

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. 6621-2024 interpuesto por el Consell de Govern de las Illes Balears 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 la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 10 de septiembre de 2024, el abogado de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, en nombre y representación del Consell de Govern de las Illes Balears, ha interpuesto 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).

El recurso de inconstitucionalidad se divide en 3 partes: antecedentes de hecho (A), seis fundamentos de derecho (B), el suplico (C) y los otrosíes (D).

A) El escrito comienza refiriéndose a los antecedentes de hecho del recurso, en los que alude a la publicación en el BOE N.º 141/2024 de la Ley de amnistía, su aprobación el 30 de mayo de 2024, en el Pleno del Congreso de los Diputados por 177 votos a favor y 172 en votos en contra, y su entrada en vigor el mismo día de su publicación en el BOE. A continuación, se sintetiza la estructura y contenidos de la ley, y se refiere a los artículos de la Constitución que se consideran vulnerados por aquella, arts. 1.1. y 14, y que llevaron a que el Govern autorizara a la Dirección General de la Abogacía de la Comunidad Autónoma para proceder a la interposición del recurso de inconstitucionalidad, y a que la presidenta de les Illes Balears cursara oficio al Consell Consultiu de la Comunidad, solicitando su dictamen.

B) En la parte del recurso dedicada a los fundamentos de derecho, se incluyen, concretamente, una exposición de la estructura de la Ley de amnistía, de la cual se indica que se recurre en su totalidad (I), la justificación de la legitimación de la Comunidad de las Illes Balears para interponer el recurso de inconstitucionalidad (II) y la referencia a los valores superiores del sistema democrático que actúan como cláusulas que no pueden excluirse mediante ley orgánica (III). En los tres últimos fundamentos de derecho se recogen las infracciones constitucionales que el recurrente atribuye a la Ley de amnistía: vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad (IV), vulneración de los valores, principios y derechos en torno a la igualdad recogidos en los arts. 1.1, 9.2 y 14 de la Constitución (V), y vulneración del principio de separación de poderes.

B.I) En el primer fundamento jurídico del recurso se lleva a cabo un breve análisis del preámbulo de la Ley de amnistía, impugnada en su totalidad, y se recoge la transcripción literal de sus dieciséis artículos y tres disposiciones finales. En relación con el preámbulo, se resalta su “desmesurada extensión” y se concluye que no cabe hacerle ningún reproche específico de inconstitucionalidad, cuyas partes también se sintetizan.

B. II) En el segundo fundamento jurídico se aborda la legitimación de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para interponer el recurso de inconstitucionalidad.

El demandante sostiene que cumple con los requisitos de legitimación activa -recogidos en la jurisprudencia constitucional- para interponer este recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de amnistía, ya que esta lesiona el principio de igualdad entre comunidades autónomas y sus ciudadanos. Según el art. 2 CE, la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación Española y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones y la solidaridad entre ellas, y las Illes Balears forman parte de esa unidad. Además, la Ley de amnistía afecta a principios básicos del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, recogidos en su preámbulo, como los valores superiores de igualdad, democracia y convivencia pacífica y justa, su intención de avanzar en el autogobierno, fundado en la igualdad y la justicia, pero en el marco del Estado español y la Unión Europea. Asimismo, la Ley de amnistía extingue responsabilidades administrativas y/o contables que afectaron las arcas públicas y por tanto repercutieron sobre las Illes Balears en cuanto que se amnistían actos que aplicaron a fines inconstitucionales fondos del Estado del que esta comunidad forma parte. Finalmente, la Constitución ha establecido la organización territorial del Estado en Autonomías, por lo que estas también son Estado.

B. III) En el tercer fundamento jurídico del recurso, se señala que en el Preámbulo de la Ley de amnistía se invoca el carácter de “democracia no militante” que se atribuye a nuestro ordenamiento constitucional. El carácter de democracia no militante y “la subsiguiente inexistencia de cláusulas de intangibilidad” dimana de una doctrina constitucional adoptada durante el proceso soberanista vasco y en relación con el proceso independentista catalán, según se aprecia en las SSTC 103/2008, de 11 de septiembre; 31/2010, de 28 de junio; y 42/2014, de 25 de marzo. Según esta doctrina, la “democracia no militante” no conlleva la obligación de adhesión positiva a la Constitución.

El recurrente considera necesario que el Tribunal Constitucional que revise esta jurisprudencia, pues con ella se olvida que la Constitución es la consagración de una serie de valores jurídicos indeterminados (recogidos en sus arts. 1, 2, 9.2 y 10) que son los que dan forma al “modelo democrático” o Estado de Derecho”, único válido para ordenar la convivencia social, por lo que debe permanecer intangible siempre e incluso actuar como límites de la reforma constitucional.

B.IV) En el cuarto fundamento se alega vulneración del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad ex art. 9.3 CE en base a las siguientes razones:

a) Ausencia de explicación razonable que la justifique. Se indica que la esencia del Estado de Derecho exige que, en un supuesto tan excepcional como el que contempla la Ley de amnistía, el poder legislativo demuestre tener una explicación razonable que la justifique, pero la falta de esta explicación, que los recurrentes no encuentran en su preámbulo ni en su Título I, la aboca a la arbitrariedad. El recurrente atribuye a la Ley de amnistía una finalidad fáctico-política, que exterioriza un interés de parte, personal o partidista, muy lejano a los intereses generales a los que habría de obedecer la excepcionalidad del perdón del Estado.

b) Es una institución no prevista ni admitida en la Constitución de 1978. El recurrente considera que si la amnistía no está en la Constitución es porque el Poder Constituyente “quiso deliberadamente excluirla” (p. 44). Sustenta esta conclusión en el análisis de los antecedentes históricos y su procedimiento de elaboración [se alude a las actas de las Cortes Constituyentes, donde se comprobaría que se declinó la inclusión de la amnistía en la Constitución y luego se rechazaron dos enmiendas para su introducción].

Sostiene que la amnistía constituye “en esencia” la concurrencia de un tránsito entre dos ordenamientos jurídicos: “el anterior, que legitimaba determinadas conductas que posteriormente se consideran reprochables (...) y el nuevo; por tanto, se configura dentro de un ideal de Justicia, como reconoció la STC 147/1986” (pp. 44-45). Sin embargo, considera que esto no sucede con la Ley de amnistía, cuya finalidad es conseguir el apoyo de fuerzas parlamentarias en un pacto de gobernabilidad, y que esta finalidad tampoco resiste su comparación con la finalidad de la Ley de amnistía de 1977, la cual “obedecía a una reconciliación nacional” (p. 45).

