



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6607-2024 interpuesto por el Consejo de Gobierno de La Rioja, 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 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 presentado en el registro del Tribunal Constitucional el 10 de septiembre de 2024, el letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (en adelante Ley de amnistía), interesando la declaración de inconstitucionalidad y la nulidad de toda la ley y, subsidiariamente, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de sus arts. 1 a 5, 8 a 12 y de sus disposiciones finales primera y segunda.

A) La demanda sostiene la legitimación del Consejo de Gobierno de La Rioja para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad con el fundamento de que la ley impugnada afecta: (i) a la configuración constitucional del Estado, de la que forman parte las Comunidades Autónomas; (ii) a garantías constitucionales y estatutarias, como la unidad de la nación y los principios de igualdad, separación de poderes, y proscripción de la arbitrariedad, y (iii) a la responsabilidad contable y, en consecuencia, a la Hacienda Pública, lo que repercute en los ciudadanos riojanos.

B) La demanda, para justificar la solicitud de declaración de inconstitucionalidad y la nulidad de la ley en su conjunto, plantea las siguientes cuestiones:

a) Sobre la naturaleza jurídica de la amnistía. El recurrente hace algunas consideraciones sobre la naturaleza jurídica de la amnistía, que se ha considerado según su criterio un instrumento en virtud del cual se anulan los efectos de una sentencia o resolución administrativa, de condena o sancionadora, que ha quedado firme. Se afirma que es una operación jurídica excepcional que se funda en un ideal de justicia y constituye una manifestación del derecho de gracia.

b) Sobre la tramitación de la norma. La tramitación parlamentaria de la ley presentó irregularidades que permiten tacharla de inconstitucional porque se presentó una proposición de ley, en lugar de un proyecto de ley, para eludir los informes preceptivos de los órganos consultivos y porque en el Congreso de los Diputados no se respetó el principio democrático de mayorías y el derecho de representación política de los diputados (art. 23.2 y 79 CE). Pese a ser rechazada la proposición de ley en sesión plenaria de 30 de enero de 2024, se devolvió a la Comisión de Justicia, cuando lo procedente hubiera sido dar por concluso el procedimiento. Por otra parte, se afirma en la demanda que la Mesa de la cámara admitió enmiendas transaccionales sin dar el plazo preceptivo de 48 horas a los diputados para un examen previo a su debate y votación.

c) Sobre la inconstitucionalidad de la amnistía en el marco de la vigente Constitución. El recurrente rechaza las justificaciones ofrecidas en el preámbulo de la ley para conceder la amnistía. Sostiene que la amnistía no está regulada en la Constitución y que este silencio implica su prohibición implícita que también deriva de la prohibición de los indultos generales [art. 62 i)], pues no es lógico que si se prohíbe lo menos, el indulto, se quiera permitir lo más, la

amnistía. No existe una vinculación negativa del legislador a la Constitución, porque este está sometido a ella en virtud de lo dispuesto en el art. 9.1 CE, por lo que solo puede ejercer las competencias que le asigna el art. 66.2 CE, entre las que no está conceder amnistías.

La amnistía, para ser válida, hubiera requerido una reforma constitucional. Afirma el recurrente además que la amnistía concedida en esta ley no se ajusta a la modalidad prevista en la doctrina constitucional, porque no es un instrumento de transición entre un régimen dictatorial, ahora repudiado, y un régimen democrático. Esta amnistía beneficia a quienes actuaron contra el orden constitucional y manifiestan que lo volverán a hacer. Recuerda que en fase constituyente se rechazaron las enmiendas que se referían a la amnistía, y que en fecha cercana la Mesa del Congreso de los Diputados rechazó una proposición de ley muy semejante al considerar que constituía un indulto general camuflado.

C) El recurso rebate a continuación la validez de la ley desde la perspectiva que ofrecen los siguientes principios constitucionales, que considera vulnerados por la norma:

a) Principio de igualdad (art. 14 CE). La Ley de amnistía vulnera dicho precepto porque subjetivamente se dirige a determinadas personas que pretende identificar en el art. 1 de un modo tan genérico y abstracto que carece de justificación objetiva, motivada y racional. No fija su ámbito subjetivo de aplicación de manera impersonal, que sería lo procedente en una amnistía según la opinión de la Comisión de Venecia. Por el contexto político en que se ha producido la amnistía y el hecho de que responda a un pacto entre diversos partidos políticos para obtener determinados réditos para cada una de las partes, obliga a concluir que se ha quebrantado ese carácter impersonal. Afirma el recurrente que es dudoso además que responda al interés general que invoca, o que sirva para la mejora de la convivencia y cohesión social, a la vista del rechazo social e institucional que ha generado. Es también discriminatoria porque trata de manera desigual a sujetos y delitos que se hayan podido cometer en el seno del procés, de otros sujetos o delitos idénticos, pero cometidos en otro contexto; así, la comisión de un delito de prevaricación o de actos de desobediencia, si se llevan a cabo con la intención de favorecer la independencia de Cataluña, serán amnistiados, pero si se han cometido con otra finalidad no lo serán. También es confusa la definición de su ámbito temporal. Es una ley singular que rebasa los límites constitucionalmente establecidos a este tipo de leyes, pues no ha motivado su razonabilidad y proporcionalidad.

b) Principio de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). El recurrente afirma que la Ley de amnistía infringe estos principios porque no tiene encaje posible en la Constitución, carece de justificación suficiente -no lo es el propósito de obtener votos para una investidura- excede la potestad legislativa (art. 66.2 CE), es indeterminada objetiva y subjetivamente, y deja sin efecto la cosa juzgada frente a unos hechos de singular gravedad. La norma no ofrece justificación razonable de las razones por las que deja sin efecto el principio de cosa juzgada y deroga, de manera singular y retroactiva, normas penales y administrativo sancionadoras ante hechos de especial gravedad y trascendencia, incluso supranacional, como la protección de los intereses financieros de la Unión Europea. Es una ley singular que no responde a una situación excepcional igualmente singular porque el supuesto de hecho es una creación arbitraria del propio legislador.

