquieren la sentencia firme y la autoridad de cosa juzgada formal y material inherente a la misma se ve reconocida en el artículo 118 de la Constitución y argumenta, después, que, si la declaración de inconstitucionalidad de una ley no hace perder a las sentencias que la aplicaron su fuerza de cosa juzgada, según el art. 161.1 a) CE, tampoco debe poder hacerlo una ley orgánica. Reprocha que la Ley de amnistía, sin habilitación constitucional, configura para determinados ciudadanos de manera arbitraria y desproporcionada un espacio de impunidad que declara inasequible a cualquier control judicial pasado, presente o futuro. En resumen, señala que la Ley de amnistía sustrae al Poder Judicial nada menos que durante doce años y doce días el ejercicio de la potestad jurisdiccional juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado que tiene constitucionalmente atribuida, permitiéndose además privar del valor de cosa juzgada a todas las sentencias firmes que hayan podido recaer en las causas y todo ello sin habilitación constitucional y con base en una supuesta preminencia de las Cortes Generales sobre el resto de los Poderes del Estado (a los que al parecer puede menoscabar sin límite ni medida) que no resulta de la Constitución.

D) En tercer lugar, sostiene que la Ley de amnistía vulnera los principios de igualdad y de prohibición de discriminación (art. 14 CE).

a) En relación con el principio de igualdad, le imputa crear un espacio de impunidad que exonera de responsabilidad a determinados ciudadanos, otorgándoles un privilegio de trato frente al resto sobre el que recaerá todo el peso de la ley por las conductas idénticas en que hayan podido incurrir en el mismo lapso temporal (pone como ejemplo de la referida desigualdad de trato el tratamiento de algunos tipos penales como el de la malversación, que dice haber llevado a cabo una tipificación a la carta). La justificación de la diferencia de trato que se da en la Ley de amnistía es, a juicio del recurrente, arbitraria. Dice, así, que la Ley de amnistía no soluciona el “conflicto catalán”, ni fomenta el diálogo, ni el entendimiento ni la convivencia, amén de no poder constituir esos aparentes motivos (dar solución a un conflicto político) una justificación fundada y razonable, objetando igualmente que la amnistía se otorga sin contrapartida alguna (no se condiciona a que los amnistiados no vuelvan a delinquir ni ha conllevado renuncia expresa ni tácita del independentismo a la llamada vía unilateral para acceder a la independencia ni un compromiso expreso con el Estado de Derecho o la vida democrática). En un fundamento ulterior, a propósito de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, explora la auténtica y verdadera finalidad de la ley, lograr los siete votos

para la investidura del Presidente del Gobierno. La delimitación del supuesto de hecho incurre, además, remata, en desproporción manifiesta, caracterizándose la Ley de amnistía (en particular, sus arts. 1 y 2) por la extrema ambigüedad e imprecisión con la que define tanto su ámbito objetivo como temporal (la califica por ello de una “amnistía abierta”). También desde la perspectiva de la proporcionalidad en sentido estricto, argumenta que la ley no tiene efectos netamente positivos para el interés general (como efectos perjudiciales señala los siguientes: anulación de la actuación del Poder Judicial; la creación de espacios de inmunidad contrarios al principio de legalidad; la aplicación de la amnistía a delitos especialmente graves como el terrorismo; la indefinición temporal de los efectos de la amnistía; los perjuicios para la Hacienda Pública; los efectos perjudiciales para los perjudicados civiles; se trataría, en realidad, de una autoamnistía). Por otro lado, señala que de esta forma se está vulnerando la previsión del art. 9.1 CE y constituye ello un ejemplo de que, a través de la presente ley, las Cortes Generales están ejercitando de facto poder constituyente sin reforma constitucional.

b) Considera que la Ley de amnistía también vulnera la prohibición de discriminación establecida en el mismo art. 14 CE, por razón de la ideología (independentista) de los beneficiarios.

E) En cuarto lugar, considera que la Ley de amnistía vulnera los límites constitucionales de las leyes singulares. Dice que no puede cuestionarse la naturaleza de la Ley de amnistía como ley singular, como por cierto viene a reconocer el legislador en el apartado V del preámbulo, porque materialmente despliega los efectos de un acto y porque se incardina en una tercera categoría de leyes que se consideran singulares en atención a la singularidad del supuesto de hecho que regula (STC 213/2013, de 5 de diciembre). Desde esta perspectiva, aplicando el canon de enjuiciamiento de las leyes singulares, además de vulnerar el principio de igualdad, no supera el test de proporcionalidad: no resulta una medida idónea para alcanzar los fines que dice perseguir; existían así todas otras medidas alternativas para lograr esos objetivos, y menos gravosas para el Estado de Derecho; y existe una abismal desproporción entre la inexistencia de beneficio tangible alguno para el interés general y la enorme carga y el enorme sacrificio que se impone a la democracia española.

F) En quinto lugar, a juicio del recurrente, la Ley de amnistía, que no goza de expresa habilitación constitucional, vulnera el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Y ello por una doble razón. Primero, lo vulnera en la medida en que aniquila la confianza que los

ciudadanos puedan tener en el ordenamiento jurídico (en especial en una parte del mismo al que resultan consustanciales las notas de certeza y previsibilidad como es el ordenamiento penal) y en particular en el axioma de que las sentencias firmes con su valor de cosa juzgada conforman y definen la realidad jurídica, de modo irrevocable y definitivo, resultando intocables para los otros Poderes del Estado (salvo habilitación constitucional *ad hoc* en el caso del indulto individual). Segundo, lo vulnera porque está abriendo la puerta a futuras amnistías “según el viento de las necesidades políticas” coyunturales.

En otro orden de cosas, alega que la vulneración deriva de la indeterminación con la que se concreta la amnistía y la consiguiente inconcreción en sus aspectos subjetivo, objetivo y temporal en un ámbito como la ley penal donde la exigencia de *lex certa* se hace especialmente acuciante. Reprocha el carácter contradictorio de la Ley de amnistía si se atiende a lo declarado por el legislador, a lo realmente pretendido por éste y al contenido de la ley.

G) En sexto lugar, razona que la Ley de amnistía vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, consagrado en el mismo art. 9.3 CE. Señala que es “público y notorio”, y quedó constancia durante el debate de investidura (DSCD, 12 diciembre 2023, pág. 22), que su única razón es la consecución de los siete votos necesarios para la investidura del actual presidente del Gobierno. Para el letrado de la Junta de Andalucía esta disparidad radical entre el fin confesado y el fin obtenido priva a la ley de un mínimo fundamento objetivo, la convierte en incoherente y por tanto arbitraria (refiere que este proceder se acerca a la simulación negocial del Derecho privado o a la figura de la desviación de poder en el ámbito del Derecho Público). Como también considera que la arbitrariedad está implícita en haber recurrido indebidamente los promotores de la ley a la potestad legislativa ordinaria, cuando, considerando la prohibición de la amnistía derivada de la Constitución, debieron haber acudido a la reforma constitucional y no lo han hecho.

H) Finalmente, se alega con carácter “subsidiario” la inconstitucionalidad de preceptos concretos de la ley (arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 8 y las disposiciones finales primera y segunda de la Ley de amnistía), reiterando los motivos expuestos con carácter principal contra toda Ley de amnistía (vulneración de los arts. 66.2, 117, 14 y 9.3 CE). En resumen, además de las vulneraciones que acabamos de referir, afirma lo siguiente:

a) En relación con los preceptos que ahora se impugnan de manera individualizada, reitera, con ligeros matices que ahora diremos, las vulneraciones de los preceptos constitucionales antes aludidos (arts. 66.2, 117.1 y 3, 14 y 9.3 CE).

b) Respecto del art. 2, analiza en particular la vulneración del principio de igualdad y de seguridad jurídica en relación con la tipificación a la carta que dice se hace del delito de malversación, así como en relación con la denunciada conformación de dos tipos diferentes para unos mismos delitos (torturas o tratos inhumanos o degradantes; terrorismo; traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la defensa nacional); poniendo especial énfasis en el carácter arbitrario por la exclusión de la amnistía de los actos tipificados como delito que afectaran a los intereses financieros de la Unión europea.

c) En relación con el art. 3, añade también la vulneración del art. 136.2 CE argumentando que, al declarar extinguida la responsabilidad contable, la Ley de amnistía de la misma manera que despoja a los jueces y magistrados de su jurisdicción (jurisdicción ordinaria) en el ámbito amnistiado, despoja al Tribunal de Cuentas, con vulneración por tanto del artículo 136.2 de la Constitución, de la posibilidad de ejercicio de la jurisdicción contable.

d) Respecto del art. 4, centra su crítica en los siguientes aspectos: en el carácter autoaplicativo de la ley (y el carácter meramente declarativo de la intervención judicial posterior); así como en el desapoderamiento que la ley produce de la función jurisdiccional.

e) De los arts. 5 y 6 se limita a señalar que <<[l]es afecta a estos preceptos la prohibición genérica de la amnistía, que alcanza obviamente a la extensión de los efectos de esta al ámbito administrativo sancionador y disciplinario, fundamentalmente y vulnera el principio de igualdad: por idénticas infracciones otros se verán sancionados, sujetos a medidas cautelares o incorporados al Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana o bien incluso privados de la condición de funcionario y otros quedarán libres y exonerados de cualquier responsabilidad>>.

f) En cuanto al art. 8, destaca que, en su apartado 2, se estaría produciendo verdaderamente una expropiación encubierta de derechos a particulares contraria al derecho a la tutela judicial efectiva. Alega que el artículo 8 extiende los efectos de la amnistía a una hipotética sentencia penal firme no ejecutada que junto a la responsabilidad penal hubiera

reconocido la responsabilidad civil inherente al delito en favor de la víctima o perjudicado. En tal supuesto, precisa, lo que resulta de la aplicación conjunta del 8.1 y el 8.2 es que la víctima se ve despojada por la Ley de amnistía de un derecho a la reparación civil que tiene reconocido por sentencia firme, viéndose abocada a ejercitar de nuevo su acción civil en un proceso autónomo ante la jurisdicción civil. Y remata su planteamiento diciendo que dicho precepto y apartado, además de vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 CE (en su dimensión de derecho a la ejecución de sentencias firmes y a un proceso sin dilaciones indebidas), infringe también el art. 9.3 en cuanto prohíbe la retroactividad de las disposiciones no favorables o restrictivas de derechos individuales.

g) Por último, al examinar las disposiciones finales primera y segunda, y vinculado con la prohibición de amnistías que se derivaría según su criterio de nuestro texto constitucional, critica que a través de dichos preceptos el Poder Legislativo deja claro que no se conforma con la amnistía que otorga en virtud de la Ley orgánica 1/2024 sino que su voluntad es darle carta de naturaleza y normalidad a la figura de la amnistía en nuestro ordenamiento jurídico, de manera que quede incorporado a nuestras normas de cabecera en materia de responsabilidad penal o contable como un motivo más de extinción de la referida responsabilidad.

I) Por otrosí se formula recusación contra los magistrados don Cándido Conde-Pumpido Tourón --presidente del Tribunal--, don Juan Carlos Campo Moreno y doña Laura Díez Bueso

2. Mediante diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de 10 de septiembre de 2024 se tuvo por recibido el escrito de demanda, así como los documentos adjuntos, designándose ponente al magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

3. El día 16 de septiembre de 2024, el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno presentó escrito manifestando su voluntad de abstenerse del conocimiento de varios procesos constitucionales relacionados con la Ley de amnistía (y, entre ellos, del presente recurso de inconstitucionalidad) por considerar que concurre en él la causa prevista en el apartado décimo del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ).

4. Por escrito de 20 de septiembre de 2024, el abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, formuló recusación contra el magistrado don José María Macías Castaño, suplicando que fuera apartado del conocimiento de este recurso.

5. Mediante diligencia del secretario de justicia del Pleno de 27 de septiembre de 2024 se tuvo por recibido el auto de fecha 24 de septiembre de 2024, dictado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6436-2024 (en el que se estimaba justificada la abstención formulada por el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno, apartándole definitivamente del conocimiento de dicho recurso --y del presente-- y declarando, por consiguiente, la pérdida sobrevenida de objeto de la recusación presentada contra el mismo magistrado en el presente recurso por la Junta de Andalucía), haciendo constar que suerte efectos en el presente proceso.

6. Mediante diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de 9 de octubre de 2024 se acordó designar ponente del incidente de recusación del presidente de este Tribunal don Cándido Conde-Pumpido Tourón, promovido por la parte recurrente, a la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas. Por auto del Pleno del Tribunal de 22 de octubre de 2024 se acordó no admitir a trámite dicha recusación.

7. Por auto de Pleno de este Tribunal de 5 noviembre de 2024 se acordó no admitir a trámite la recusación formulada por la parte recurrente contra la magistrada doña Laura Díez Bueso.

8. Mediante diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de 6 de noviembre de 2024 se acordó designar ponente del incidente de recusación del magistrado don José María Macías Castaño, promovido por el abogado del Estado, a la magistrada doña María Luisa Segoviano Astaburuaga. Por auto del Pleno este Tribunal de 19 de noviembre se acordó no admitir a trámite dicha recusación por considerarse intempestiva.

9. Por providencia de 17 de diciembre de 2024, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través del ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes, así como publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

10. Por escrito registrado en este Tribunal el 26 de diciembre de 2024, el presidente del Senado comunicó el acuerdo adoptado por la mesa de la Cámara el día 23 de diciembre de 2024 de comparecer en el presente procedimiento a los efectos de formular alegaciones; encomendar la representación y defensa de la Cámara, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto del personal de las Cortes Generales, al director de la asesoría jurídica de la Secretaría General del Senado; y comunicar el acuerdo al Tribunal Constitucional y al Congreso de los Diputados.

11. El 10 de enero de 2025 se recibió en el registro general del Tribunal escrito del abogado del Estado promoviendo de nuevo la recusación del magistrado don José María Macías Castaño. Por ATC [12/2025](#), de 29 de enero, con remisión a la argumentación del ATC [6/2025](#), de 15 de enero, FJ 4, se acordó apartar definitivamente al citado magistrado del conocimiento, entre otros, de este recurso de inconstitucionalidad. Contra dicho auto se interpuso recurso de súplica, que fue desestimado por ATC [35/2025](#), de 13 de mayo.

12. Por escrito registrado en este tribunal el 20 de enero de 2025, la presidenta del Congreso comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara de personarse en este procedimiento, a los solos efectos de formular alegaciones en relación con los vicios de procedimiento legislativo que se denuncian en la demanda, en lo que afecta al Congreso de los Diputados; encomendar la representación y defensa de la Cámara, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto del personal de las Cortes Generales y en las normas sobre organización de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, a la directora de la asesoría jurídica de la Secretaría General de la Cámara; comunicar dicho acuerdo al Tribunal Constitucional y al Senado; y remitir el recurso a la dirección de estudios, análisis y publicaciones de la Secretaría General.

13. El 22 de enero de 2025, la letrada de las Cortes Generales, en representación del Congreso de los Diputados, compareció en el proceso y formuló alegaciones en relación con los vicios de procedimiento legislativo que se denuncian en la demanda, en lo que afecta al Congreso de los Diputados, y solicitó su desestimación.

Tras exponer prolijamente la tramitación del procedimiento legislativo que dio lugar a la aprobación de la ley recurrida, y recordar la posición del recurrente en cuanto a la no admisibilidad de la amnistía en España por el silencio constitucional al respecto, explica que en el presente recurso, en lo que se refiere a las decisiones relativas a la tramitación de la ley, no se aprecia ninguna infracción en la tramitación de la ley orgánica impugnada, por lo que no

procede, por los motivos formales aducidos, declarar la inconstitucionalidad de la ley. Concretamente, rechaza los siguientes vicios que se alegan por la parte recurrente del procedimiento legislativo.

En relación con la alegada falta de competencia de las Cortes Generales para la aprobación de una amnistía, la letrada de las Cortes Generales recuerda, con amplia cita jurisprudencial, el amplio margen de configuración con el que cuenta el legislador, que solo se encuentra su límite en los preceptos constitucionales. Argumenta que por su propia naturaleza, la función legislativa es innovadora y, por tanto, libre en cuanto a su contenido y alcance, y su eventual falta de adecuación a la Constitución solo podrá ser determinada por el Tribunal Constitucional. En el caso que nos ocupa, destaca que el Grupo Parlamentario Socialista decidió el 13 de noviembre de 2023 ejercer la facultad de iniciativa legislativa a la que el art. 126 le habilita y registró la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Y que, una vez presentada la iniciativa mencionada, le correspondió a la Mesa de la Cámara asumir las funciones de calificación de escritos prevista en el art. 31.1.4º y 5º RCD. En este punto, después de recordar varias sentencias del Tribunal Constitucional sobre la función de calificación, y en particular sobre la calificación y admisión de trámite de iniciativas legislativas, afirma la letrada de las Cortes Generales que el acuerdo de la Mesa de la Cámara de admisión de la proposición de ley orgánica se realizó correctamente (como también el posterior rechazo de la solicitud de reconsideración), que la Mesa se limitó - como argumenta le correspondía- a verificar los requisitos formales de la iniciativa, no dándose una evidente y palmaria inconstitucionalidad que le autorizase a entrar a valorar el contenido material. Consideró, asimismo, que la iniciativa aludida difiere de la inadmitida a trámite en la pasada legislatura.

Por todo ello, concluye la representante del Congreso de los Diputados, en la tramitación en el Congreso de los Diputados de la Ley de amnistía se ha respetado el procedimiento constitucional y reglamentariamente previsto, sin que se haya incurrido en vicio de procedimiento ni omitido trámite alguno.

14. El Senado formuló alegaciones mediante escrito registrado en este tribunal el día 23 de enero de 2025, en el que se solicita, con carácter principal, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de toda la Ley de amnistía y, con carácter subsidiario, la inconstitucionalidad y nulidad, en los términos del fundamento jurídico-material séptimo de su

escrito, y con carácter independiente, de las siguientes disposiciones: de las letras a) y b) del art. 1.1, en cuanto a la malversación; de la letra c) del art. 2; de la letra d) del art. 2; y de la letra f) del art. 2.

El escrito, después de referir la tramitación en el Congreso de los Diputados y en el Senado de la Ley de amnistía, así como de sintetizar el objeto del recurso de inconstitucionalidad, aprecia que el planteamiento de este coincide con la posición adoptada por la mayoría del Senado. Más concretamente, que las vulneraciones que se denuncian en él se encuentran ya mencionadas en los informes emitidos por la Secretaría General del Senado y distintos escritos presentados por diferentes grupos parlamentarios del Senado durante la tramitación de la proposición de ley y el planteamiento de un conflicto de atribuciones con el Congreso. Según se expresa, “[e]l Senado, por tanto, tiene un interés evidente en personarse y hacer alegaciones en este recurso de inconstitucionalidad en el que se trata de dilucidar la constitucionalidad de la citada norma. Y lo hace, no solo alegando vicios de procedimiento legislativo, como suele ser lo habitual en los recursos de inconstitucionalidad, sino también vulneraciones materiales, porque la denuncia de estas vulneraciones materiales ha sido desde el principio la posición invariable de la Cámara al respecto”.