Según el recurrente, en la interpretación del art. 62 i) CE, hay que tener en cuenta la voluntad del constituyente -interpretación auténtica-, junto a la que proponen seguir también una interpretación literal de la Constitución, que solo ha previsto expresamente el indulto particular y prohíbe expresamente el general, y que esta prohibición debe extender a la amnistía, a través de un argumento a fortiori, conforme al cual, quien no puede lo menos (el indulto general, que extingue la pena) no puede lo más (la amnistía que extingue el delito mismo).

c) Infringe el principio del Estado de Derecho y con la cláusula general de igualdad -según se ha ido conformando por la doctrina constitucional- porque introduce un tratamiento legal diferenciado sin justificación objetiva y razonable [se citan las SSTC 66/1995, de 8 de

mayo; 55/1996, de 28 de marzo; 207/1996, de 16 de diciembre; 161/1997, de 2 de octubre; 136/1999, de 20 de julio; 222/1992, de 11 de diciembre].

d) Supone una reforma encubierta de la Constitución al margen del debido procedimiento de reforma constitucional previsto en sus arts. 167 y 168. Concretamente, el recurrente sostiene que la Ley de amnistía solo podría admitirse a través de la reforma de la Constitución, que es lo que realmente hace esta ley, al transgredir con su contenido sus límites materiales. Sin embargo, una ley orgánica como lo es esta resulta insuficiente para alterar determinados contenidos esenciales que fueron blindados por el poder constituyente para “dificultar y obstruir” que los cambiara el poder legislativo, en tanto que poder constituido. Con la Ley de amnistía, el poder legislativo realiza una reforma constitucional encubierta “o fraude constitucional” y un “quebrantamiento del sistema de fuentes del derecho.” (p. 56).

e) Se basa en “argumentos sesgados y sin justificación material”, y aunque se esgriman en aras del interés general “carecen de tal carácter” (p. 57), y “el interés general se asimila con los intereses de ese acuerdo [entre PSOE y Junts Per Catalunya], o se deja sin explicar sin que quepa concluirlo de ninguna otra circunstancia” (p. 58).

f) Vulnera el principio de seguridad jurídica porque, según el recurrente, las referencias en el preámbulo a la STC 147/1986 -para sostener que declaró la constitucionalidad de la amnistía- son sesgadas y no se adaptan a lo que realmente consideró en ella el Tribunal Constitucional. Añade que sus arts. 1 y 2, relativos al ámbito de la ley, adolecen de falta de concreción e insuficiente delimitación de los hechos, sujetos y de su alcance temporal y concluye que la ley es extremadamente abierta, indefinida e indeterminada, y generadora de numerosas controversias en su aplicación y por ello vulnera el principio de seguridad jurídica conforme a su interpretación por el Tribunal Constitucional [se citan las SSTC 46/1990, de 15 de marzo; 36/1991, de 14 de febrero; 96/2002, de 25 de abril; 93/2013, de 23 de abril].

g) Se trata de una ley singular que no cumple los parámetros fijados por la doctrina constitucional y no supera el triple test de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación a un fin de interés general; debido a la indeterminación de sus términos, la dificultad en concretar los actos amnistiables o la exigencia de un animus específico en el sujeto. Tampoco el proceso separatista ha generado una situación excepcional singular, por lo que no cumple con el requisito de razonabilidad y proporcionalidad.

B.V). En el quinto fundamento jurídico se atribuye a la Ley de amnistía la vulneración de concretos principios y valores constitucionales y derechos fundamentales en relación con la igualdad, según los arts. 1.1, 9.2 y 14 CE, y cuyo examen se lleva a cabo (a-f), tras unas páginas introductorias sobre el alcance de la igualdad, según doctrina consolidada del Tribunal Constitucional. Así:

a) Sostiene vulneración de la prohibición de la discriminación al establecerse supuestos de exclusión de la responsabilidad, en atención al marco temporal, según el art. 1.1 de la Ley de amnistía; pues se refiere a las conductas [excepto las recogidas en la letra e)], vinculadas a la promoción, favorecimiento o apoyo al proceso separatista desde su origen en la STC 31/2010 sobre la LO 6/2010, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. También conculca los valores de justicia e igualdad del art. 1.1. CE y el contenido de la igualdad real y efectiva del art. 9.2 CE.

b) Según el recurrente, con la Ley de amnistía se suspende la aplicación del Código Penal para algunos ciudadanos, lo que rompe el criterio de generalidad de la pena y produce una discriminación en la ley. El móvil exoneratorio de la responsabilidad sería de carácter ideológico, y no pasaría el tamiz recogido en la STC 147/1995, de 16 de octubre; es decir, no persigue un fin legítimo, este fin no se articula en términos adecuados a su objetivo y sus consecuencias no son proporcionadas ni proporcionales a ese fin.

c) La amnistía no solo presenta un fundamento discutible, sino que resulta inadecuada para el fin al que se dirige, y al amnistiarlos sin exigirles el compromiso de respetar el orden constitucional se produce una discriminación en favor de los secesionistas catalanes, contraria al derecho a la igualdad del art. 14 CE.

d) Para el recurrente, la desigualdad no solo se produce al exonerar la responsabilidad en el ámbito penal sino también en el ámbito contencioso-administrativo, administrativo y contable, según los arts. 12, 13 y 14 de la Ley de amnistía, al serle de aplicación los argumentos anteriores.

e) A todo lo anterior se suma, según el recurrente, el carácter preferente y urgente, previsto en el art. 10 de la Ley de amnistía, para la aplicación material de la amnistía, y que se considera inconciliable con la igualdad y la justicia, pues retrasará o paralizará la resolución de otros expedientes judiciales o administrativos no relacionados con el proceso independentista.

Por lo tanto, la desigualdad se produce no solo en la aplicación de la amnistía sino también en la temporalidad de sus efectos con respecto a otros procesos o procedimientos.

f) Finalmente, el recurrente considera que la Ley de amnistía genera desigualdad al olvidarse, por la inmediatez que prevé para sus efectos, de aquellos que, como los incluidos en la letra e) del art. 1.1., podrían tener un verdadero interés en que se desarrollara el juicio para “obtener una condena absolutoria de fondo, con la finalidad de conseguir una sentencia judicial que deje intacta su inocencia” (p. 93), lo que vulnera sus derechos a la presunción de inocencia y a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE).

