

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. 6556-2024 promovido por la Xunta de Galicia contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Han comparecido y formulado alegaciones el Senado y el abogado del Estado. Ha sido ponente la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas.

Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro del Tribunal Constitucional el 9 de septiembre de 2024, la Xunta de Galicia interpone recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (en adelante, Ley de amnistía).

A) La demanda. tras recordar la interpretación flexibilizadora que la jurisprudencia constitucional viene manteniendo en relación con el requisito del art. 32.2 LOTC de la afectación al “propio ámbito de autonomía”, sostiene el ejecutivo recurrente que no se le puede negar legitimación para impugnar la Ley Orgánica 1/2024, dada su trascendencia y su potencial afectación a los principios primarios del Estado de derecho, así como a la posición jurídica de los españoles, y por lo tanto de los gallegos, y de estos respecto a los beneficiados por la amnistía decretada por esta ley. Se trata de una ley que vulnera principios tan primarios como el de igualdad, interdicción de la arbitrariedad, separación de poderes y justicia, lo que sin duda

afecta transversalmente a las competencias de la Comunidad Autónoma, invocándose en el recurso la conexión de esos principios constitucionales con los mandatos que a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Galicia dirige el art. 4 de su Estatuto de Autonomía.

B) La demanda alega la inconstitucionalidad de la Ley en su conjunto por los siguientes motivos:

a) La Constitución no menciona en ningún momento la institución de la amnistía, sin que de ese silencio quepa extraer un argumento favorable a su constitucionalidad. Recuerda en apoyo de tal conclusión que las enmiendas planteadas en el proceso constituyente para su introducción fueron rechazadas. También que el art. 62.i) CE prohíbe de forma expresa los indultos generales y una interpretación lógica y sistemática determina que, si no cabe un indulto general en nuestro ordenamiento constitucional, con más razón está excluida la amnistía, al ser esta de efectos más intensos que el indulto general. Opone asimismo la distinta configuración constitucional e histórica de la amnistía de 1977, por lo que no puede invocarse la STC 147/1986 o el ATC 32/1981 en apoyo de la constitucionalidad de la amnistía, como tampoco la regulación o existencia de amnistías en el Derecho comparado.

b) Las Cortes Generales no tienen atribuida en la Constitución la potestad de aprobar amnistías.

La Ley Orgánica 1/2024 infringe los arts. 62.i) y 66.2 CE. Las Cortes Generales solamente ostentan las competencias que le atribuye la Constitución en su art. 66.2, por lo que la Ley de amnistía infringe ese precepto constitucional. Por otro lado, la amnistía es una manifestación del derecho de gracia que corresponde al Rey, como resulta de lo dispuesto en los arts. 62.i), 87.3 y 102.3 CE. El Rey ejerce el derecho de gracia “con arreglo a la ley”, como determina el art.62.i), lo que no es lo mismo que indicar que el derecho de gracia se ejerza directamente “por ley” o “mediante ley”, como es el caso de la amnistía decretada por la Ley Orgánica 1/2024.

Se insiste en que la potestad legislativa de las Cortes Generales constitucionalmente reconocida (art. 66.2 CE) no ampara el otorgamiento de una amnistía mediante una ley orgánica, pues implicaría la contravención de varios principios y mandatos constitucionales a los que, de acuerdo con el art. 9.1 CE y como todos los poderes públicos, están sometidas. Para

que el legislador pudiese ejercer su potestad legislativa sin atender a tales mandatos constitucionales sería necesaria una habilitación constitucional expresa.

c) Vulneración del principio de igualdad.

La infracción del principio de igualdad (art. 14 CE) surge del hecho de que ciudadanos sometidos a responsabilidad penal, administrativa o contable van a ser objeto de una acción punitiva, frente a los beneficiados por la amnistía según el art. 1 de la Ley de amnistía, sin que se satisfagan las exigencias de la jurisprudencia constitucional para avalar esa diferenciación (SSTC 144/1988, 361/1993 y 222/1992).

d) Vulneración de los principios de separación de poderes y exclusividad de jurisdicción.

La amnistía aprobada por la Ley Orgánica 1/2024 supondrá dejar sin efecto decisiones firmes adoptadas por otros poderes, principalmente el judicial, con el consiguiente quebranto de los principios de separación de poderes y exclusividad de jurisdicción (arts. 117.3 y 118 CE). Al no existir en la Constitución una habilitación expresa, el legislador no puede interferir en el mandato constitucional expreso respecto de la exclusividad del poder judicial en el ejercicio jurisdiccional, que incluye ejecutar lo juzgado, función en la que la injerencia del legislador con el otorgamiento de una amnistía resulta particularmente clara.

e) Vulneración del principio de seguridad jurídica.