Las alegaciones se estructuran en dos “fundamentos generales” iniciales, 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 de manera principal, 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 el último fundamento argumenta (f) la inconstitucionalidad de determinados preceptos en consonancia con el formato de la demanda. 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 de la Ley de amnistía cuando expresa que “[q]uedan amnistiados”. En particular se opone a 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 de 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 está 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 la 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, a juicio del Senado, 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 el 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”. De nuevo se concluye que, en tanto que excepción al principio de separación de poderes, precisa una previsión explícita, que debe ser además compatible con los principios y valores constitucionales.

En este punto se recogen referencias de Derecho comparado, alusivas a los sistemas constitucionales en los que hay previsión expresa de la amnistía y a países en que, sin haberla, ha sido permitida, cuya utilidad no empece a que la validez de la ley interna deba acordarse conforme al propio sistema constitucional.

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, STC [99/1987](#), de 11 de junio, FJ 1); 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.

De conformidad con lo argumentado en el informe de la Secretaría General del Senado 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 RCD en relación con el art. 131.2 RCD*

Se explica que el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 30 de enero de 2024, 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 de 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 y constitutivo de un principio estructural del Estado democrático en la jurisprudencia constitucional (STC [136/2011](#), de 13 de septiembre, 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. 132.2 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](#), de 13 de diciembre, 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 por último que la inadmisión por ATC [24/2024](#), 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 haberse 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 RCD 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 día 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 cuarenta y ocho 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. 9.1 del acta adicional a la Constitución de la monarquía española de 1845 y el art. 45.3 de la Constitución de la monarquía española de 1845; los arts. 52.10 y 53.4 de la Constitución nonata de 1856; los arts. 74.5 y 73.6 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, sin perjuicio de las disposiciones legislativas que la completaron. 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 contemplarla en la Constitución [...] 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. Argumenta, en fin, que la amnistía no aparece en la Constitución porque no puede estar, por ser una figura incompatible con sus principios y valores estructurales.

(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 para rechazar que la amnistía esté habilitada por la Constitución 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. A ello se añade lo ya dicho sobre la necesidad de una previsión expresa al constituir una excepción de la norma penal y a la función jurisdiccional, así como sobre la exigencia adicional de respetar los principios constitucionales resistentes a una reforma.

Un segundo argumento contrario al entendimiento de que la amnistía está habilitada en la Constitución radica, según el Senado, en que, como potestad independiente y excepcional, altera el régimen que establecen los arts. 9.1 CE (sujeción de los poderes públicos y los particulares a la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico), 9.3 CE (seguridad jurídica e irretroactividad de las normas) y 14 CE (principio de igualdad entre particulares). 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, asunto *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”. Aceptar esa forma de justificación, concluye, supone aceptar la arbitrariedad de los poderes públicos en contra del art. 9.3 CE.

(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 concurren 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, los abarcados en sus arts. 1 y 2, consumados con anterioridad a su entrada en vigor, lo que constituye una retroactividad de grado máximo. Si bien la Constitución prevé la posibilidad de que el Estado renuncie al *ius puniendi*, como se prevé expresamente para los indultos particulares en el art. 62 i) CE y se sigue de 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. Esta falta de precisión puede llevar a que queden amnistiados hechos que tengan una relación aparente o tangencial con el contexto independentista, o con las consultas del año 2014 y 2017, o que, directamente, no tengan nada que ver.

(v) Infracción de los arts. 14 y 9.3 CE en cuanto a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, así como la libertad ideológica garantizada en el 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 cometida por el legislador incursa necesariamente en arbitrariedad y, por ello, incompatible con los arts. 14 y 9.3 CE.

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.

Aplicada la doctrina al caso presente, concluye que 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 —*chilling effect*— 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 en la Ley 1/2024 también 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). Se trata de un ámbito reservado a la reforma constitucional cuya aprobación corresponde a las dos Cámaras, residiendo en el Senado una competencia de rechazo, y que debe tramitarse por el procedimiento establecido en el título X de la Constitución, por lo que 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. La opción del legislador de formalizar esta decisión a través de una ley formal no altera esta naturaleza particular de la amnistía.

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, por su propia naturaleza, 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 el de 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 primera 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. El legislador, aunque no lo mencione, ha considerado que la amnistía, al exceptuar la aplicación del Código penal, afectaría a la libertad personal y a otros derechos fundamentales, y supondría su desarrollo, criterio que rebate el Senado con el argumento de que la Ley de amnistía, en tanto que medida singular que excepciona la aplicación de una norma jurídica pero carente de contenido normativo, no fija ni precisa el alcance y los límites de la libertad de las personas, ni de ningún otro derecho fundamental que pueda verse limitado por el Código penal o cualquier otra norma penal. Tampoco precisa rango orgánico la regulación de la actuación judicial para su aplicación, pues las normas de competencia y procedimiento se contienen en leyes ordinarias. Reitera que la amnistía no regula ningún aspecto de la sociedad con vocación de permanencia, por lo que no constituye una norma jurídica en sentido estricto, sino una medida singular adoptada bajo el ropaje de ley formal, cuya trascendencia jurídica se limitaría a dejar inaplicada una norma jurídica con rango de ley, el Código penal.

f) Inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley de amnistía

El Senado, en el fundamento de Derecho séptimo de su escrito de alegaciones, con carácter subsidiario para el caso de que no se declarase la inconstitucionalidad completa de la Ley de amnistía, 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. 22.4 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, que contiene la Declaración relativa a los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de la Naciones Unidas. 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, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal. 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 (STJUE de 6 de diciembre de 2017, C-408/161, asunto *Compania*

Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere S.A., c. Ministerul Fondurilor Europene - Direcția Generală Managementul Fondurilor Externe) 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 (STJUE de 21 de diciembre de 2021, asunto *Euro Box Promotion y otros*, 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. En tal medida, concluye, la previsión del art. 2 e) no es completa, precisa ni razonable y vendría impedida por el principio de la seguridad jurídica y el de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 CE en relación con los arts. 103.4 y 31.2 CE.

(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 CEDH y en el Derecho internacional humanitario, lo que deja dentro del ámbito de la amnistía otros actos que la Directiva (UE) 2017/541 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).

15. Mediante escrito que tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el 29 de enero de 2025, el abogado del Estado solicitó que se le tuviera por personado en el presente procedimiento y que se le concediera una prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones.

16. Mediante diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno del Tribunal de 29 de enero de 2025 se acordó tener por personado al abogado del Estado, así como prorrogar en ocho días más el plazo concedido para presentar alegaciones.

17. El 10 de febrero de 2025 se recibió en este Tribunal el escrito de alegaciones del abogado del Estado, cuyo contenido se expone sintéticamente a continuación.

A) Comienza el abogado del Estado solicitando la inadmisión del recurso por falta de legitimación activa de la parte recurrente. Tras cita de abundante doctrina constitucional, se argumenta que no concurren los puntos de conexión material --entre la norma impugnada y el haz de competencias autonómicas-- invocados por la Junta de Andalucía, rechazando que Ley de amnistía implique un peligro existencial del sistema autonómico y de la unidad de España , o para las arcas autonómicas, y poniendo de manifiesto el abogado del Estado que la Ley de amnistía es una ley de contenido penal y procesal que, además de ser una competencia exclusiva del Estado no se proyecta sobre la Comunidad Autónoma de Andalucía.

B) Con carácter subsidiario, entrando en las cuestiones de fondo, se inicia el escrito con unas consideraciones preliminares sobre la figura de la amnistía, en cuanto manifestación del derecho de gracia, y sobre el encaje general de dicha institución en el ordenamiento constitucional. En ellas se realizan las siguientes afirmaciones:

a) La amnistía es, para el abogado del Estado, una figura jurídica distinta al indulto, no afectada, por ello, por la prohibición constitucional de indultos generales enunciada en el art. 62

i) CE. Amnistía e indulto son, según se alega, manifestaciones específicas de un mismo instituto, el derecho de gracia. Se cita, en este punto, la opinión CDL-AD(2024)003-spa, de 18 de marzo de 2024, de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), sobre los requisitos del Estado de Derecho para decretar una amnistía con especial referencia a la proposición de ley parlamentaria “proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña”, en el que se señalan las diferencias que existen entre las figuras del indulto y la amnistía, concretamente: (i) que el indulto solo afecta a una condena firme mientras que la amnistía puede otorgarse antes, durante o después de la tramitación del proceso penal; (ii) que el indulto es una prerrogativa del jefe del Estado, mientras que la amnistía suele ser competencia del Poder Legislativo y (iii) que la amnistía afecta a una generalidad de personas comprendidas en su ámbito de aplicación mientras que el indulto se refiere a individuos concretos.

La Constitución no establece, en definitiva, ninguna restricción para la amnistía, tal y como, según sostiene el abogado del Estado, habría reconocido expresamente la STC [147/1986](#), FJ 2.

b) La amnistía es, asimismo, compatible con la idea de Estado de Derecho siempre que se cumplan una serie de requisitos, concretamente, según el ya citado dictamen de la Comisión de Venecia, los dos siguientes: (i) la persecución de un objetivo legítimo, como puede ser el mantenimiento de la “unidad nacional” y la “reconciliación social y política” y (ii) el respeto al principio de separación de poderes a través de un procedimiento de aplicación que esté confiado al Poder Judicial y en el que se determine qué personas concretas cumplen los criterios generales establecidos por el Parlamento.

c) La amnistía constituye una opción legítima a disposición del legislador democrático, de suerte que no puede entenderse circunscrita a contextos de transición política o cambio de régimen. Con cita de la STC [34/2023](#), de 18 de abril, FJ 3, el abogado del Estado señala que en nuestro sistema constitucional el legislador no se limita a ejecutar la Constitución sino que tiene un amplio margen de decisión política para arbitrar medidas con las que afrontar los problemas políticos y sociales existentes, medidas entre las que puede encontrarse, tal y como argumenta el preámbulo de la Ley de amnistía, la renuncia al ejercicio del *ius puniendi* para la consecución “de un interés superior: la convivencia democrática”. El Derecho histórico y comparado avalarían la idea de que la amnistía es un medio idóneo para afrontar legislativamente contextos

de conflicto político en aras del interés general, en particular para lograr la reconciliación política y social.

d) Considera, finalmente, el abogado del Estado que la doctrina del Tribunal Constitucional ha admitido en diversas ocasiones la viabilidad constitucional de la amnistía, no solo en la ya citada STC [147/1986](#), sino también en otras resoluciones, en las que habría afirmado que la amnistía ha de ajustarse a los principios constitucionales (SSTC [28/1982](#), de 26 de mayo, FJ 2, y [63/1983](#), FJ 2) y que responde en su conjunto “a un valor superior de justicia” (STC [116/1987](#), de 7 de julio, FJ 7).

C) Se analiza la alegada inconstitucionalidad de la Ley de amnistía por infracción de la prohibición constitucional de indultos generales contenida en el art. 62 i) CE.

Tal y como anticipaba en sus reflexiones iniciales, el abogado del Estado estima aquí que la amnistía y el indulto son figuras distintas, como manifestaciones singulares de un instituto más general, al que puede darse la denominación de “derecho de gracia”. Reitera, en este punto, las diferencias trazadas entre la amnistía y el indulto en el dictamen de la Comisión de Venecia y considera que, dadas las diferencias existentes entre ambos institutos, la única conclusión cierta que puede extraerse del art. 62 i) CE es que no son posibles los indultos generales, sin que del precepto se derive ninguna prescripción normativa sobre las amnistías. Añade el abogado del Estado que las prohibiciones constitucionales “deben ser taxativas, no implícitas ni abstractas, ni tampoco basadas en la interpretación extensiva o analógica”, por lo que no puede sostenerse que el citado precepto afecte en modo alguno a la potestad del legislador de aprobar una ley de amnistía.

Argumenta, asimismo, que la Constitución utiliza, en realidad, dos términos distintos, el de indulto cuando pretende referirse a esta concreta figura y el de “gracia” cuando alude al instituto común que comprende tanto el indulto como la amnistía. Un caso especialmente ilustrativo sería el del art. 87.3 CE, que prohíbe la iniciativa legislativa popular “en lo relativo a la prerrogativa de gracia”. Este precepto incide, a juicio del abogado del Estado, en la idea de que la amnistía no es más que una variante de un derecho de gracia, instrumentada a través del ejercicio de la potestad legislativa. Estima, en efecto, que si el art. 87.3 CE prohíbe la iniciativa legislativa popular en lo relativo al derecho de gracia, ha de entenderse que tal proscripción no opera, *sensu contrario*, en relación con los demás supuestos de iniciativa legislativa (arts. 88 y

89 CE), por lo que resulta constitucionalmente viable la tramitación de una ley de amnistía a iniciativa del Gobierno —como proyecto de ley— o del Congreso o el Senado —como proposición de ley—.

De la propia doctrina constitucional se desprendería, finalmente, la imposibilidad de equiparar el indulto y la amnistía, pues las SSTC [63/1983](#), [147/1986](#) y [73/2017](#), de 8 de junio, anularon amnistías —en el ámbito laboral y fiscal— no por considerar que tal instituto no tiene cabida en la Constitución sino porque la concreta normativa establecida vulneraba la seguridad jurídica y se había aprobado por decreto-ley. El análisis de fondo realizado por el Tribunal en dichas resoluciones revelaría que se asume implícitamente la potestad del legislador de abordar amnistías.

De todo ello se infiere, en suma, que la prohibición de indultos generales prevista en el art. 62 i) CE se refiere exclusivamente al ejercicio del perdón por parte del Gobierno prescindiendo de una motivación individualizada, sin afectar en ningún caso a la potestad del legislador de establecer amnistías, pues, “si la Constitución hubiese querido prohibir la amnistía, así lo habría hecho de modo expreso”.

D) Sobre la prohibición de una ley singular penal, niega el abogado del Estado que exista una supuesta prohibición constitucional de leyes penales singulares. Considera que es perfectamente posible una ley singular en materia penal, en cuanto ley despenalizadora de conductas, y que deben aplicarse, para determinar su legitimidad constitucional, los criterios generales que la doctrina del Tribunal Constitucional ha elaborado en relación con cualquier otra ley de naturaleza singular.

Afirma, con cita de la STC [134/2019](#), de 13 de noviembre, FJ 5, que la Ley de amnistía cumple los referidos requisitos, pues versa sobre un hecho concreto y excepcional, carece de vocación de permanencia, es subjetivamente aplicable a un grupo de personas determinado o, en su caso, determinable, y cumple, en todo caso, con el juicio de “razonabilidad, proporcionalidad y adecuación” exigible (STC [129/2013](#), de 4 de junio, FJ 4).

Existiría, en efecto, una “justificación objetiva y razonable” de la “singularidad” de la norma legal, pues esta atiende a “la necesidad de superar definitivamente la convulsión social y la confrontación política que vivió la sociedad catalana en el periodo 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” se aseguraría, a su vez, con la concreción, en la norma legal, del elenco de infracciones punibles afectadas por la amnistía, que son exclusivamente aquellas que presentan una conexión directa con el “procés catalán”, así como con la exclusión expresa de los actos que hayan supuesto graves violaciones de derechos humanos y de la responsabilidad civil frente a terceras personas. Todo lo cual revelaría la “adecuación” de la ley singular a la finalidad perseguida.

E) Hechas estas consideraciones, aborda el abogado del Estado las diversas alegaciones formuladas en relación con las siguientes impugnaciones que se hacen de la Ley de amnistía.

a) Niega, en primer lugar, que el instituto de la amnistía se oponga al principio de separación de poderes y a la reserva de jurisdicción (art. 1.1, 24.1, 117.1 y 3 y 118 CE). Así:

i) No se vulnera, en primer lugar, el principio de “división de poderes”, pues, tal y como señala el art. 117.1 CE, los jueces y magistrados están sometidos al imperio de la ley y su competencia para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado no excluye, como señala la STC [181/2000](#), de 29 de junio, FJ 19, la libertad de configuración legislativa sobre una materia determinada. Corresponde, en particular, al legislador establecer los supuestos de exención de responsabilidad criminal que los órganos judiciales deben aplicar, después, a cada caso concreto. En relación particular con el instituto de la amnistía, la compatibilidad con la división de poderes depende precisamente, tal y como señala el dictamen de la Comisión de Venecia, de que esta causa de exclusión de la responsabilidad criminal se articule a través de un procedimiento judicial que permita verificar la aplicación a personas concretas de los criterios generalmente establecidos en la ley.

Esto, justamente, haría la Ley de amnistía, pues estamos, según reconoce el abogado del Estado, ante una ley singular en materia penal pero no ante una ley autoaplicativa. La aplicación de la amnistía a personas concretas queda reservada, en lo que se refiere a los hechos tipificados como delito, a los órganos de la jurisdicción penal (art. 9.1 de la Ley de amnistía) y, en el caso de las infracciones administrativas, a la administración pública, con posibilidad de revisión plena en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 12.1 de la Ley de amnistía).

ii) Tampoco existiría vulneración alguna de la reserva de jurisdicción del art. 117.1 CE ni del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, pues el legislador, al establecer la amnistía, ni juzga ni ejecuta lo juzgado, sino que despenaliza determinadas conductas ejerciendo la misma potestad normativa que le permite tipificar o destipificar infracciones criminales, e instrumental, en todo caso, la ejecución de esa regulación despenalizadora a través de un procedimiento judicial con todas las garantías.

b) Se opone, en segundo lugar, a que la ley de amnistía vulnere el principio de igualdad y la prohibición de no discriminación establecidos en el artículo 14 de la Constitución española. Argumenta, en este punto, tras recordar el significado e importancia del principio de igualdad, que dice no es necesariamente incompatible con la institución de la amnistía, que la superación del canon de enjuiciamiento propio de la ley singular afecta, según razona el abogado del Estado, a la alegación de la vulneración del principio de igualdad. Ciertamente, el derecho fundamental a la igualdad del art. 14 CE se proyecta, en la Constitución española, también frente al legislador, tal y como tempranamente destacó la doctrina constitucional (SSTC [49/1982](#), de 14 de julio, y [75/1983](#), de 3 de agosto), de modo que la diferencia de trato legalmente establecida debe responder siempre a una justificación objetiva y razonable. Ahora bien, al establecer la Ley de amnistía una medida de gracia que, por su propia naturaleza, es excepcional, no cabe realizar un “juicio de igualdad en el que el término de comparación sea ‘todos los ciudadanos españoles’” sino el juicio de razonabilidad, adecuación y proporcionalidad propio de las leyes singulares, que quedaría cumplido, tal y como se ha expuesto en el apartado dedicado al análisis de ley singular. Por ello, remata el abogado del Estado, “[n]o 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”.

c) En tercer lugar, rechaza la también alegada vulneración por la Ley de amnistía del principio constitucional de seguridad jurídica reconocido en el art. 9.3 CE y del principio de arbitrariedad reconocido en el mismo precepto.

i) Niega, en primer lugar, con remisión a lo alegado en otro pasaje de su escrito, que se produzca la alegada vulneración del principio de seguridad jurídica.

ii) Argumenta, por otro lado, que la Ley de amnistía no es arbitraria y cumple con el principio de proporcionalidad, estando limitada a un conjunto de personas y justificada en el preámbulo para solucionar un conflicto político. Refiere que el Tribunal Constitucional (por ejemplo, en la STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 4) ya se ha pronunciado sobre la arbitrariedad en sentido muy restrictivo; como también afirma que la Ley de amnistía persigue un objetivo legítimo dentro del ámbito de configuración del legislador consistente en dar solución al conflicto planteado por el proceso independentista, citando en este punto la doctrina de la Comisión de Venecia recogida en su dictamen CDL-AD (2024)003, de 18 de marzo de 2024.

