

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. 6595-2024, interpuesto por la Junta de Castilla y León, 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. Ha sido ponente el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 10 de septiembre de 2024, la directora de los servicios jurídicos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, 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 “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), se argumenta que la

Ley de amnistía afecta a su *propio ámbito de autonomía* [arts. 162.1 CE y 27.2 b) y 32.2 LOTC] y se señala que la legitimación de las CCAA, que opera en favor del interés general y común del Estado, debe ser la regla general; que el objetivo del recurso de inconstitucionalidad autonómico es la defensa de la competencia vulnerada por la ley estatal, y, sobre todo, la depuración del ordenamiento jurídico; que la legitimación se justifica en la existencia de un punto de conexión material entre la ley estatal recurrida y el ámbito competencial autonómico; y que la posición institucional de las CCAA en la estructura de distribución del poder político, les otorga una alta cualificación constitucional que se infiere de su cometido constitucional.

En concreto, al examinar la afectación del ámbito de interés de la Comunidad Autónoma recurrente, sostiene que el punto de conexión exigido por la LOTC para que las Comunidades Autónomas puedan impugnar una ley se encuentra, en este caso, en la afectación al marco básico dentro del cual debe desarrollarse el ejercicio de las competencias constitucional y estatutariamente establecidas y ejercerse su derecho al autogobierno, por la afectación de la ley recurrida a principios tan esenciales como los de justicia e igualdad, vinculada por tanto al interés de ésta Comunidad Autónoma (y de todas) en sus "intereses políticos específicos" al ejercicio de sus competencias dentro del orden constitucional establecido. Y añade que, con independencia de dicha afectación, sería suficiente con invocar el interés de la Comunidad Autónoma en contribuir a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico mediante la impugnación de una ley de las características de la Ley de amnistía que, a juicio de la parte recurrente, socava los principios básicos en que se asienta el núcleo del Estado social y democrático de Derecho que proclama la CE así como los que constituyen la base del marco jurídico común dentro del cual las CCAA ejercen sus competencias (se refiere aquí, fundamentalmente, a los arts. 1, 14 y 139 CE; y a los arts. 8, 16 y 69 del EACyL, estos últimos dedicados, respectivamente, a los derechos y deberes constitucionales de los castellanoleoneses, la imposición a los poderes públicos castellanoleoneses de la obligación de orientar sus actuaciones de acuerdo con los principios rectores de la CE y al marco de asunción de competencias por Castilla-León es el establecido por la CE). Remata su planteamiento señalando también, como punto de conexión territorial, la existencia de derechos e intereses de personas físicas castellano y leonesas, oriundas o procedentes de Castilla y León que residen en Cataluña temporal o permanentemente, así como de personas jurídicas con sede en Castilla y León que tienen allí centros auxiliares o sucursales, que se ven afectados directa o indirectamente por el ámbito material de la Ley de amnistía, que tiene implicaciones incluso en la responsabilidad civil por daños derivada de la comisión de las acciones delictivas, por no

mentar la afectación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que allí actuaron y están incluidas en el ámbito subjetivo de la ley, algunas de ellas procedentes del territorio de Castilla y León, y que fueron desplazadas a Cataluña temporalmente.

B) En cuanto al fondo, impugna, en primer lugar, la totalidad de la Ley de amnistía, y lo hace, primero, desde una perspectiva general y, segundo, desde diferentes perspectivas más concretas. Así:

a) Desde una perspectiva general, efectúa las siguientes consideraciones:

i) De los art. 1, 8 16 y 69 EACyL se deduce, a criterio de la letrada autonómica, la existencia de un punto de conexión objetivo (la quiebra del principio de igualdad del art. 14 CE y de la igualdad territorial del art. 139 CE) y un punto de conexión territorial (los derechos de los castellanoleoneses residentes-temporal o permanentemente-en Cataluña, y de las personas jurídicas castellanoleonesas que tienen sucursales en Cataluña), que se verían afectados -directa o indirectamente- por el ámbito material de la Ley de amnistía, a efectos de reclamación de la responsabilidad civil derivada de delito, particularmente respecto de los miembros de las FCSE procedentes de Castilla-León que tuvieron que actuar en Cataluña y resultaron perjudicados.

ii) Asimismo, subraya que el recurso de inconstitucionalidad se interpone dentro del plazo de los 3 meses desde la publicación de la Ley de amnistía en el BOE (11-6-2024); que la Ley de amnistía es una norma autoaplicativa (arts. 1 y 3 Ley de amnistía) cuya efectividad se agota en su supuesto de hecho concreto y excepcional; y que los preceptos constitucionales que se consideran infringidos son los arts 1.1, 9.1 y 3, 14, 15, 16, 17, 24, 25, 55, 62, 81, 94, 96, 117, 118, 139, 167 y 168 CE en relación con los arts. 1, 8, 16 y 69 EACL.

b) Y, a continuación, efectúa tres impugnaciones concretas.

i) Primero, afirma que la Ley de amnistía quiebra el Estado de Derecho, el principio democrático, el principio de jerarquía normativa, el de seguridad jurídica y el de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos de la CE. Se apoya para ello en los seis siguientes argumentos:

1º) La supremacía de la CE, sostiene, se ve contradicha en la propia Exposición de Motivos de la Ley de amnistía al considerar la CE como un instrumento abierto, movable y sin límites, en función de las necesidades coyunturales de las Cortes Generales. Refiere que la convivencia democrática no puede situarse por encima de la CE y que no es admisible afirmar, como hace en la Exposición de Motivos de la Ley de amnistía, que «se renuncia al ius puniendi por razones de utilidad social, que se fundamentan en la consecución del interés superior: la convivencia democrática», por ser esto último incompatible con la supremacía constitucional.

Por ello, apunta, si las Cortes, con una mayoría circunstancial, pretendieren hacer prevalecer su legitimación por encima de la CE, deberían haber acudido al procedimiento de reforma constitucional.

Y concluye este primer punto afirmando que, con la aprobación de la Ley de amnistía, el Poder Legislativo, en lugar de quedar sometido a la Constitución, lo que hace es someter esta a los avatares políticos de la mayoría parlamentaria, coyuntural y variable, perdiendo así su carácter de norma suprema del ordenamiento y del Estado.

2º) En segundo lugar, sostiene la recurrente que la CE no menciona explícitamente la amnistía y que, por las razones que se expondrán a continuación, se considera vulnerado el art. 9.1 CE. Se alega que la CE recoge en el art. 62 i) la interdicción de los indultos generales, razón por la que la amnistía no tendría encaje en la CE; y que el silencio al respecto en la CE atestigua el rechazo consciente de dicho instituto jurídico durante el proceso constituyente (tanto en la Ponencia de 3-11-1977 como en las Enmiendas 504 -del Grupo Mixto-y 744 -de la UCD-, e incluso de la 697 -del PCE-), objeción que dice se ha acreditado más recientemente, en 2021, con la inadmisión por la Mesa del Congreso de la propuesta de amnistía de los grupos catalanes “por entenderse que tal proposición constituía un indulto general”. Para la recurrente la amnistía sólo sería posible si el texto constitucional la hubiese autorizado expresamente, y si no lo hizo, la potestad legislativa (art. 66.2 CE) en 2024 no puede colocarse ahora en el mismo plano que el poder constituyente.

En relación con su intento de justificación acudiendo al derecho comparado, se pone de manifiesto que el Informe de la 138ª Sesión de la Comisión de Venecia, de 15-3-2024 (p. 47), desacredita la admisión generalizada de la amnistía en el derecho comparado que proclama la Exposición de Motivos de la Ley de amnistía Y, al referirse a nuestros precedentes históricos

(1845, 1856, 1869, y 1931), argumenta que tampoco son parangonables con la actual, y, en el caso de la amnistía a Companys, ésta fue objeto de debate político en la campaña electoral de 1936. Tampoco resulta parangonable con la Amnistía de 1977, ya que ésta fue preconstitucional, de aplicación general e igualitaria.

Como consecuencia de la falta de previsión constitucional de la Ley de amnistía, enfatiza la recurrente, ello ha conllevado la modificación de dos leyes orgánicas esenciales (LOCP y LOTCu). A su juicio, la Ley de amnistía aprobada es, en realidad, una reforma constitucional encubierta, un fraude constitucional y un producto normativo imposible.

En otro orden de cosas, afirma la recurrente que constitucionalmente, no todo lo no-prohibido está permitido por la CE, apuntando que el principio de vinculación negativa y de libertad normativa opera de manera diferente en derecho constitucional, según si afecta a la actuación de los particulares o a las relaciones entre poderes públicos. Afirma por ello que existe una vinculación positiva del poder político a la legalidad, necesaria para garantizar el equilibrio entre los poderes del Estado, y que justifica o explica que el ejercicio de dichos poderes queda delimitado por las habilitaciones que les otorga el ordenamiento jurídico-constitucional, sin que sea admisible una interpretación que, en sentido contrario, pretenda que solo uno de ellos goce de libertad de objetivos políticos para realizar todo aquello que el ordenamiento jurídico no le prohíba de forma expresa. De lo contrario, razona, el legislador tendría que estar incluyendo constantemente en las leyes, cláusulas de negación competencial, lo que dejaría sin sentido el citado principio de vinculación positiva, lo que le permite concluir, con la doctrina constitucional, que los poderes públicos sólo pueden realizar aquello que el ordenamiento jurídico les permite (SSTC 920/2019 y 786/2020).

3º) En el recurso de inconstitucionalidad se sostiene que la amnistía vulnera el principio seguridad jurídica, afirmación que exige de los recurrentes recordar cuál es la finalidad y fundamento de la amnistía. Se aduce que el fundamento de la amnistía es la satisfacción del interés general y para evidenciar su excepcionalidad se cita la STC 147/86, que además de decir que la amnistía afecta la seguridad jurídica del art. 9.3 CE al alterar las situaciones consagradas por sentencias judiciales firmes, afirma que «la aplicación de una determinada normativa -en sentido amplio- que se rechaza hoy por contraria a los principios del nuevo orden político», todo lo cual lleva la recurrente a considerar que se trata de una figura excepcionalísima e improcedente cuando ya se ha conseguido una democracia plena.

A continuación, considera que, si con la Ley de amnistía se amnistiasen los actos delictivos perpetrados en el contexto del procés, se estaría reconociendo la existencia de un contexto legal de represión autoritario y antidemocrático que pondría en tela juicio las bases esenciales de la convivencia de la CE. Frente a ello, opone que la amnistía sólo cabe frente al derecho injusto, y el emanado de nuestra constitución democrática no lo es. Por el contrario, el objetivo expresado en la Exposición de Motivos de la Ley de amnistía de mejora de la convivencia y cohesión social en Cataluña ha generado una conflictividad social e institucional en el resto del territorio de España (como atestigua el p. 127 del Informe de la Comisión de Venecia).