Como se observa al examinar los arts. 1 y 2 de la Ley de amnistía, el ámbito de aplicación de la amnistía es absolutamente amplio e indeterminado, excediendo la configuración precisa que debe tener una institución excepcional como esta, lo que quebranta el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), ya de por sí afectado por una amnistía como tal.

f) La Ley de amnistía es una ley singular que rebasa los límites para la validez constitucional de este tipo de leyes.

La delimitación negativa del derecho fundamental a la libertad personal prevista en el Código penal no puede admitir excepciones singulares. No cabe en el marco constitucional un desarrollo general de un derecho fundamental (el contenido en el Código penal) que conviva

con desarrollos singulares, *ad hoc*, aplicables solo a supuestos y a sujetos concretos, pues en materia de desarrollo de derechos fundamentales se imponen, por mandato constitucional, la generalidad, la igualdad y la unidad de régimen jurídico. De lo anterior resulta que la determinación normativa de los comportamientos reprobables determinantes de la imposición de penas de privación de libertad (y de la consiguiente restricción del derecho a la libertad personal del art. 17.1 CE) exige el estricto cumplimiento del dogma de generalidad de la ley, de modo que toda excepción singular *ad casum* (como la que deriva del otorgamiento de una amnistía) determina una diferenciación normativa contraria al art. 14 CE. Además, la Ley Orgánica 1/2024 va más allá de donde excepcionalmente la jurisprudencia constitucional sobre las leyes singulares permite algún supuesto especial de ley singular, pues no satisface el triple canon de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación.

g) Vulneración del principio de justicia.

Se trae la jurisprudencia constitucional sobre la amnistía de 1977 y sus referencias a la razón de justicia para su concesión para negar que la Ley Orgánica 1/2024 responda al mismo. Se opone que (i) no se trata de un supuesto de cambio de régimen político, de uno no democrático a uno democrático; (ii) no recibió un apoyo ampliamente mayoritario en el Congreso; (iii) se enmarca en un acuerdo entre partidos; (iv) y esos partidos que tienen entre sus integrantes a beneficiarios de la amnistía, cuando el informe de la Comisión de Venecia señala que, como las amnistías son medidas impersonales que se aplican a todas las personas o a ciertas clases de personas, los criterios no deben diseñarse para cubrir a individuos específicos.

h) Vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE).

Se sostiene que la infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad en que incurre la Ley de amnistía no solo se manifiesta en la manera de su tramitación parlamentaria, sino que se extiende también a la amnistía misma, ya que ni tiene sustento en el ordenamiento jurídico, ni pretende satisfacer el interés general. Es arbitrario que la mayoría parlamentaria que ha aprobado esa ley exima de sanción penal, administrativa y contable solo a determinadas personas, mientras que el resto no incluido en su ámbito de aplicación siga mereciendo la acción punitiva estatal. Abunda asimismo en la quiebra del principio de interdicción de la arbitrariedad el procedimiento legislativo elegido para la tramitación de la ley impugnada, esto

es, la proposición de ley y por trámite de urgencia, lo que restringe las facultades de participación de los diputados y senadores de los grupos políticos parlamentarios opuestos a la amnistía, privándoles de antecedentes y opiniones técnicas que habrían sido muy útiles como elementos de juicio para la formación de su opinión y reduciendo significativamente los plazos para el estudio del texto y la elaboración y debate de las enmiendas, dando lugar, además, a una aprobación de la ley por exigua mayoría en una cuestión tan trascendente (177 votos a favor y 172 en contra, mientras que la Ley de amnistía 46/1977 fue aprobada con 296 votos a favor, 2 en contra, 18 abstenciones y un voto nulo). De ello se ha hecho eco incluso la Comisión de Venecia en su informe sobre la Ley de amnistía, que además ha considerado que, dada la viva controversia que ha suscitado este asunto, sería preferible, llegado el momento, regular explícitamente la amnistía mediante una reforma constitucional.

i) Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) de las víctimas de los delitos amnistiados.

Una amnistía de actos determinantes de responsabilidad penal determina que las víctimas de tales actos queden privadas del ejercicio de la acción penal. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional sobre el derecho de acceso a la jurisdicción penal y el dogma de generalidad de la ley en materia de derechos fundamentales, la acción penal reconocida por el legislador y que, en consecuencia, forma parte integrante del derecho a la tutela judicial efectiva, no puede ser suprimida por ley singular *ad hoc*.

j) Vulneración del art. 136.2 CE.

La Ley de amnistía, al incluir dentro de su ámbito de aplicación actos constitutivos de responsabilidad contable, vulnera la exclusividad jurisdiccional que, en el campo del enjuiciamiento contable, reconoce el art. 136.2 CE al Tribunal de Cuentas, puesto que las Cortes Generales no están estableciendo una regulación en sentido propio, sino incidiendo en el ejercicio de la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas al renunciar al mismo *ad hoc*. Esta injerencia de las Cortes Generales en el ámbito propio y reservado constitucionalmente a otro órgano constitucional, como es el Tribunal de Cuentas, tendría que estar expresamente prevista en la Constitución para que fuera constitucionalmente válida.