Advierte el abogado del Estado que la atribución de un vicio de arbitrariedad al legislador exige, en la doctrina constitucional, una argumentación suficiente, de suerte que corresponde al recurrente “probar la arbitrariedad del legislador democrático” a través de un “razonamiento mucho más detallado y una demostración convincente”. En este punto se refiere a la expresa y amplia justificación que el preámbulo de la Ley de amnistía realiza de la existencia de un objetivo legítimo y de la necesidad de utilizar la vía de la amnistía para alcanzarlo.

En todo caso, el “principal perjuicio aducido por los recurrentes, como es el trato diferenciado de quienes cometieron determinados actos ilícitos”, queda justificado, según señala el abogado del Estado, por la “excepcionalidad del contexto político y social” afrontado por la Ley de amnistía. La amnistía tiene, en consecuencia, un resultado neto positivo para el interés general, en cuanto refuerza “la cohesión social y la estabilidad institucional en España”.

F) Finalmente, el abogado del Estado aborda las impugnaciones formuladas en relación con concretos preceptos de la Ley de amnistía, si bien advierte, como nota común a todas estas impugnaciones, que la parte recurrente reitera los argumentos empleados en la impugnación general o global de la Ley de amnistía al considerar que todos los preceptos que impugna individualmente son contrarios a los arts. 66.2, 117.1 y 3, 14 y 9.3 CE. Razón por la cual, en esto último, la representación del Gobierno se remite a los argumentos empleados en las alegaciones anteriores.

Sin perjuicio de lo anterior, realiza algunas consideraciones adicionales en relación con los preceptos individualmente impugnados.

a) En relación con la impugnación del art. 1 de la Ley de amnistía, el abogado del Estado afirma que el ámbito de aplicación de la Ley de amnistía se encuentra expresamente detallado tanto temporal como materialmente, de conformidad con la finalidad señalada en su preámbulo. Y añade, en relación con el ámbito objetivo de aplicación en cuanto a los delitos a amnistiar, que corresponde al poder judicial determinar su efectiva concurrencia, de manera que no es determinante, razona, en absoluto la declaración que pueda realizar un individuo al respecto.

b) Las alegaciones de inconstitucionalidad del art. 2 de la Ley de amnistía --que establece los supuestos excluidos de la aplicación de la amnistía-- son, a su vez, rechazadas por el abogado del Estado con las siguientes razones:

i) Argumenta que el propósito de la Ley de amnistía es precisamente excluir los actos que, por su especial reprochabilidad, no merecen ser amnistiados, como los de terrorismo y tortura, como se dice en el preámbulo de la norma.

ii) Reitera, como consideración transversal, que la aplicación de este precepto queda sujeta a la interpretación judicial que considerará, caso por caso, si la acción en cuestión está o no excluida de amnistía conforme al propio artículo 2.

iii) Señala, sobre la inclusión de las diversas formas de ejecución del delito y los distintos supuestos de culpabilidad (dolosa o culposa), que una interpretación de la Ley de amnistía, llevada a cabo por el Juez, permite comprender que se trata de un concepto que incluye también todos los grados de ejecución del delito como declara el artículo 1.2 Ley de amnistía.

c) Rechaza la impugnación formulada del art. 3 por considerar que la argumentación, en este punto, es completamente insuficiente, limitándose la parte recurrente a la mera enumeración de la infracción de un conjunto de preceptos. Por lo que se refiere a la extinción de la responsabilidad contable en el ámbito interno, argumenta el abogado del Estado que se trata de una decisión deliberada de la Ley de amnistía que extiende su ámbito de aplicación a este tipo de contravenciones, como consecuencia de la amnistía que establece.

d) En cuanto a la impugnación del art. 4 de la Ley de amnistía, se argumenta que la Ley de amnistía ni innova ni modifica lo previsto en la LECrim y que el levantamiento de las medidas, si bien se dice que es inmediato, exige como presupuesto de un previo juicio de valoración por el Tribunal sobre si los hechos se integran entre los amnistiados.

e) Sobre la impugnación de los arts. 5 y 6, vuelve a objetar el abogado del Estado la inexistencia de argumentación suficiente, limitándose de nuevo en este punto la parte recurrente a la enumeración de la infracción de un conjunto de preceptos, como también a la remisión de los argumentos empleados en la impugnación global de la ley.

f) En relación con la impugnación del art. 8, razona que dicha previsión no es sino reiteración de lo ya previsto en la LECrim para el caso de archivo del proceso penal (cfr. arts. 100 y 116 LECrim), de modo que la Ley de amnistía no establece un régimen distinto al previsto en cualquier otro caso de extinción de la responsabilidad penal para el ejercicio posterior de la acción civil conforme a las reglas generales de la LECrim. Considera el abogado del Estado que las críticas que formula la parte recurrente no son referenciables a la Ley de amnistía sino al completo sistema que la LECrim dispone para el ejercicio de las acciones civiles una vez extinguida la acción penal, sistema respecto del cual ninguna tacha de inconstitucionalidad se realiza. Y remata su planteamiento afirmando que el motivo del precepto controvertido es la interdicción de la exoneración de la responsabilidad civil con motivo de los hechos susceptibles de amnistía que se sustancien por la vía penal.

g) Se analiza, finalmente, la alegada inconstitucionalidad de las disposiciones finales primera y segunda. Impugnaciones que igualmente rechaza el abogado del Estado, advirtiendo de nuevo que en este punto la impugnación se remite a los argumentos empleados para impugnar in toto la Ley de amnistía. Para oponerse a estas impugnaciones, alega, por una parte, que la argumentación de la parte recurrente es claramente insuficiente para razonar la inconstitucionalidad del precepto que por otra parte está asociada a la libre configuración del legislador que puede introducir como sucede en la Disposición final segunda la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad criminal. Y, por otra, que tanto una como otra disposición final no se asocian a los delitos amnistiados en la Ley de amnistía, sino que establecen una regulación general para todo tipo de delitos que pudieran ser amnistiados por esta u otra ley de amnistía, lo que de nuevo nos remite a la discusión sobre encaje constitucional de una ley de amnistía en el ordenamiento jurídico español.

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

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posición de las partes

El presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se dirige contra la totalidad de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Con carácter subsidiario, se solicita que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2,3, 4, 5, 6, 8 y las disposiciones finales primera y segunda de la citada ley orgánica.

La parte recurrente, como se ha desarrollado en extenso en los antecedentes de la presente sentencia, sostiene que la Ley de amnistía resulta en su integridad contraria a la Constitución y a los pilares fundamentales de nuestro Estado de Derecho y de nuestro Estado de las Autonomías en la medida en que desconoce la prohibición de otorgamiento de amnistía que resulta de nuestro Texto Constitucional, con clara vulneración de su artículo 66. 2, vulnera el principio de separación de poderes despojando al poder judicial del ejercicio de su potestad, aniquila el principio de igualdad entre los españoles, resultando contrario además al principio de seguridad jurídica y al de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, en la forma expuesta en los diferentes fundamentos del escrito presentado por el letrado de la Junta de Andalucía. Con carácter subsidiario, aunque con una argumentación prácticamente coincidente, solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 y las disposiciones finales primera y segunda de la citada ley orgánica, todo ello por las razones que se han expuesto con detalle en los antecedentes y a las que de nuevo se hará referencia al enjuiciar la impugnación de cada uno de estos preceptos.

El representante del Senado solicita la estimación del recurso y que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de toda la ley o, subsidiariamente, la inconstitucionalidad y nulidad, en los términos del fundamento jurídico-material séptimo de su escrito de alegaciones, y con carácter independiente, de todas y cada una de las siguientes disposiciones: letras a) y b)

del artículo 1.1, en cuanto a la malversación; letra c) del artículo 2; letra d) del artículo 2; y letra f) del artículo 2 de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio.

La representación procesal del Congreso de los Diputados solicita que se desestime el recurso en todo lo que se refiere a los vicios del procedimiento legislativo que se denuncian en la demanda, en lo que afecta al Congreso de los Diputados.

El abogado del Estado interesa la inadmisión del recurso por falta de legitimación activa de la parte recurrente y, subsidiariamente, la desestimación íntegra del recurso.

2. Sobre la alegada falta de legitimación activa del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía para promover el presente recurso

Con carácter previo al examen de los diferentes motivos de impugnación deducidos por la parte recurrente tenemos que pronunciarnos sobre el óbice procesal suscitado por la abogacía del Estado, para quien, como se ha expresado en los antecedentes de esta sentencia, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma carece de legitimación activa para promover el presente recurso.

Como ha quedado expuesto con mayor detalle en el relato de los antecedentes, el letrado de la Junta de Andalucía justifica la legitimación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía indicando que la Ley de amnistía pone en cuestión las bases de nuestro sistema constitucional y el modelo de organización territorial del poder que resulta del Título VIII de la Constitución y por ende la propia existencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía; que se trata de una norma, insiste, con incidencia directa en el ámbito de las autonomías, en cuanto que, razona, supone una afectación al propio modelo territorial del Estado de Derecho en el que se integran las Comunidades Autónomas, a la unidad de la Nacional Española, a los principios vertebradores del Estado de Derecho (entre ellos, principio de separación de poderes, del de igualdad de trato a los ciudadanos, de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos), a la estabilidad del sistema autonómico y a las bases constitucionales de nuestro Estado, así como, en fin, a las arcas públicas (con la consiguiente repercusión en la Comunidad Autónoma recurrente). A tales argumentos se opone la abogacía del Estado, alegando, en resumen, lo siguiente: (i) que la Junta de Andalucía no señala ningún punto de conexión material entre la norma recurrida y el haz de competencias autonómicas; (ii)

que no existe tal punto de conexión, por no implicar la Ley de amnistía, como se argumenta -- dice apodócticamente-- por la recurrente, un peligro existencial del sistema autonómico y de la unidad de España; (iii) que tampoco se advierte desarrollo argumental alguno en relación con la posible afección de las arcas públicas autonómicas; (iv) que la Ley de amnistía es una ley de contenido penal y procesal que, además de ser una competencia exclusiva del Estado, no se proyecta sobre la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Sobre esta cuestión se ha pronunciado ya el tribunal en su STC 165/2025, de 8 de octubre (rec. 6486/2024), en que se suscitó el mismo óbice procesal respecto de la parte recurrente (en ese caso, las Cortes de Aragón), en los términos que reproducimos a continuación, y que son perfectamente trasladables al caso que ahora nos ocupa.

Dice así el FJ 2 de la referida sentencia:

<< Planteada la cuestión en los términos indicados, hemos de partir de que el art. 161.2 a) CE reconoce la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos y asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas para interponer recurso de inconstitucionalidad. Desarrollando esta previsión constitucional, el art. 32.2 LOTC establece que los órganos colegiados ejecutivos y las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas están legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado “que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía”. Si bien en un primer momento este tribunal interpretó este requisito en un sentido restrictivo, exclusivamente competencial, como una referencia a la afectación de las competencias autonómicas (STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 3), toda la doctrina posterior ha seguido una tendencia interpretativa flexibilizadora, como se muestra en la STC 62/2023, de 24 de mayo, FJ 2, en que recogiendo la doctrina constitucional actual recordamos que “[l]a legitimación de las comunidades autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico” en todos aquellos supuestos “en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico”.

Sentado lo anterior, debemos constatar si en el presente recurso de inconstitucionalidad concurren los puntos de conexión material necesarios para decidir si procede rechazar el motivo de inadmisibilidad alegado por el Gobierno de la Nación.

En primer lugar, el recurso suscita la controversia acerca de la competencia del Estado para regular y conceder amnistías, alegando que la potestad de amnistiar es algo distinto de la potestad legislativa, de manera que la concesión o regulación de amnistías excedería de las atribuciones constitucionales de las Cortes Generales ex art. 66.2 CE. Se defiende así un determinado orden de distribución de competencias en relación con el ejercicio del derecho de gracia, a través de la concesión de amnistías. En este punto, la

doctrina constitucional ha reconocido legitimación a las comunidades autónomas para interponer recurso de inconstitucionalidad no sólo en defensa de una competencia propia, sino también de una competencia exclusiva del Estado o un determinado modelo de distribución competencial (SSTC 30/2011, de 16 de marzo, FJ 3, y 239/2012, de 13 de diciembre, FJ 2), por lo que este criterio puede extrapolarse al presente recurso de inconstitucionalidad.

En relación con este motivo de impugnación debe recordarse el criterio fijado en el FJ 4 de la STC 59/2015, de 18 de marzo, que admitió que a través del recurso de inconstitucionalidad promovido por una comunidad autónoma podían invocarse infracciones del procedimiento legislativo, atendiendo a su interés en “asegurar en concreto el correcto funcionamiento del sistema de producción normativa preconizado por la Norma fundamental, depurando y expulsando las normas impugnadas que se aparten de dicho sistema”.

Finalmente, las Cortes de Aragón aducen en su recurso la quiebra de los principios de separación de poderes y de reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE) y también alegan vulneración del derecho a la igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico (art.1.1 CE), en su vertiente de derecho a la igualdad (art. 14 CE). En este sentido, el Tribunal Constitucional ha reconocido legitimación a las comunidades autónomas en aquellos supuestos en los que el punto de conexión lo constituyen regulaciones que afectan a la arquitectura constitucional del Estado, esto es, al entramado institucional constitucionalmente previsto y al sistema de principios y valores que le son inherentes

La lectura conjunta de todos los puntos de conexión material invocados por la recurrente (y que hemos transcrito y resumido en un párrafo anterior) nos permite llegar a idéntica conclusión que la alcanzada en la precitada STC 165/2025, de modo que aquí también apreciamos que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía está legitimado activamente para la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad. Y, en consecuencia, procede rechazar el óbice procesal suscitado por la abogacía del Estado.

3. Otras consideraciones previas

Antes de proceder al enjuiciamiento de las diversas vulneraciones constitucionales denunciadas, es necesario efectuar unas precisiones en torno a la delimitación del objeto del recurso y al orden de examen de las tachas.

a) Como dijimos en la STC 137/2025, de 26 de junio (FJ 1.2.1), especialmente en relación con la posición del Senado, el objeto del recurso de inconstitucionalidad queda delimitado por el *petitum* y la *causa petendi* contenidos en la demanda y a ellos debe circunscribirse nuestro enjuiciamiento. Por ello, procede aquí reiterar que no cabe esperar 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 de alegaciones del art. 34 LOTC. Sin entrar ahora en otro tipo de consideraciones, la personación y la facultad de formular alegaciones — que en lo que aquí interesa confiere el citado art. 34.1 LOTC a los órganos mencionados en este precepto— en modo alguno les habilita para modificar, alterar o ampliar mediante dicha intervención el objeto procesal del recurso, definitivamente acotado por el escrito de demanda (en este sentido, STC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 1, y ATC 144/2012, de 16 de julio, FJ 2), transmutando la posición de quien es llamado a intervenir en la sustanciación del recurso, una vez admitido a trámite, en una suerte de parte demandante de la inconstitucionalidad de la norma recurrida, por quien ni siquiera está legitimado para interponer recurso de inconstitucionalidad>>.

b) Con arreglo a doctrina constitucional consolidada, corresponde a este tribunal en función de las circunstancias concurrentes en cada caso determinar el orden de examen de las distintas tachas de inconstitucionalidad planteadas [SSTC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 3 b), y 146/2023, de 26 de octubre, FJ 2]. Pues bien, en este caso se procederá al examen de los motivos de impugnación siguiendo el mismo orden de la demanda.

A lo anterior ha de añadirse que este tribunal ha dictado ya la STC 137/2025, de 26 de junio, por la que se acuerda estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 6436-2024, interpuesto por más de cincuenta diputados y más de cincuenta senadores de los grupos parlamentarios Popular en el Congreso y en el Senado contra la Ley de amnistía, en el sentido siguiente:

<<1º Declarar inconstitucional el art. 1.1, con el alcance y los efectos que se indican en el fundamento jurídico 8.3.5 de esta sentencia.

2º Declarar inconstitucional y nulo el art. 1.3, párrafo segundo.

3º Declarar que los apartados 2 y 3 del art. 13 no son inconstitucionales si se interpretan conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 20.4.3 de esta sentencia.

4º Desestimar el recurso en todo lo demás.>>

Dado que buena parte de los motivos de impugnación del presente recurso de inconstitucionalidad son coincidentes con los resueltos en la mencionada sentencia, en esta

resolución se hará remisión al fallo y a la doctrina fijada en aquélla en lo que resulten de aplicación al presente caso.

4. Sobre la prohibición constitucional del otorgamiento de amnistías

Como ha quedado expuesto en los antecedentes de esta sentencia, en la demanda, tanto en su fundamento jurídico material previo como en su fundamento jurídico material primero, se alega que la Constitución española de 1978 prohíbe el otorgamiento de amnistías, debiendo por ello entenderse --razona la recurrente-- que la Ley de amnistía vulnera el art. 66.2 CE. En defensa de su tesis, como hemos visto ya al resumir su posición, cuestiona, de una parte, los argumentos que dice son alegados por los defensores de la constitucionalidad de la amnistía y recogidos en gran medida en el preámbulo de la norma (relativos a la interpretación del silencio constitucional sobre la amnistía, al papel “soberano” de las Cortes Generales y su vinculación --del poder legislativo-- con la Constitución, al tratamiento de la amnistía en los ordenamientos jurídicos de otros países, o en normativa internacional o europea, o en normas internas, o en la propia doctrina del Tribunal Constitucional --con especial atención a su relación con el indulto--); y, de otra, destaca o pone en valor los argumentos que a su juicio permiten sostener la falta de encaje de la amnistía en nuestra Constitución (se refiere, aquí, al tratamiento de la amnistía en el debate constituyente, a la prohibición expresa de indultos generales, a la falta de potestad de las Cortes Generales para el otorgamiento de amnistías --que vincula también con la regulación de la amnistía en la Constitución de 1931 o con el debate sobre la naturaleza de la amnistía--).