4º) La recurrente sostiene que la Ley de amnistía lesiona el principio de interdicción de la arbitrariedad del poder legislativo, infringiendo así el art. 9.3 CE. Para la recurrente, los objetivos introducidos en la Exposición de Motivos de la Ley de amnistía («fomentar la estabilidad económica y el progreso cultural y social tanto de Cataluña como del conjunto de España» y «abordar una situación excepcional en pro del interés general apostando por un futuro de entendimiento, diálogo y negociación entre las distintas sensibilidades políticas, ideológicas y nacionales»), además de no ajustarse a la realidad de los hechos, no figuran entre los que la Constitución atribuye a las Cortes Generales. El interés público en una medida excepcional como la amnistía (que requiere permanencia, claridad, certidumbre, concreción y determinación) no puede depender, afirma, de las mayorías coyunturales en las Cortes.

5º) Se aduce en el escrito de interposición del recurso que la aprobación de la amnistía mediante ley orgánica vulnera el art. 81 CE. De esta forma, se explica, atendido el tenor del art. 81.1 CE, y aunque la amnistía pudiere afectar a derechos fundamentales, no se extrae la necesidad de Ley Orgánica de Amnistía, porque --en su caso-- afectaría al desarrollo accesorio de algún derecho fundamental (SSTC 6/1982, 160/1987, 127/1994, 93/1988 y 173/1998). Sólo la modificación expresa del CP y de la ley orgánica del Tribunal de Cuentas podrían justificar, a criterio de la recurrente, el uso de una ley orgánica.

6º) En el escrito de demanda se justifica también la prohibición de la amnistía a partir de la prohibición expresa de los indultos generales en el art. 62 CE. Aunque la amnistía y el indulto sean medidas de gracia diferentes (el indulto perdona la pena, mientras que la amnistía elimina el delito, exceptuando la aplicación de la ley sobre determinadas personas), debe

colegirse, se nos dice, que si se prohíbe constitucionalmente el perdón de la pena, tanto más deberá estar prohibido el borrado retroactivo del delito en su día cometido. Además, a la vista de las enmiendas introducidas en la tramitación de la Ley de amnistía, se concluye que ésta se fue perfilando como un indulto, en fraude de ley a la prohibición de indultos generales (del art. 62 CE).

(ii) Segundo, afirma que la Ley de amnistía supone la ruptura del principio de separación de poderes, infringiendo los arts. 117 y 118 CE. Citando la STC 70/2022 (FJ 5) sobre la separación de poderes como principio esencial de nuestro ordenamiento constitucional (art. 1.1. CE), esgrime los siguientes cinco argumentos:

1º) En primer lugar, señala que la Ley de amnistía deslegitima al Poder Legislativo del que emanaron las leyes sustantivas y procesales aplicadas a los hechos y a los procesos a los que la ley recurrida hace referencia.

2º) En segundo lugar, sostiene que la amnistía afecta al principio de exclusividad jurisdiccional, y a través de él al de la división de poderes, imposibilitando el ejercicio de esta potestad sobre determinados supuestos, entrañando una amnesia jurisdiccional. Todo lo cual, a criterio de la recurrente, genera un grave daño a la aplicación de la Constitución como *lex suprema* por privarla de una parte de su contenido esencial en lo relativo a la función jurisdiccional del Poder Judicial y los tribunales, conllevando una arbitraria aplicación del principio de división de poderes, con vulneración de la exclusividad jurisdiccional (art. 117.3 CE), en su doble vertiente, positiva y negativa. Esta injerencia en las funciones del Poder Judicial y de los tribunales, sigue diciendo, infringe los arts. 117 y 118 CE (que atribuyen a los juzgados y tribunales determinados por las leyes el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado y, desobedece la obligación de cumplir las sentencias y resoluciones firmes de juzgados y tribunales) y además perjudica la autonomía e independencia judicial (derivada de la separación de poderes), que pone en relación con la jurisprudencia del TJUE y los arts. 2 y 9 del Tratado de la Unión y la importancia que tiene para todos los Estados Miembros el concepto “Estado de Derecho”, aspecto sobre el que después volveremos.

3º) En tercer lugar, entiende que el legislador no puede declarar antijurídica, con carácter retroactivo, la normativa ya aplicada por los tribunales; objeta que esto sólo podría

hacerlo el TC mediante una declaración de inconstitucionalidad y en todo caso con los límites derivados del principio de seguridad jurídica. Aduce que una ley singular no puede dejar sin efecto lo declarado en una sentencia (sin perjuicio del indulto) y que potestad de las Cortes de dejar sin efecto las sentencias por vía de la amnistía -y menos aún mediante una ley singular- no está prevista en la CE. Reprocha que la imposibilidad de enjuiciar a futuro hechos o sujetos amnistiados elimina la potestad jurisdiccional respecto de esos hechos punibles, conforme a la ley penal ordinaria. En definitiva, concluye este apartado afirmando que la amnistía supone inaplicar temporalmente la ley penal o sancionadora vigente en el momento de los hechos, la cual continúa vigente para el resto de los ciudadanos, con quiebra del monopolio y exclusividad jurisdiccional, otorgando un privilegio de inmunidad al margen de la CE.

4º) En cuarto lugar, pone de manifiesto, con amplia cita de jurisprudencia del TJUE [por todas, STJUE de 15-7-2021 (c-204/21, c-791/19)] y de los arts. 2 y 19 del TJUE, la importancia del valor de Estado de Derecho como núcleo esencial de la Democracia en la UE y sus Estados Miembros, del que forma parte esencial del funcionamiento independiente del Poder, que a su juicio ha sido trasgredido por la Ley de amnistía.

5º) Finalmente, sostiene que la Ley de amnistía también evidencia una injerencia en la función ejecutiva, en cuanto que prohíbe la tramitación de procedimientos administrativos y la ejecución de actos administrativos firmes, con arreglo a la legislación vigente.

(iii) Tercero, señala que la Ley de amnistía supone una vulneración, supresión y suspensión de derechos fundamentales: del derecho a la igualdad (arts. 14 y 139 CE), del derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE), del derecho a la libertad ideológica (art. 16 CE), del derecho a la libertad y seguridad (art. 17 CE) y del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE).

A juicio de la recurrente, la ley de amnistía, como ley singular, no es un ejercicio normal de potestad legislativa, al estar circunscrita a un determinado supuesto de hecho, excepcional. Argumentando, por las razones que a continuación expone, que la Ley de amnistía ni siquiera cumple con los requisitos de las leyes singulares. Dice así que:

En primer lugar, vulnera el principio de igualdad, al instaurar una excepción arbitraria e injustificada de la aplicación de las leyes, respecto de un definido e indeterminado número de

personas, mediante la modificación de dos leyes orgánicas (del CP y de la ley orgánica del Tribunal de Cuentas), introduciendo una notoria diferencia de trato injustificada.

La Ley de amnistía es una norma, continúa señalando, que suspende excepcionalmente el cumplimiento de las leyes para determinados grupos de personas y conductas, en un contexto causal y temporal determinado, y con una intencionalidad concreta; si bien las normas generales continúan aplicándose a idénticas conductas, en el mismo periodo temporal, respecto de otras personas ajenas o contrarias a dicho proceso secesionista.

Recuerda que las leyes singulares han sido aceptadas por el TC excepcionalmente (SSTC 139/2013, 231/2015 y 159/2021) siempre que no condicionen el ejercicio de derechos fundamentales, y respeten el principio de igualdad y a la tutela judicial efectiva.

1º) Respecto del principio de igualdad, alega que la ley singular debe tener una justificación objetiva y razonable, y un ámbito y alcance proporcionado a la situación excepcional que justifica la regulación singular (SSTC 152/2017 y 170/2016, 149/2020, 129/2013 y 231/2015), y pone el acento en el canon de constitucional que habrá de superar cualquier ley singular para que pueda considerarse constitucional (idoneidad, necesidad y proporcionalidad), refiriendo que la ley singular no puede ser arbitraria ni discriminatoria. Todo lo cual le permite concluir que la norma es arbitraria (en tanto que carece de una justificación objetiva o explicación racional y razonable, y especialmente relevante, que la justifique, visto que argumenta tiene una evidente finalidad facticopolítica muy alejada de la búsqueda de los intereses generales) y discriminatoria (alegando que no supera el test o prueba de la triple razonabilidad sobre idoneidad, necesidad y proporcionalidad).

Desde esta segunda perspectiva, señala que la Exposición de Motivos de la Ley de amnistía afirma que cumplió con el canon de la igualdad, porque no introdujo discriminaciones entre las personas que se encontraban comprendidas en el supuesto habilitante de la norma. Sin embargo, del Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-León núm. 339/2024, se acredita – argumenta- que las causas justificativas alegadas [“tensiones... que provocan desafección que mantiene alejada de las instituciones estatales a una parte de la población catalana”, “trastorno grave en el funcionamiento de los servicios... y en la convivencia social”, “avanzar en el camino del diálogo político y social necesario para la cohesión y el progreso de la sociedad catalana”, y “resolución del conflicto político a los cauces de la discusión política”] evocan una

anormalidad democrática generalizada, incompatible con la realidad de garantía de los derechos fundamentales de la Constitución de 1978 y con el posicionamiento de una minoría en Cataluña, que no justificarían un tratamiento desigual. La Ley de amnistía, remata, dio un trato diferente a unos hechos, en función de la intencionalidad.

Abundando en el triple test antes señalado, puntualiza lo siguiente:

a) En relación con la idoneidad, argumenta que la Ley de amnistía no responde a un fin constitucionalmente legítimo, de interés general, al resultar notorio que perseguía exclusivamente el acuerdo político postelectoral, siendo votada exclusivamente por los propios grupos beneficiarios; que la contraposición entre Congreso y Senado atestiguó la falta de interés general; que las declaraciones de los beneficiarios de la Ley de amnistía certifican una voluntad contumaz en contra del interés general. Por ello concluye que la falta de idoneidad de la medida de amnistía para conseguir el objetivo propuesto resulta ser notoriamente inalcanzable; ni siquiera puede ser potencialmente alcanzable incluso si para ello finalmente ha de quedar trasgredido el derecho a la igualdad.

b) En relación con la necesidad, señala que las medidas adoptadas no son las imprescindibles para la normalización de Catalunya, existiendo otros instrumentos normativos menos lesivos para la igualdad (derogación de delitos, concesión de indultos, etc.) igualmente eficaces. Como argumento adicional, alude la crispación social, política e institucional generada por la medida, así como a la consecuencia de desautorización de las decisiones judiciales.

c) En relación con la proporcionalidad, manifiesta que los costes de la Ley de amnistía superan ampliamente a las ventajas para el interés general (no así para los sujetos y grupos políticos particulares, favorecidos con la medida, deslizando que puede hablarse de una “autoamnistía”).

La falta de explicación razonable del trato diferenciado de la Ley de amnistía, concluye, genera sospechas de utilización arbitraria de los poderes públicos (en contra de los arts. 9.3 y 14 CE), con lesión también del art. 139. CE (en cuanto que introduce diferencias en los derechos, en función del territorio) y del art. 16 CE (en cuanto que se privilegia y justifica la amnistía por razones ideológicas).