C) La demanda formula también los siguientes motivos de inconstitucionalidad respecto de preceptos concretos de la Ley de amnistía:

a) En relación con el art. 1 se sostiene, de un lado, la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), que se vincula a la delimitación del ámbito temporal de la ley (art. 1.1 y 3), que carece de justificación, y de su ámbito material (art. 1.1), que resulta indeterminado. De otro lado, con apoyo en la dicción de las letras a), b), c), d) o f) así como e) se denuncia la vulneración del art. 14 CE por no incluirse a quienes realizaron análogas acciones a las amnistiadas con una intención contraria a la independencia de Cataluña.

b) El art. 2.a) incurre en vulneración del art. 15 CE respecto al derecho a la vida y la integridad física y moral, por cuanto solo excluye el delito doloso y además en grado de consumación, dejando fuera la tentativa. Del art. 2.b) resulta que la determinación del umbral de gravedad solo cabe tras el enjuiciamiento y valoración de las pruebas, por lo que una apreciación como la que ampara el art. 11.2 y 3 de la ley dará lugar a una afectación a los arts. 15 y 24 CE por dejar impunes y sin protección a las víctimas de conductas ajenas a ese umbral mínimo de gravedad. La referencia al derecho europeo del art. 2.c) busca acotar la configuración del delito de terrorismo propio de nuestra legislación, pero con ello no se obvia la quiebra de los arts. 15, 24 y 14 CE y de la separación de poderes que genera el precepto al excluir de reproche penal a quienes han cometido actos de terrorismo por el hecho de estar en el contexto del denominado proceso independentista. La limitación de la exclusión establecida en el art. 2.d) a las motivaciones racistas, discriminatorias, etc., permite beneficiar a aquellos cuya motivación ha sido la ideología de la víctima, de modo que no solo se vulnera el principio de igualdad en relación con los destinatarios de la norma, sino en relación con las víctimas de tales conductas (víctimas de delitos de odio por no ser independentistas), a las que se les hace de peor condición y se les priva de la protección penal de un derecho fundamental de forma arbitraria, por injustificada. El art. 2.f) solo excluye la amnistía cuando “se haya producido tanto una amenaza efectiva y real como un uso efectivo de la fuerza”, mientras que otros delitos del Título XXIII del Código Penal no requieren la producción de una amenaza o el uso de la fuerza, lo que infringe el principio de igualdad (art. 14 CE).

c) El art. 4 vulnera los principios constitucionales de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y separación de poderes en cuanto al respeto al ejercicio de la función

jurisdiccional. Así, en este art. 4 se alude a los efectos tras la entrada en vigor de la ley, mientras que el art. 9.3 de la ley requiere una resolución firme del órgano competente. Esta previsión que no es compatible con la referencia de la letra a) del art. 4, según la cual, tras la entrada en vigor de la ley se ordenará la “inmediata” puesta en libertad de las personas beneficiarias de la amnistía, ni con lo dispuesto en la letra c). Por otra parte, la referencia del art. 4 a que lo allí previsto será sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 163 CE y en el art. 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea parece denotar que los efectos del art. 4 lo son con independencia de que se eleve cuestión de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional o prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, lo que afecta a la separación de poderes y al ejercicio de la función de estos órganos jurisdiccionales y, específicamente por lo que atañe a la cuestión de inconstitucionalidad, vulnera lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC.

d) En relación con los efectos de la amnistía sobre la responsabilidad administrativa que dispone el art. 5 LOA, se reitera lo dicho sobre la carencia de cobertura constitucional para aprobar la Ley Orgánica 1/2024 [vulneración de los arts. 62.i) y 66.2 CE]. Se añade que la propia extensión de la amnistía a las responsabilidades administrativas es una anomalía en la institución del derecho de gracia, sin que exista la figura del indulto para responsabilidades administrativas. Además, esta exención no tiene límites, ya que no le afecta ninguna de las exclusiones del art. 2 LOA y no se limita a las infracciones contra la seguridad ciudadana, vulnerando el principio de seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad.

e) En lo atinente a la extinción de la responsabilidad civil que dispone el art. 8, se denuncia la vulneración del principio de igualdad respecto de las personas jurídicas privadas, al salvarse solo la responsabilidad civil de los “particulares”. También se denuncia la lesión del art. 24 CE, pues las víctimas que vean extinguida la responsabilidad civil quedan sin la tutela judicial de su efectiva reparación. Por lo que atañe a la responsabilidad contable, se reitera lo dicho para la amnistía en general, a lo que se suma que quedará sin resarcir el daño producido a los fondos y hacienda pública, con afectación de la función constitucionalmente reconocida al Tribunal de Cuentas.

f) Que los recursos en materia de amnistía carezcan de efectos suspensivos, como determina el art. 10, no solo afecta a la seguridad jurídica por la incoherencia con lo dispuesto en el art. 9, en cuanto prescribe que la aplicación de la amnistía requiere de una resolución firme. Atenta también contra el principio de separación de poderes y de exclusividad de

jurisdicción, ya que no se espera a lo que resuelva el tribunal *ad quem* en el recurso. La previsión vulnera asimismo el art. 24.1 CE, que incluye el derecho al recurso y más en el ámbito penal, así como a los derechos de las víctimas a recurrir las resoluciones judiciales que se dicten a fin y a que la exención de responsabilidades no opere si pende un recurso judicial.