Este primer motivo de impugnación debe rechazarse en aplicación de la doctrina establecida en la STC 137/2025 (especialmente, en sus FFJJ 2 y 3).

a) En la STC 137/2025, FJ 2, como cuestión preliminar, se analizó *la aplicabilidad de la doctrina constitucional sobre la amnistía al presente caso*. En dicho fundamento, tras resumir la posición de las partes y examinar los dos pronunciamientos del tribunal (SSTC 63/1983 y 147/1986) en relación --respectivamente-- con la amnistía que otorgaron el Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, sobre amnistía, y la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía, el tribunal, concluyó --en lo que ahora importa-- que <<[h]a de precisarse que la doctrina constitucional a la que se acaba de hacer referencia se ha dictado en relación con una modalidad de amnistía muy concreta, la que tiene lugar en contextos transicionales y, como se acaba de

indicar, la amnistía es un fenómeno complejo que puede otorgarse por motivos muy diversos. En consecuencia, puede considerarse, como sostienen los recurrentes, que el problema que se suscita en este recurso es novedoso en la medida en que la amnistía otorgada por la ley ahora impugnada es distinta en muy diversos aspectos a la concedida en el Real Decreto-ley 10/1976 y en la Ley 46/1977. Ahora bien, dicho carácter novedoso no impide que la doctrina recaída en las SSTC [63/1983](#) y [147/1986](#), a propósito de las consideraciones generales sobre la naturaleza jurídica de la amnistía, sea aplicable a este caso. En particular, su carácter excepcional y complejo, así como las diferencias que dicha institución presenta respecto del indulto>>.

b) También en aquella sentencia, en su FJ 3, se examinó *la compatibilidad de la amnistía con la Constitución y las consecuencias de la ausencia de una previsión constitucional expresa en materia de amnistía*. Dentro de ese fundamento se analizaron varios planteamientos que son coincidentes con los deducidos en el presente procedimiento; a saber: *la vinculación del legislador a la Constitución* (FJ 3.2.1), *la compatibilidad de la amnistía con la prohibición de indultos generales que prevé el art. 62 i) CE* [FJ 3.2.1 a)], *la exclusión de la iniciativa legislativa popular “en lo relativo a la prerrogativa de gracia” (art. 87.3 CE)* [FJ 3.2.1 b)], y *los trabajos parlamentarios de la Constitución en relación con la amnistía* (FJ 3.2.2). Todo ello para concluir, frente a lo aquí también sostenido por la parte recurrente, que la amnistía sí tiene encaje en la Constitución y no necesita para su otorgamiento de una expresa habilitación constitucional, argumentando a tal fin que la interpretación que sostienen los demandantes --y que, como decimos, coincide con la expresada también en el presente recurso-- es incompatible con la idea de Constitución abierta, que es inherente al Estado democrático y pluralismo político.

En efecto, desarrollando un poco más los diferentes argumentos articulados por la ahora recurrente:

(i) Respecto a la interpretación del silencio constitucional sobre la amnistía, al papel “soberano” de las Cortes Generales (y el principio de vinculación entre el legislador y la Constitución) y el encuadre del otorgamiento de amnistías como una de las materias propias de la potestad legislativa, ya se pronunció la STC 137/2025, en sus FFJJ 3.2.1 y 3.2.2. Así, frente a lo alegado por la parte recurrente, concluimos, tras subrayar la concepción de la Constitución como una “norma abierta” y el carácter basilar del principio de vinculación negativa del legislador a la Constitución, que <<el legislador puede regular toda materia que la Constitución

no prohíba explícita o implícitamente. Respetando este límite, ningún contenido puede considerarse exento de la posibilidad de que el Parlamento lo atraiga hacia sí>> (FJ 3.2.1). Como también que la amnistía no precisa “una expresa habilitación constitucional” (FJ 3.2.2). En relación con esto último, en el mismo FJ 3.2.2, dijimos que <<[s]i se entendiera que una ley de amnistía no es constitucionalmente admisible por no haber atribuido la Constitución esta competencia al Parlamento se estaría excepcionando, como se acaba de indicar, el principio democrático y, en particular, la potestad legislativa que, con carácter general, sin distinción alguna, atribuye el art. 66.2 CE a las Cortes Generales, contraviniendo por este motivo lo establecido en este precepto. Como afirma la STC [76/1983](#), de 5 de agosto, FJ 4, “[n]o cabe duda [de] que las Cortes Generales, como titulares ‘de la potestad legislativa del Estado’ (art. 66.2 de la Constitución), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello”; sin perjuicio de que el legislador, al igual que el resto de los poderes en el Estado constitucional, tiene un poder limitado, como lo señala la propia STC [76/1983](#), FJ 4, al establecer que “esta potestad [legislativa] tiene sus límites, derivados de la propia Constitución”. Esta misma *ratio decidendi* fue también aplicada por el Tribunal a otro supuesto en el que se consideró por los entonces recurrentes que el silencio de la Constitución en cuanto a la falta de atribución de una determinada potestad a un órgano equivalía a su prohibición (STC [49/2008](#), de 9 de abril, FJ 12)>>.

En línea con lo expuesto, debe también por ello rechazarse el planteamiento, que aparece varias veces a lo largo del escrito de demanda, como hilo conductor en relación con las quejas formuladas contra Ley en su totalidad y contra algunos de sus preceptos, relativo al fraude que habría cometido el legislador al haber evitado --con la ley examinada-- acudir al proceso de reforma constitucional. Para desestimar dicho motivo baste con señalar que ya en el FJ 3 de la STC 137/2025 se rechazó, al examinar la compatibilidad de la amnistía con la Constitución, que el silencio del texto constitucional sobre esta figura deba interpretarse en el sentido de que la aprobación de la amnistía hubiera requerido una reforma constitucional.

(ii) También en aquella sentencia rechazamos que la institución de la amnistía estuviera afectada por la prohibición constitucional de los indultos generales que recoge el art. 62 i) CE. Dijimos entonces que <<la relación existente entre el indulto y la amnistía no es cuantitativa o de grado, sino cualitativa. Esta afirmación se fundamenta en que estas instituciones presentan diferencias sustanciales. Con carácter general, la amnistía supone excepcionar retroactivamente la aplicación de una norma punitiva y eliminar, total o parcialmente, respecto de aquellos a

quienes beneficia, la responsabilidad de carácter represivo que se derive la comisión de ese ilícito. El indulto, sin embargo, solo exige de las penas total o parcialmente impuestas, pero no afecta a otras consecuencias que se derivan del ilícito cometido. Al 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>> [STC 137/2025, FJ 3.2.1 a)]. Abundado después, en el mismo FJ 3.2.1 a), en la naturaleza y significado, por contraposición al indulto, de la amnistía, doctrina que también afirmábamos <<se cohonesta con nuestro constitucionalismo histórico, en particular con lo dispuesto en el art. 102 de la Constitución de 1931 que reconocía expresamente la amnistía y prohibía los indultos generales>>.

(iii) También desestimamos la pretendida inconstitucionalidad de la Ley de amnistía con base en los trabajos preparatorios de la Constitución. En tal sentido, afirmamos que <<[d]el hecho de que durante los trabajos parlamentarios se rechazaran dos enmiendas que expresamente aludían a la amnistía no cabe deducir que la Constitución la prohíba. [...] En relación con esta cuestión, el Tribunal ha tenido ya ocasión de pronunciarse en la STC 89/2019, de 2 de julio, FJ 10 b), en la que se declaró que ‘[e]l mero rechazo o no asunción de unas enmiendas y votos particulares no puede ser vista necesariamente como una exclusión o prohibición constitucional de alguna determinada medida, sino, más bien, como la opción de los constituyentes por preservar el carácter abierto de la previsión constitucional’. Ha de tenerse en cuenta, además, que el rechazo de estas enmiendas no se fundamenta en que la amnistía no es constitucionalmente admisible, sino en otros argumentos, siendo especialmente clarificador que la propia comisión señalara expresamente su voluntad de no constitucionalizar esta institución. Tal afirmación, en contra de lo que sostienen los recurrentes, no puede entenderse como un rechazo deliberado de la amnistía. La decisión de la Comisión Constitucional de no constitucionalizar la amnistía y rechazar por ello las enmiendas relativas a esta institución solo puede significar que la Constitución quiere guardar silencio al respecto. El silencio constitucional, por sí solo, no equivale a la prohibición de una institución. Tal consecuencia solo es posible en los supuestos en los que dicha institución sea incompatible con la propia Constitución. Si no concurre esta circunstancia será el legislador el que, con la libertad de configuración que le es propia, la incorpore a nuestro ordenamiento jurídico y acometa su regulación sin más límites que los que se derivan de la norma fundamental. De otro modo, se estaría privando a la mayoría parlamentaria de opciones legislativas que no le han sido sustraídas por decisión del constituyente, lo que conllevaría, como se acaba de señalar, la

infracción del principio democrático, eje vertebrador de nuestro sistema constitucional.>> (STC 137/2025, FJ 3.2.2).

5. Sobre la vulneración de la separación de poderes y la exclusividad jurisdiccional

5.1. Siguiendo con los reproches que la recurrente formula contra la Ley de amnistía en su conjunto, en el fundamento jurídico material segundo de la demanda, se alega que la Ley de amnistía vulnera el principio de separación de poderes y en particular el de exclusividad en el ejercicio de la función jurisdiccional consagrado en el artículo 117 de la Constitución. También, en el mismo fundamento jurídico material segundo, y en otros varios fundamentos posteriores en que se insiste en idéntica queja, se denuncia que la amnistía vulnera el art. 118 CE (en relación con la obligación de cumplimiento de las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales) y por ello el instituto de la cosa juzgada de las sentencias firmes.

5.2. Baste en este punto, sin necesidad de reiterar la posición de las partes sobre este particular, con remitirnos a los varios fundamentos jurídicos de la STC 137/2025 (especialmente su FJ 4) en los que ya este tribunal, ante un planteamiento similar, rechazó que la Ley de amnistía vulnerara el principio de separación de poderes, la reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE) o la obligación de cumplimiento de las sentencias (art. 118 CE).

a) En el FJ 4, bajo la rúbrica *la amnistía, la separación de poderes y la reserva de jurisdicción*, con amplia cita de doctrina constitucional sobre el *principio de división de poderes* (FJ 4.2) y sobre el *principio de reserva de jurisdicción* (art. 117.3 CE) y *obligación de ejecución de sentencias* (art. 118 CE) (FJ 4.3), el tribunal rechazó el motivo impugnatorio por considerar, en resumen (*cfr.* FJ 4.4), lo siguiente:

(i) Primero, que <<[l]a reserva de jurisdicción establecida en el art. 117.3 CE no impide al legislador otorgar una amnistía, entendiendo por tal aquella norma que extingue las responsabilidades de carácter punitivo o represivo derivadas de la comisión de hechos ilícitos solo *pro praeterito*, pues las conductas amnistiadas siguen siendo punibles *pro futuro*>>.

(ii) Segundo, que <<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>>.

(iii) Tercero, que <<[e]n 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. Los hechos son o no son. Ninguna ley de amnistía puede borrarlos o hacerlos desaparecer. Con carácter general, una ley de este tipo lo único que conlleva es la exención de responsabilidad de carácter punitivo por una expresa decisión del legislador (ATC [343/1983](#), de 13 de julio, FJ 3)>>.

(iv) Cuarto, que por las mismas razones, no puede tener acogida el argumento de los recurrentes de que la amnistía no cabe en la Constitución debido a que impediría la ejecución de las resoluciones judiciales condenatorias. En concreto, dijimos entonces, <<[u]na ley que de forma sobrevenida extinga la responsabilidad penal o punitiva desde la perspectiva del art. 117.3 CE no es de principio objetable. El hecho de que esa responsabilidad solo se extinga, en el marco de un proceso, respecto a sujetos determinados o determinables y en un plazo temporal definido, como ocurre con las leyes de amnistía, no vulnera el art. 117.3 CE, sin perjuicio de que pueda incidir en otros bienes o derechos dignos de protección constitucional>>.

Y concluíamos en el FJ 4.4 de dicha sentencia afirmando lo siguiente: <<[e]n definitiva, una ley que extingue la responsabilidad de carácter punitivo, cualesquiera que sean las condiciones que establezca, no incide en la reserva de jurisdicción que consagra el art. 117.3 CE; ni en la obligación de cumplimiento de las sentencias que impone el art. 118 CE, sin que ello implique que no pueda afectar al ámbito protegido por otros preceptos constitucionales>>.

b) Como decíamos, idéntica queja fue rechazada también en otros fundamentos jurídicos de la misma STC 137/2025, como, por ejemplo, en sus FFJJ 5, 11 y 15 relativos, respectivamente, a *la amnistía y exigencias constitucionales de las leyes penales*, a *la alegada vulneración del principio Estado de Derecho (art. 1.1 CE en relación con el art. 2 TUE)*, y a *la impugnación de los efectos de la amnistía sobre la responsabilidad penal (art. 4 de la Ley)*; fundamentos todos ellos en los que el tribunal rechazó los argumentos relativos a la denunciada vulneración del principio de división de poderes y reserva de jurisdicción.

5.3. En otro orden de cosas, en relación con la denunciada vulneración de la cosa juzgada de las sentencias firmes (vinculada con el art. 118 CE), que se reitera después en otros varios pasajes del escrito de demanda, cumple señalar, como dijimos en la STC 165/2025, FJ 10 C) d), al examinar la impugnación dirigida contra el art. 11.5 Ley de amnistía (se argumentaba por la recurrente que “los efectos de las sentencias firmes no pueden anularse mediante ley”), que este motivo de impugnación o planteamiento no es sino reflejo de la queja dirigida contra la totalidad de la Ley de amnistía por vulneración del principio de separación de poderes y del principio de reserva de jurisdicción, a la que nos acabamos de referir, y debe correr la misma suerte desestimatoria. Como sostuvimos entonces, por su propia definición, toda amnistía supone “excepcionar con carácter retroactivo la aplicación de normas punitivas” y ello no solo “en lo que se refiere a la posibilidad de ser juzgado por la comisión de los hechos ilícitos que tales normas tipifican”, sino también, en lo que en este momento interesa, en cuanto implica “extinguir, total o parcialmente, las condenas a las que su aplicación ha dado lugar” [STC 137/2025, FJ 3.2.1 a)].

6. Sobre la vulneración del principio de igualdad y no discriminación (art. 14 CE)

6.1. La recurrente, siguiendo con las tachas que formula contra la totalidad de Ley de amnistía, denuncia que la Ley de amnistía vulnera el principio de igualdad y la prohibición de no discriminación del art. 14 CE. Como ha quedado expuesto en los antecedentes, señala, en resumen, lo siguiente: (i) que la Ley de amnistía crea un espacio de impunidad que exonera de responsabilidad a determinados ciudadanos, privilegiándolos frente al resto por idénticas conductas, siendo dicho trato privilegiado arbitrario; dedica especial esfuerzo argumental la recurrente a cuestionar el canon de enjuiciamiento (que dice aparece formulado en el preámbulo de la norma), a desmentir la pretendida doble justificación objetiva y razonable (la superación del conflicto político y la garantía/consecución del diálogo, entendimiento y convivencia) en

que afirma se escuda el legislador; o a objetar que la amnistía se haya otorgado sin contrapartida alguna o renuncia a repetir las conductas amnistiadas; (ii) que la delimitación del supuesto de hecho incurre en una manifiesta desproporción, caracterizándose la Ley de amnistía (en particular, sus arts. 1 y 2) por la extrema ambigüedad e imprecisión con la que define tanto su ámbito objetivo como temporal (especialmente en lo que se refiere al elemento subjetivo o finalidad que hubiera animado las conductas amnistiadas; a las dudas exteriorizadas por el Tribunal Supremo en relación con el delito de malversación y el elemento subjetivo del injusto; a los problemas interpretativos que plantea el catálogo de exclusiones del art. 2; o, en fin, a la indeterminación temporal); (iii) que, desde la perspectiva de la proporcionalidad en sentido estricto, la ley no tiene efectos netamente positivos para el interés general (poniendo el énfasis en lo que la recurrente denomina sacrificios que la Ley de amnistía ha supuesto para nuestro Estado de Derecho); (iv) que, a través de la norma recurrida, se está vulnerando la previsión del art. 9.1 CE y se está evidenciando que a través de la ley recurrida las Cortes Generales están ejercitando de facto un poder constituyente sin reforma constitucional; (v) que, por último, en relación con la prohibición de discriminación, que la Ley de amnistía vulnera dicha prohibición por razón de la ideología (independentista) de los beneficiarios de la amnistía.

En sus alegaciones el Senado acoge esta argumentación y añade que la Ley de amnistía es discriminatoria, no solo porque dispensa un trato diferenciado en atención a una creación artificiosa o subjetiva, sino también porque el móvil exoneratorio está en función de la ideología. Así, la base de la diferencia está en una de las categorías sospechosas de las que aparecen en el art. 14 CE y no otorga el mismo trato a esa ideología.

Por su parte, la abogacía del Estado insiste en este punto en que el hecho de que la amnistía implique una diferencia de trato no la convierte automáticamente en discriminatoria, puesto que tal diferencia está justificada y se circunscribe a un supuesto de hecho excepcional y concreto.

6.2. La tercera queja formulada contra la Ley de amnistía en su totalidad, relativa a la vulneración del principio de igualdad y no discriminación (art. 14 CE), y que acabamos de resumir, también recibió cumplida contestación en el FJ 8 [“la alegada quiebra de la igualdad” (art. 14 CE)] de la STC 137/2025, en que declarábamos inconstitucionales los arts. 1.1 y 1.3, párrafo segundo, de la Ley de amnistía, en los términos que ahora veremos.