2º) Respecto de la tutela judicial efectiva, sostiene la parte recurrente que la ley singular (Ley de amnistía) produce la ineffectividad de los fallos judiciales (en contra de SSTC 171/1991, 198/1994, 197/2000, 83/2001 y 5/2003), privando a los particulares de los medios de defensa (generándoles indefensión), disuadiéndoles de acudir a los tribunales ordinarios -y al propio TC (salvo mediante la vía indirecta del art. 163 CE)- por los cauces procesales ordinarios y con unas mínimas garantías, razón por la que, a su entendimiento, se habría lesionado el art. 24 CE.

A mayor abundamiento, añade, el efecto antes aludido provocaría una afectación en los derechos a la integridad física y moral (art. 15 CE) y en la libertad y seguridad (art. 17 CE), cuando estos hubieren resultado lesionados originariamente, con ocasión de los hechos amnistiados, con vulneración del art. 3 CEDH; como también que la Ley de amnistía supone una supresión o suspensión de derechos fundamentales durante el período temporal de los hechos a que se refiere -y también con posterioridad a su entrada en vigor-, enervando la virtualidad de los derechos fundamentales (incluso de los procedimientos para tutelarlos en el futuro) en contra del art. 55 CE.

Finalmente, apela a la posición institucional del Tribunal Constitucional, a la trascendencia del alcance del fallo del presente recurso y a la debilidad que supondría dar amparo a una medida de gracia tan excepcional y basada en una motivación política estrictamente transaccional y sin fundamento constitucional (dejando desprotegido al texto constitucional frente a futuros ataques, tan intensos como repetitivos, derivados de negociaciones transaccionales con objetivos políticos particulares carentes de toda justificación jurídico constitucional razonable; y socavando los fundamentos que dan legitimidad al Estado de Derecho y a la Constitución).

C) En cuanto al fondo, impugna, en segundo lugar, los siguientes preceptos de la Ley de amnistía: arts. 1, 2, 4 y disposiciones finales primera y segunda.

a) Art. 1 Ley de amnistía. *La indeterminación en la delimitación de los actos determinantes de la responsabilidad penal, administrativa y contable vulnera el art. 9.3 CE.*

Para la recurrente el art. 1 Ley de amnistía describe con indeterminación y amplitud los actos excluidos de responsabilidad penal, administrativa o contable, el tiempo de su realización

y el marco de su ejecución. Reprocha que la Ley de amnistía emplea deliberadamente términos imprecisos; y , al delimitar el ámbito objetivo, incluye elementos subjetivos, dando lugar a una inconcreción de las conductas amnistiadas, que lesiona el principio seguridad jurídica del art. 9.3 CE.

El principio de seguridad jurídica (SSTC 27/1981, 36/1991, 130/1999, 104/2000, 235/2000 y 273/2000), recuerda la recurrente, tiene una doble proyección objetiva (certeza de las normas) y subjetiva (previsibilidad de los efectos), e implica que el legislador debe alcanzar la claridad y no la confusión normativa (STC 46/1990).

Razona que la indeterminación en la definición de las conductas por la Ley de amnistía lesiona dicho principio, en la doble vertiente antes aludida, y se refiere en particular a la indefinición temporal y contextual o de vínculo con el proceso o consultas independentistas, así como a la exigencia de la concurrencia del requisito de la intencionalidad.

Considera que la formulación de una cláusula abierta sobre los posibles delitos incluidos en la Ley de amnistía atenta incluso contra el principio de legalidad penal (art. 25.1 CE) siendo patente su lesión (STC 62/1982, FJ 7) en el inciso final «cualquier otro acto tipificado como delito que tuviese idéntica finalidad».

La criticada ampliación e indefinición del ámbito temporal, añade, vulnera también la proscripción de la arbitrariedad de los poderes públicos art. 9.3 CE (como advirtió el Informe de la Comisión de Venecia 15-3-2024, p. 95).

Critica que la frase del art. 1.3 Ley de amnistía «actos cuya realización se hubiera iniciado antes del 1 de noviembre de 2011, se entenderán comprendidos... cuando su ejecución finalizase con posterioridad a esa fecha. Los actos cuya realización se hubiera iniciado antes del 13 de noviembre de 2023, también se entenderán comprendidos... aunque su ejecución finalizase con posterioridad a esa fecha» es de indeterminación absoluta, confunde la consumación con el agotamiento del delito, permite que delitos iniciados antes del 13 de noviembre de 2023, pero que se consumen con posterioridad, queden impunes, y desvirtúa el arrepentimiento, incentivando la reiteración (como ha sucedido con la Iniciativa Legislativa Popular de 2 de febrero de 2024 en el Parlament), aprobando automáticamente la amnistía de hechos futuros (como advirtió el Informe de la Comisión de Venecia 15-3-2024, p. 81).

Este reproche de inseguridad jurídica, advierte, ha sido puesto de manifiesto igualmente por los AATS (Sala 2ª) de 10 y 24 de julio de 2024, y en el Informe de la Comisión de Venecia 15-3-2024, p. 124, cuando critican el déficit en el alcance material y temporal de la Ley de amnistía

Por otro lado, aduce que el hecho de que la Exposición de Motivos de la Ley de amnistía no explicita que el motivo de la norma fue la instrumentación política de la negociación de la investidura, vicia toda la justificación, generando la inseguridad jurídica. Precisamente, según el TEDH, las decisiones políticas tienen que motivarse para poder ser objeto de control.

Como también que el contenido y finalidad de eximir de la aplicación del ordenamiento a determinados delitos y penas es de por sí contrario a la CE, habiendo generado incertidumbre en los ciudadanos y a los jueces, que no saben tampoco cómo aplicarla, ni su número de beneficiarios (como denunció el Informe de la Comisión de Venecia de 15-3-2024).

b) El art. 2 Ley de amnistía. *Incumplimiento por el Estado español del Tratado de la Unión Europea y vulneración de los artículos 94 y 96 CE.*

Alega la parte recurrente que la conjunción paradójica de actos amnistiables precisos (art. 1 Ley de amnistía) y exclusiones abstractas (art. 2 Ley de amnistía) se traduce en un incumplimiento del Derecho de la Unión Europea y -sobre todo- en una vulneración de los tratados internacionales válidamente celebrados (en contra del art. 96 CE). Argumenta, para sostener dicho incumplimiento, lo siguiente:

(i) Respecto del Derecho europeo, afirma que se trasgrede las cláusulas de Estado de Derecho, independencia judicial, garantía de la tutela judicial efectiva, y preservación de los principios de primacía y efectividad, en relación con la normativa penal armonizada. En concreto, aduce que la exención en el art.1 Ley de amnistía de la malversación vulnera la Directiva 2017/1371, del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2017, que pretenden garantizar que no haya ámbitos de impunidad para este delito en los Estados miembros.

.

(ii) Por otra parte, señala que La Ley de amnistía trasgrede los tratados y convenios internacionales (que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico interno-constitucional), sin

que se haya producido su denuncia; e ignora el art. 31 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, que otorga preferencia a estos. Otro tanto, pero a la inversa, sostiene sucedería en el art.2 Ley de amnistía respecto del delito de terrorismo, que se exceptúa remitiéndose íntegramente a la Directiva 2017/541, ignorando que la LO 1/2019, de 20 de febrero, ya traspuso dicha Directiva, y que el Código Penal incluye también el terrorismo callejero.

(iii) Aduce que lo mismo sucede con las Ordenes Europeas de Detención que el art. 4.b) Ley de amnistía pretende dejar sin efecto, olvidando que se rigen por la Decisión Marco 2002/584/JAI, que otorga al juez nacional la condición de juez europeo. Todo ello, resume, evidencia una violación, no del Derecho de la UE -que no es canon de constitucionalidad-, sino de los arts. 94 y 96 CE

c) El art. 4 Ley de amnistía. *Vulneración del principio de separación de poderes (arts. 117 y 118 CE).*

En este punto, la parte recurrente destaca que el efecto inmediato de la amnistía vulnera la división de poderes reflejada en el artículo 117 de la Constitución, ya que es el propio legislador el que ordena a los órganos judiciales la adopción de una serie de medidas impidiendo así, juzgar y resolver de forma motivada conforme a la ley; de esta forma, también dice, se estaría produciendo una injerencia del poder legislativo en la función judicial, ya que el legislador suprime el procedimiento judicial necesario para que los jueces y tribunales dicten las resoluciones judiciales que procedan en cada caso, e impone el levantamiento de las medidas cautelares antes de la declaración de la amnistía mediante una resolución firme, infringiendo por lo expuesto, dicho precepto constitucional.

d) Disposición final primera y disposición final segunda. *Vulneración de los límites constitucionales en relación con la ley singular.*

Tras recordar que la Exposición de Motivos de la Ley de amnistía la encuadra en la categoría de ley singular, advierte la recurrente que las disposiciones finales primera y segunda (que también serían ley singular) introducen -con carácter permanente- causas de extinción de responsabilidades punitivas, que ya no serían un supuesto concreto de ley singular, sino un régimen general y permanente, produciéndose por ello, denuncia, un fraude al contenido

constitucional de la ley singular. El canon de constitucionalidad de la ley singular de las SSTC 129/2013 (FJ 4) y 231/2015 (FJ 3), razona, es que deben respetar el principio de igualdad, y que sólo se puede acudir a ellas cuando no se disponga de los instrumentos normativos ordinarios. De esta forma, afirma, las disposiciones finales primera y segunda de la Ley de amnistía exceden del contenido necesario y eventual de la ley singular, no constituyendo un complemento necesario, ni guardando una conexión inmediata y directa con los supuestos de hecho contemplados en la amnistía. En definitiva, argumenta que la Ley de amnistía vendría a suplantar a la Constitución Española, al tratar de regular la amnistía sin llevar a cabo el proceso de reforma constitucional, por lo que cabe entender vulnerados los arts. 167 y 168 CE. A mayor abundamiento, reprocha que la ley singular, como se autodefine la Ley de amnistía, en teoría de contenido limitado, lleva cabo, de forma improcedente, modificaciones de leyes generales (como las leyes orgánicas del Código Penal y del Tribunal de Cuentas).

D) Por otrosí se formula recusación contra los magistrados 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 José María Macías Castaño.

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 Castilla y León), 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, al magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla. Por auto del Pleno del Tribunal de 22 de octubre de 2024 se acordó no admitir a trámite dicha recusación.

7. Mediante diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de 23 de octubre de 2024 se acordó designar ponente del incidente de recusación de la magistrada doña Laura Díez Bueso, promovido por la parte recurrente, a la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera. Por auto de Pleno de este Tribunal de 5 noviembre de 2024 se acordó no admitir a trámite dicha recusación.

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 Inmaculada Montalbán Huertas. Por auto del Pleno este Tribunal de 19 de noviembre de 2024 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.

Por acuerdo del presidente del Tribunal de 29 de enero 2025 se acordó designar ponente del presente recurso de inconstitucionalidad al magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, en sustitución del magistrado don José María Macías Castaño, al que correspondía la ponencia, al haberse estimado su recusación.

12. Por escrito registrado en este tribunal el 20 de enero de 2025, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara de personarse en 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.