2. El mismo día 9 de septiembre se registró un escrito de la representación procesal de la Xunta de Galicia por el que se recusa a los magistrados don Cándido Conde-Pumpido Tourón y don Juan Carlos Campo Moreno y a la magistrada doña Laura Díez Bueso.

3. El 20 de septiembre se registró un escrito del abogado del Estado por el que se recusa al magistrado don José María Macías Castaño.

4. El Pleno del Tribunal, mediante el ATC 91/2024, de 24 de septiembre, estimó como justificada la abstención formulada por el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno en escrito de 16 de septiembre de 2024, por considerar concurrente la causa prevista en el apartado décimo del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), apartándole definitivamente del conocimiento de este recurso de inconstitucionalidad y declarando la pérdida sobrevenida de objeto de la recusación de dicho magistrado instada por la recurrente.

5. El Pleno del Tribunal, mediante AATC 106/2024, de 22 de octubre, y 117/2024, de 5 de noviembre, acordó inadmitir la recusación promovida por la recurrente en relación con el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña Laura Díez Bueso, respectivamente.

6. Mediante ATC 132/2024, de 19 de noviembre, acordó inadmitir la recusación promovida por el abogado del Estado en escrito de 20 de septiembre de 2024 en relación con el magistrado don José María Macías Castaño por considerarse intempestiva.

7. El 17 de diciembre de 2024 se dictó providencia por el Pleno del Tribunal Constitucional por la que se acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y los documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes; y publicar su incoación en el Boletín Oficial del Estado.

8. Por escrito registrado en este Tribunal el 27 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 en el sentido 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.

9. 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.

10. La presidenta del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el 20 de enero de 2025 comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara de 16 de enero de 2025 de dar por personada a la Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

11. El Senado, mediante escrito registrado el 23 de enero de 2025, formuló alegaciones solicitando la estimación del recurso con declaración de la inconstitucionalidad y nulidad de la totalidad de la ley impugnada y, subsidiariamente, “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 Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio”.

El Senado, tras destacar la ausencia de una definición de la amnistía en la Constitución y en la norma impugnada y de hacer un acercamiento a la naturaleza de esta institución, expone las vulneraciones constitucionales en las que considera que incurre el conjunto de la ley tanto de naturaleza procedimental como sustantiva. Las vulneraciones procedimentales, que fundamenta en la infracción de la normativa parlamentaria, las concreta en (i) la devolución de la iniciativa a la Comisión de Justicia pese al rechazo del dictamen por el Pleno del Congreso en una votación

sobre su conjunto, (ii) la tramitación por el procedimiento de urgencia, (iii) la elaboración del segundo dictamen por la Comisión de Justicia sin el informe previo de la ponencia y (iv) la admisión por la mesa de la Comisión de diversas enmiendas transaccionales.

El Senado alega como vulneraciones de carácter sustantivo la incompatibilidad de la institución de la amnistía con la Constitución que fundamenta, tomando como referente interpretativo los antecedentes históricos, legislativos y parlamentarios durante el proceso constituyente, en que, al no estar habilitada por la Constitución, las Cortes Generales carecen de competencia para acordarla, por lo que hubiera sido precisa una previa reforma constitucional, con lo que la Ley de amnistía vulnera también los arts. 167 o 168 CE. También aduce que vulnera la reserva de jurisdicción del Poder Judicial (art. 117 CE), la obligación de sometimiento al ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE), los principios de seguridad jurídica, irretroactividad e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) y a la igualdad (art. 14 CE); así como que no respeta los límites establecidos por la jurisprudencia constitucional para las leyes singulares y las de carácter orgánico.

El Senado, subsidiariamente, sostiene la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la ley impugnada con fundamento en que: (i) el art. 2.d) implica una discriminación ideológica al excluir de la amnistía los delitos en los que concurren determinadas motivaciones; (ii) el art. 2.f) vulnera los principios de legalidad penal y la seguridad jurídica en la descripción de la exclusión de la amnistía de los delitos de traición y contra la paz y la independencia del Estado y relativos a la defensa nacional por no hacerlo de manera completa; (iii) los arts. 1.1.a) y b) y 2.e), al regular la amnistía del delito de malversación, incumplen los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3), en relación con los arts. 103.4 y 31.2 CE; y (iv) el art. 2.c), al excluir del ámbito de aplicación de la amnistía solo determinadas conductas de terrorismo, es lesivo de los arts. 9.3, 10.1, 15 y 25 CE.