En resumen, en el FJ 8, para alcanzar dicha conclusión, el tribunal, tras exponer la doctrina constitucional sobre el *derecho a la igualdad como exigencia de igualdad en la ley* (FJ 8.2.1) y sobre *el juicio de constitucionalidad, término de comparación y diversidad de cánones* (FJ 8.2.2), razonó (FJ 8.3) como sintéticamente se expone a continuación:

a) Después de precisar el ámbito de aplicación de la Ley de amnistía, examinó, aceptándolo, el término (idóneo) de comparación propuesto por los recurrentes; entendiendo, con estos, que los supuestos de hecho comparados (la realización de los mismos actos delictivos en el mismo período de tiempo) son sustancialmente iguales (FJ 8.3.1).

b) Preciso que el examen --de la diferencia de trato legalmente establecida-- debía realizarse desde la perspectiva del primer inciso del artículo 14, CE y no la del segundo de este artículo, argumentando para ello (*cfr.* FJ 8.3.2), resumidamente: (i) que <<la aplicación del primer o segundo inciso del art. 14 CE -con su diferente escrutinio constitucional [...]- no puede quedar al albur de la parte promotora del proceso de inconstitucionalidad, pues lo realmente decisivo no es la apreciación subjetiva de los recurrentes sino el criterio de diferenciación que, objetivamente, utiliza la regulación enjuiciada>>; (ii) que, frente a la alegada concurrencia de un trato diferenciado basado en la “opinión” o “la ideología”, y tras analizar el contenido del art. 1.1 Ley de amnistía (que decíamos tiene un contenido heterogéneo, distinguiéndose dos enunciados normativos diferentes), afirmó el tribunal que <<[d]e ello se infiere, como dato inequívoco, que no puede decirse, como hacen los recurrentes, que la Ley de amnistía en su conjunto sea exclusivamente aplicable a conductas que persiguen la finalidad de proclamar la independencia de Cataluña, esto es, a actos regidos única y exclusivamente por una intención ideológica determinada, concretamente la independentista>>, admitiendo después que <<[e]n ese marco general de aplicación de la Ley caben, por tanto, actos realizados sin una finalidad ideológica independentista siempre que estén relacionados con el contexto material descrito>> y, en fin, concluyendo, frente a la tesis de los recurrentes, que <<[e]l criterio de diferenciación que utiliza la Ley para definir el ámbito global de la amnistía no es la ideología o la opinión de estos>>; (iii) que, por todo lo expuesto, dijimos en la referida sentencia, <<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 art. 14 inciso primero CE, pues el diverso tratamiento legal que la Ley de amnistía otorga, con carácter general, a todos los sujetos beneficiarios de la amnistía no viene determinado, frente a lo que alegan los recurrentes, por la motivación

independentista perseguida. En la Ley también quedan amnistiados quienes realizan actos delictivos con finalidades no independentistas, de suerte que el criterio de diferenciación que el legislador utiliza para delimitar la operatividad general de la amnistía es la existencia de un particular contexto de conflicto político y social que requiere, a su juicio, un tratamiento penal diferenciado a los fines de obtener un determinado resultado -de distensión o pacificación social- que se estima de interés general>>.

c) Y, desde la citada perspectiva y aplicando el correspondiente canon de enjuiciamiento, el tribunal concluyó, sin perjuicio de lo que luego diremos, que la ley de amnistía en su conjunto o globalidad responde a una justificación objetiva y razonable tanto en lo que se refiere a su “*causa y finalidad*” (FJ 8.3.3) como en lo relativo a sus “*efectos y consecuencias*” (FJ 8.3.4); y que las medidas arbitradas por el legislador no son manifiestamente desproporcionadas y, en tal sentido, desigualitarias.

i) Respecto de la *justificación objetiva y razonable de la Ley de amnistía en relación con su causa y finalidad* (FJ 8.3.3), el tribunal consideró 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>>, exponiendo las razones que le permitían alcanzar esa convicción [letras a), b) y c) del FJ 8.3.3].

ii) Respecto de la *justificación objetiva y razonable de la Ley de amnistía en relación con sus efectos y consecuencias* (FJ 8.3.4), el tribunal examinó, a los efectos de verificar si las medidas arbitradas por el legislador son manifiestamente desproporcionadas y, en tal sentido, desigualitarias, el alcance objetivo, los efectos y el ámbito material y temporal de la amnistía establecida en la Ley impugnada [en las letras a), b), c) y d), respectivamente, del citado FJ 8.3.4].

Razonaba así el tribunal:

<<La cláusula general de igualdad del art. 14 CE exige, en segundo lugar, verificar si las medidas arbitradas por el legislador son manifiestamente desproporcionadas y, en tal sentido, desigualitarias.

Ahora bien, la aludida desproporción puede producirse tanto por exceso como por defecto, pues tan contraria al art. 14 CE, por desmedida, resulta la regulación legal que establece supuestos que manifiestamente exceden de lo que razonablemente puede amparar su finalidad legítima como la que deja fuera del trato divergente otros supuestos (y con ello personas) que han de reputarse iguales desde el punto de vista de la finalidad de la norma.

Se observa, sin embargo, que, al concretar las conductas amnistiables, el legislador opta, acto seguido, por otorgar un amplísimo alcance a la amnistía en relación con los actos que persiguen la materialización de las referidas consultas inconstitucionales o la consecución de la independencia o secesión de Cataluña [letras a), b) c), d) y parcialmente f)]. En cambio, restringe notablemente la posibilidad de amnistiar actos encaminados a oponerse a esa secesión y a esas consultas, hasta el extremo de acotar la amnistía, en este punto, a las “actuaciones policiales” descritas en la letra e) y los hechos conexos con ellas de la letra f). El ámbito fáctico inicialmente fijado en el párrafo primero del art. 1.1. de la Ley de amnistía recibe, de ese modo, una concreción manifiestamente asimétrica, que implica la exclusión de un amplio elenco de conductas que se enmarcan inequívocamente en el contexto conflictivo inicialmente descrito en la norma.

Ni del texto de la ley ni de su preámbulo puede inferirse, sin embargo, la razón justificativa de tal asimetría. Esta no resulta, desde luego, racionalmente inteligible si se parte de los fines de reconciliación y favorecimiento del diálogo político que, como ya se ha explicado, el propio legislador alega como justificativos de su renuncia al ejercicio del *ius puniendi*. El preámbulo de la Ley alude, de hecho, expresamente, a la necesidad de extender “la amnistía a las acciones delictivas que pudieran haberse ejecutado en la defensa de la legalidad y del orden constitucional” a los efectos de “sentar unas sólidas bases para, de una vez por todas, continuar mitigando las consecuencias de un conflicto que jamás debió producirse y que, a pesar de los pasos de los últimos años, aún sigue latente”.

Es más, resulta curioso que, para lograr tales fines de reconciliación política, la amnistía abarque las actuaciones ilícitas llevadas a cabo por agentes y funcionarios de policía y no las realizadas por particulares; también que incluya a policías y excluya, al tiempo, a otros empleados públicos (por ejemplo, al director de un colegio que pudo realizar un acto ilícito excediéndose con ocasión de su negativa al uso del centro docente que dirige en una consulta secesionista).

No se aprecia, en definitiva, en la norma impugnada, ni en su texto ni en su preámbulo, una razón explicativa de la exclusión de un amplio elenco de conductas que están claramente enmarcadas en el conflicto político que trata de reconducir al ámbito del diálogo, como son las realizadas por particulares o empleados públicos con la finalidad de oponerse a la secesión o independencia de Cataluña o a la celebración de consultas populares inconstitucionales.

Puede concluirse, por ello, que el art. 1.1 de la Ley produce 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.

No obstante, en la medida en que esta inconstitucionalidad no se encuentra en lo que la norma establece sino en lo que omite, no procede declarar su nulidad, sino solo su inconstitucionalidad.

b) En cuanto a los efectos de la amnistía, se observa, asimismo, que el legislador, al regularlos en el título II de la Ley de amnistía, opta por dejar “siempre a salvo la responsabilidad civil que pudiera corresponder por los daños sufridos por los particulares” (art. 8.2). Mantiene incólume, con ello, la posición subjetiva de los ciudadanos que puedan haber resultado perjudicados en su esfera personal por los actos ilícitos amnistiados, pues les reserva la posibilidad de reclamar por los daños y perjuicios correspondientes. La Ley de amnistía, por tanto, renuncia al ejercicio del *ius puniendi*, pero salvaguarda los derechos resarcitorios individuales.

c) En el plano material de análisis, resulta significativo que la Ley establezca un marco aplicativo que no comprende todos los actos ilícitos vinculados con el proceso separatista o independentista, pues el legislador ha decidido que la amnistía quede excluida en relación con infracciones penales de especial gravedad.

En primer lugar, la Ley de amnistía excluye expresamente de su ámbito de aplicación aquellos delitos que, bien por atentar contra la comunidad internacional -y por afectar, con ello, a un ámbito que trasciende de la soberanía del Estado-, bien por implicar especiales obligaciones de protección de la vida y la integridad personal de acuerdo con el art. 15 CE -en correspondencia con los arts. 2 y 3 CEDH-, pueden resultar incompatibles con la “unánimemente reconocida obligación de los Estados de perseguir y castigar graves violaciones de derechos humanos fundamentales” (STEDH de 27 de mayo de 2014, asunto *Marguš c. Croacia*, § 139). Traza, con ello, un primer ámbito de exclusión caracterizado por la salvaguarda de las obligaciones derivadas del Derecho internacional humanitario, así como de las obligaciones positivas de protección estatal vinculadas a la protección de la vida humana y la prohibición de torturas, tratos inhumanos y degradantes.

Se excluyen, concretamente: (i) los “delitos contra la comunidad internacional comprendidos en el título XXIV del libro II del Código penal” [art. 2 g)], lo que comprende los delitos contra el Derecho de gentes (arts. 605 y 606 CP), los delitos de genocidio (art. 607 CP), los de lesa humanidad (art. 607 *bis* CP), los cometidos contra personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado (arts. 608 a 614 *bis* CP) y el delito de piratería (arts. 616 *ter* y *quater* CP); (ii) los “actos dolosos [...] que hubieran producido un resultado de muerte, aborto o lesiones al feto, la pérdida o la inutilidad de un órgano o miembro, la pérdida o inutilidad de un sentido, la impotencia, la esterilidad o una grave deformidad” [art. 2 a)], elenco este que comprende los más graves atentados contra bienes jurídicos individuales y que va, con ello, más allá de la obligación positiva de protección estatal que puede derivar del art. 15 CE en relación con el art. 2 CEDH -vinculada a la protección de la vida-, pues también abarca la respuesta penal frente a resultados lesivos particularmente graves causados de forma dolosa; y (iii) los “actos tipificados como delitos de torturas o de tratos inhumanos o degradantes con arreglo al artículo 3 del Convenio para la protección de

los derechos humanos y de las libertades fundamentales” [art. 2 b)], lo que conecta, a su vez, con la obligación positiva de especial protección estatal que puede derivar del art. 15 CE en su dimensión de prohibición absoluta de torturas, tratos inhumanos o degradantes.

En el caso de las torturas, conviene aclarar que, aunque el art. 2 b) de la Ley de amnistía excepciona “aquellos tratos que no superen un umbral mínimo de gravedad por no resultar idóneos para humillar o degradar a una persona o mostrar una disminución de su dignidad humana, o para provocar miedo, angustia o inferioridad de una forma capaz de quebrar su resistencia moral y física”, lo cierto es que esta pretendida “excepción” no constituye más que una referencia sintética a los criterios mínimos de delimitación de los actos contrarios al art. 3 CEDH de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Este primer ámbito de exclusión tiene, además, una especificación adicional para el caso de delitos que puedan ser catalogados como terrorismo, que quedan excluidos cuando “hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, en particular las reguladas en los artículos 2 y 3 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y en el derecho internacional humanitario” [art. 2 c)].

Asimismo, la Ley de amnistía también excluye infracciones que considera especialmente graves por obedecer a un elenco de motivos discriminatorios -“racistas, antisemitas, antigitan[o]s”, etc.- que estima especialmente repudiables desde la óptica de los derechos humanos [art. 2 d)].

De otro lado, y en relación ya con las infracciones penales que protegen bienes jurídicos colectivos, se observa que la Ley excluye de su ámbito de aplicación aquellos delitos que atentan contra los intereses existenciales del propio Estado, en particular los “actos tipificados como delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la defensa nacional del título XXIII del libro II del Código penal, siempre que se haya producido tanto una amenaza efectiva y real como un uso efectivo de la fuerza” [art. 2 f)].

En el caso particular de la malversación, se aprecia, asimismo, que la Ley rechaza expresamente amnistiar las malversaciones que afectan a intereses que trascienden a los de las administraciones públicas españolas, al salvaguardar los actos tipificados como delitos que “afectarán a los intereses financieros de la Unión Europea” [art. 2 e)].

Pues bien, todo este elenco de exclusiones pone de relieve, en lo que al juicio de igualdad sobre la Ley de amnistía en su conjunto interesa, que el legislador trata de acotar el ámbito de aplicación de la amnistía, y con ello el trato más favorable que reciben sus beneficiarios: (i) a infracciones que entran dentro de su poder de disposición -excluyendo las afectadas por el Derecho internacional humanitario o las que atentan contra intereses de la Unión- y (ii) a infracciones que no revisten una gravedad manifiestamente desproporcionada en relación con el propósito de la amnistía, considerando como tales,

fundamentalmente, las que protegen la vida o la integridad moral, las que implican resultados lesivos particularmente graves causados de forma dolosa, las que persiguen propósitos especialmente repudiables -por discriminatorios- y las que amenazan a intereses existenciales del propio Estado.

Este tribunal considera que esta delimitación objetiva, efectuada por el legislador, mantiene una razonable relación de proporcionalidad con los fines que presiden la amnistía otorgada -que son la reconciliación y normalización de las relaciones políticas, sociales e institucionales-, pues circunscribe los efectos o consecuencias de la amnistía a aquellas infracciones que no pueden considerarse particularmente graves desde parámetros que resultan objetivos y razonables.

Tal delimitación de los actos ilícitos amnistiables puede ser técnicamente mejorable pero obedece, en los términos que han sido expuestos, a una ponderación que no puede calificarse de arbitraria o irrazonable. No correspondiendo a este tribunal enjuiciar la calidad técnica de la norma legal impugnada, no puede decirse que la Ley de amnistía incurra aquí en excesos manifiestos en relación con su causa y finalidad justificativas y que viole, con ello, la cláusula general de igualdad.

d) Finalmente, se observa que el ámbito temporal de la amnistía se encuentra configurado a través del juego de dos preceptos distintos. El párrafo inicial del art. 1.1 de la Ley determina las fechas (inicial y final) en las que deben enmarcarse los actos amnistiados, mientras que el art. 1.3 establece, a su vez, un efecto adicional tanto retrospectivo (en el párrafo primero) como prospectivo (en el párrafo segundo). Estos dos preceptos deben ser examinados separadamente.

(i) En cuanto al párrafo inicial del art. 1.1 de la Ley de amnistía, es obvio que la fijación de un marco temporal -en cualquier ámbito del Derecho- no siempre resulta plenamente satisfactoria desde una óptica racional pues responde, en buena medida, a la necesidad práctica de datar convencionalmente, por razones de seguridad jurídica, fenómenos que, por su complejidad, no siempre resultan claramente deslindables en el plano empírico (piénsese, por ejemplo, en el momento en que se alcanza la madurez necesaria para ser acreedor de responsabilidad penal). Lo decisivo es, por ello, que los límites fijados por el legislador para establecer el marco temporal correspondiente tengan una razón justificativa plausible.

Con esta premisa, no puede decirse que el art. 1.1 de la Ley -que acota el ámbito temporal de la amnistía a los actos “que hubieren sido realizados entre los días 1 de noviembre de 2011 y 13 de noviembre de 2023”- carezca de justificación.

Es claro que las conductas amnistiadas pivotan sobre dos puntos de conexión temporal objetivamente identificados, que son las consultas inconstitucionales de 9 de noviembre de 2014 y 1 de octubre de 2017, y que el propósito del legislador, como explica el preámbulo de la norma, es abarcar tanto los actos preparatorios de ambos eventos como aquellos otros que pueden considerarse su consecuencia directa.

Con este presupuesto, puede observarse que la fecha inicial de la amnistía (1 de noviembre de 2011) procede de una enmienda transaccional aprobada con motivo del segundo dictamen de la comisión de justicia y con fundamento en una previa enmienda (núm. 25) presentada por el Grupo Parlamentario Junts per Catalunya durante los debates de la ponencia. La referida enmienda fue justificada -en el debate parlamentario relativo al primer dictamen de la comisión de justicia- como necesaria para incluir hechos preparatorios de la consulta de 9 de noviembre de 2014 que aparecían mencionados en un informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas, hechos estos que se remontaban a noviembre de 2011 (“Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados”, Comisiones, XV legislatura, núm. 34, de 23 de enero de 2024, pág. 11).

En relación con la fecha final, lo cierto es que el legislador considera, según consigna en el preámbulo de la norma, que la tensión política y social que justifica la amnistía sigue existiendo al momento de dictarse la propia Ley de amnistía, lo que indica que podía optar legítimamente por cualquier fecha anterior a su entrada en vigor sin perder la relación de congruencia con la causa y finalidad justificantes. La fecha establecida (13 de noviembre de 2023) es, concretamente, la de presentación, por parte del Grupo Parlamentario Socialista, de la proposición de ley con la que se inició el trámite parlamentario (véase, “Boletín Oficial de las Cortes Generales”, Sección Congreso de los Diputados, Serie B, XV legislatura, núm. 32-1, de 24 de noviembre de 2023).

Ambas fechas cuentan, por tanto, con una explicación que no puede considerarse irrazonable.

(ii) No puede decirse lo mismo de la apostilla que introduce, en cuanto al límite temporal de la amnistía, el art. 1.3 de la Ley. Este precepto contiene, en párrafos separados, dos normas distintas. En su párrafo primero señala que “[l]os actos cuya realización se hubiera iniciado antes del día 1 de noviembre de 2011 únicamente se entenderán comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente ley cuando su ejecución finalizase con posterioridad a esa fecha”. Dispone, a continuación, en su párrafo segundo que “[l]os actos cuya realización se hubiera iniciado antes del día 13 de noviembre de 2023 también se entenderán comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente ley aunque su ejecución finalizase con posterioridad a esa fecha”.

Las reglas aludidas constituyen un complemento del período de aplicación de la amnistía del párrafo primero del art. 1.1 de la Ley de amnistía. Tratan, concretamente, de solucionar las dudas interpretativas que puedan surgir en relación con hechos delictivos que se dilatan en el tiempo. Así, si la unidad de acción que conforma la conducta punible puede entenderse parcialmente realizada fuera del marco temporal de la amnistía, sea porque su ejecución comenzó antes del 1 de noviembre de 2011, sea porque se prolonga más allá del 13 de noviembre de 2023, el correspondiente delito ha de resultar, por mandato de este precepto, igualmente amnistiado.

Es de reseñar que la redacción legal del art. 1.3 de la Ley de amnistía no admite otra interpretación lógica. El precepto no se refiere a los resultados que puedan manifestarse, al margen del comportamiento del

autor de la infracción, después de que la conducta delictiva haya sido enteramente ejecutada por este. Establece, antes bien, una regla que resuelve los casos de conductas criminales cuya “ejecución” o “realización” se prolonga en el tiempo y que, por tal razón, solo parcialmente puede considerarse abarcada por el abanico temporal del art. 1.1 de la Ley.