B. VI) En el sexto fundamento jurídico de la demanda se alega la vulneración del principio constitucional de separación de poderes y la reserva de jurisdicción que la Constitución reconoce al poder judicial, pues se considera que origina un conflicto entre lo que constitucionalmente corresponde al poder legislativo y al poder judicial, al ser los jueces los obligados a aplicar esta ley. Al respecto, se alega lo siguiente:

a) Dado que, según el recurrente, la Ley de amnistía supone la derogación retroactiva, singular y transitoria de delitos, penas y otros efectos previstos en el Código Penal -del que se resalta su aprobación bajo la legitimidad democrática y con todas las garantías-, también bloquea el control de la ejecución de las penas impuestas por sentencia firme y el enjuiciamiento de las causas criminales en curso o pendientes, lo que supone la injerencia y, en definitiva, la exclusión del poder judicial de la función jurisdiccional, “al dejar vacío de contenido el fruto del ejercicio de la función jurisdiccional” (p. 97).

b) También sostiene el recurrente que si la amnistía supone la afectación efectiva del principio de separación de poderes y de la reserva absoluta de jurisdicción previstos en la Constitución, entonces la amnistía debería estar expresamente prevista en ella, como ocurría en la Constitución de 1931, y no formar parte de la legalidad ordinaria sin previa habilitación constitucional; de manera similar a lo que ocurre con los estados de alarma, excepción y sitio, que suponen medidas de excepción y, por esta razón, se hallan contempladas en la Constitución.

c) Finalmente, se recoge en la demanda una referencia a la Sentencia del TJUE de 21 de julio de 2021, según la cual, del art. 2 del TUE se desprende que la Unión se funda en valores como el Estado de Derecho y que los Estados miembros deben abstenerse de adoptar medidas

que menoscaben la independencia judicial; valores que se consideran vulnerados, según ya se expuso, por los arts. 4 y 9.3 de la Ley de amnistía.

C. La demanda termina suplicando que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio y, en consecuencia, la nulidad de todos sus preceptos conforme al art. 39 LOTC.

D. En la parte final del recurso, mediante otrosí, se incluye lo siguiente:

a) Por primer otrosí se enumera la documentación que acompaña al recurso.

b) Por segundo otrosí se solicita la suspensión de la efectividad de la Ley de amnistía.

c) Por tercer otrosí se solicita, para el caso en que no se consideren hechos notorios, y para que se incorporen a las presentes actuaciones, la práctica de prueba documental. De manera que el Tribunal Constitucional solicite a las Cortes Generales copia fehaciente de las dos enmiendas -N.º 540 y N.º 504- al Anteproyecto de Constitución de 5 de enero de 1978 y el resultado de su tramitación, de las Actas de sesiones de la Comisión Constitucional, y el registro de la proposición de ley orgánica de amnistía presentada en el Congreso de los Diputados el 13 de noviembre de 2023; y que se solicite al Partido Socialista Obrero Español copia fehaciente del Acuerdo firmado en Bruselas con el partido Junts Per Catalunya el 9 de noviembre de 2023.

d) Por cuarto otrosí se recusa al presidente del Tribunal, D. Cándido Conde Pumpido, al magistrado D. Juan Carlos Campo Moreno y a la magistrada Dª Laura Díaz 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 D. Enrique Arnaldo Alcubilla.

3. El día 16 de septiembre de 2024 el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno presentó escrito manifestando su voluntad de abstenerse del conocimiento del presente recurso de inconstitucionalidad por considerar que concurre en él la causa prevista en el número 10 del art. 219 LOPJ.

4. El 20 de septiembre de 2024 el abogado del Estado presentó escrito formulando la recusación del magistrado don José María Macías Castaño, suplicando que fuera apartado del conocimiento de este recurso.

5. El 24 de septiembre de 2024 el Pleno del Tribunal dictó el ATC 91/2024 estimando justificada la abstención formulada por el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno, apartándole definitivamente del conocimiento de este recurso de inconstitucionalidad y declarando la pérdida sobrevenida de objeto de la recusación de dicho magistrado instada por los recurrentes.

6. El 22 de octubre de 2024 el Pleno del Tribunal dictó el ATC 113/2024 por el que acordó inadmitir la recusación promovida por el recurrente en relación con el presidente de este tribunal, don Cándido Conde-Pumpido Tourón.

7. El 5 de noviembre de 2024 el Pleno de este tribunal dictó el ATC 124/2024 por el que se acordó inadmitir la recusación de la magistrada doña Laura Díez Bueso promovida por el recurrente.

8. Mediante el ATC 145/2024, de 19 de noviembre de 2024, se acordó no admitir a trámite la recusación del magistrado don José María Macías Castaño formulada por el abogado del Estado en escrito de 20 de septiembre de 2024, por considerarse intempestiva.

9. El 17 de diciembre de 2024 se dictó providencia por el Pleno del Tribunal por la que se acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), 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 procedimiento y formular las alegaciones que estimen convenientes. En esta misma providencia se denegó la suspensión solicitada en la demanda mediante otrosí, en aplicación de la doctrina de este tribunal (AATC 90/2010, de 14 de julio; 132/2011, de 18 de octubre; 229/2014, de 23 de septiembre; y 267/2014, de 4 de noviembre).

10. 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 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 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 personándose en el procedimiento y promoviendo de nuevo la recusación del magistrado don José María Macías Castaño. También solicitó la suspensión del curso del proceso en tanto se decide por este tribunal sobre el incidente de recusación.

12. Por escrito registrado en este tribunal el 20 de enero de 2025, la presidenta del Congreso comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 16 de enero de 2025, 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 tuvo entrada en el registro general del Tribunal el escrito de la letrada de las Cortes Generales, en representación del Congreso de los Diputados, en el que se formulan 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. En la primera parte de este escrito se describe la tramitación en el Congreso de los Diputados de la Ley de amnistía. En la segunda parte, dedicada a los fundamentos jurídicos, se indica que se cuestiona el procedimiento de tramitación legislativa de la Ley de amnistía en el fundamento cuarto de este recurso de inconstitucionalidad, apartado d), cuando se alude que lo que debió tramitarse era una proposición de reforma constitucional. Entiende la letrada que se está impugnando implícitamente el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de noviembre de 2023, por el cual se calificó y admitió a trámite como Proposición de Ley Orgánica. Sin embargo, la letrada de las Cortes Generales sostiene que no ha habido ninguna infracción en su tramitación y que no procede declarar su inconstitucionalidad por este motivo. Así, el acuerdo de calificación llevó aparejada, conforme al art. 31.1. 5º del Reglamento del

Congreso, la decisión en relación con el procedimiento que debía seguirse, y en este caso, se acordó su tramitación como una proposición de ley orgánica, conforme a la calificación propuesta por el grupo parlamentario autor.

Según la representación del Congreso de los Diputados, esta era la única opción posible y en su escrito expone las razones.