A) 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.

a) En primer lugar, en relación con la calificación de la iniciativa por la mesa del Congreso de los Diputados, la letrada de las Cortes Generales, tras recordar las funciones de calificación que le corresponden a la Mesa y su tratamiento en la doctrina constitucional (entre otras, STC 152/2016) y, más en concreto, la calificación y admisión de trámite de iniciativas legislativas (STC 128/2019, de 11 de noviembre, FJ 2), afirma, frente a lo sostenido por la recurrente, que el acuerdo de la Mesa de la Cámara de admisión de la proposición de ley orgánica se realizó correctamente, argumentando para ello que, como se expuso en la nota emitida a propósito de dicho trámite por la Secretaría General, la mesa de la Cámara, con carácter general, se limita a verificar los requisitos formales de las iniciativas, pudiendo entrar a valorar el contenido material siempre y cuando se verifique que existe una evidente y palmaria inconstitucionalidad (por todas, STC 46/2018, de 28 de abril). Es por ello que se dice que los requisitos (los formales se limitaban a la exposición de motivos y antecedentes) se cumplían, de ahí que se acordase la admisión a trámite de la proposición de ley presentada; como también, se razona después sobre la desestimación por la mesa de la Cámara, en su reunión de 5 de diciembre de 2023, de la petición de reconsideración formulada por dos grupos parlamentarios.

b) En segundo lugar, se opone al planteamiento de la recurrente sobre la pretendida falta de justificación del carácter orgánico de la iniciativa, remitiéndose para ello a preámbulo de la norma (en que se alude a la afectación a derechos fundamentales, ex art. 81.1 CE), así como a la función de calificación por parte de la Mesa, tratada en el punto anterior, en el sentido de que la Mesa no tenía otra opción que admitir la iniciativa toda vez que se cumplía con los requisitos formales previstos reglamentariamente y no concurría una palmaria y evidente inconstitucionalidad.

B) En conclusión, se afirma que no se ha incurrido en vicio procedimental u omitido trámite alguno durante la tramitación en el Congreso de los Diputados de la ley orgánica recurrida, no habiéndose vulnerado el art. 23 CE. En relación con el art. 23.2 CE se recuerda la

doctrina constitucional de la STC [96/2019](#), concluyéndose que ninguno de los vicios procedimentales alegados por la recurrente ha afectado esencialmente al proceso de formación de la voluntad de la Cámara. Se insiste seguidamente en que la tramitación ha respetado escrupulosamente el procedimiento.

A tales efectos, se recuerda, a modo de síntesis de la tramitación que, tras la presentación de la proposición de ley orgánica el 13 de noviembre de 2023, y su calificación por la mesa del Congreso de los Diputados el 21 de noviembre de 2023, esta se pronunció nuevamente, oída la junta de portavoces, para desestimar las solicitudes de reconsideración formuladas por dos grupos parlamentarios. Finalizado el plazo de enmiendas a la totalidad el día 3 de enero de 2024, se celebró el debate de totalidad el 10 de enero de 2024. El plazo de presentación de enmiendas al articulado terminó el 16 de enero de 2024, dando lugar a un incidente sobre su calificación que fue resuelto por la Comisión de Justicia tras la emisión de un informe en el que se acreditaron los fallos técnicos del proceso electrónico de registro de las enmiendas, si bien dio lugar con posterioridad a nuevas solicitudes de anulación y reconsideración, ante la mesa de la Cámara y la mesa de la Comisión de Justicia, respectivamente, debidamente resueltas.

En cumplimiento del art. 113 RCD, la ponencia emitió informe el día 18 de enero de 2024, que fue objeto de debate y votación en la Comisión de Justicia el 23 de enero de 2024. Aprobado el dictamen de la proposición de ley orgánica por la Comisión, este fue sometido a debate y votación del Pleno de la Cámara, en su sesión extraordinaria de 30 de enero de 2024. Aunque el dictamen fue aprobado, el texto no obtuvo la mayoría absoluta requerida en la votación final sobre el conjunto, lo que supuso la vuelta del texto a la Comisión de Justicia — ex art. 131.2 RCD— para la emisión de un nuevo dictamen, decisión que motivó nuevas solicitudes de anulación y de reconsideración que fueron resueltas por la mesa, oída la junta de portavoces. También fue objeto de solicitud de reconsideración la ampliación del plazo para la emisión de un nuevo dictamen de la Comisión de Justicia.

Después, esta Comisión aprobó el nuevo dictamen, con la incorporación de enmiendas transaccionales, el 7 de marzo de 2024, no sin antes haber estudiado y resuelto una solicitud de suspensión de la sesión plenaria y otra, con audiencia de la junta de portavoces, de reconsideración sobre el acuerdo de calificación y admisión a trámite de las mismas. Por último, en la segunda sesión plenaria de 14 de marzo de 2024, la proposición de ley orgánica

quedó aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados y fue remitida al Senado para que prosiguiese su tramitación.

El Senado, tras la correspondiente tramitación en su sesión de 14 de mayo de 2024, acordó oponer su veto. Adicionalmente, inició un conflicto entre órganos constitucionales, requiriendo al Congreso de los Diputados, mediante acuerdo del Pleno del Senado de 10 de abril de 2024, la retirada de la proposición de ley orgánica o, subsidiariamente, la anulación de la calificación y admisión a trámite de la referida iniciativa, así como de todo lo actuado desde ese momento. El requerimiento fue rechazado por acuerdo motivado de la mesa del Congreso de los Diputados de 16 de abril de 2024, y finalmente el Pleno del Senado aprobó, el 16 de mayo, suspender el planteamiento del conflicto entre órganos constitucionales, quedando, en consecuencia, sin efecto.

La tramitación de la iniciativa finalizó con el acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados, adoptado en su sesión de 30 de mayo de 2024, de levantar el veto del Senado, ratificando el texto de la proposición de ley orgánica aprobado por el Congreso de los Diputados el 14 de marzo de 2024 (“Boletín Oficial de las Cortes Generales”. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 32-13, de 6 de junio de 2024).

14. El Senado formuló alegaciones mediante escrito registrado en este tribunal el día 23 de enero de 2025, en el que se solicita, de manera principal, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la Ley de Amnistía, y, de manera subsidiaria, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad, en los términos del fundamento jurídico-material séptimo de su escrito, y con carácter independiente, de todas y cada una de las siguientes disposiciones: de las letras a) y b) del artículo 1.1, en cuanto a la malversación; de la letra c) del artículo 2; de la letra d) del artículo 2; y de la letra f) del artículo 2 de la citada ley.

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, en general, 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 su relación con la certeza y la seguridad jurídica; (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 entre los poderes del Estado.

(i) Se razona primero que la amnistía se sitúa junto con el indulto en el derecho o prerrogativa de gracia, consistente en “la renuncia del *ius puniendi* del Estado para la imposición de la pena o sanción, según el caso, o, si ésta ya se ha impuesto, para exigir su cumplimiento”. Ello supone que se excepciona, de un lado, el Derecho penal, que es la garantía jurídica más importante de 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 empecé 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 incurso 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 2017, 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. 103.1 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 Castilla y León, rechazando que la Ley de amnistía afecte al derecho a la igualdad de sus ciudadanos dentro o fuera de la Comunidad Autónoma frente a las discriminaciones que introduce la Ley de amnistía, y poniendo de manifiesto 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 Castilla y León.

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) 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, todo ello en relación también con los arts. 1.1, 117.3 y 118 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 instrumenta, en todo caso, la ejecución de esa regulación despenalizadora a través de un procedimiento judicial con todas las garantías.

b) 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.

c) Se opone, en segundo lugar, a que la ley de amnistía vulnere el principio de igualdad. 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”.

d) Se analiza a continuación 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”.

e) Rechaza la también alegada vulneración por la Ley de amnistía del principio de interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). Argumenta para ello 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) Considera, frente a lo sostenido por la parte recurrente, que está justificado la aprobación de la amnistía mediante ley orgánica, no únicamente en lo relativo a la modificación del Código Penal y de la ley orgánica del Tribunal de Cuentas, sino también en lo relativo al contenido concreto de la Ley de amnistía y así se justifica en su preámbulo «atendiendo al ámbito penal de esta regulación (artículo 149.1.6.^a CE) y a su afección a derechos fundamentales (artículo 81.1 CE)». Con cita de varios preceptos de la Ley de amnistía (art. 4 f, 5.2 y 6), argumenta que la afectación por la amnistía a derechos fundamentales resulta indiscutible. A mayor abundamiento, añade, la naturaleza de esta medida de gracia que, siendo constitucional, aún no cuenta con una ley de desarrollo, como sí ocurre en el caso del indulto, hace conveniente su aprobación con una mayoría cualificada.

g) A continuación, entra a examinar la alegada vulneración de los arts. 15, 17 y 55 CE. Impugnación de la que dice, con carácter previo, que adolece de la necesaria carga argumental, lo que justificaría de por sí su desestimación.

(i) Respecto de la vulneración de los arts. 15 y 17 CE, refiere que la parte recurrente parte de una confusión conceptual entre la protección de derechos fundamentales y la potestad legislativa del Estado para regular la exención de responsabilidad penal en determinados supuestos, a través de una medida de gracia. Apunta que ninguno de los referidos preceptos puede interpretarse en el sentido de que prohíban toda medida legislativa que altere las consecuencias de conductas previamente sancionadas, pues, de ser así, no cabría la posibilidad de que el legislador penal suprimiera determinados tipos delictivos. Y remata su planteamiento recordando el carácter excepcional de la amnistía, expresión del poder del legislador en pro del interés general, cuya naturaleza por ello no debe ser entendida como un atentado a los derechos fundamentales.

(ii) Sobre la supuesta infracción del art. 55 CE, salva la objeción señalando que dicho precepto constitucional no resulta aplicable a una ley de amnistía, ya que esta no tiene como finalidad la suspensión de derechos fundamentales, sino la extinción de responsabilidades penales o administrativas derivadas de hechos concretos.

D) Finalmente, el abogado del Estado aborda las impugnaciones formuladas en relación con concretos preceptos de la Ley de amnistía.

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. Refuta también, con remisión a lo argumentado en otros pasajes de su escrito de alegaciones, las objeciones formuladas en relación con la falta de seguridad jurídica y el carácter desproporcionado y arbitrario de la medida. Tras reproducir el contenido del art. 1 Ley de amnistía, refiere que la impugnación global aquí analizada carece del correspondiente cumplimiento de la carga argumentativa, amén de basarse, dice el abogado del Estado, en una afirmación manifiestamente errónea y en una premisa o consideración negada anteriormente, cual es el invocado carácter autoaplicativo de la ley.

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 la Ley de amnistía no vulnera la Directiva 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2017, que se refiere a «la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal» y es que Ley de amnistía excluye, en su artículo 2: «e) Los actos tipificados como delitos que afectaran a los intereses financieros de la Unión Europea».