Siendo esto así, se observa que el referido precepto -que puede considerarse razonable en lo que se refiere al efecto retrospectivo de su párrafo primero- genera, en su párrafo segundo, efectos prospectivos ilimitados. En efecto, de acuerdo con la regla del párrafo segundo del art. 1.3 de la Ley de amnistía, un individuo que ha comenzado su actividad criminal antes del 13 de noviembre de 2023 puede después prolongarla indefinidamente con la seguridad de que no recibirá sanción alguna. Semejante regla equivale, por tanto, al otorgamiento de una habilitación para seguir desarrollando en lo sucesivo, sin sufrir sanción alguna, un comportamiento criminal ya iniciado.

Este tribunal considera que no resulta inteligible ninguna razón justificativa de este efecto *pro futuro*, que cuestiona la dinámica misma de la amnistía como institución. Solo muy excepcionalmente se encuentran, en el Derecho comparado, supuestos que incluyen efectos exoneradores de conductas futuras y ello, en todo caso, en contextos muy distintos a los que concurren en la Ley de amnistía, concretamente en supuestos de enfrentamiento armado en los que legislador busca favorecer la deserción y el abandono de las armas, dando un plazo determinado (sin que el efecto exonerador quede, por tanto, indefinidamente abierto).

De ello se desprende que la cláusula del párrafo segundo del art. 1.3 de la Ley carece de conexión suficiente con la razón justificativa de la amnistía, pues esta no puede explicar racionalmente que unos ciudadanos reciban del legislador una habilitación para continuar sus actividades criminales en el futuro, en contraste con el resto de los ciudadanos, que deben sujetar sus futuras acciones a las normas penales vigentes. En otras palabras, unos ciudadanos quedan sometidos en lo sucesivo a las disposiciones del Código penal y otros no, consecuencia esta que ha de reputarse desmedida y, en tal sentido, discriminatoria.

Es por tal razón que procede declarar inconstitucional y nulo el párrafo segundo del art. 1.3 de la Ley de amnistía por vulnerar el art. 14 CE>>.

d) Tanto en el FJ 8.3.4 [letras a) y d)], como en el FJ 8.3.5, el tribunal concluyó: (i) primero, declarando la inconstitucionalidad, que no nulidad, del art. 1.1 Ley de amnistía, <<por lesionar el art. 14 CE, en cuanto excluye del ámbito de aplicación de la amnistía, sin una justificación objetiva y razonable, los actos ilícitos que, estando comprendidos dentro del referido precepto, se realizaron con la finalidad de oponerse a la secesión o independencia de Cataluña o a la celebración de las consultas que tuvieron lugar en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 o el 1 de octubre de 2017>>, con los efectos señalados en el art. FJ 8.3.5.; (ii) segundo,

declarando la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo segundo del art. 1.3 Ley de amnistía << al otorgar un efecto *pro futuro* a la amnistía que carece de justificación objetiva y razonable y que resulta, por ello, contrario al art. 14 CE>>.

6.3. Trasladando lo resuelto en la STC 137/2025 al caso que ahora nos ocupa, se concluye que:

a) 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 del presente recurso de inconstitucionalidad (por todos, ATC 10/2025, de 28 de enero, FJ único, y doctrina constitucional allí citada), en lo que se refiere a la impugnación del citado art. 1.1 por incurrir en una discriminación basada en motivos ideológicos vulnerando así el art. 14 CE.

b) También debe declararse la pérdida sobrevenida de objeto de la impugnación del art. 1.3, párrafo segundo, de la Ley de amnistía por haber sido declarado inconstitucional y nulo en la STC 137/2025 [por todas, STC 73/2024, de 7 de mayo, FJ 2, con cita de la STC 139/2011, de 14 de septiembre, FJ 3 b)].

c) Procede desestimar el motivo de impugnación en todo lo demás.

6.4. Como consideraciones adicionales, por dar respuesta a todas las tachas formuladas por la parte recurrente invocando la vulneración del principio de igualdad y prohibición de discriminación del art. 14 CE, aunque no todas ellas guardan estricta relación con este precepto constitucional, diremos lo siguiente:

a) Las críticas al carácter arbitrario de Ley de amnistía (y a la divergencia que se denuncia entre la finalidad proclamada y la que se dice fue la finalidad real de la ley, o a la falta de exigencia de contrapartidas o condiciones para el otorgamiento de la amnistía, o al cuestionamiento de los efectos netamente positivos para el interés general) se examinarán en el fundamento jurídico de esta sentencia relativo a la arbitrariedad (art. 9.3 CE), sin perjuicio de remitirnos a las consideraciones ya efectuadas en el FJ 8.3.3 de la STC 137/2025 al examinar la *justificación objetiva y razonable de la Ley de amnistía en relación con su causa y finalidad*, y a las que nos hemos referido en un apartado anterior, y que sirven también para desmentir el núcleo de las críticas que acabamos de resumir. Sirvan también a tal efecto las consideraciones efectuadas en el FJ 13.2.2 de la misma STC 137/2025 en las que el tribunal rechazó una queja

planteada en términos similares en la que los recurrentes --al denunciar la arbitrariedad y desproporción de amnistiar a los líderes políticos del proceso cesionista-- criticaban precisamente al riesgo de reiteración de las conductas realizadas por los líderes del proceso independentistas. Planteamiento que fue rechazado por este tribunal señalando que <<[f]inalmente, y como es obvio, una vez aplicada la Ley de amnistía, lo que estos líderes, como las demás personas, hagan con posterioridad no entra ya en su objeto y merecerá, en su caso, la respuesta que prevea el ordenamiento jurídico>>.

b) En relación con las críticas a la delimitación del ámbito de la amnistía [en particular, sus arts. 1 y 2], a la desproporción, ambigüedad e imprecisión con que dice la recurrente el legislador define su ámbito o alcance objetivo, subjetivo y temporal, y a su catálogo de exclusiones (objetando la demanda que puede dar lugar a problemas interpretativos), se trata de un motivo que fue analizado y resuelto ya en el FJ 8.3.4 [letras a), c) y d)] y 8.3.5, desde la perspectiva del principio de igualdad y la prohibición de discriminación, pero cuyas consideraciones sirven también para analizar la queja desde otras perspectivas (como las de seguridad jurídica o legalidad penal, o interdicción de la arbitrariedad).

En cualquier caso, en relación con la queja que se hace desde la perspectiva del principio de legalidad penal (art. 25.1 CE) y seguridad jurídica (art. 9.3 CE), nos pronunciaremos en fundamentos posteriores (al examinar, primero, la vulneración de dichos principios; y, segundo, las impugnaciones individuales formuladas contra varios preceptos de la ley; en especial, contra sus artículos 1 y 2).

c) La crítica relativa a la vulneración del art. 9.1 CE y al fraude que se dice estarían cometiendo las Cortes Generales al ejercitar de facto un poder constituyente sin reforma constitucional, recibió ya contestación en la STC 137/2025, FJ 3, en el que se analizó la compatibilidad de la amnistía con la Constitución y en el que se rechazó, como expusimos también en el FJ 4 de esta sentencia, que fuese necesario una reforma constitucional para que el legislador pudiese dictar una ley como la de amnistía.

7. Sobre la vulneración de los límites de las leyes singulares

7.1. Para rechazar esta tacha baste con señalar que en el FJ 5.2 de la STC 137/2025 negamos que pudiera proyectarse sobre una ley de amnistía la doctrina constitucional sobre las

leyes singulares, en unos términos que resultan extrapolables al caso que nos ocupa y a los que cabe remitirse íntegramente.

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 137/2015 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>>.

7.2. Dicho esto, las críticas que la recurrente hace desde la perspectiva del canon de enjuiciamiento que propone como propio o específico de las leyes singulares (límite de los derechos fundamentales y exigencias derivadas del principio de igualdad del art. 14 CE), merecen también ser rechazadas por las siguientes razones.

a) Argumenta la recurrente que la ley de amnistía vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 CE por su carácter totalmente autoaplicativo, estableciendo directamente una regulación de manera exhaustiva y completa (inasequible al control jurisdiccional ordinario) sin necesidad de dictado posterior de actos que pudieran ser recurridos ante los tribunales. Planteamiento que ha de rechazarse porque parte de una premisa que ya ha sido rechazada, cual es el carácter de “ley singular” de la Ley de amnistía. Y también porque, en este concreto motivo de la demanda, la queja aparece desprovista del mínimo desarrollo argumental exigible. En cualquier caso, esta queja será examinada con ocasión de la impugnación que se dirige también contra el art. 4 de la Ley de amnistía, en el que sí apreciamos se ha realizado un mínimo esfuerzo argumental.

b) Argumenta, en segundo lugar, que la Ley de amnistía no satisface las exigencias del principio de igualdad del art. 14 CE, al establecer una desigualdad arbitraria e injustificada (con

otras palabras, se denuncia que no cumple con el *test* de proporcionalidad: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto). Planteamiento que fue rechazado por la STC 137/2025, en su FJ 8, al que nos hemos referido en el FJ 6 de esta resolución y al que ahora nos remitimos.

También recibió en la misma sentencia contestación el argumento relativo a la existencia de otras alternativas a la amnistía (indultos, modificación del Código Penal). Concretamente, en el FJ 7 de la STC 137/2025, al analizar “*la alegada inconstitucionalidad de la Ley de amnistía por constituir una arbitrariedad (art. 9.3 CE)*”, y, más concretamente *la explicación de las razones en que se funda la Ley de amnistía* (FJ 7.3.2), dijimos que <<[I]a 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)”>>.

8. Sobre la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE)

8.1. Vulneración del principio de seguridad jurídica.

Las diferentes quejas formuladas por la recurrente en relación con la vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) han sido ya rechazadas por este tribunal.

a) En la STC 137/2025 (FFJJ 5.3; 13.3.3 y 4; y 14.2.2) rechazamos la alegada vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), en su doble vertiente aludida (certeza y previsibilidad) a la que hace referencia la recurrente, aunque la queja se hubiera formulado denunciando la vulneración del principio de legalidad penal (art. 25.1 CE). Recordando en este sentido que el tribunal, en los fundamentos citados, excluyó que la Ley de

amnistía estuviera sujeta al mandato de taxatividad y certeza característico del principio de legalidad penal del art. 25.1 CE, debiendo reconducirse dichas quejas a su enjuiciamiento bajo el prisma del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Dicho esto, y atendiendo al planteamiento formulado por la parte recurrente (que viene a decir, en resumen, que la Ley de amnistía aniquila la confianza de los ciudadanos en el ordenamiento jurídico), parece oportuno también remitirnos a lo afirmado en la STC 164/2025, de 8 de octubre (cuestión de inconstitucionalidad 6053-2024), FJ 3 B), en la que afirmamos lo siguiente:

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

A la luz de esta doctrina hemos de convenir con el Fiscal General del Estado en que el principio de seguridad jurídica, en su proyección en el plano de la legalidad penal, no significa que los ciudadanos puedan y deban confiar, al amparo de la Constitución, en que la ley penal no cambiará, ni que no podrá ser objeto de excepciones aplicativas o exenciones que se concreten en un trato más benévolo, para ellos o para otros, en atención a eventuales circunstancias de la persona o del hecho, o del contexto histórico, político o social, que el legislador, en el ámbito de la potestad legislativa y respetando otras exigencias derivadas de la Constitución, pueda tomar en consideración en un momento determinado.

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

b) En la citada STC 137/2025 rechazamos el planteamiento de la recurrente sobre la pretendida vulneración o injerencia --por los efectos de la amnistía-- en el valor de cosa juzgada de las sentencias firmes (especialmente, en su FJ 4). Como dijimos ya en el FJ 5.3 de esta resolución, el tribunal aprecia que este planteamiento no es sino el reflejo de la queja dirigida contra la totalidad de la Ley de amnistía por vulneración del principio de separación de poderes y del principio de reserva de jurisdicción, a la que ya nos hemos referido [*supra*, FJ 5, con cita de la STC 137/2025, FJ 4.4], y debe correr la misma suerte desestimatoria.

c) Mención especial merece el planteamiento de la recurrente alertando sobre el posible uso a la carta que a futuro puede hacerse de la potestad de otorgar amnistías (utilizando sus mismas palabras, “*según el viento de las necesidades políticas, de la conformación de mayorías*”). Aunque entendemos que con la doctrina extractada en este apartado sería bastante para rechazarlo, idéntico planteamiento se hizo --en relación con el principio de seguridad jurídica-- en la cuestión de inconstitucionalidad 6053-2024 planteada por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, en relación con el art. 1 de la Ley de amnistía, y fue rechazado en la sentencia de 164/2025, con remisión a la doctrina fijada en la STC 137/2025 (FFJJ 5 y 13), de modo que no cabe aquí sino alcanzar idéntica conclusión. En particular, además de lo expuesto en la letra a) de este mismo apartado, dijimos, al resolver la citada cuestión de inconstitucionalidad, que <<[e]n cuanto a los igualmente alegados eventuales efectos criminógenos o generadores de desafección que podrían derivarse de la ley, se trata obviamente de aspectos no solo extrajurídicos sino también puramente hipotéticos, cuyo análisis es ajeno al juicio de constitucionalidad que ahora nos corresponde, y para cuya respuesta hemos de remitirnos a lo anteriormente señalado respecto a la idoneidad y oportunidad de la ley enjuiciada>> [FJ 3 B) STC 164/2025].

d) En cuanto a la queja relativa a la indeterminación con la que se dice se concreta la amnistía (ámbito sujeto, objetivo y temporal), vinculada también con las exigencias de *lex certa*, debe señalarse que el motivo así deducido en el fundamento jurídico quinto material de la demanda (en el motivo dedicado a la vulneración del principio de seguridad jurídica) aparece desprovisto del mínimo e indispensable desarrollo argumental. Es por ello, sin perjuicio de lo que se ha dicho en este y en fundamentos anteriores, que esta tacha global debe rechazarse sin más. Todo ello sin perjuicio de lo que después diremos al examinar las impugnaciones que por separado se hacen en relación con los arts. 1 y 2 de la Ley de amnistía, en las que también se

insiste en idénticas quejas, y ahora sí con una carga argumental que puede considerarse suficiente.

e) La demanda, en el fundamento material que dedica al principio de seguridad jurídica, hace también algunas alegaciones vinculadas con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), que pasamos a examinar en el siguiente fundamento.

8.2. *Vulneración del principio de interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos.*

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, esta tacha aparece vinculada con la disparidad que se denuncia entre el fin proclamado por la Ley de amnistía (resolver un conflicto político, y devolver a la sociedad catalana y española a una senda de diálogo y fraternidad) y el verdaderamente buscado y obtenido (la obtención de los siete votos necesarios para la investidura del actual Presidente del Gobierno); con la desviación de poder del legislador; y con el pretendido fraude en que habrían incurrido sus promotores recurriendo indebidamente a la potestad legislativa ordinaria para no acudir a la reforma constitucional.

Argumentos que, con alcance también general, examinó y resolvió la citada STC 137/2025, esencialmente en sus FFJJ 6 (la alegada inconstitucionalidad de la Ley de amnistía porque no responde a un ideal de justicia) y 7 (la alegada inconstitucionalidad de Ley de amnistía por constituir una arbitrariedad -art. 9.3 CE-).

a) Dijimos entonces, en el FJ 6, respecto de que la causa que motiva la ley orgánica es -- como se argumenta también en el presente recurso-- una transacción política para asegurar la investidura a la Presidencia del Gobierno, que “los motivos o intenciones de quienes promovieron la aprobación de la ley orgánica [...] es una cuestión ajena a lo jurídico”.

b) En el FJ 7, en que se analizó *la alegada inconstitucionalidad de la Ley de amnistía por constituir una arbitrariedad (art. 9.3 CE)*, el tribunal, tras exponer la doctrina constitucional (FJ 7.2) sobre la arbitrariedad del legislador y las coordenadas bajo las cuales el tribunal debía encarar el enjuiciamiento del motivo de inconstitucionalidad planteado [FJ 7.2, letras a), b) y c)], alcanzó, en resumen, las siguientes conclusiones (FJ 7.3): (i) primero, en relación con la divergencia de fines de la que habla la recurrente, que <<el contexto en que se alumbra la voluntad del Legislativo, los motivos por los que los diferentes actores políticos y

parlamentarios prestan su apoyo y, por tanto, los “juicio[s] de oportunidad política” quedan extramuros de nuestro control (STC [35/2017](#), de 1 de marzo, FJ 4) y deben descartarse *ab initio* las alegaciones sobre la finalidad de la ley que se funden en esos argumentos [STC [139/2024](#), de 6 de noviembre, FJ 3 c)]>>; (ii) segundo, que el tribunal, por las razones que expresa en el FJ 7.3.2, aprecia que la Ley de amnistía tiene una explicación racional y razonable.

c) Por otro lado, la última de las quejas (vinculada con el fraude de los promotores de la Ley de amnistía y el no haber acudido al procedimiento de reforma constitucional), ha de correr idéntica suerte desestimatoria; remitiéndonos, en este punto, al FJ 4 de esta resolución.

9. *Cuestión previa al examen de la impugnación individual de determinados preceptos de la Ley de amnistía: arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 y disposiciones finales primera y segunda.*

9.1. Gran parte de las quejas que se dirigen contra los preceptos de la Ley de amnistía coinciden con las que se formularon *in genere* contra la totalidad de la Ley de amnistía y que hemos analizado en los fundamentos anteriores de esta resolución. De ahí que, en lo que respecta a los preceptos individualmente impugnados, nos remitamos a los fundamentos jurídicos previos de esta misma sentencia para dar contestación a la denunciada vulneración -- por los referidos preceptos-- de la prohibición constitucional de otorgar amnistías (art. 66.2 CE), del principio de separación de poderes y exclusividad o monopolio jurisdiccional (art. 117.1 y 3 CE), del principio de igualdad y prohibición de la discriminación (art. 14 CE), y de seguridad jurídica y de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

a) Así ocurre con el art. 1 de la Ley de amnistía, en el que la parte recurrente alega, de modo genérico, que dicho precepto vulnera la prohibición constitucional de amnistías (art. 66.2 CE), la prohibición de separación de poderes y exclusividad jurisdiccional y la autoridad de cosa juzgada a las sentencias firmes (art. 117.1 y 3 CE), el principio de igualdad (art. 14 CE) y el de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). Y lo hace reiterando, ahora de manera más resumida, los mismos argumentos ya expresados al invocar las alegadas vulneraciones en que habría incurrido la Ley en su totalidad.

b) Otro tanto cabe decir de la queja formulada contra el art. 2 de la Ley, reiterando la recurrente que dicho precepto vulnera la prohibición constitucional de amnistías (art. 66.2. CE), la separación de poderes (art. 117.1 y 3 CE) y el principio de igualdad (art. 14 CE), con los

mismos argumentos también expresados en los fundamentos que la demanda dedica a la impugnación de la totalidad de la Ley.

c) Respecto del artículo 3, recordamos que la recurrente atribuye al Tribunal de Cuentas el ejercicio de la jurisdicción contable, lo cual se reconoce --afirma-- sin discusión por el propio Tribunal Constitucional. De ahí que, en el sentir de la recurrente, “al declarar extinguida la responsabilidad contable, la Ley de amnistía de la misma manera que despoja a los jueces y magistrados de su jurisdicción (jurisdicción ordinaria) en el ámbito amnistiado, despoja al Tribunal de Cuentas, con vulneración por tanto del artículo 136.2 de la Constitución, de la posibilidad de ejercicio de la jurisdicción contable”.