12. 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 procedimiento y se le concediera una prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones. Mediante diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno del Tribunal del mismo día se acordó tenerle por personado, así como prorrogar en ocho días más el plazo concedido para presentar alegaciones.

13. El abogado del Estado, mediante escrito registrado el 10 de febrero de 2025, formuló alegaciones solicitando la inadmisión del recurso por falta de legitimación y, subsidiariamente, su desestimación.

Fundamenta la inadmisión del recurso en la falta de legitimación activa de la parte demandante, considerando que, en contravención de la jurisprudencia constitucional en la materia, no existe el necesario punto de conexión material entre el contenido de la norma impugnada y el haz de competencias autonómicas esgrimidas en defensa de dicha legitimación.

El abogado del Estado insta de forma subsidiaria la desestimación íntegra del recurso, defendiendo en primer lugar que la Constitución no prohíbe la institución de la amnistía, que es una medida de gracia con una naturaleza jurídica diferente a los indultos generales, que son los prohibidos por la Constitución, una figura compatible con el Estado de Derecho, como ha sostenido la Comisión de Venecia, y una opción legítima del legislador democrático, cuya regulación forma parte de su facultad de libre configuración, como se sigue, por lo demás, de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Rechaza a continuación las diversas alegaciones del recurso relativas a la impugnación global de la Ley de amnistía: (i) no aprecia que se vulnere el principio de separación de poderes y de reserva de jurisdicción; (ii) tampoco que exista en la Constitución una prohibición constitucional de leyes singulares en materia penal, incidiendo en que la norma impugnada respeta la jurisprudencia constitucional sobre las leyes singulares en tanto tiene una finalidad legítima y constitucional y cumple los principios de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación; (iii) razón por la cual descarta asimismo que se vulnere el principio de igualdad, el principio de arbitrariedad o la prohibición de discriminación; (iv) e insiste en que la prohibición de indultos generales en la Constitución no implica la prohibición de amnistías.

Por razones similares, el abogado del Estado descarta las tachas de inconstitucionalidad formuladas contra preceptos concretos de la LOA: (i) el art. 1 no es contrario a los principios de igualdad ni de seguridad jurídica, ni resulta desproporcionado o arbitrario; (ii) el art. 2 a), b) y c) no vulnera los arts. 15, 24 y 14 CE ni el principio de separación de poderes, ya que se incluyen todo tipo de delitos dolosos y formas de ejecución y protege, siguiendo el criterio de razonabilidad, adecuación y proporcionalidad, los bienes jurídicos, excluyendo precisamente estos delitos, con limitaciones acordes con el Convenio Europeo de Derechos Humanos y el derecho europeo, que han de ser aplicadas por los tribunales y no generan inseguridad jurídica;

(iii) tampoco las exclusiones del art. 2 d) y f) vulneran el art. 14 CE; (iv) la entrada en vigor al momento de la publicación que dispone el art. 4 no conlleva falta de seguridad jurídica en relación con la exigencia fijada en el art. 9.3 de una resolución firme para que produzca efecto, vinculada a la necesaria resolución judicial sobre la existencia de un beneficiario de la amnistía; (v) el reproche de inconstitucionalidad dirigido contra el art. 5 carece de la necesaria carga argumentativa; (vi) el apartado 2 del art. 8 contempla tanto a las personas físicas como jurídicas y se limita a reiterar lo previsto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal sobre la responsabilidad civil para el caso de archivo del proceso penal, por lo que no infringe ni el art. 14 ni el art. 24.1 CE, como tampoco vulnera el art. 136.2 CE la amnistía de la responsabilidad contable que el legislador ha previsto; (vii) el art. 10 no altera el régimen ordinario de recursos, sino que mantiene la regla general de la ejecución de la pena solo cuando hay resolución firme, de modo que la no aplicación del efecto suspensivo tiene la finalidad evidente y proporcional de que se dilate lo menos posible las consecuencias de los procesos o de las medidas cautelares o las penas previamente impuestas o adoptadas, por lo que es respetuoso con el derecho a la tutela judicial efectiva y con la reserva de jurisdicción.

14. Habiendo manifestado el Excmo. Sr. Magistrado Enrique Arnaldo Alcubilla en el Pleno celebrado el día 18 de noviembre de 2025 su voluntad de declinar la redacción de la ponencia del presente recurso, el presidente del Tribunal Constitucional, por acuerdo de 25 de noviembre de 2025, encomienda la redacción de la ponencia a la Excmo. Sra. Magistrada Inmaculada Montalbán Huertas.