14. El Senado formuló alegaciones mediante escrito registrado en este tribunal el 23 de enero de 2025, en cuya primera parte, titulada “Hechos”, se resume la tramitación en el Congreso y el Senado de la Ley de amnistía. En la parte dedica a los fundamentos jurídicos, se sintetiza en primer lugar el objeto de este recurso de inconstitucionalidad, cuyo planteamiento se considera que coincide en general con la posición adoptada por la mayoría del Senado, ya que todas las vulneraciones alegadas en el recurso están también mencionadas en los Informes de la Secretaría del Senado, en los escritos presentados por Grupos Parlamentarios del Senado durante la tramitación de esta ley, en el planteamiento del conflicto con el Congreso y en los debates en la Cámara; de ahí su interés en personarse y hacer alegaciones en este recurso, con relación a vicios de procedimiento legislativo y a las vulneraciones materiales. A continuación, y tras abordar en los fundamentos segundo y tercero la ausencia de definición de la amnistía en la Constitución y en la propia Ley de amnistía, su relación con la certeza y la seguridad jurídica, y la naturaleza de la amnistía, el escrito recoge, en los fundamentos cuatro a seis, las alegaciones contra la totalidad de la Ley de amnistía (A, B y C), cuya declaración de inconstitucionalidad y nulidad se solicitan de manera principal. Asimismo, se indica que en el fundamento siete se recogen, siguiendo el formato de otros recursos de inconstitucionalidad contra la Ley de amnistía, los argumentos para declarar la inconstitucionalidad y nulidad aislada de algunos de sus preceptos, si el Tribunal Constitucional no apreciara la inconstitucionalidad de toda la ley (D). Finalmente, en el fundamento octavo se aborda la solicitud de suspensión de la ley que se hace en este recurso de inconstitucionalidad (E).

A) Las vulneraciones de procedimiento atribuidas en el escrito del Senado a la Ley de amnistía son las producidas durante su tramitación en el Congreso de los Diputados, las cuales podrían implicar, a su entender, la nulidad radical de lo allí actuado, por infracción de las reglas del procedimiento legislativo, esenciales para la formación de la voluntad en la Cámara Baja, y la consiguiente vulneración del art. 23 CE. Este fundamento del escrito de alegaciones del Senado reproduce los mismos reproches y argumentos señalados en el Informe de la Secretaría General del Senado sobre la inconstitucionalidad del dictamen del Pleno del Congreso sobre la

Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

B) A continuación, en el fundamento jurídico quinto de su escrito de alegaciones, el representante del Senado aborda las vulneraciones de carácter material que le atribuye a la Ley de amnistía, y por las cuales concluye en su incompatibilidad absoluta e insalvable con la Constitución. Su exposición se inicia con una revisión de los antecedentes históricos, los antecedentes legislativos y los debates parlamentarios sobre la amnistía durante el proceso constituyente y continúa con la exposición y justificación de las vulneraciones materiales atribuidas a la Ley de amnistía.

C) En el fundamento jurídico sexto del escrito del Senado se aborda el carácter de la Ley de amnistía como ley singular y como ley orgánica, para concluir que no cumple los requisitos para tener ninguno de estos caracteres, y que vulnera el art. 81.1 CE. Así:

D) En el fundamento jurídico séptimo del escrito del Senado se plantea la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley de amnistía, que podrían ser anulados aisladamente, pero cuya relación con el art. 1 determinaría también su inconstitucionalidad y nulidad. Asimismo, se sostiene en este apartado que determinados artículos de la Ley de amnistía vulneran el Derecho de la Unión Europea en lo relativo a la malversación y el terrorismo, lo que a su vez vulnera determinados principios constitucionales. Se afirma en el escrito que no se pretende una declaración de inconstitucionalidad de la ley por su incompatibilidad con el Derecho de la Unión Europea, pues no es canon o parámetro directo de constitucionalidad según la jurisprudencia constitucional, pero sí que no se ignore su autoridad y su valor interpretativo, conforme al art. 10.2 CE. A tenor de lo anterior, se alega en el escrito del Senado:

a) La inconstitucionalidad del art. 2, apartado d, que excluye de la amnistía los actos tipificados como delitos en los que hubieran concurrido determinadas motivaciones recogidas en el art. 22. 4ª del Código Penal, pero excluye los motivos relacionados con la ideología o la nación de la víctima, por lo que podría suponer una discriminación incompatible con la libertad ideológica; y apartado 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, pero no lo hace 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. Según el representante del Senado, se usa un criterio extralegal que podría contradecir el propósito de identificación abstracta de las exclusiones, ajeno al marco conceptual del Código Penal, lo que podría vulnerar el principio de legalidad penal y el principio de seguridad jurídica.

b) En relación con la malversación, se sostiene en el escrito del Senado la inconstitucionalidad del art. 1.1 a) y b) de la Ley de amnistía, en relación con el art. 2 e), pues no constituye una excepción completa, precisa ni razonable, y está entonces impedida por el principio de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, ex art. 9.3 CE. Además, excluye de la amnistía los delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión Europea, pero no otros. Sin embargo, conforme al primer considerando de la Directiva (UE) 2017/1371, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, el art. 4.3 de esta Directiva, que 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, y el cumplimiento de los fines encomendados a la administración pública por el art. 103.1 CE y de los principios establecidos para el gasto público en el art. 31.2 CE, no cabe 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.

c) También se sostiene en el escrito del Senado la inconstitucionalidad del art. 2 c), que excluye de la amnistía los actos que hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, en particular las reguladas en los arts. 2 y 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y en el Derecho internacional humanitario, pero deja dentro del ámbito de la amnistía otros actos que la Directiva (UE) 2017/541, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, obliga a perseguir; en concreto, los actos de terrorismo que no hayan causado de forma intencionada las graves violaciones de derechos humanos conforme al Convenio. Al respecto se aduce que, como ya puso de manifiesto la opinión de la Comisión de Venecia, de 15 de marzo de 2024, no todos los delitos terroristas penalizados por aquella directiva estaban excluidos del alcance de la amnistía prevista en esta ley, pues los intereses jurídicamente protegidos en los delitos relacionados con el terrorismo, como delito pluriofensivo, incluyen aspectos más precisos como la vida y la integridad física (protegidos en el art. 15 CE), hasta el orden público, la paz social fundamento de la dignidad de la persona y sus derechos inviolables, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y los derechos de los demás (protegidos por el art. 10 CE).

Concluye el representante del Senado que excluir la aplicación de la norma penal a hechos de esta naturaleza pone en peligro el orden político y la paz social, y contradice el principio de seguridad jurídica (previsto en el art. 9.3 CE). También concluye el Senado que, de las exigencias derivadas del derecho de la Unión Europea y los arts. 10.1 y 15 CE en relación con el art. 9.3 CE, se deriva a su vez, como límite del poder legislativo de las Cortes Generales, la imposibilidad de exceptuar la norma penal en materia de terrorismo. Además, 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).