(ii) Otro tanto dice respecto de la alegada vulneración de los arts. 94 y 96 CE y directivas comunitarias [Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo] por la exclusión de los delitos de terrorismo [art. 2.c) Ley de amnistía], en el entendimiento que este precepto precisamente impone una limitación del ámbito objetivo de la Ley de amnistía que es conforme tanto con la Directiva citada como con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, puesto que excluye los actos calificados como de terrorismo. Principio interpretativo que dice vendría avalada por la Opinión, tantas veces citada ya, de la Comisión de Venecia, en la medida en que quedan excluidas las violaciones graves de los derechos humanos, si bien reconoce que la Directiva resulta precisamente más concreta que nuestra ley patria al respecto de la tipificación de los actos de terrorismo excluidos. De ahí que sea defendible, nos dice, que una conducta típica para el Código Penal no sea objeto de armonización según la Directiva

c) 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.

d) 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 la Ley de amnistía por vulneración de los límites constitucionales en relación con la ley singular. 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 el 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 la Junta de Castilla y León, se dirige, con carácter principal, 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, 4 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 en la medida en que cuestiona el principio democrático y la supremacía de la Constitución española, desconoce la prohibición de otorgamiento de amnistía que resulta de nuestro texto Constitucional, vulnera los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y contraviene la reserva de ley orgánica del artículo 81 de nuestra Constitución. Asimismo, dentro de los motivos por los que impugna la totalidad de la Ley de amnistía, alega la vulneración del principio de separación de poderes y la vulneración, supresión y suspensión de varios derechos fundamentales (igualdad, integridad física y moral, libertad ideológica, libertad y seguridad y tutela judicial efectiva). Con carácter subsidiario, solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 1,2,4 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 de la Junta de Castilla y León 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, la Comunidad Autónoma carece de legitimación activa para promover el presente recurso.

Como ha quedado expuesto en el relato de los antecedentes, la directora de los servicios jurídicos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León defiende la legitimación de la Junta de Castilla y León, como órgano de gobierno de la Comunidad, para interponer el presente recurso de conformidad con los arts. 162.1 CE, 27.2 b) y 32.2 LOTC, en relación con el art. 30.2 EACyL. A tal fin, tras dar cuenta de la evolución de la doctrina constitucional sobre este extremo, argumenta que la afectación por la Ley de amnistía del interés autonómico resulta evidente, poniendo 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 los propios intereses de la Comunidad Autónoma. Como puntos de conexión se refiere al interés de la Comunidad Autónoma en contribuir a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, a la afectación de los principios de igualdad (arts. 14 y 139 CE) y justicia, así como a los derechos e intereses de las personas físicas castellano y leonesas, oriundas o procedentes de Castilla y León que residen en Cataluña temporal o permanentemente, así como de personas jurídicas con sede en Castilla y León que tienen allí centros auxiliares o sucursales, que se ven afectados directa o indirectamente por el ámbito material de la ley de amnistía (que tiene implicaciones incluso en la responsabilidad civil por daños derivada de la comisión de las acciones delictivas),

por no mencionar la afectación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que allí actuaron y están incluidas en el ámbito subjetivo de la ley, algunas de ellas procedentes del territorio de Castilla y León, y que fueron desplazadas a Cataluña temporalmente. A tales argumentos se opone la abogacía del Estado, alegando, en resumen, lo siguiente: (i) que no existe ningún punto de conexión material entre el contenido de la norma impugnada y el haz de competencias autonómicas referidas; (ii) que la Ley de amnistía no afecta a la defensa del derecho a la igualdad de sus ciudadanos dentro o fuera de la Comunidad Autónoma frente a las discriminaciones que introduce la Ley Orgánica 1/2024; y (iii) 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 Castilla y León.

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 segundo lugar, se invocan infracciones en el procedimiento legislativo que condujo a la aprobación de la Ley de amnistía. 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 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 la Junta de Castilla y León está legitimada 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 alegada vulneración del Estado de Derecho: la prohibición constitucional del otorgamiento de amnistías, la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos, y la vulneración de la reserva de ley orgánica

4.1. Como ha quedado expuesto en los antecedentes de esta sentencia, en la demanda, bajo el título “*quiebra del Estado de derecho, del principio democrático, del principio de jerarquía normativa, del de seguridad jurídica y del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, establecidos en la Constitución Española*”, se impugna --en un primer gran motivo de impugnación-- la totalidad de Ley de amnistía. Así, bajo la genérica alegación de la vulneración de los arts. 1.1 y 9 CE, lo que se cuestiona es el encaje constitucional de la amnistía, recurriéndose para ello a varios argumentos --que ya resumimos en los antecedentes-- como la supremacía de la Constitución y el principio democrático, las relaciones entre el poder legislativo y la Constitución, el papel de las Cortes Generales (como “poder constituido”) y su imposibilidad de dictar una ley de amnistía sin previa reforma constitucional, la ausencia de mención explícita a la amnistía en nuestro texto constitucional (y, en relación con ello, el debate constituyente y los debates parlamentarios recientes, la prohibición de los indultos generales, el tratamiento de la amnistía en el derecho comparado y en nuestro constitucionalismo histórico), la vulneración de los principios de seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad del poder legislativo (en relación con la finalidad y fundamento de la amnistía), o la denunciada vulneración de la reserva de ley orgánica.

4.2. Este primer motivo de impugnación debe rechazarse en aplicación de la doctrina establecida en la STC 137/2025 (especialmente, en sus FFJJ 2, 3, 5, 6 y 7). La única excepción,

sobre la que volveremos en un apartado posterior de este mismo fundamento, es la vulneración de la reserva de ley orgánica del artículo 81 de la Constitución Española, que no fue examinada en la citada sentencia.

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, en el sentido expuesto por la citada STC 137/2025, 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 cohonestaba 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).

c) Debemos también hacer referencia a la objeción, presente en todo el escrito de demanda, relativa al pretendido carácter de “ley singular” de la Ley de amnistía. En este punto, en el FJ 5.2 de la STC 137/2025 también 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 (STC 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>>.

d) Este tribunal ha rechazado también que la Ley de amnistía vulnere, como se denuncia en el FD 6 A) 3 y 4 del escrito de demanda, los principios de seguridad jurídica y el de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y, en particular, del poder legislativo (art. 9.3 CE). Queja, esta última, que es reiterada después con ocasión de la alegada vulneración del principio de igualdad del art. 14 CE y con ocasión de la impugnación que se dirige contra el art. 1 de la Ley de amnistía.

i) Con carácter previo, y a efectos de mejor delimitar la queja formulada aquí por la parte recurrente, importa hacer notar que los argumentos y planteamientos que en el escrito de demanda se contienen bajo el título “vulneración del principio de seguridad jurídica” se refieren, si bien se observa, a la finalidad y fundamento de la amnistía (con cita de las SSTC 63/1983 y 147/1986). Así, se alega que la amnistía solo encontraría --por su carácter excepcionalísimo-- su justificación en contextos muy distintos al de una democracia plena como es España en la actualidad, o que la ley no ha logrado el fin que dice perseguir --la pacificación de la convivencia en Cataluña--. Planteamiento que no guarda relación con la vulneración del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, al que sólo de manera tangencial se refiere la parte recurrente al citarlo con ocasión de la transcripción de un pasaje de la STC 147/1986, cuando se afirma que “es claro que una institución de este género afecta a la seguridad jurídica, principio consagrado en el artículo 9.3 de la CE”. Es por ello que las quejas así deducidas, deben analizarse, no desde la perspectiva del invocado principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), sino desde las siguientes perspectivas: (i) primero, desde la óptica del debate sobre el encaje constitucional de la amnistía, sobre el que ya nos hemos pronunciado en este mismo fundamento jurídico; (ii) segundo, desde la perspectiva del principio de igualdad y la justificación objetiva y razonable de la Ley de amnistía en relación con su causa y finalidad, que examinaremos en un fundamento posterior al analizar la alegada vulneración del principio de igualdad y prohibición de discriminación (art. 14 CE), con remisión al FJ 8 de la STC 137/2025; y (iii) tercero, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), que examinamos a continuación.

ii) Nos centraremos ahora en la alegada vulneración del principio de interdicción de arbitrariedad del poder legislativo (art. 9.3 CE), queja que ya se ha dicho se reitera también a

propósito de la alegada vulneración del principio/derecho de igualdad del art. 14 CE y con ocasión de la impugnación que se dirige contra el art. 1 Ley de amnistía Para rechazar esta tacha baste con comprobar, de una parte, cómo lo que la recurrente cuestiona, de nuevo, bajo este título, es la competencia de las Cortes para aprobar una amnistía. Planteamiento que ya hemos visto --en este mismo fundamento jurídico-- que ha sido rechazado por el tribunal. En cualquier caso, y atendiendo sobre todo al planteamiento que la recurrente hace al examinar la alegada vulneración del art. 14 CE, no sobra decir que el tribunal examinó y resolvió la queja formulada con carácter general contra el alegado carácter arbitrario de la Ley en la STC 137/2025, FFJJ 6 y 7, y descartó, como sostiene ahora la parte recurrente, que la ley de amnistía únicamente pudiera tener cabida en contextos transicionales (FFJJ 6.2 y 6.3); para después insistir en que los juicios de oportunidad política quedan extramuros de nuestro control (FJ 7.3.1); y concluyó afirmando, por las razones que se exponen en el FJ 7.3.2, que la Ley de amnistía cuenta con una explicación racional y razonable que la sustenta.

4.3. En la demanda se alega que la aprobación de la Ley de amnistía mediante ley orgánica supone una vulneración de la reserva de ley orgánica del art. 81 CE. Infracción que justifica la parte recurrente argumentando, en síntesis, lo siguiente: que la declaración de amnistía de determinados hechos --con sus efectos inherentes-- no necesita de la aprobación de una ley con carácter de orgánica; que la “afectación a derechos fundamentales” a que se refiere la Exposición de Motivos de la Ley de amnistía no resulta suficiente, según la doctrina del Tribunal Constitucional (y la noción de “desarrollo”), para la utilización de una norma de tal naturaleza; que solamente la modificación expresa del Código Penal y de la Ley Orgánica reguladora del Tribunal de Cuentas pudiera justificar el empleo de este tipo de norma.

El tribunal entiende que esta queja no cuenta con la indispensable carga argumental. Se realiza de forma genérica contra la totalidad de la Ley de amnistía. No impugna ni examina, como sí hace en relación con la modificación del CP y LOTCu --llevada a cabo por sus disposiciones finales primera y segunda--, cada uno de los preceptos por separado. Se limita a decir que se produce un exceso de rango y naturaleza en relación con la regulación contenida en el resto de la norma, pero no examina por separado, como se ha dicho, cada uno de los preceptos y derechos fundamentales que pudieran verse afectados. Como tampoco, de conformidad con la doctrina constitucional que cita y resume, entra a examinar si dicha regulación, en relación con cada uno de los derechos que pueden entenderse concernidos,

“desarrolla” o no esos derechos. Dificilmente puede prosperar una queja como la examinada si no se desciende al análisis de cada uno de los preceptos de la Ley de amnistía.

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.