En este punto, sin perjuicio de lo que luego diremos a propósito de la alegada vulneración del art. 136.2 CE, la demanda no hace otra cosa que reiterar --empleando un paralelismo-- la queja ya reflejada en el fundamento jurídico material segundo de la demanda, relativa a que la Ley de amnistía vulnera los principios de separación de poderes y de exclusividad jurisdiccional (art. 117 CE). Por lo tanto, la presente queja ya ha quedado desestimado en el FJ 5 de la presente sentencia, al que procede efectuar la oportuna remisión.

d) También en relación con la impugnación de los arts. 4, 5, 6 y 8 de la Ley se reiteran, empleando idénticos argumentos a los ya analizados en los fundamentos previos de esta resolución, la vulneración de la prohibición constitucional de amnistías (art. 66.2 CE) o la del principio de igualdad (art. 14 CE). Precepto este último que se invoca también de forma genérica para denunciar la alegada inconstitucionalidad de las disposiciones finales primera y segunda de la Ley de amnistía.

Este tribunal advierte que, al impugnar los arts. 5 y 6, la demanda se limita a enunciar sintéticamente el contenido de dichos preceptos, y a afirmar que <<[l]es afecta a estos preceptos la prohibición genérica de la amnistía, que alcanza obviamente a la extensión de los efectos de esta al ámbito administrativo sancionador y disciplinario, fundamentalmente y vulnera el principio de igualdad: por idénticas infracciones otros se verán sancionados, sujetos a medidas cautelares o incorporados al Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana o bien incluso privados de la condición de funcionario y otros quedarán libres y exonerados de cualquier responsabilidad>>. Es por ello que, más que apreciar la falta de carga argumental opuesta por el abogado del Estado, el tribunal considera que esta queja debe entenderse

contestada con lo afirmado en los FJ 4 (sobre el encaje constitucional de la amnistía) y 6 (sobre el principio de igualdad) de esta sentencia, a los que procede ahora remitirnos, toda vez que la queja ahora formulada no es sino una reiteración de la enunciada genéricamente contra la Ley de amnistía por vulneración de los arts. 66.2 y 14 CE.

9.2. En todo aquello que pudiera llegar a entenderse que escapa o excede de lo argumentado en las quejas contra la totalidad de la Ley de amnistía (por ejemplo, cuando se alega sin mayor desarrollo argumental --respecto del art. 3-- la infracción del art. 136.2 CE), el tribunal aprecia una manifiesta falta de carga argumental.

Como hemos afirmado reiteradamente (por todas, STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 9, y las allí citadas), la carga argumental en torno a la inconstitucionalidad del precepto corresponde a la parte que lo impugna y que la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación, no siendo suficientes impugnaciones globales que no se apoyan en motivos suficientemente razonados (STC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5), como sucede en el presente caso.

9.3. Expuesto lo anterior, y con la excepción ya analizada de los arts. 3, 5 y 6, veremos a continuación las quejas formuladas contra el resto de los preceptos en lo que el tribunal aprecia que no se reiteran idénticos argumentos o planteamientos a los empleados en los fundamentos de la demanda dedicados a cuestionar la Ley en su totalidad.

10. Impugnación del art. 1 de la Ley de amnistía

10.1. Como hemos expuesto en los antecedentes de esta sentencia, el recurrente reprocha la delimitación que el art. 1 Ley de amnistía hace de las conductas delictivas amnistiables, argumentando que lo hace de forma arbitraria, desproporcionada, irracional e injustificadamente. En el fundamento que la demanda dedica a la vulneración del principio de seguridad jurídica cuestiona, en lo que se refiere a esta indeterminación, los apartados 1.1 a) y b) de la Ley de amnistía, así como el art. 1.3 en relación con la delimitación del ámbito temporal.

10.2. Idéntica queja fue resulta en la STC 137/2025.

a) En relación con el ámbito temporal y material de la Ley de amnistía y su incompatibilidad con el art. 14 CE, debe tenerse presente lo ya resuelto en el fundamento jurídico 8.3.4 y 8.3.5 de la STC 137/2025 (ver *supra* FJ 6 de esta sentencia). Por lo que se refiere al ámbito temporal, allí se descartó que el intervalo que fija el art. 1.1 de la Ley y la previsión del párrafo primero de su art. 1.3 carezcan de justificación y sean manifiestamente desproporcionados. Nada nuevo o distinto respecto de lo ya enjuiciado y resuelto se plantea ahora. En lo que atañe al párrafo segundo del art. 1.3, se apreció allí su inconstitucionalidad, por lo que no cabe ya enjuiciamiento alguno al respecto.

b) En relación con la alegada indeterminación del ámbito material de aplicación de la Ley de amnistía [especialmente, letras a) y b) del art. 1.1 Ley de amnistía y la vulneración de los arts. 25.1 y 9.3 CE, debemos remitirnos a lo resuelto en los fundamentos jurídicos 5.3.2, 13.3.3 y 13.3.4 de la STC 137/2025. En relación con la censura de arbitrariedad y desproporción del ámbito objetivo de la ley, dicha queja se enjuició en el fundamento jurídico 8.3.4 de dicha sentencia. Por otro lado, en la misma resolución se descartó la aplicación de la doctrina de las leyes singulares (FJ 5.2), a cuyos razonamientos cabe remitirse ahora.

10.3. A mayor abundamiento, en la STC 165/2025 (RI 6486-2024), FJ 7 d) dijimos lo siguiente:

<<Hechas las anteriores precisiones, resta por analizar si el ámbito de aplicación temporal de la Ley, concretado por el juego de los sus 1.1 y 1.3, primer párrafo, supone una quiebra del principio de seguridad jurídica. El motivo debe ser desestimado, pues el tribunal no aprecia la indeterminación denunciada en relación con la definición del ámbito temporal de aplicación de la Ley de amnistía. Por el contrario, tanto la fecha inicial como la fecha final del lapso temporal cubierto por la amnistía están claramente delimitadas en el art. 1.1, mediante la referencia a fechas concretas que no dejan margen para la duda. En cuanto a la “flexibilidad” que introduce el art. 1.3, primer párrafo, y que, según la demanda, “desdibuja” el término inicial, este tribunal ha tenido ocasión de examinar este apartado al resolver una impugnación desde la perspectiva del principio de igualdad [*supra*, FJ 6.2 D) con cita de la STC 137/2025, FJ 8.3.4 d)]. Así, el precepto ha sido interpretado en el sentido de que se trata de una regla dirigida a resolver los casos de “conductas criminales cuya ejecución o realización se prolonga en el tiempo y que, por tal razón, solo parcialmente puede considerarse abarcada por el abanico temporal del art. 1.1 de la Ley”, pero, en todo caso, esa unidad de acción que comienza a ejecutarse antes de 1 de noviembre de 2011 debe consumarse dentro del marco temporal acotado en el art. 1.1 de la Ley de amnistía. En consecuencia, no se advierte en la redacción del precepto déficit alguno que impida conocer, con suficiente nivel de certeza, los ilícitos que resultan amnistiables *ratione temporis*>>.

10.4. También debe rechazarse la alegada vulneración del principio de seguridad jurídica en relación con los problemas interpretativos que plantea el delito de malversación [arts. 1.1 a) y b) y 1.4 Ley de amnistía] y la pretendida conformación de un tipo de malversación a medida. En este punto procede remitirse a la STC 165/2025, FJ 8 e), en que dijimos lo siguiente:

<<En realidad, la supuesta tacha de inconstitucionalidad por vulneración del principio de legalidad penal (art. 25.1 CE) no se proyecta sobre el art. 2 e), sino sobre los arts. 1.1, apartados a) y b), y 1.4, que son los que propiamente consideran amnistiable el delito de malversación “siempre que no haya existido propósito de enriquecimiento” o, *sensu contrario*, excluyen del ámbito de aplicación material de la Ley de amnistía los delitos de malversación cuando en su comisión hubiera habido “propósito de enriquecimiento”. Dicho de otro modo, tanto en el caso del art. 2 e) como en los arts. 1.1 a) y b) y 1.4 nos encontramos ante delimitaciones (por exclusión) del ámbito material de aplicación de la Ley, pero por motivos distintos. En el caso del art. 2 e) se restringe el ámbito de aplicación a las infracciones que se encuentran dentro del margen de disposición regulatorio del legislador nacional; en los arts. 1.1, apartados a) y b), y 1.4 la exclusión parte de la necesaria vinculación entre la amnistía y el llamado *procés independentista*, dejando fuera otros hechos ajenos al mismo.

Así delimitado el motivo de impugnación, basado en la vulneración del derecho a la legalidad penal, debe ser desestimado. A diferencia de lo que sostienen las Cortes de Aragón, el hecho de que el Código Penal no describa el tipo penal de malversación aludiendo al elemento subjetivo o intencional recogido en la Ley de amnistía no impide que el legislador orgánico pueda incorporarlo al delimitar las conductas amparadas por la misma. A este respecto, es preciso recordar que “los preceptos del Código penal no son canon de constitucionalidad y el legislador no tiene, por tanto, que ajustarse a ellos necesariamente. Es algo obvio que evidencian, sin ir más lejos, las sucesivas reformas de su propio texto y que el Tribunal ha tenido ocasión de resaltar en varias ocasiones, aludiendo siempre al amplio margen de libertad de configuración de delitos y penas que corresponde al legislador democrático a la hora de la plasmación normativa de la política criminal (por todas, STC 60/2010, de 7 de octubre, FJ 3). Huelga insistir más en que el enjuiciamiento constitucional sobre la producción legislativa se sujeta a un rígido marco conceptual que solo tiene como parámetro de control los valores, principios y reglas de nuestra ley fundamental (*vid. supra*, FJ 3)” (STC 137/2025, FJ 14.3.3)>>.

11. Impugnación del art. 2 de la Ley de amnistía

11.1. Examinaremos la queja que se formula, en varios pasajes y fundamentos del escrito de demanda, respecto de la conformación por el legislador de dos tipos diferentes para unos mismos delitos (torturas o tratos inhumanos o degradantes; terrorismo; afectación a los

intereses financieros de la Unión Europea; traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la defensa nacional), y los problemas interpretativos a que se reprocha puede haber lugar, ahora desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica.

Como cuestión previa, debemos indicar que la queja que se formula contra el artículo 2 de la Ley de amnistía, desde de la perspectiva del principio de igualdad (art. 14), fue analizada y resuelta en el FJ 8.3.4 c) de la STC 137/2025, al que nos hemos referido en el fundamento jurídico sexto de esta resolución.

11.2. Centrándonos ya en la queja desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), analizaremos cada una de las letras del art. 2 que han sido cuestionadas por la parte recurrente, si bien antes haremos algunas consideraciones generales a todas ellas.

a) En primer lugar, y en relación con la varias veces citada queja relativa a la conformación de dos ordenamientos jurídicos coexistentes o la incorporación por la Ley de amnistía de elementos típicos adicionales a los contemplados en el Código Penal, cabe remitirse a lo afirmado en el FJ 8.3.4 c) de la STC 137/2025 en el que el tribunal, al examinar -desde la perspectiva del principio de igualdad- cada uno de los apartados que conforman el catálogo de conductas excluidas del ámbito objetivo de aplicación de la amnistía enumeradas en el art. 2, concluyó:

<< [...] todo este elenco de exclusiones pone de relieve, en lo que al juicio de igualdad sobre la Ley de amnistía en su conjunto interesa, que el legislador trata de acotar el ámbito de aplicación de la amnistía, y con ello el trato más favorable que reciben sus beneficiarios: (i) a infracciones que entran dentro de su poder de disposición -excluyendo las afectadas por el Derecho internacional humanitario o las que atentan contra intereses de la Unión- y (ii) a infracciones que no revisten una gravedad manifiestamente desproporcionada en relación con el propósito de la amnistía, considerando como tales, fundamentalmente, las que protegen la vida o la integridad moral, las que implican resultados lesivos particularmente graves causados de forma dolosa, las que persiguen propósitos especialmente repudiables -por discriminatorios- y las que amenazan a intereses existenciales del propio Estado.

Este tribunal considera que esta delimitación objetiva, efectuada por el legislador, mantiene una razonable relación de proporcionalidad con los fines que presiden la amnistía otorgada -que son la reconciliación y normalización de las relaciones políticas, sociales e institucionales-, pues circunscribe los efectos o consecuencias de la amnistía a aquellas infracciones que no pueden considerarse particularmente graves desde parámetros que resultan objetivos y razonables>>.

b) En relación con los delitos de torturas o de tratos inhumanos o degradantes [art. 2 b) Ley de amnistía], la demanda sitúa los problemas interpretativos en la dificultad en “definir lo que ha de entenderse por superar un umbral mínimo de gravedad”. Para rechazar esta objeción, planteada así desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica, debemos señalar lo siguiente:

i) Primero, que en el FJ 8.3.4 c) de la STC 137/2025 ya nos pronunciamos, desde la perspectiva del principio de igualdad, sobre la delimitación de los actos ilícitos amnistiables [con referencia a la exclusión del art. 2 e)], concluyendo que si bien puede ser técnicamente mejorable, obedece, en los términos que han sido expuestos en un fundamento anterior de esta sentencia, a una ponderación que no puede calificarse de arbitraria o irrazonable.

(ii) Segundo, que la queja, en los términos en que ha sido formulada, puede desestimarse con remisión a lo que ya dijo el Tribunal al pronunciarse sobre la exclusión contemplada en el art. 2 a) Ley de amnistía (STC 137/2025, FJ 14.1.3). Aplicando ahora el mismo razonamiento, puede concluirse que el art. 2 b) de la Ley de amnistía discierne el tratamiento jurídico que deben recibir los actos tipificados como delitos de torturas o de tratos inhumanos o degradantes en función de si superan o no un umbral mínimo de gravedad, criterio este último que no puede afirmarse que sea arbitrario, ni que incurra en un manifiesto desequilibrio al aquilatar la necesidad de defensa de los bienes y valores amparados en el art. 15 CE con los fines perseguidos por la ley.

(iii) Tercero, hemos de insistir en que los preceptos del Código Penal no son canon de constitucionalidad. Por ende, al definir el ámbito de aplicación de una Ley de amnistía, el legislador no queda vinculado por la definición de los tipos penales regulada en el Código Penal, sin que nada le impida profundizar en el detalle y concreción de las conductas específicamente beneficiadas por la medida de gracia, más aún si ello se hace con la finalidad de asegurar la proporcionalidad de ésta, en el sentido de no incluir dentro del ámbito material de aplicación de la amnistía a aquellas conductas ilícitas más graves y merecedoras de mayor rechazo.

c) En relación con los delitos de terrorismo [art. 2 c) Ley de amnistía], en la demanda se alude a los problemas que pueden derivarse de la superposición al tipo penal de la necesidad de

que haya causado graves violaciones de derechos humanos. Una queja similar fue planteada y resuelta en la STC 137/2025, FJ 14.2.2, cuyo razonamiento resulta extrapolable al presente caso:

<< El motivo no puede ser acogido por las siguientes razones:

a) En primer lugar, los parlamentarios argumentan que el precepto infringe el art. 25.1 CE, en concreto la exigencia de taxatividad de la ley penal, porque no delimita con precisión y certeza los delitos de terrorismo que quedan excluidos de la amnistía, dado que la cláusula de exclusión recogida en el mismo remite a la Directiva (UE) 2017/541, de 15 de marzo, relativa a la lucha contra el terrorismo, en lugar de a los arts. 573 a 580 *bis* CP, que son los preceptos que determinan en nuestro ordenamiento penal las acciones y omisiones sancionables como delito de terrorismo.

Ya en el fundamento jurídico 5.3.2 de esta sentencia se ha explicado que el parámetro de constitucionalidad de la Ley de amnistía no puede derivarse del mandato de taxatividad del art. 25.1 CE, lo que no obsta para que el reproche de falta de taxatividad que enarbolan los demandantes pueda ser reconducido al más amplio principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que lo que veda es el uso en una norma jurídica de términos que puedan generar en el ciudadano, a la hora de planificar su conducta, y en los poderes públicos, a la hora de interpretarla y aplicarla, dudas irresolubles sobre su ámbito de aplicación.

Una vez reconducido el motivo de impugnación, el mismo debe ser desestimado, pues ninguna quiebra a la seguridad jurídica se produce porque el art. 2 c) de la Ley de amnistía efectúe una remisión directa a la mencionada Directiva (UE) 2017/541, pues esta es la disposición comunitaria que precisamente armoniza en el espacio de la Unión Europea la definición de los delitos de terrorismo. Tal remisión en modo alguno dificulta ni hace imposible para el ciudadano ni para los órganos jurisdiccionales la determinación de las conductas que deban ser calificadas como terrorismo con arreglo al Derecho de la Unión Europea. Además, como reconocen los recurrentes, la directiva de referencia ha sido objeto de trasposición en nuestro Código penal en virtud de las reformas operadas por la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, y la Ley Orgánica 1/2019, de 20 de febrero.

A ello cabría añadir que, como indica el preámbulo de la Ley de amnistía, la referencia expresa y directa a la Directiva (UE) 2017/541 responde a la voluntad del legislador nacional de cohesitar el ámbito de aplicación de la Ley con el Derecho de la Unión. Como expresamente se indica, la norma pretende reflejar el “compromiso con la protección de los derechos fundamentales, equilibrando la amnistía con el respeto por los derechos humanos y los compromisos internacionales de España”.

Por todo ello, este tribunal declara que el art. 2 c) de la Ley de amnistía no vulnera los arts. 25.1 CE, en su vertiente material de exigencia de taxatividad de la ley penal, y 9.3 CE, que proclama el principio de seguridad jurídica.

b) En segundo lugar, la demanda introduce un giro argumental cuando, a continuación, funda la petición de declaración de inconstitucionalidad del art. 2 c) de la Ley de amnistía en que el precepto no respeta el contenido y finalidad de la Directiva de lucha contra el terrorismo; pues, según alega, distingue entre uno que atenta contra los derechos humanos de otro que no y de esta manera expulsa de la amnistía todas las conductas que, según la directiva, deben ser tipificadas como delito y sancionadas de forma eficaz y proporcionada.