E) En el octavo y último fundamento jurídico del escrito de alegaciones del Senado se aborda la petición de suspensión de la Ley de amnistía formulada en el recurso de inconstitucionalidad del Consell de Govern de las Illes Balears, cuya procedencia también se comparte.

F) El representante del Senado concluye su escrito suplicando que se estime el recurso y, en consecuencia, declare la inconstitucionalidad y nulidad de toda la Ley Orgánica 1/2024 o, subsidiariamente, la inconstitucionalidad y nulidad, en los términos del fundamento jurídico-material séptimo, y con carácter independiente, de las disposiciones de la Ley de amnistía allí indicadas

15. Mediante escrito que tuvo entrada en el registro general de este tribunal el 29 de enero de 2024 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 8 días más el plazo concedido para presentar alegaciones.

17. Por ATC 12/2025, de 29 enero, con remisión a la argumentación del ATC 6/2025, de 15 de enero, FJ 4, se acordó apartar definitivamente al magistrado don José María Macías Castaño del conocimiento, entre otros, de este recurso de inconstitucionalidad. Contra dicho auto, el abogado de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears interpuso recurso de súplica, el cual tuvo entrada en el registro general del Tribunal el 6 de febrero de 2025, y fue desestimado por ATC 35/2025 de 13 de mayo.

18. El 10 de febrero de 2024 se recibió en este tribunal el escrito de alegaciones del abogado del Estado, en el que suplica la inadmisión del recurso por falta de legitimación activa y subsidiariamente, la desestimación total del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024, promovido por el Consell de Govern de las Illes Balears. El escrito se divide en nueve alegaciones: en la primera se sintetiza la estructura del recurso de inconstitucionalidad y en la segunda se sostiene la falta de legitimación activa del Consell de Govern de las Illes Balears para interponerlo por lo que se interesa su inadmisión a trámite (A). Subsidiariamente, y para el caso de que no se apreciara la falta de legitimación activa, en las siguientes alegaciones (B-G) se rebaten los motivos por los que se ha considerado que la Ley de amnistía es inconstitucional. En la alegación novena de su escrito, el abogado del Estado se opone a la suspensión de la efectividad de la Ley de amnistía solicitada en el segundo Otrosí de la demanda.

A) Sobre la legitimación activa del Consell de Govern de las Illes Balears para interponer este recurso de inconstitucionalidad, el abogado del Estado considera que carece de ella, pues no existe punto de conexión entre la ley estatal y el ámbito competencias autonómico.

B) Respecto a las alegaciones, recogidas en el fundamento jurídico III de la demanda, el abogado del Estado sostiene que la Constitución no prohíbe la amnistía, en primer lugar, porque es una medida de gracia de naturaleza jurídica diferente a los indultos generales, que sí están prohibidos por la Constitución, en su art. 62 i). Además, la constitucionalidad de la amnistía fue declarada por el Tribunal Constitucional en su STC 147/1986, de 25 de noviembre, FJ 2, cuando afirmó que “no hay restricción constitucional directa sobre esta materia”, a la que calificó como “facultad de gracia”. La amnistía constituye pues, una opción legítima del legislador democrático, cuya labor no es exclusivamente desarrollar la Constitución sino innovar el ordenamiento jurídico, respetando las previsiones de aquella, en cuanto no rige el principio según el cual lo no permitido está prohibido y dispone de un amplio margen de configuración para dar curso a legítimas opciones políticas de la mayoría parlamentaria [cita las SSTC 34/2023, de 18 de abril, FJ 3; y 112/2021, de 13 de mayo, FJ 5]. Tampoco se puede sustraer de la potestad legislativa del Estado ni por tanto del debate parlamentario la posibilidad de no aplicar determinadas normas sancionadoras a unos hechos acontecidos en el contexto del proceso independentista catalán, en aras del interés general, porque iría contra el carácter universal de la potestad legislativa de las Cortes, en tanto que representantes del pueblo español (art. 66 CE), cuando ningún precepto constitucional prohíbe ninguna forma de amnistía y cuando correlativamente, la doctrina constitucional sostiene que el legislador es “un poder

potencialmente ilimitado” [STC 35/1992, de 23 de marzo, FJ 2]. Por lo demás, el derecho histórico español y el derecho comparado avalan esta interpretación.

El abogado del Estado finaliza este apartado afirmando que, dado que la LO 1/2024 de Amnistía no requiere una reforma constitucional para ser constitucional, no puede tampoco sostenerse que supone una reforma encubierta de la Constitución.

C) Según el abogado del Estado, la Ley de amnistía no vulnera el principio de prohibición de la arbitrariedad, según se sostiene en fundamento jurídico IV de la demanda, ya que no es una ley arbitraria, cumple con el principio de proporcionalidad, está limitada a un conjunto de personas y justificada según su preámbulo para solucionar un conflicto político. Por otra parte, y aunque la amnistía implique una diferencia de trato, similar a cualquier tipo de medida de gracia, esto no la convierte automáticamente en discriminatoria, ya que ha sido justificada y se circunscribe a un supuesto de hecho excepcional y concreto. Por lo tanto, la amnistía resulta proporcional y justificada, a tenor del conflicto que busca solucionar, y sus previsiones son coherentes con esta finalidad, por lo que no es contraria a la legalidad, la igualdad y la seguridad jurídica. Finalmente, tampoco es correcto afirmar que la aprobación de una ley de amnistía es una facultad del poder constituyente, pues esta ley no implica una reforma de la Constitución ni requiere por tanto seguir los procedimientos para ello, sino que encaja en las competencias del poder constituido.

D) Sobre la vulneración del principio de igualdad que la demanda atribuye a la Ley de amnistía, el abogado del Estado sostiene que el análisis de la constitucionalidad de la Ley de amnistía ha de hacerse desde los parámetros propios de una medida de gracia, que es excepcional. Su naturaleza de ley singular desplaza, pues, el canon de constitucionalidad, que se centra entonces en justificar la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación de su excepcionalidad, de manera que no cabe un juicio de igualdad en el que el término de comparación sean todos los ciudadanos españoles, sino que, al ser una medida de gracia dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, agota su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida adoptada por el legislador (se cita la STC 129/2013, FJ 4). Y este parámetro de constitucionalidad lo supera la Ley de amnistía, por cuanto obedece a una causa objetiva y razonable para resolver la situación excepcional que describe y no puede remediarse a través de instrumentos normativos ordinarios, y supera por tanto el juicio de proporcionalidad respecto de la relación entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida.