5. Sobre la vulneración del principio de separación de poderes

5.1. Siguiendo con los reproches que la recurrente formula contra la Ley de amnistía en su conjunto, se alega --como segundo motivo de impugnación-- 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. Se argumenta que la Ley de amnistía deslegitima al poder legislativo del que emanaron las leyes sustantivas y procesales aplicables a los hechos y a los procesos a los que la ley recurrida hace referencia. Se afirma que al dejar sin efecto las resoluciones judiciales, y ordenar la finalización de los procesos judiciales iniciados, se incurre en una injerencia en las funciones del poder judicial vulnerando lo dispuesto en los artículos 117 y 118 de la CE, como también se llama la atención sobre el hecho de que la ley extiende su alcance a sujetos que no han sido juzgados. En defensa de su posición, la recurrente cita jurisprudencia del TJUE sobre el concepto de Estado Derecho y la importancia que para el Derecho de la Unión tiene el respeto de la legislación nacional por la protección legal de la independencia judicial (todo ello en relación con los arts. 2 y 19 TUE), que parece querer vincular con las previamente denunciadas injerencias por parte de los poderes legislativo y ejecutivo. Por último, denuncia que se produce a través de la ley la prohibición de la ejecución de actos administrativos firmes y de la incoación de nuevos procedimientos administrativos dirigidos a la aplicación de las disposiciones vigentes, lo que supone una injerencia en la función ejecutiva, por los mismos razonamientos ya esgrimidos.

5.2. Baste en este punto, sin necesidad de reiterar en extenso 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).

Así:

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.

Precisamente en el referido FJ 11, con el título “*la alegada vulneración del principio Estado de Derecho (art. 1.1 CE en relación con el art. 2 TUE)*”, el tribunal examinó y resolvió una queja planteada en términos más precisos a la que ahora nos ocupa, que, como se ha dicho, parece vinculada con las injerencias o presiones que la recurrente denuncia se habrían producido por parte de los otros dos poderes del Estado. Se decía en dicho recurso que la Ley de amnistía vulnera el principio del Estado de Derecho (art. 1.1 CE), en relación con el art. 2 TUE y la jurisprudencia del TJUE, en su manifestación o concreción de garantía de la independencia judicial.

Y dijimos en el FJ 11.4, al examinar esa concreta queja, lo siguiente:

<<A la luz de la doctrina expuesta, la impugnación debe ser desestimada, pues ningún elemento hay en la concreta amnistía regulada en la ley impugnada que implique presión o influencia externa en la función jurisdiccional, ni que ligue a los jueces a órdenes, instrucciones o indicaciones de ningún otro poder público, ni que, más ampliamente, sitúe a los miembros del Poder Judicial en la tesitura de ejercer la función jurisdiccional temiendo represalias o esperando favores. No se ve tampoco concernida ninguna de las específicas garantías constitucionales de la independencia judicial, pues la Ley de amnistía no afecta a la inamovilidad de los jueces, ni a ningún otro elemento de su régimen estatutario, ni a la organización y funcionamiento de los tribunales. Hay simplemente, como se ha señalado ya, una ordenación legal del alcance del ejercicio jurisdiccional tanto en su vertiente material como procesal, potestad legislativa que coexiste, de este modo, con la exclusividad judicial de la función jurisdiccional, lo cual, según se ha razonado en los fundamentos jurídicos 4 y 9, tampoco vulnera el resto de contenidos de la cláusula de Estado de Derecho específicamente relativos al Poder Judicial, esto es, la reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva de los perjudicados por las conductas que resultan amnistiadas (art. 24.1 CE).

No es posible siquiera apreciar en la Ley de amnistía la finalidad de crítica o censura al Poder Judicial que los recurrentes le atribuyen. La ley impugnada se limita a eliminar con carácter retrospectivo la responsabilidad de carácter represivo derivada de las conductas ilícitas incluidas en su ámbito de aplicación, sin que de dicha circunstancia quepa derivar valoración legislativa alguna acerca de la actividad jurisdiccional que los órganos judiciales hubieren realizado en el pasado respecto de las conductas que devienen amnistiables. La demanda sustenta la existencia del referido ánimo de censura o reprobación no en el articulado de la Ley de amnistía -al que ninguna referencia se hace al fundamentar el presente motivo de impugnación-, sino en otros elementos que, por su naturaleza, no pueden afectar a la validez de la ley ni ser objeto de fiscalización a través de un recurso de inconstitucionalidad.

Por otro lado, como dijimos en el FJ 11.2 de la misma STC 137/2025, <<[l]as reiteradas alusiones de los recurrentes a la cláusula de Estado de Derecho al fundamentar la impugnación que ahora se examina no impiden observar que, en realidad, esta se refiere específicamente a uno de los varios principios integrantes de dicha cláusula, a saber, la garantía de la independencia judicial [...]. En cuanto a la compatibilidad de la amnistía con otros contenidos estructurales de la cláusula de Estado de Derecho, como -entre otros- la separación de poderes, la interdicción de la arbitrariedad, el principio de igualdad o la tutela judicial efectiva, procede la remisión a los correspondientes apartados de la fundamentación jurídica de la presente sentencia (fundamentos jurídicos 4, 7, 8 y 9, respectivamente)>>.

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, supresión y suspensión de los siguientes derechos fundamentales: del derecho a la igualdad (arts. 14 y 139 CE), del derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE), del derecho a la libertad ideológica (art. 16 CE), del derecho a la libertad y seguridad (art. 17 CE) y del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE).*

6.1. *Sobre la caracterización de la Ley de amnistía como “ley singular”.* Como dijimos en el FJ 4 de esta sentencia, este tribunal ya rechazó que pudiera proyectarse sobre una ley de amnistía la doctrina constitucional sobre las leyes singulares. En cualquier caso, examinaremos ahora las alegadas vulneraciones de derechos fundamentales que se exponen en el tercer motivo de impugnación contra la totalidad de la Ley de amnistía, en particular la del principio de igualdad, que nos servirá también para dar cumplida contestación a las objeciones que en la demanda se formulan en relación con la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la norma.

6.2. *Sobre la vulneración del derecho a la igualdad (arts. 14 CE); y de los arts. 139 y 16 CE.*

6.2.1. La recurrente, siguiendo con las tachas que formula contra la totalidad de la Ley de amnistía, denuncia que la Ley de amnistía vulnera el principio de igualdad/derecho de igualdad, afirmando que la misma excepciona arbitraria e injustificadamente la aplicación de

las leyes, dispensando un trato diferenciado o privilegiado --y arbitrario-- a unas personas y actos concretos en función de un contexto, motivo o momento determinado y con una intencionalidad concreta. Señala que el trato normativo que establece el legislador no supera el test o la prueba triple de razonabilidad, sobre la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad de la norma. Y, vinculado con el principio/derecho de igualdad (art. 14), denuncia también la vulneración del art. 139 CE (discriminación por razón del territorio) y del art. 16 CE (discriminación ideológica).

6.2.2. La 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 el 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) Precisó que el examen --de la diferencia de trato legalmente establecida-- debía realizarse desde la perspectiva del art. 14 del primer inciso del artículo 14, y no desde el segundo, 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 atacar 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 repudiabiles 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 desertión 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>>.

6.2.3. 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.

6.2.4. Lo afirmado en los apartados nos sirve también para rechazar la alegada infracción del principio de igualdad territorial del art. 139.1 CE (que establece que “[t]odos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”) y del art. 16 CE.

a) En relación con la primera, debe advertirse que la recurrente se limita a alegar genéricamente dicha infracción, “por su íntima conexión con el artículo 14”. Pero nada dice o argumenta sobre el citado precepto y la vulneración que denuncia. 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.

b) En relación con la segunda (discriminación ideológica), cabe remitirse a lo afirmado en el FJ 8 de la STC 137/2025, que hemos transcrito en un apartado anterior. En cualquier caso, los preceptos que suponían una asimetría --en el alcance material de la amnistía-- por razón de la finalidad ideológica perseguida ya han sido depurados (FJ 8.3.5), de modo que la alegación ahora examinada habría quedado sin objeto.

6.3. *Sobre la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE)*

6.3.1. La parte recurrente, al examinar los límites constitucionales a que están sometidas las leyes singulares, denuncia que la Ley de amnistía vulnera los límites derivados del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) en la medida en que, según su planteamiento, impide o dificulta el cumplimiento en sus propios términos de los fallos judiciales; poniendo de manifiesto los problemas que se derivan del denunciado carácter autoaplicativo de la Ley de amnistía (la inexistencia de un control fáctico y de legalidad ordinaria).

6.3.2. La denuncia aquí formulada entronca también con la queja ya examinada sobre la vulneración del principio de separación de poderes, exclusividad jurisdiccional y cosa juzgada (arts. 117 y 118 CE), por lo que no cabe sino remitirnos al anterior fundamento de esta

sentencia. Por otro lado, ya hemos rechazado que pudiera proyectarse sobre la Ley de amnistía la doctrina constitucional elaborada a propósito de las leyes singulares. Respecto de la queja sobre el carácter autoaplicativa nos pronunciaremos con mayor detalle al examinar la impugnación dirigida contra el art. 4 Ley de amnistía.

También debemos rechazar, pese al insuficiente esfuerzo argumental desplegado, la queja consistente en que la Ley de amnistía impide la normal eficacia de los fallos judiciales “y genera el efecto de impedir o dificultar el cumplimiento en sus propios términos de tales fallos judiciales, lo que constituye una clara violación del derecho a la tutela judicial efectiva de los particulares afectados por las sentencias recaídas”. Baste en este punto con remitirnos a lo afirmado en el FJ 9.2 de la STC 137/2025 en que se examinó, bajo el título “la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE)” una queja similar a la expuesta.

En dicho fundamento, concluía el Tribunal señalando lo siguiente: <<Por ello, ha de concluirse que, por lo que se refiere a la exención de la responsabilidad de carácter punitiva que establece la Ley de amnistía, el derecho fundamental a la ejecución de resoluciones judiciales firmes que consagra el art. 24.1 CE no se encuentra afectado. Cuestión distinta es si el legislador, al establecer la extinción de responsabilidad, puede afectar al deber que impone al Estado esta misma norma de garantizar la ejecución de este tipo de resoluciones. Este es el mismo problema constitucional suscitado en relación con el art. 118 CE al que ya se ha hecho referencia y al que ahora procede remitirse para desestimar esta alegación (fundamento jurídico 4 de esta sentencia)>>.

6.4. Sobre la vulneración del derecho a la integridad física y moral de la persona y derecho a la libertad y seguridad reconocidos en los artículos 15 y 17 de la Constitución; y sobre la vulneración del artículo 55 de la Constitución

6.4.1. Vinculado con la alegada vulneración del art. 24 CE, señala a continuación la recurrente, que los efectos de la amnistía (“la abolición del procedimiento penal y judicial y la supresión de los efectos de determinadas sentencias y actos firmes”) suponen, de hecho, la supresión de los derechos reconocidos en los arts. 15 y 17 CE en tanto en cuanto, razona, las conductas que comprometen la integridad física o moral de los ciudadanos no pueden ser

amnistiadas (art. 3 CEDH). Cita, a tal fin, la resolución de 13 de abril de 2012, n. 37882/13, del TEDH (en el caso N. contra Moldavia).