En este punto, en relación con el Derecho de la Unión Europea, este tribunal ha afirmado en reiteradas ocasiones que ni el fenómeno de la integración europea, ni el art. 93 CE a través del que esta se instrumenta, ni el principio de primacía del Derecho de la Unión que rige las relaciones entre ambos ordenamientos, han dotado a las normas del Derecho de la Unión Europea, originario o derivado, “de rango y fuerza constitucionales”, aunque corresponda a este tribunal velar por el respeto del principio de primacía del Derecho de la Unión Europea cuando exista una interpretación auténtica efectuada por el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea [SSTC [215/2014](#), de 18 de diciembre, FJ 3 a), y [75/2017](#), de 19 de junio, FJ 2].

A la luz de esta doctrina, el presente fundamento impugnatorio debe ser desestimado, porque en el mismo se nos insta a utilizar como parámetro de inconstitucionalidad de la ley su correspondencia con una norma del Derecho de la Unión Europea, lo que resulta improcedente.

c) No obstante lo anterior, la queja relativa a la distinción entre un terrorismo que atenta contra los derechos humanos y otro que no y la vaga alusión a la posible vulneración del art. 15 CE, que en ello pretende residenciarse este fundamento impugnatorio, debe dirimirse a partir de una lectura completa del art. 2 de la Ley de amnistía, que incorpora la cláusula de la letra a), determinante de la exclusión del ámbito aplicativo de la amnistía de toda conducta que produjera la muerte de una persona o alguna de las lesiones cualificadas enumeradas en dicho precepto. Siendo esta cláusula la que afecta directamente a los derechos y valores constitucionales consagrados en el art. 15 CE, es preciso remitirse a lo ya razonado en el fundamento jurídico 14.1.3 de esta resolución, en el que se ha descartado que el art. 2 a) de la Ley incurra en un déficit de protección inaceptable en términos constitucionales>>.

d) En relación con los delitos que afectaren a los intereses financieros de la Unión Europea [art. 2 e) Ley de amnistía], la demanda reprocha la vulneración del principio de seguridad jurídica por los problemas interpretativos que dice puede plantear dicha exclusión, y de arbitrariedad, argumentando que a su juicio no existe “justificación a que se privilegie a los delitos que atenten contra los intereses financieros del Reino de España frente a los que puedan comportar una afección a los de la Unión Europea, sin contar con que vemos artificiosa dicha distinción a la vista de la virtualidad en nuestra Hacienda del principio de caja única”.

La queja, así formulada, desde la perspectiva de la seguridad jurídica y los problemas interpretativos que se dice puede generar la exclusión del art. 2 e) de la Ley de amnistía, carece del necesario desarrollo argumental. Si bien se mira la recurrente únicamente pone el acento en que el legislador haya decidido excluir los actos tipificados como delitos que afectaren a los intereses financieros de la Unión Europea, y no, por ejemplo, a los que afectaren a los del Reino de España, lo que a su juicio carece de justificación. Este planteamiento que acabamos de resumir fue contestado ya en el FJ 8.3.4 c) de la STC 137/2025, en el que el tribunal, a propósito precisamente de la exclusión del art. 2 e) Ley de amnistía, consideró: (i) que el legislador había acotado el ámbito de aplicación de la amnistía a infracciones que entran dentro de su poder de disposición -excluyendo las que atentan contra intereses de la Unión-; y (ii) que “esta delimitación objetiva, efectuada por el legislador, mantiene una razonable relación de proporcionalidad con los fines que presiden la amnistía otorgada -que son la reconciliación y normalización de las relaciones políticas, sociales e institucionales-, pues circunscribe los efectos o consecuencias de la amnistía a aquellas infracciones que no pueden considerarse particularmente graves desde parámetros que resultan objetivos y razonables”.

e) En relación con los delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la Defensa Nacional [art. 2 f) Ley de amnistía], la demanda estima que la superposición de elementos típicos al tipo penal preexistente plantea todo tipo de problemas interpretativos. Se refiere, en particular, a la exigencia de que la amenaza sea efectiva y real y a que se haya producido un uso efectivo de la fuerza. De nuevo, una queja muy similar fue planteada (se decía que la incorporación de dichas exigencias no previstas en el Código Penal resultaba contraria al principio de legalidad penal) y resuelta en la STC 165/2025 [FJ 8 f)], cuyo razonamiento es trasladable al presente caso. El tribunal consideró entonces que <<[l]a impugnación no puede prosperar. Para su desestimación hemos de insistir en que los preceptos del Código Penal no son canon de constitucionalidad, como acabamos de recordar en el apartado anterior [*vid. supra* FJ 8.e)]. Por ende, al definir el ámbito de aplicación de una Ley de amnistía, el legislador no queda vinculado por la definición de los tipos penales regulada en el Código Penal, sin que nada le impida profundizar en el detalle y concreción de las conductas específicamente beneficiadas por la medida de gracia, más aún si ello se hace con la finalidad de asegurar la proporcionalidad de ésta, en el sentido de no incluir dentro del ámbito material de aplicación de la amnistía a aquellas conductas ilícitas más graves y merecedoras de mayor rechazo>>.

11.3 Sobre las quejas relativas al delito de malversación nos hemos pronunciado en el fundamento anterior de esta sentencia, al que ahora nos remitimos.

12. Impugnación del art. 4 de la Ley de amnistía

12.1. Al impugnar el art. 4, la demanda comienza diciendo que dicho precepto pretende impartir instrucciones a jueces y magistrados del orden penal estableciendo de forma imperativa qué actuaciones materiales y procesales deben llevar a cabo en los procesos penales afectados por la amnistía otorgada. Para después insistir en el carácter autoaplicativo de la ley y criticar que el legislador busca dejar sin margen de actuación --en la aplicación de la ley---a los jueces, cuya intervención *a posteriori* tendrá --afirma la recurrente--un carácter meramente declarativo. En resumen, lo que la recurrente viene a denunciar aquí es la vulneración del art. 117 CE por el art. 4 Ley de amnistía: el desapoderamiento a los jueces de su potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE) y la injerencia de otros poderes predeterminado el alcance y contenido que han de tener las resoluciones judiciales (puesta en libertad, alzamiento de las medidas cautelares, órdenes de búsqueda y captura e ingreso en prisión, ...).

12.2. De nuevo, se está aquí efectuando una queja global contra el art. 4, relativa a la vulneración del principio de separación de poderes y reserva de jurisdicción (art. 117 CE), que ha de desestimarse con remisión a lo dicho ya en un fundamento previo de esta sentencia. Asimismo, en relación con el automatismo que dibuja el recurrente y el papel a que dice queda relegado el juez, como ya señaló este tribunal, el precepto impugnado “parte del presupuesto de que la determinación de los hechos que han quedado acreditados en el procedimiento, y el juicio de subsunción de los mismos en el supuesto aplicativo de la Ley de amnistía, lo ha de realizar el juez o tribunal que está conociendo de la causa” (STC 137/2025, FJ 15.1.3), por lo que el legislador no priva a los jueces y tribunales del ejercicio de la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. En cuanto a la inmediatez a la que alude el precepto, también hemos dicho que “no es un mandato *ope legis*, ni mucho menos una suplantación o injerencia directa del legislador en el hacer jurisdiccional, pues el propio precepto reclama de manera explícita la intermediación judicial” (STC 137/2025, FJ 15.1.3).

12.3. Exceptuando esta queja global, que acabamos de rechazar, no realiza la parte recurrente el menor esfuerzo en individualizar y concretar su crítica respecto de las diferentes letras (hasta seis) que integran el art. 4 de la Ley de amnistía, limitándose en la demanda a

enunciar el tenor literal, en parte, de las referidas letras. Esta forma de proceder no satisface la carga exigible a la parte actora en el recurso de inconstitucionalidad a quien con arreglo a la doctrina constitucional se le exige “colaborar con la justicia del tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan”, ofreciendo para ello “la fundamentación que razonablemente es de esperar” [por todas, STC 76/2024, de 8 de mayo, FJ 2 b) i), y la jurisprudencia allí citada]. En consecuencia, es suficiente con lo afirmado en el apartado anterior para rechazar la queja así formulada contra el art. 4 de la Ley de amnistía.

13. Impugnación del art. 8 de la Ley de amnistía

13.1. Respecto del art. 8.1, la demanda sostiene que dicho apartado vulnera el artículo 117.3 de la Constitución “al privar del ejercicio de su jurisdicción a jueces y magistrados respecto a la apreciación de responsabilidad civil o contable y en particular, del valor de cosa juzgada a las sentencias firmes y no ejecutadas que declaren responsabilidad civil o contable”.

Respecto del art. 8.2, la recurrente afirma lo siguiente: (i) con la regulación del art. 8.2 “se está produciendo [...] una expropiación encubierta de derechos a particulares contraria a nuestro juicio al derecho a la tutela judicial efectiva”, de modo que “la víctima se ve despojado por la Ley de amnistía de un derecho a la reparación civil que tiene reconocido por sentencia firme, viéndose abocado a ejercitar de nuevo su acción civil en un proceso autónomo ante la jurisdicción civil”, lo que, siempre a criterio de la recurrente, vulnera doblemente el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 CE, en su apartado 1 porque cercena el derecho a la ejecución de las sentencias firmes que el ciudadano haya obtenido a su favor, y en su apartado 2, por las dilaciones indebidas e injustificadas que supone tener que acudir a un proceso civil; (ii) que el art. 8.2 es contrario al artículo 9.3 en la medida en que el citado precepto consagra la irretroactividad de las disposiciones no favorables o restrictivas de derechos individuales (con otras palabras, argumenta que ello es el efecto que resulta del art. 8.2, esto es “aplicar retroactivamente la ley de amnistía de manera que prive o despoje de derechos adquiridos a ciudadanos cuyo único demérito es haber sido víctimas de los delitos amnistiados”).

13.2. La queja así dirigida contra el art. 8 debe rechazarse por las siguientes razones:

a) En primer lugar, el tribunal no aprecia la alegada vulneración del art. 24.1 CE. Como ya dijimos en la STC 137/2025, FJ 17.2:

<< El art. 24.1 CE garantiza, ciertamente, el acceso a un proceso en el que se puedan hacer valer los derechos e intereses afectados, pero no incorpora un derecho fundamental a procesos determinados (SSTC 160/1998, de 14 de julio, FJ 4; 214/2000, de 18 de septiembre, FJ 5, y 112/2007, de 10 de mayo, FJ 5) pues se trata de un derecho fundamental que debe ser aplicado en cada caso según la naturaleza y fines de cada tipo de procedimiento (STC 7/1981, de 30 de marzo, FJ 6).

El art. 8.2 de la Ley de amnistía no contradice, por lo tanto, las exigencias de la doctrina constitucional citada, ni tan siquiera se aparta de lo dispuesto en el art. 116 LECrim, que establece que la extinción de la acción penal, con carácter general, no lleva consigo la de la civil, y que la persona a quien corresponda la acción civil podrá ejercitarla, ante la jurisdicción y por la vía de lo civil que proceda, contra quien estuviere obligado a la restitución de la cosa, reparación del daño o indemnización del perjuicio sufrido. En definitiva, no infringe el art. 24.1 CE la norma que determina que la pretensión de reparación de los daños y perjuicios ocasionados por el delito deba deducirse por la vía civil, tras producirse el cierre definitivo del proceso penal por extinción o agotamiento de la acción penal, careciendo de relevancia, desde la perspectiva de dicho derecho fundamental, la alegación de que el procedimiento civil pueda presentar, por motivos como los que se exponen en la demanda, ciertas dificultades o inconvenientes que no se darían en el proceso penal.

En lo que se refiere al trato dispar que reciben las víctimas de los delitos amnistiados que han de acudir a la vía civil para hacer valer sus derechos, no se puede afirmar que se trate de una diferenciación arbitraria o carente de toda razón, susceptible de vulnerar el derecho a la igualdad (art. 14 CE). El cierre del proceso penal es consecuencia de la extinción de la responsabilidad penal que deriva a su vez de un mandato legal. La desvinculación de la acción civil respecto de la acción penal extinta es una consecuencia necesaria de la ley y constituye una justificación suficiente del itinerario procesal divergente que han de seguir para el reconocimiento y satisfacción de sus derechos quienes fueron víctimas o perjudicados por un delito situado en el ámbito objetivo de aplicación de la Ley de amnistía.

Procede por ello declarar que el art. 8.2 de la Ley de amnistía no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE)>>.

b) La traslación de la doctrina expuesta al caso ahora analizado conduce a rechazar también la alegada inconstitucionalidad por vulneración del art. 24.2 CE en relación con el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, consecuencia, como se ha dicho, de tener que acudir el perjudicado a la vía civil. Planteamiento que parte de una premisa que, como se verá en la siguiente letra, no es cierta (que la amnistía “despoja” a la víctima del derecho a la reparación civil que tiene reconocido por sentencia firme). Por otro lado, los perjuicios que vincula con tales dilaciones indebidas e injustificadas (posibilidad de casación y riesgo de

prescripción) se plantean en términos puramente hipotéticos y sin el necesario desarrollo argumental.

c) Por último, la queja se formula también en relación con los dos apartados del art. 8 mediante la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (en su vertiente de derecho a la ejecución de las sentencias firmes que el ciudadano haya obtenido a su favor), expropiación encubierta de los derechos a particulares (cuando afirma que el artículo 8 extiende los efectos de la amnistía a una hipotética sentencia penal firme no ejecutada que junto a la responsabilidad penal hubiera reconocido la responsabilidad civil inherente al delito en favor de la víctima o perjudicado) y vulneración del principio de irretroactividad de las disposiciones no favorables o restrictivas de derechos individuales ex art. 9.3 CE (en la consideración que la aplicación retroactiva de la amnistía priva o despoja de derechos adquiridos a ciudadanos víctimas de los delitos amnistiados).

Planteada la queja en estos términos, no puede prosperar. El art. 8.2 Ley de amnistía establece que “[s]in perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, la amnistía otorgada dejará siempre a salvo la responsabilidad civil que pudiera corresponder por los daños sufridos por los particulares, que no se sustanciará ante la jurisdicción penal”. En consecuencia, cuando los daños producidos por los actos amnistiados afecten a bienes o derechos de los particulares, no se extingue la responsabilidad civil que pudiera derivarse de ellos. El planteamiento de la recurrente colisiona por lo tanto con el tenor literal del art. 8.2, sin que encontremos motivos o argumentos en el escrito de demanda para reconsiderar o alcanzar una conclusión distinta a la expuesta.

14. Impugnación de las Disposiciones Finales primera y segunda

14.1. Para el recurrente el legislador, con estas dos disposiciones finales, está dando carta de naturaleza y normalidad a la figura de la amnistía en nuestro ordenamiento jurídico, reservándose la potestad de dictar nuevas amnistías como expresión de la soberanía que pretende atribuirse, todo lo cual, a criterio del letrado de la Junta de Andalucía, es contrario al art. 66.2 CE.

14.2. Aunque para desestimar esta queja sería suficiente con remitirnos al FJ 4 de esta sentencia (en que se analiza el encaje constitucional de esta figura), decir que un planteamiento

similar, si bien que vinculado también con el argumento -aquí también empleado- de fraude del legislador por no haber acudido a la reforma constitucional, fue contestado en la STC 165/2025, FJ 12.

Dijimos entonces:

<< Por último, se impugna la disposición final primera de la Ley, que da nueva redacción al art. 39 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y segunda, que modifica el apartado 1 del art. 130 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, por considerarse que llevan a cabo “una modificación encubierta” de la Constitución para incorporar con carácter permanente la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad contable y penal, sin seguir los cauces de los arts. 167 y 168 CE. Este último motivo de recurso tampoco puede prosperar.

Ya hemos dicho que la regulación de la amnistía puede ser acometida por ley por las Cortes Generales sin que para ello resulte preciso una previa reforma constitucional [*supra* FJ 4 c)]. Por las mismas razones, debe rechazarse la pretendida necesidad de una reforma constitucional para que una ley pueda contemplar en abstracto la institución de la amnistía como causa de extinción de las responsabilidades criminal y contable, como hacen las disposiciones impugnadas.

Por otra parte, y desde otra perspectiva, una impugnación como la que aquí se formula, basada en que la ley ha incurrido en una supuesta reforma constitucional “encubierta”, también debe ser desestimada. En virtud de reiterada doctrina constitucional, “es lo cierto que la aprobación de una norma acaso inconstitucional no convierte a ésta en una reforma del texto constitucional, cuyas disposiciones no se verían modificadas, alteradas, ni derogadas como consecuencia de dicha aprobación, sino en la mera aprobación de una norma contraria a la Constitución, susceptible, por tanto, de expulsión del ordenamiento jurídico mediante la activación por los sujetos legitimados de los procedimientos para ello establecidos” (ATC 85/2006, de 15 de marzo, FJ 7)>>.

F A L L O

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 del recurso de inconstitucionalidad en relación con los arts. 1.1 y 1.3, párrafo segundo, de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, en los términos establecidos en los FFJJ 6.3 y 10.2 de esta sentencia



2.º Desestimar el recurso 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 el recurso de inconstitucionalidad número 6575-2024

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 de la desestimación del óbice procesal invocado por el abogado del Estado, sobre la ausencia de legitimación activa del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, como ponente he redactado la sentencia de acuerdo con la doctrina sentada en la STC [137/2025](#), de 26 de junio, contra la 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 el recurso de inconstitucionalidad núm. 6575-2024

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 el 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 del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía contra dicha ley en relación con sus arts. 1.1 y 1.3, párrafo segundo, y lo desestima en lo restante.

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 mismo 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 del recurso del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía contra dicha ley 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 planteada 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 el recurso de inconstitucionalidad núm. 6575-2024, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación con el conjunto de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, y en concreto contra los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 y las disposiciones finales primera segunda.

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, el presente recurso de inconstitucionalidad debió ser estimado.

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 165/2025, de 8 de octubre [RI 6486-2024] 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 término, me remito a aquellos votos particulares que formulé en lo que concierne a la prohibición constitucional del otorgamiento de amnistías, la vulneración de los principios de separación de poderes y la exclusividad jurisdiccional, así como al valor de cosa juzgada de las sentencias firmes (arts. 117 y 118 CE), de igualdad y no discriminación (art. 14 CE), de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE); la desproporción, ambigüedad e imprecisión en la delimitación de su ámbito material y temporal de aplicación; la vulneración de los principios de legalidad penal (art. 25.1 CE) y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE); la vulneración de los límites de las leyes singulares e infracción del derecho a la tutela judicial (art. 24 CE) por el carácter autoaplicativo de la ley; y la vulneración del principio de seguridad jurídica en relación con los problemas interpretativos que plantea el delito de malversación.

Sobre la vulneración de los límites de las leyes singulares, 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 “autoamistía” y, finalmente, en relación con los delitos de terrorismo y de las órdenes europeas de detención y entrega, contener regulación que vulnera la normativa europea.

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

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

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

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

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

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

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

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

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a veinte de noviembre de dos mil veinticinco.

Voto particular que formula el magistrado don César Tolosa Tribiño a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6575-2024.

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 del recurso 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 al presente recurso 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.