E) Sobre la alegación en la demanda de que la Ley de amnistía es una ley singular penal prohibida en la Constitución, por no cumplir los parámetros fijados para ello en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el abogado del Estado sostiene que el carácter de ley singular dictada en materia penal no la convierte de por sí en inconstitucional. Aunque la jurisprudencia constitucional se refiere a su incidencia en actuaciones de carácter administrativo tampoco significa que una ley singular en materia penal sea inconstitucional por razón de su objeto. Lo será si no respetara los límites constitucionales para las leyes singulares, tras aplicársele el canon de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación, y en este caso, la Ley de amnistía está motivada por las circunstancias asociadas al proceso secesionista. Como no es una norma autoaplicativa, la Ley de amnistía establece unos criterios que serán valorados y ponderados para su aplicación por los órganos judiciales, y como nada impide la utilización de los recursos judiciales pertinentes para revisar la decisión judicial, el derecho a la tutela judicial efectivo no resulta vulnerado. Por lo demás, respeta la jurisprudencia constitucional sobre las leyes singulares [cita la STC 134/2019, de 13 de noviembre, FJ 5]: es razonable porque atiende a la necesidad de superar la convulsión social y confrontación política de la sociedad catalana entre el 1 de enero de 2013 y el 23 de febrero de 2021, y a la voluntad de avanzar en el diálogo político y social para superar este conflicto. Su proporcionalidad deriva de la concreción de los delitos que se amnistían y su necesaria vinculación con los actos realizados en un período acotado de tiempo y se manifiesta también en la exclusión de actos que supongan graves violaciones de derechos humanos, como los delitos de terrorismo. Tampoco se ha exonerado la responsabilidad civil. Como consecuencia de lo anterior, la ley es también adecuada y conecta con la finalidad que persigue la norma.

F) Sobre la alegación, recogida en el fundamento jurídico sexto de la demanda, de que la Ley de amnistía vulnera el principio constitucional de separación de poderes y la reserva de jurisdicción que se reconoce al poder judicial, previstos en el art. 117 CE, el abogado del Estado lo rechaza, pues, conforme a la jurisprudencia constitucional, del principio de exclusividad del poder judicial en el ejercicio de la potestad jurisdiccional [cita la STC 181/2000, de 29 de junio, FJ 19], no puede inferirse una correlativa prohibición para el legislador que condicione su libertad para elegir el nivel de densidad normativa con que regular una determinada materia. Además, y como se indica en el preámbulo de la ley, la amnistía no afecta al principio de separación de poderes ni a la exclusividad de la jurisdicción porque el Poder Judicial está sometido al imperio de la ley, como lo es esta que, además, tiene valor de ley orgánica, y corresponde a jueces y tribunales, así como al Tribunal de Cuentas o a las

autoridades administrativas correspondientes, su aplicación a cada caso concreto. Por otra parte, aunque la Ley de amnistía sea singular, no priva a la jurisdicción del ejercicio de sus funciones, y reconoce la aplicación de sucesivos recursos para revisar la legalidad de la decisión judicial, y los órganos judiciales que duden sobre su constitucionalidad y adecuación al Derecho de la Unión Europea pueden plantear las oportunas cuestiones ante el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Según el abogado del Estado, a mayor abundamiento, esta ley, aunque sea singular, tampoco afecta al principio de reserva de jurisdicción porque respeta las resoluciones judiciales recaídas en su aplicación, y tampoco vulnera el art. 24 CE pues se aplica en el seno de un procedimiento presidido por todas las garantías procesales previstas en ese precepto.

G) Respecto a las alegaciones que se hacen en la demanda sobre la inconstitucionalidad de determinados artículos de la Ley de amnistía, el abogado del Estado aduce que no están adecuadamente fundamentadas. Así, considera que los arts. 1 y 2 no generan inseguridad jurídica sobre la delimitación de los hechos amnistiados, los sujetos beneficiados y el alcance temporal pues esta se recoge en el Preámbulo. Además, el art. 1.1. establece un determinado ámbito objetivo perfectamente delimitado en cuanto a los delitos que se amnistían, por lo que no se vulnera el principio de seguridad jurídica.

En cuanto a la incoherencia que alega el recurrente entre los arts. 4, 9.3 y 10 de la ley, de haberla, sería una cuestión de interpretación de legalidad ordinaria que no afectaría a la constitucionalidad de estos preceptos, y sobre lo que no se formula en la demanda reproche de inconstitucionalidad. En todo caso, no se da contradicción entre ellos pues el art. 10 dispone que la aplicación de la ley corresponde a los órganos judiciales, administrativos o contables, y que dichas decisiones podrán ser objeto de recurso sin que estos tengan efectos suspensivos. Sobre la supuesta incompatibilidad entre el art. 10, relativo a la tramitación preferente y urgente de la amnistía, el cual dispone que los efectos de esta se producirán por la firmeza de la resolución, y el art. 11, relativo al procedimiento penal, donde se determina que la presentación de recursos contra la decisión no tendrá efectos suspensivos, el abogado del Estado sostiene que la actual ley es más restrictiva ya que vincula la firmeza a la producción de efectos, y que la interpretación lógica de los arts. 9 y 10 implica diferenciar la responsabilidad penal y el ámbito administrativo y contable, donde la resolución de la autoridad que resuelve de forma firme sí es susceptible de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Sobre la vulneración del principio de igualdad que el recurrente invoca, por la preferencia otorgada en el art. 10 de la ley a la tramitación de la amnistía sobre otros procedimientos, el abogado del Estado considera insuficiente la argumentación, pues que algunos asuntos tengan carácter preferente no supone por sí mismo una quiebra del principio de igualdad.

En cuanto a la vulneración del principio de igualdad y de la prohibición de discriminación en relación con la exoneración de la responsabilidad administrativa y contable que atribuye el recurrente a los arts. 12.1, 13 y 14 de esta ley, el abogado del Estado considera que no se aportan argumentos para sostener su inconstitucionalidad. Tampoco considera justificada la afirmación de que esta exoneración infringe el Derecho de la Unión Europea y la exigencia constitucional de que el gasto público responda a criterios de eficiencia y economía, pues deja a las entidades públicas en libertad de recuperar o no los recursos públicos menoscabados. Por lo demás, la extinción de responsabilidad contable no significa la renuncia del Estado a proteger los recursos públicos. Tampoco la Ley de amnistía exime del cumplimiento de la exigencia constitucional, ex art, 31.2 CE, de que el gasto público responda a criterios de eficiencia y economía, pues actúa sobre hechos pasados en un marco delimitado.