Por otro lado, argumenta la recurrente que la Ley de amnistía no solo vulnera derechos fundamentales, sino que, denuncia también, “supone su supresión y suspensión durante el periodo temporal de los hechos a los que se refiere, y también con posterioridad a su entrada en vigor, pues sus efectos no se limitan a un tiempo pasado, ya que no solo impide la continuación de procedimientos judiciales en curso, sino que también prohíbe el inicio de otros nuevos”. Según su criterio, estas previsiones vulneran el art. 55 CE por una doble razón: primero, porque se estarían regulando supuestos y condiciones de suspensión de derechos y libertades al margen de dicho cauce; segundo, porque no todos los derechos constitucionales pueden suspenderse, obviamente nunca el derecho a la integridad física y moral, sino sólo los que en dicho artículo se determinan

6.4.2. Este tribunal aprecia, con la abogacía del Estado, que al impugnar la totalidad de la Ley de amnistía --por las alegadas vulneraciones-- la demanda no realiza el esfuerzo argumental que le es exigible, 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], ni tampoco vincula dichas infracciones con preceptos concretos de la Ley de amnistía. Así todo, cabe realizar dos consideraciones:

a) El Tribunal ya examinó “*la alegada vulneración del derecho a la vida y a la integridad física y moral de las personas garantizado en el art. 15 CE [art. 2 a) de la Ley de amnistía]*” en el FJ 14.1 de la STC 137/2025, rechazando la queja formulada, en términos que son extrapolables al presente caso; por otro lado, el mínimo desarrollo argumentativo del motivo no permite atisbar dónde radica la afectación del derecho a la libertad y seguridad (art. 17 CE), que igualmente se desestima.

b) En relación con el art. 55 CE, donde la falta de carga argumental es también fácilmente apreciable, únicamente señalar que la queja parte de una premisa que no es cierta. Y es que la amnistía, frente a lo sostenido por la recurrente, no *suspende* derechos y libertades durante el período temporal de los hechos a que se refiere. Se trata de una “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*” (STC 137/2025, FJ 4.4).

7. Impugnación del artículo 1 por la alegada infracción de los principios de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) y de legalidad penal (art. 25.1 CE)

7.1. Como hemos expuesto en los antecedentes de esta sentencia, la parte recurrente denuncia que el art. 1 Ley de amnistía vulnera el art. 9.3 CE en relación con la alegada indeterminación en la delimitación de los actos amnistiables. Se refiere, en concreto, a los problemas interpretativos que plantea el ámbito objetivo de la Ley de amnistía (art. 1.1) con el empleo de frases como “*en el marco ...*” o “*en el contexto ...*”; o con la importancia o relevancia que el legislador otorga a la intencionalidad de los autores y cooperadores. Argumenta que la indeterminación en la exacta delimitación de los sujetos y actos amnistiables vulnera el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE en su doble proyección de certeza y previsibilidad. Denuncia que la cláusula final empleada en el art. 1.1 Ley de amnistía (“cualquier otro acto tipificado como delito que tuviere idéntica finalidad”) atenta contra el principio de legalidad penal del art. 25 CE por su descripción poco precisa e inseguridad que puede generar (en relación con los posibles delitos que pudieran entenderse incluidos en el amplio tipo definido inicialmente).

Por otro lado, en cuanto al ámbito temporal, la demanda sostiene que el art. 1.3 de la Ley de amnistía incurre en arbitrariedad (en lo que se refiere a la selección de las fechas utilizadas, y su excesiva amplitud) y es contrario a la seguridad jurídica (en relación sobre todo con el párrafo segundo del art. 1.3, pues afirma la recurrente que da lugar “a que un delito iniciado antes del 13 de noviembre de 2023 pueda seguir ejecutándose con total impunidad en la actualidad”, abriendo la puerta a que puedan amnistiarse delitos futuros).

En fin, dentro del mismo motivo que la demanda dedica a cuestionar el art. 1 Ley de amnistía, se alega también --como reproches contra la totalidad de la Ley de amnistía -- el carácter arbitrario de la Ley (en relación con la queja de que la amnistía se haya otorgado sin contrapartidas o cautelas o condiciones; o con el argumento relativo al verdadero fin o propósito al que --según la recurrente responde-- la Ley, que no sería otro que garantizar la investidura del candidato a presidente del Gobierno).

7.2. A pesar de que la demanda invoca en este motivo, como preceptos constitucionales vulnerados, tanto el art. 9.3 CE (principio de seguridad jurídica) como el art. 25.1 CE (derecho a la legalidad penal), lo cierto es que en el desarrollo argumental del motivo se centra fundamentalmente en el primero de ellos. Por lo tanto, nuestro enjuiciamiento habrá de limitarse a la denuncia de la falta de certidumbre y determinación a que, según la Comunidad Autónoma demandante, conduce la redacción del ámbito material y temporal de aplicación de la Ley de amnistía. Además, esto resulta coherente con la doctrina sentada en los FFJJ 5.3.2 y 13.3.3 de la STC 137/2025 en que, por las razones allí expuestas, se 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).

a) La queja relativa a la falta de determinación del ámbito material u objetivo de aplicación de la Ley de amnistía, establecido en el art. 1.1 de la misma, es sustancialmente coincidente con la ya analizada en el FJ 13.3.4 de la STC 137/2025 que no apreció quiebra de la seguridad jurídica. En consecuencia, debe desestimarse con fundamento en lo allí razonado.

En esa Sentencia se sostuvo que el ámbito objetivo de aplicación de la Ley de amnistía

<<[...] abarca cualquier acto determinante de responsabilidad penal, administrativa o contable cometido en aras de la celebración de las consultas y en apoyo de la independencia. La consistencia de la expectativa del ciudadano sobre la actuación del aplicador de la ley se ve asimismo reforzada en la medida en que el recurso a la específica intencionalidad delictiva o infractora con que se actuó se muestra como criterio adecuado para conectar la conducta amnistiable con la situación o contexto a que atiende la ley y su finalidad. A ello se añade que la alusión a específicas modalidades de conducta en los apartados cuestionados del art. 1.1 de la Ley ofrece pautas sobre los ilícitos indudablemente comprendidos en ella, aun cuando no excluyan otra clase de actuaciones cometidas en el contexto del proceso independentista con la finalidad colaboradora o impulsora reseñada. Pautas que asimismo ofrece la conexión de los apartados a), b), c), d) y f) del art. 1.1 con el apartado e) del mismo artículo, relativo a las actuaciones policiales dirigidas a dificultar o impedir la realización de los actos generadores de responsabilidad amnistiables y, especialmente, con las exclusiones del ámbito de aplicación de la ley que dispone su art. 2. Todo ello sin perjuicio de que dicho ámbito está integrado también por los supuestos que introducen los efectos de la inconstitucionalidad declarada del art. 1.1 de la Ley en el fundamento jurídico 8.3.5: los actos amnistiables realizados con la finalidad de oponerse a la secesión o independencia de Cataluña o a la celebración de las consultas de 2014 y 2017.

Por lo demás, la apreciación de la orientación finalística de las actuaciones por parte del aplicador de la Ley de amnistía no presenta particularidad alguna respecto de la operación probatoria y subsuntiva que exigen todas aquellas previsiones normativas que definen su supuesto de hecho con elementos subjetivos de carácter intencional, por ejemplo, el ánimo de lucro en relación con la conducta de apropiación para poder apreciar un hurto. En estos casos, la aplicación de la norma no solo requiere afirmar la concurrencia de un hecho, sino que su realización responde a la conducta intencional del agente exigida por el legislador, todo ello a partir de los elementos de juicio concurrentes. La Ley Orgánica 1/2024 no plantea desde esta perspectiva ninguna especialidad respecto a los casos en los que debe determinarse por los tribunales la intención con la que actuó la persona.

En conclusión, no se aprecia una falta de claridad o incertidumbre contrarias al art. 9.3 CE sobre la clase de conductas que son amnistiadas, sin perjuicio de la necesaria actuación judicial o administrativa para resolver sobre la aplicación al caso de la norma formulada de forma general y abstracta, concretando el enunciado legal>>.

b) Por lo que se refiere al ámbito temporal de aplicación, en la STC 137/2025 (FFJJ 8.3.4 y 8.3.5) 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 en dicha sentencia su inconstitucionalidad y nulidad, por lo que el recurso ha perdido objeto de manera sobrevenida respecto de dicho párrafo.

A mayor abundamiento, en la STC 165/2025, FJ 7 d), al examinar idéntico reproche sobre el ámbito temporal de la Ley, 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*>>.

c) En todo lo demás, vinculado con la censura de arbitrariedad y desproporción del ámbito objetivo y temporal de la Ley, nos remitimos al FJ 8.3.4 de la STC 137/2025 (al que nos referimos en el fundamento 6.2 de esta resolución), en que se enjuiciaron estas quejas.

7.3. Las quejas que en este motivo se formulan en relación con la alegada vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos han sido ya analizadas y resueltas en el FJ 4.2 d) de esta resolución, al que por ellos nos remitimos ahora íntegramente.

8. Sobre la vulneración del artículo 2 de la Ley de amnistía

8.1. En relación con el catálogo de exclusiones del art. 2 Ley de amnistía, señala la parte recurrente: (i) primero, que vulnera el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE por su falta de precisión; (ii) segundo, que vulnera los arts. 94 y 96 CE por considerar la recurrente que la Ley de amnistía supondría, de una parte, una denuncia encubierta de los Tratados y Convenios internacionales suscritos por España (cita también el art. 31 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales); y, de otra, supondría también un quebranto de los compromisos asumidos por España a través del Tratado de la Unión Europea para garantizar la prevalencia del Estado de Derecho, la independencia judicial y la garantía de la tutela judicial efectiva, todo ello en relación con los principios de primacía y de efectividad del Derecho de la Unión Europea, sobre todo en lo referente a los delitos de regulación armonizada.

En relación con esta segunda queja, como se ha expresado ya en los antecedentes al resumir la posición de la recurrente, se pone el acento en el delito de malversación (que se afirma no se encuentra incluido en el catálogo de exclusiones del art. 2 Ley de amnistía), en el delito de terrorismo (afirmándose que la Ley de amnistía habría llevado a cabo, en este punto, una trasposición *ex novo* de la Directiva sin hacerlo donde correspondería, que era en el Código Penal), y en los procesos de cooperación jurídica europea e internacional (se señala que la amnistía los deja sin efecto, afectando a la orden de detención europea, regulada por la Decisión

Marco del Consejo de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros).

8.2. La queja que se formula *in genere* contra el art. 2 (sin referirse en concreto a ninguno de los supuestos que regula) por su alegada falta de precisión (en relación con el art. 9.3 CE) debe rechazarse por manifiesta falta de carga argumental, sin perjuicio de que este tribunal, como recuerda la STC 164/2025 [FJ 3 B)], <<ya descartó la inseguridad jurídica que, según las alegaciones de entonces y ahora, generaría la ley de amnistía, cuyo ámbito objetivo queda delimitado “en un sentido positivo en el art. 1.1 [...] y, en un sentido negativo por las exclusiones contempladas en el art. 2>>.