15. Mediante providencia de 19 de enero de 2026, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 27 del mismo mes y año.

Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso, posiciones de las partes y consideraciones previas

a) El presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por la Xunta de Galicia, se dirige contra 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 arts. 1, 2, 4, 5, 8 y 10.

Se sostiene que la totalidad de la ley es inconstitucional en tanto (i) la amnistía carece de amparo en la Constitución, dado el silencio al respecto, el rechazo a las enmiendas planteadas para su introducción en el proceso constituyente y la prohibición de los indultos generales del art. 62.i) CE; (ii) resulta contraria a los arts. 62.i) y 66.2 CE, ya que las Cortes Generales no tienen atribuida en la Constitución la potestad de aprobar amnistías; y vulnera el principio de igualdad (art. 14 CE), los principios de separación de poderes y exclusividad de jurisdicción (arts. 117.3 y 118 CE), el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), las exigencias constitucionales de las leyes singulares, el principio de justicia, la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y el art. 136.2 CE. Además, como se ha recogido con mayor detalle en los antecedentes, la demanda reitera varias de las vulneraciones descritas en relación con los contenidos de los arts. 1, 2, 4, 5, 8 y 10 de la Ley de amnistía, imputando además al art. 2.a), b) y c) la vulneración del art. 15 CE.

El representante del Senado solicita la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del conjunto de la ley impugnada, para lo que alega diversas vulneraciones procedimentales y sustantivas, que han sido expuestas en los antecedentes; y, subsidiariamente, “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 Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio”.

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

b) El Tribunal ha dictado la STC 137/2025, de 26 de junio, en 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.”

Asimismo, ha dictado la STC 165/2025, de 8 de octubre, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6486-2024, interpuesto por las Cortes de Aragón contra esa misma norma. A tales pronunciamientos han seguido otros referidos a diversos procesos constitucionales entablados contra la Ley Orgánica 1/2024.

Las cuestiones y motivos de impugnación suscitados en el presente recurso de inconstitucionalidad son coincidentes con los ya resueltos en las mencionadas sentencias, por lo que esta resolución se remitirá a ellas en lo que resulten de aplicación. Debe recordarse en este punto que, como ya se indicó en la STC 137/2025, de 26 de junio, FJ 1.2.1, a cuyo contenido procede remitirse, el *petitum* y la *causa petendi* de la demanda delimitan el objeto del recurso. En consecuencia, quedan fuera del enjuiciamiento de este Tribunal las nuevas pretensiones de inconstitucionalidad y los motivos impugnatorios adicionales formulados por el Senado en el trámite de alegaciones previsto en el artículo 34 LOTC.

c) El Tribunal desestima la causa de inadmisión alegada por el abogado del Estado por falta de legitimación activa de la parte demandante, con remisión a los razonamientos ampliamente expuestos en la STC 165/2025, FJ 2, toda vez que, en cumplimiento de la jurisprudencia constitucional en la materia (por todas, STC 62/2023, de 24 de mayo, FJ 2), se constata que en este caso existe el punto de conexión material necesario entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico defendido por la demandante, como queda acreditado por las alegaciones referidas al desbordamiento del ámbito de atribuciones constitucionales del legislador (art. 66.2 CE) y la sujeción de los poderes públicos a la ley (art. 9.1 CE) o a la quiebra de principios constitucionales como el de igualdad, separación de poderes, seguridad jurídica, justicia o interdicción de la arbitrariedad (arts. 9.3, 14 y 117 CE), conformadores del sistema de principios y valores inherentes a la arquitectura constitucional del Estado.

2. Aplicación de las SSTC 137/2025, de 26 de junio, y 165/2025, de 8 de octubre, al presente recurso

A) Los motivos aducidos por la demandante como causas de inconstitucionalidad del conjunto de la norma impugnada han sido ya objeto de pronunciamiento por el Tribunal, según se expone a continuación:

a) Falta de amparo en la Constitución de la amnistía y desbordamiento del ámbito de la potestad legislativa. La citada STC 137/2025, FJ 3.2, ha rechazado, con argumentos a los que ahora procede remitirse, las alegaciones referidas a la inconstitucionalidad de la norma impugnada por la ausencia de una previsión constitucional sobre dicha institución. Se valoró allí la vinculación negativa del legislador a la Constitución (art. 66 CE), con consideración específica tanto de la prohibición de los indultos generales y las referencias al derecho de gracia [arts. 62.i) CE y 87.3 CE] como del devenir de los trabajos parlamentarios que dieron lugar a la elaboración de la Constitución de 1978, elementos a los que apela el recurso. Asimismo, el fundamento jurídico 2.2 de la STC 137/2025 concluyó que el problema constitucional que suscita la Ley de amnistía es distinto del resuelto en la jurisprudencia previa del Tribunal Constitucional invocada en la demanda, que atendía a una amnistía transicional preconstitucional, y, por tanto, la admisibilidad constitucional de la amnistía es una cuestión novedosa.