H) El abogado del Estado termina su escrito suplicando que se inadmita el recurso de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2024, por falta de legitimación activa del Consell de Govern de las Illes Balears y, subsidiariamente, su desestimación total.

19. Mediante diligencia de 3 de junio de 2025 el secretario de Justicia del Pleno de este tribunal hizo constar que “dentro del plazo conferido en la providencia de admisión a trámite del presente proceso se han personado en el mismo y formulado escrito de alegaciones el Congreso de los Diputados, el Senado y el Gobierno, quedando pendiente para deliberación y votación de la sentencia”.

20. Tras manifestar 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 de inconstitucionalidad, el presidente del Tribunal Constitucional, por acuerdo de 25 de noviembre de 2025, encomienda la redacción de la ponencia a la Excmo. Magistrada Inmaculada Montalbán Huertas.

21. Por providencia de 18 de febrero de 2026, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el 24 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes

El presente recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el Consell de Govern de las Illes Balears tiene por objeto la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, cuya declaración de inconstitucionalidad y nulidad solicita.

El recurrente impugna en su integridad la Ley de amnistía por considerar que vulnera principios estructurales del orden constitucional; y, en síntesis, alega las siguientes infracciones constitucionales: vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad; vulneración de los valores, principios y derechos en torno a la igualdad recogidos en los arts. 1.1, 9.2 y 14 de la Constitución y vulneración del principio de separación de poderes. El recurrente impugna también concretos preceptos de la ley a los que imputa vulneración de normas constitucionales.

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 relación con el Congreso de los Diputados; concretamente, que debió tramitarse como una proposición de reforma constitucional.

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: de las letras a) y b) del art. 1.1, en cuanto a la malversación; y de las letras c), d) y f) del art. 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 del recurrente para promover el presente recurso de inconstitucionalidad o, subsidiariamente, su desestimación íntegra.

2. Consideraciones previas

a) Como ya se indicó en la STC 137/2025, 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 art. 34 LOTC.

Queda igualmente extramuros del objeto del recurso de inconstitucionalidad la pretensión de que este tribunal revise su doctrina sobre el carácter no militante de la democracia constitucional española, articulada a partir de una mención contenida en el preámbulo de la ley. Tal planteamiento no puede ser acogido; pues el control de constitucionalidad no se proyecta sobre los preámbulos, carentes de valor normativo (*vid*, por todas, STC 37/2021, de 18 de febrero, FJ 7) ni cabe utilizar su contenido como cauce indirecto para promover una revisión doctrinal. Cuestión distinta es que la eventual vulneración de los principios y valores que la demanda califica como “cláusulas pétreas”, alegación vinculada a dicha revisión doctrinal, pueda ser examinada al efectuar el control de constitucionalidad de la ley, en relación con la alegada infracción de los concretos principios constitucionales que se consideran infringidos. Por las mismas razones, quedan también fuera del objeto de este recurso las vulneraciones al principio de seguridad jurídica que se atribuyen al preámbulo de la ley.

b) A lo anterior ha de añadirse que este tribunal ha dictado 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.”

A esta sentencia le siguió 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; así como las referidas a los diversos procesos constitucionales entablados contra la Ley Orgánica 1/2024.

Dado que los motivos de impugnación del presente recurso de inconstitucionalidad son coincidentes, en amplia medida, con los resueltos en las mencionadas SSTC 137/2025 y 165/2025, en esta resolución se hará remisión a ellas, en lo que resulten de aplicación.

c) En la STC 165/2025, de 8 de octubre, FJ 2, este tribunal ya reconoció la legitimación de las Cortes de Aragón para interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024; toda vez que, en cumplimiento de la jurisprudencia constitucional en la materia (por ejemplo, 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 tanto por la invocación de infracciones en el procedimiento legislativo de aprobación de la ley impugnada como por las alegaciones referidas a la quiebra del derecho a la igualdad (arts. 1.1 y 14 CE) y a la sujeción de los poderes públicos a la ley (art. 9.1 CE), conformadores del sistema de principios y valores inherentes a la arquitectura constitucional del Estado. Por ello, y con remisión a las razones expuestas en la citada STC 165/2025, se desestima la causa de inadmisión -opuesta por el abogado del Estado- de ausencia de legitimación activa de la recurrente.

3. Enjuiciamiento de los motivos

3.1 Motivos de impugnación del conjunto de la Ley de amnistía: aplicación de la doctrina y de la STC 137/2025 y STC 165/2025.

A) En relación con la alegada vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), en la demanda se articula una suma heterogénea de argumentos, algunos de los cuales se corresponden con las otras infracciones constitucionales denunciadas.

Por razones sistemáticas dentro de este apartado analizaremos las siguientes:

a) Ausencia de habilitación constitucional 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.

b) La alegación de que la Ley de amnistía supone una reforma encubierta de la Constitución, realizada de manera insuficiente al margen de lo previsto en los arts. 167 y 168 CE ha sido rechazada en el FJ 12 de la STC 165/2025, a la que procede remitirse.

c) Las tachas de inconstitucionalidad referidas a que la ley impugnada no busca un ideal de justicia ni el interés general invocado sino los intereses de un acuerdo de gobierno deben 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).

d) En cuanto a las vulneraciones constitucionales al principio de interdicción de la arbitrariedad atribuidas a esta ley, por traspasar los límites constitucionales de las leyes singulares, esta queja debe ser rechazada, en aplicación de la STC 137/2025, en cuyo fundamento jurídico 5.2 se negó expresamente la aplicabilidad de la doctrina constitucional sobre leyes singulares a la norma aquí cuestionada, por considerar que no podía proyectarse a las leyes de amnistía el canon constitucional relativo a las leyes singulares con los específicos límites y requisitos que impone (SSTC 129/2013, FJ 4, y 203/2013, FJ 4), sino que habrán de someterse a su propio test de compatibilidad con los principios y derechos que establece la Constitución.

B) En relación con la alegación de que el conjunto de la ley recurrida vulnera el principio constitucional de igualdad (arts. 1.1, 9.2 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). Estos mismos razonamientos son aplicables a la alegación del recurrente según la cual la ley es discriminatoria en cuanto contempla solo para algunos ciudadanos la exoneración de la responsabilidad administrativa, contencioso-administrativa y contable. 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 de la causa 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) En relación con la alegación de que la ley impugnada vulnera en su totalidad los principios de separación de poderes y reserva de jurisdicción, ya la STC 137/2025 descartó en el fundamento jurídico 4.4 -al que procede remitirse- que la amnistía vulnera 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, pues el poder legislativo no hace ni lo uno ni lo otro al amnistiar.