8.3. La recurrente también denuncia que la regulación contenida en el art. 2 supone una vulneración de los arts. 94 y 96 CE y de los compromisos asumidos por España en el marco de la Unión Europea, al constituir una denuncia “encubierta” de los Tratados. Queja que vincula, como se ha dicho, con el delito de malversación, el delito terrorismo y los procedimientos de cooperación jurídica europea e internacional. Esta tacha debe rechazarse por las siguientes razones:

a) Primero, la queja que se vincula con el delito de malversación (por su pretendida vulneración de la Directiva 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2017) parte de una premisa que no es cierta. En efecto, según el planteamiento de la demanda, el delito de malversación, incluido en el ámbito objetivo de la amnistía, no aparece incluido en el catálogo de exclusiones del art. 2, lo que --a criterio de la recurrente-- supone una vulneración de la referida directiva comunitaria que pretende garantizar que no haya ámbitos de impunidad para este delito en los Estados miembros. Baste para rechazar esta primera queja con comprobar como la premisa de partida no es cierta. Y es que, conforme a lo razonado en la STC 137/2025 [FJ 8.3.4 c)], <<[e]n 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)>>]. De modo que la amnistía que afectare a los intereses financieros de la Unión Europea sí se entiende incluida en el catálogo de exclusiones del art. 2 Ley de amnistía

b) Segundo, la queja que se vincula con el delito de terrorismo (argumentando que la norma hace “una remisión genérica a una Directiva, norma de mínimos, que utiliza unos criterios menos amplios” que los del CP español, sin trasponerla) ha sido ya analizada y resuelta por el tribunal en el FJ 14.2.2 de la STC 137/2025, al pronunciarse sobre una queja planteada en términos similares.

Dijimos entonces, al examinar la queja desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica (pero cuyas conclusiones son trasladables al caso que nos ocupa), además de que resulta improcedente “utilizar como parámetro de inconstitucionalidad de la ley su correspondencia con una norma de Derecho de la Unión Europea”, que:

<<[u]na 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 cohonestar 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>>.

Con base en estas consideraciones, procede reiterar que el tribunal no aprecia en este punto la alegada vulneración del Derecho de la Unión Europea.

c) Tercero, en relación con los procesos de cooperación jurídica europea e internacional, el art. 2 no se refiere en ningún pasaje a las órdenes de detención europea. Es el art. 4, letra b), Ley de amnistía, el que establece que “[e]l órgano judicial que esté conociendo de la causa

procederá a dejar sin efecto las órdenes de busca y captura e ingreso en prisión de las personas a las que resulte de aplicación esta amnistía, así como las órdenes nacionales, europeas e internacionales de detención”. Por lo tanto, será al examinar la impugnación de dicho precepto cuando analicemos la referida queja, que ya adelantamos va a ser desestimada.

Todo ello sin necesidad de reiterar que el ordenamiento europeo no constituye un canon autónomo de enjuiciamiento de la adecuación de la ley a nuestra Constitución.

9. Sobre la vulneración del artículo 4 de la Ley de amnistía

9.1. Al alegar la inconstitucionalidad del art. 4 Ley de amnistía, la recurrente argumenta que el efecto inmediato de la amnistía vulnera la división de poderes reflejada en el art. 117 CE ya que, según se afirma en la demanda, “es el propio legislador el que ordena a los órganos judiciales la adopción de una serie de medidas impidiendo así, juzgar y resolver de forma motivada conforme a la ley”. La demanda, en el pasaje que dedica a examinar este motivo de impugnación, se remite a lo argumentado ya en el apartado B) del fundamento jurídico sexto del mismo escrito (relativo a la vulneración del principio de separación de poderes).

9.2. 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).

9.3. 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, y a añadir que “[l]a propia ausencia de reconocimiento constitucional de la amnistía impide al poder legislativo regular cuestiones como las previstas en citado artículo 4”. 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.

9.4. Examinaremos ahora la queja que se formula contra el art. 4 b) Ley de amnistía y que se dedujo en la demanda con ocasión de la impugnación del art. 2 de la Ley de amnistía y la alegada vulneración del Derecho de la Unión Europea por dejar dicho precepto sin efecto --o afectar-- a las órdenes de detención europea.

La queja relativa al art. 4 b) debe ser desestimada, por ausencia manifiesta de carga alegatoria. La parte actora se limita a afirmar la incompatibilidad del precepto con el Derecho de la Unión Europea sin aportar ninguna razón que le lleve a apreciar la alegada contradicción.

<<Con todo, en el FJ 15.2 de la STC 137/2025 ya negamos que el precepto recurrido incidiera en el ámbito del Derecho de la Unión Europea puesto que la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE de 16 de diciembre de 2021, asunto C-203/20, párrafos 52 y 53) no se ve contradicha “por el hecho de que una vez amnistiado un delito deban, *per se*, quedar sin efecto las órdenes de detención a que el mismo hubiera dado lugar, que es lo que preceptúa el art. 4 b)”.

En este sentido, si el órgano judicial alcanza la convicción de que las conductas investigadas o enjuiciadas entran dentro del ámbito de aplicación objetivo de la Ley de amnistía, y que han quedado por lo tanto exentas de responsabilidad criminal, la consecuencia coherente con la tutela judicial efectiva de la libertad personal (art. 17.1 CE) es el cese de las órdenes de detención en vigor. No en vano, el art. 3 de la Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (2002/584/JAI) establece como motivo para la no ejecución de una orden europea de detención el supuesto en que el delito “esté cubierto por la amnistía en el Estado miembro de ejecución”>> [STC 165/2025, FJ 9.4 c)].

10. Sobre la vulneración de las disposiciones finales primera y segunda de la Ley de amnistía

10.1. Como expusimos en el relato de antecedentes, la recurrente, partiendo del carácter de “ley singular” que atribuye a la Ley (y de su correspondiente canon de enjuiciamiento), señala que las disposiciones finales primera y segunda vendrían a dar carta de naturaleza a la amnistía como medio de extinción de responsabilidades punitivas, modificando para ello de forma improcedente dos leyes orgánicas (CP y LOTC). Proceder que, según razona, supondría un fraude del legislador al haber evitado, mediante la norma examinada, tener que acudir al proceso de reforma constitucional (arts. 167 y 168 CE).

10.2. Como cuestión previa, ya señalamos en un fundamento anterior de esta sentencia que el tribunal había rechazado que pudiera proyectarse sobre una ley de amnistía la doctrina constitucional sobre las leyes singulares.

Dicho esto, 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, en relación con el alegado 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)>>.

FALLO

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

1.º Declarar la pérdida sobrevenida del objeto del presente 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 6.2.3 y 7.2 b) de esta sentencia.

2.º Desestimar el recurso 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 6595-2024

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 de la Junta de Castilla y León, 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. 6595-2024

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 la Junta de Castilla y León 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 de la Junta de Castilla y León 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. 6595-2024, promovido por la Junta de Castilla y León, 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, 4 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 (LOTIC) y con respeto a la opinión de mis compañeros, formulo el presente voto particular por discrepar de la fundamentación jurídica y del fallo de la sentencia por cuanto, como expuse durante la deliberación en el Pleno, el 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 reafirmo en que el Tribunal debía haber planteado cuestión prejudicial o, en su defecto, haber esperado la resolución de las cuestiones prejudiciales planteadas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea antes de deliberar y aprobar esta sentencia

En mi opinión, y como por otra parte puse también de manifiesto en el voto particular a la STC 137/2025 (apartado I.3), la demanda suscita cuestiones sustanciales de Derecho de la Unión (particularmente las relativas a los principios de seguridad jurídica e independencia judicial, la garantía de la tutela judicial efectiva, así como lo referente a los delitos de regulación armonizada, en especial los delitos de malversación y de terrorismo, y a la orden de detención europea) por lo que al denegar el Tribunal el planteamiento de cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, o bien esperar a que este se pronuncie sobre alguna de las cuestiones prejudiciales que le han sido planteadas en relación con la Ley de Amnistía, se acantona en su reducido fuero constitucional (prevalencia de nuestra identidad constitucional – por cierto, superada definitivamente en las SSTJUE de 16 de junio de 2015, asunto C-62/14, *Gauweiler y otros*, y de 11 de diciembre de 2018, asunto C-493/17, *Weiss y otros* –, y limitación del juicio del Derecho de la Unión Europea a la trasposición de directivas y a vinculación de los derechos fundamentales de la Unión Europea vía art. 10.2 CE). Además, evidencia la voluntad de la mayoría del Tribunal de prescindir de la colaboración y el dialogo con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en detrimento de la interpretación uniforme del Derecho de la Unión Europea.

4. En tercer lugar, 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 seguridad jurídica y de interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) en relación con el principio de legalidad penal (art. 25.1 CE), por la indeterminación en la delimitación de los actos amnistiables y los problemas interpretativos que plantea el ámbito objetivo de la Ley de Amnistía; su carácter de “ley singular”; la vulneración de los principios de separación de poderes y de reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE), así como de la cosa juzgada vinculada a la obligación de cumplimiento de las sentencias (art. 118 CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE); la infracción del derecho a la igualdad (art. 14 CE) al dispensar un trato diferenciado o privilegiado y arbitrario a unas personas y actos concretos en función de un contexto, motivo o momento determinado y con una intencionalidad concreta

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.

5. 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)”.

6. Por último, estimo oportuno destacar las siguientes conclusiones que expuse en el apartado III del voto particular a la STC 137/2025, que mantienen plena vigencia y actualidad:

La amnistía no tiene cabida en nuestra Constitución. Por su propia naturaleza, supone una excepción a la aplicación de la misma, por lo que exigiría una habilitación expresa en la propia Constitución. No existe precepto constitucional alguno que prevea la amnistía, ni ningún otro que permita interpretar que este tipo de leyes sean constitucionalmente posibles. Por el contrario, existen numerosos principios constitucionales y preceptos como el art. 62 i) CE de los que se deriva su prohibición.

En la hipótesis, que no comparto, de que la amnistía tuviera encaje en la Constitución, la contemplada en la Ley de Amnistía es inconstitucional por ser contraria al principio de Estado de Derecho del art. 1.1 CE en relación con el art. 2 TUE; vulnerar los de separación de poderes y de reserva de jurisdicción; compartir rasgos esenciales de las leyes singulares y trascender incluso su marco conceptual sin superar el estricto canon exigible para su validez; no responder al ideal de justicia; ser una norma arbitraria que obedece a una causa ilícita; vulnerar el derecho a la igualdad e incurrir en discriminación por razones ideológicas; ser contraria al derecho a la tutela judicial efectiva; carecer de calidad normativa y contravenir la exigencia de seguridad jurídica; ser aprobada con irregularidades en el procedimiento parlamentario que comportaron vulneración del *ius in officium*; constituir una “autoamnistía” y, finalmente, en relación con los 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. 6595-2024.

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, veinte de noviembre de 2025.