b) Principio de igualdad. La alegación de que el conjunto de la ley recurrida vulnera el principio constitucional de igualdad (arts. 1.1 y 14 CE) fundamentada en el diferente tratamiento dispensado entre aquellas personas que han cometido determinados delitos en el contexto delimitado por la ley y las que quedan al margen de su aplicación ha sido rechazada con ese planteamiento general por la STC 137/2025, ya que esa diferenciación de trato responde, en cuanto a su causa y finalidad, a una justificación objetiva y razonable (FJ 8.3.3). Por el contrario, se declaró la inconstitucionalidad del art. 1.1 de la LO 1/2024 en el fundamento jurídico 8.3.4.a), con el alcance y los efectos que se indican en el fundamento jurídico 8.3.5, por entender que, al concretar las conductas amnistiables, “deja fuera de la amnistía a un grupo de personas que, desde el punto de vista del a casa y finalidad legitimadora de la Ley de amnistía, es perfectamente equiparable al que resulta incluido”. En relación con esta alegación, el presente recurso habría perdido sobrevenidamente su objeto.

c) Principios de separación de poderes y exclusividad de jurisdicción. La STC 137/2025 descartó en el fundamento jurídico 4.4, al que procede remitirse, que la amnistía vulnere el principio de separación de poderes (art. 1.1 CE), específicamente, el principio de reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE), tanto para juzgar como para ejecutar lo juzgado, ya que el poder legislativo no hace ni lo uno ni lo otro al amnistiar.

d) Principio de seguridad jurídica. La queja de amplitud e indeterminación del ámbito de aplicación de la Ley orgánica 1/2024 coincide con la ya analizada en el FJ 13.3.4 de la STC 137/2025, que no apreció quiebra del dicho principio constitucional, por lo que, con remisión a lo allí expuesto, procede desestimar este motivo de inconstitucionalidad.

e) Límites constitucionales de las leyes singulares. Las diversas vulneraciones constitucionales que el recurso agrupa en el apartado titulado “Ley singular inconstitucional” han sido asimismo examinadas y rechazadas en la STC 137/2025. Además de lo ya indicado sobre las censuras de discriminación, inseguridad o infracción de la reserva de jurisdicción, que el recurrente reitera en este punto de la demanda, el motivo debe desestimarse con base en lo resuelto en el fundamento jurídico 5.2 de la mencionada sentencia, donde se negó expresamente la aplicabilidad de la doctrina constitucional sobre leyes singulares a la norma aquí cuestionada.

f) Principio de justicia. El motivo debe asimismo desestimarse con base en lo argumentado y resuelto en la STC 137/2025. En ella se rechazó que la amnistía sólo sea posible en contextos de cambio de régimen político (FFJJ 2.2, 6.2 y 6.3), que incurra en arbitrariedad por responder a un acuerdo político (FJ 7.3.1) y que constituya una autoamnistía (FJ 10.2).

g) Principio de interdicción de la arbitrariedad. Esta queja se vincula, de un lado, a la existencia misma de la amnistía, donde se reiteran los reproches de falta de justificación, ausencia de interés general y discriminación ya rechazados en este fundamento. De otro lado, se señala como fuente de arbitrariedad al procedimiento legislativo por el que se tramitó la norma impugnada al tiempo que se defiende la conveniencia una reforma constitucional que regule la amnistía. Al margen de la falta de desarrollo sobre la conexión entre el procedimiento legislativo y la alegada arbitrariedad, el motivo debe desestimarse en tanto el Tribunal no apreció en la STC 137/2025 lesión alguna del art. 23 CE asociada a vicios procedimentales (FJ 12), además de establecer que la Constitución impone una vinculación negativa al legislador y la amnistía no precisa una expresa habilitación constitucional (FJ 3.2.2), y ha recordado en la STC 165/2025 que “la aprobación de una norma acaso inconstitucional no convierte a ésta en una reforma del texto constitucional” (FJ 12, citando el ATC 85/2006, de 15 de marzo, FJ 7).

h) Derecho a la tutela judicial efectiva. La queja debe descartarse con apoyo en el fundamento jurídico 9.2 a) de la STC 137/2025, que subrayó que no existe un derecho fundamental a obtener una condena penal.

i) Art. 136.2 CE. También procede rechazar esta última tacha de inconstitucionalidad que, si bien se imputa a la globalidad de la ley, se vincula al tratamiento de la responsabilidad contable, ya que se traslada a tal ámbito el reproche de vulneración de la exclusividad jurisdiccional que se descartó en el punto c) de este fundamento.