3.2 Impugnación de preceptos particulares

a) Procede desestimar; en aplicación de lo dispuesto en el FJ 13.3.4 de la STC 137/2025, la alegación de que la Ley de amnistía vulnera el principio de seguridad jurídica; y que sus arts. 1 y 2, relativos al ámbito de aplicación de la ley, generen inseguridad jurídica (art. 9.3 CE).

b) 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 impugnada ha sido declarado inconstitucional y nulo en la STC 137/2025, FJ 8.3.4, por lo que el recurso de inconstitucionalidad ha perdido objeto de manera sobrevenida en relación con esta pretensión.

c) El recurrente alega que el art. 10 incurre en inconstitucionalidad por dos razones. En primer lugar porque atribuir carácter preferente y urgente a las decisiones judiciales, administrativas o contables que deban adoptarse en aplicación de la Ley de amnistía “resulta inconciliable con la igualdad y la justicia” en la medida en que se establece para estos casos “una mejor condición procesal o procedimental” que a otros, y que tiene como objeto otorgar privilegios a un grupo de ciudadanos. Aduce, en segundo término, que la inmediatez de los efectos de la amnistía que se contienen en este precepto contraría el derecho a la presunción de inocencia de aquellas personas que tuvieran interés en que no se les aplicara la ley impugnada y estuvieran interesadas en obtener “una condena absolutoria de fondo, con la finalidad de conseguir una sentencia judicial que deje intacta su inocencia”.

Por lo que respecta a la primera de las tachas de inconstitucionalidad, procede su desestimación. Resulta patente que no vulnera el art. 14 CE el hecho de que el legislador establezca plazos distintos para la tramitación de procesos, ya sean judiciales o administrativos, cuando dicha diferenciación responde a la diversa naturaleza y finalidad de unos y otros. Antes bien, forma parte del legítimo margen de configuración normativa que le corresponde, sin que pueda exigírsele una regulación uniforme de todos los procedimientos con abstracción de sus características propias, lo que podría conducir a soluciones carentes de justificación racional. En consecuencia, la alegación del recurrente carece de consistencia, pues se limita a reiterar la pretendida inconstitucionalidad de la amnistía por infracción del art. 14 CE, cuestión que, como ya se ha expuesto, ha sido desestimada en el FJ 3.1 e) de la STC 137/2025 a la que cabe remitirse.

En todo caso, como ya se puso de relieve en el FJ 10. B. a) de la STC 165/2025, el plazo de dos meses previsto en el art. 10 de la Ley de amnistía “resulta, en principio y con carácter general, suficiente para asegurar el ejercicio del derecho de defensa de las partes. En primer lugar, el plazo controvertido es lo bastante extenso como para que las resoluciones judiciales acerca de la aplicación de la amnistía se puedan dictar asegurando la previa audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal, en los términos establecidos en los arts. 9 y ss. de la Ley de amnistía. En segundo lugar, cabe apreciar que el plazo cuestionado concede margen suficiente para, además de oír a las partes y al Ministerio Fiscal, practicar las diligencias indispensables para que el órgano competente tenga todos los elementos de juicio necesarios para adoptar una decisión acerca de la procedencia de declarar extinguidas las responsabilidades penal, administrativa o contable. Y, en tercer lugar, la fijación de un plazo legal como el controvertido persigue garantizar que la decisión acerca de la aplicabilidad de la amnistía a un concreto proceso se produzca dentro de un tiempo razonable. En todo caso, el límite máximo de dos meses no puede ser interpretado como un término preclusivo ni resolutorio, en el sentido de que una vez rebasado el mismo se impida cualquier decisión judicial sobre la aplicación de la amnistía en un proceso concreto, a diferencia de lo que ocurre con el plazo de prescripción de cinco años establecido en el art. 15 de la Ley. En este sentido, en algunos casos, la decisión sobre la aplicación de la amnistía podría, justificadamente, demorarse en el tiempo más allá del citado plazo de dos meses, siempre que la resolución correspondiente se dicte sin incurrir en dilaciones indebidas, noción esta que no cabe equiparar con la mera infracción de los plazos procesales (por todas, STC [135/2024](#), de 4 de noviembre, FJ 3)”.

Debe también desestimarse la tacha de inconstitucionalidad según la cual el art. 10 de la Ley de amnistía vulnera el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), según se alega porque impide a quien lo solicite ser juzgado para obtener “una sentencia judicial que deje intacta su inocencia”. El planteamiento del recurrente parte de una comprensión invertida del contenido y función de la presunción de inocencia. Viene a sostener, en esencia, que el derecho reconocido en el art. 24.2 CE exigiría la prosecución del proceso penal hasta la obtención de una sentencia absolutoria que declare expresamente la inocencia del acusado, de modo que cualquier causa legal de extinción de la responsabilidad criminal —como la amnistía— lesionaría dicho derecho al impedir ese pronunciamiento.

Sin embargo, como ya señalamos en la STC 165/2025, FJ 10 C) a), al desestimar una impugnación semejante planteada contra el art. 11, esta construcción no se corresponde con el contenido del derecho garantizado en el art. 24.2 CE en el modo en que ha sido interpretado por este tribunal y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El derecho a la presunción de inocencia es, en esencia, una regla de juicio y de tratamiento que impone que toda persona sea considerada inocente mientras no recaiga una sentencia firme condenatoria fundada en una actividad probatoria de cargo válida y suficiente.

Este tribunal ha negado expresamente que el art. 24.2 CE consagre un derecho del ciudadano a la celebración del juicio penal con el exclusivo propósito de obtener una sentencia absolutoria. Como se declaró en la STC 40/1988, de 10 de marzo “[e]n nuestro Derecho constitucional no existe derecho del ciudadano a una declaración de su inocencia, sino el derecho a ser presumido inocente, lo que equivale, como en numerosísimas ocasiones ha destacado este tribunal, a que la condena sea precedida por una suficiente actividad probatoria de cargo.”

Desde esta perspectiva, la amnistía, en cuanto causa legal de extinción de la responsabilidad penal, no comporta declaración alguna de culpabilidad ni altera la regla de tratamiento derivada del art. 24.2 CE. Antes bien, impide precisamente que pueda llegar a dictarse una eventual sentencia condenatoria. Pretender que la presunción de inocencia impone la obligación de celebrar un juicio para obtener una sentencia absolutoria supone transformar una garantía frente a la condena sin prueba en un pretendido derecho a la continuación del proceso hasta su culminación en una declaración judicial de inocencia, configuración que carece de apoyo en la Constitución y en la doctrina de este tribunal.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Procede por ello, la desestimación íntegra del motivo.

F A L L O

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

1º Declarar la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad en relación 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 el FJ 3.1.e) y 3.2.b) de esta sentencia.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de febrero de dos mil veintiséis.