B) Por lo que se refiere a las impugnaciones de preceptos concretos se aprecia lo siguiente:

a) Art. 1. Como primera impugnación específica, el recurrente denuncia la indeterminación y arbitrariedad del art. 1 de la Ley al definir el ámbito material y temporal de la amnistía, que juzga contraria al art. 9.3 CE, así como la discriminación contraria al art. 14 CE de la no inclusión de las acciones realizadas con intención contraria a la independencia de Cataluña.

El recurso reitera en este último argumento la queja global de discriminación ya examinada en el punto A.b) de este fundamento, así como la de indeterminación del ámbito objetivo que se descarta en el apartado A.d), a cuyas referencias a los FFJJ 8.3.4.a) y 13.3.4 de la STC 137/2025 procede remitirse de nuevo.

Por lo que se refiere al ámbito temporal de aplicación de la amnistía, hay que recordar que el párrafo segundo del art. 1.3 de la Ley de amnistía ha sido declarado inconstitucional y nulo en la STC 137/2025, por lo que el recurso de inconstitucionalidad ha perdido objeto de manera sobrevenida respecto de dicho párrafo. El resto de las alegaciones de inconstitucionalidad formuladas por vulneración del artículo 9.3 CE, en relación con el ámbito temporal de aplicación de la amnistía, han sido ya objeto de examen en el citado fundamento jurídico 13.3.4 de la STC 137/2025.

b) Art. 2. Las diversas quejas dirigidas contra las exclusiones del ámbito de aplicación de la amnistía que disponen los apartados del art. 2 de la Ley de amnistía han sido objeto de examen en la STC 137/2025, que las ha descartado con los argumentos desarrollados en sus fundamentos jurídicos 14.1.3 –art. 2.a) y b) y vulneración del art. 15 CE–; 14.2.2 –art. 2.c) y lesión de los arts. 15, 24 y 14 CE–; 14.3.3 –art. 2.d) e igualdad–, a los que hay que remitirse para rechazar las impugnaciones.

c) Art. 4. Las alegaciones de vulneración de los principios de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y separación de poderes asociada a la previsión de efectos tras la entrada en vigor de la ley se han descartado en el FJ 15.1.3 STC 137/2025. Asimismo se ha descartado en la STC 165/2025, FJ 9.4.d), que el inciso inicial del art. 4 desconozca la previsión del art. 163 CE o el art. 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, ya que “no puede sino ser interpretado como la garantía de que los órganos judiciales, si albergan dudas sobre la compatibilidad de la ley con la Constitución o con el Derecho de la Unión Europea, puedan hacer uso de los mecanismos de reenvío previstos al efecto, esto es, la cuestión de inconstitucionalidad o la cuestión prejudicial”.

d) Art. 5. Las diversas vulneraciones atribuidas a los efectos de la amnistía sobre la responsabilidad administrativa reiteran las quejas formuladas con carácter general de falta de cobertura constitucional, afectación a la seguridad jurídica y arbitrariedad, ya rechazadas en su planteamiento global, como indica el FJ 9.5 de la STC 165/2025, con remisión a los fundamentos de la STC 137/2025.

e) Art. 8. No puede acogerse tampoco el reproche de desigualdad respecto a las personas jurídicas privadas por entender que la ley solo deja a salvo de la amnistía la responsabilidad civil de las personas físicas, ya que parte de una premisa errónea, como indica el FJ 9.7 STC 165/2025, en tanto que “cuando la norma alude a particulares está incluyendo también a las personas jurídicas privadas, como concepto que opera en contraposición a las entidades del sector público, y no solo a los ciudadanos personas físicas”. Por otro lado, no se aprecia tampoco la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva de las víctimas, porque la previsión sobre la salvedad de la responsabilidad civil determina que no se ven privadas de la reparación, como indicó la STC 137/2025, FJ 17.2. Los efectos en la responsabilidad contable que también se cuestionan en la demanda no incurren en inconstitucionalidad por las razones ya reiteradas frente a las quejas repetidas contra la amnistía en general y porque, como se ha dicho ya, no afecta a la posición constitucional del Tribunal de Cuentas [apartado A.i) y b) de este fundamento].

f) Art. 10. Por último, se descartan las tachas de vulneración de los principios de seguridad jurídica y separación de poderes asociadas a la carencia de efectos suspensivos de los recursos y la exigencia de resolución firme para amnistía. Como sostiene el FJ 18.2 de la STC

137/2025, la exigencia de resolución firme para entender amnistiado un hecho no empece a una aplicación judicial de la amnistía en sucesivas instancias que se articule de forma ventajosa para los posibles beneficiados por la medida, sin que se vea afectado el derecho al recurso de las víctimas que les reconoce el art. 16 de la Ley de amnistía.

FALLO

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

1º Declarar la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad en relación con los arts. 1.1 y 1.3, párrafo segundo, de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, en los términos establecidos en los términos establecidos en el FJ 2.A.b) y B.a) de esta sentencia.

2º. Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintisiete de enero de dos mil veintiséis.