c) Principio de separación de poderes y de exclusividad de jueces y magistrados en la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE). El recurrente alega que la Ley de amnistía infringe la separación de poderes y la exclusividad de jueces y magistrados en la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE), privándoles de la capacidad de otorgar una tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). La amnistía aprobada atenta contra la esfera del poder judicial, pues se proyecta sobre sentencias condenatorias con valor de cosa juzgada, siendo el derecho a la ejecución de las sentencias firmes parte constitutiva del derecho a la tutela judicial efectiva.

D) La demanda, tras afirmar que todos los preceptos de la ley son inconstitucionales por su interconexión, en la medida en que se ven viciados por la vocación de ruptura con el modelo constitucional establecido, examina algunos de ellos.

a) Artículo 1: El recurrente aduce que este precepto es inconstitucional y nulo porque infringe los principios de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad e igualdad (arts. 9.3 y 14 CE) debido a la indeterminación de su ámbito objetivo, subjetivo, y temporal de aplicación. El precepto incurre en indeterminación objetiva porque para establecer las conductas amnistiables no siempre se refiere a tipos penales, sino que también utiliza expresiones más genéricas o conceptos jurídicos indeterminados que generan incertidumbre. Se aprecia asimismo indeterminación temporal en el párrafo tercero de este artículo, pues tras haberse establecido que quedan amnistiados los actos determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable que hubieran sido realizados entre los días 1 de noviembre de 2011 y

13 de noviembre de 2023, establece que también quedarán comprendidos en la amnistía los actos cuya realización se hubiera iniciado antes del 1 de noviembre de 2011, cuando su ejecución finalizase con posterioridad a esa fecha, y los actos cuya realización se hubiera iniciado antes del 13 de noviembre de 2023, aunque su ejecución finalizase con posterioridad a esa fecha, siendo una incógnita hasta cuánto tiempo después se aplicará la amnistía. El recurrente imputa estas mismas infracciones al art. 2 porque confluye con el anterior y genera inseguridad jurídica por su redacción genérica y confusa.

b) Artículo 3: La demanda afirma que este precepto vulnera también los principios de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad e igualdad (arts. 9.3 y 14 CE) por su indeterminación y porque la ley no ofrece una motivación razonable y proporcionada de la razón de ser de la amnistía, que el Tribunal Constitucional ha circunscrito a supuestos de cambio político de gran calado.

c) Artículos 3, 4, 5 y 8: La demanda aduce que estos cuatro preceptos son inconstitucionales porque vulneran, además, el principio de separación de poderes, al cuestionar las funciones judiciales y los efectos de la cosa juzgada, tacha que aplica igualmente a los arts. 9 a 12. En relación con el art. 8.2, que deja a salvo la responsabilidad civil que pudiera corresponder por los daños sufridos por los particulares, que no se sustanciará ante la jurisdicción penal, el recurrente dice que en la exposición de motivos de la ley no se aclara la razón de ser de esta previsión, que obliga a los particulares a iniciar un proceso civil en defensa de sus derechos “con las dificultades probatorias que puede suponer la inexistencia de un proceso penal” y sustrae el enjuiciamiento de la responsabilidad civil derivada de un delito al proceso que es propio para ello, el proceso penal, con infracción de preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (arts. 142, 655, 697).

d) Disposiciones finales primera y segunda: Afirma que son inconstitucionales porque la Constitución no ofrece anclaje jurídico a la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad contable y/o criminal.

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

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 artículo 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ).

4. El 20 de septiembre de 2024 el abogado del Estado presentó escrito interesando la recusación del magistrado de este tribunal, don José María Macías Castaño.

5. Por ATC 91/2024, de 24 de septiembre, el Pleno de este tribunal declaró justificada la causa de abstención alegada por el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno, acordando su apartamiento definitivo del conocimiento de este recurso de inconstitucionalidad. Como consecuencia de ello, ese mismo día, el presidente de este tribunal dictó acuerdo por el que se designó a don César Tolosa Tribiño magistrado ponente del presente recurso.

6. Por ATC 142/2024, de 19 de noviembre, el Pleno de este tribunal acordó no admitir a trámite la recusación del magistrado don José María Macías Castaño formulada por el abogado del Estado por considerarse intempestiva.

7. Por providencia de 17 de diciembre de 2024 el Pleno del tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través del ministro de Justicia, para que en el plazo de quince días pudieran personarse y formular las alegaciones que estimaran convenientes.

8. El 20 de diciembre de 2024 el abogado del Estado presentó escrito promoviendo de nuevo la recusación del magistrado don José María Macías Castaño.

9. El 22 de enero de 2025, la presidenta del Congreso de los Diputados presentó escrito ante este tribunal en el que, en cumplimiento del acuerdo de la Mesa de 16 de enero de 2025, y en el plazo concedido por este tribunal, evacuaba alegaciones circunscritas al trámite parlamentario seguido en dicha Cámara, en las que concluía que durante el mismo no se había producido ninguna infracción de mandatos constitucionales o reglamentarios ni vulneración del derecho de representación de los diputados.

Argumenta, en primer lugar, que las proposiciones de ley de los grupos parlamentarios no requieren la incorporación de informes o dictámenes preceptivos, solo una exposición de motivos y los antecedentes necesarios para su debate (art. 124 del Reglamento del Congreso de los Diputados, en adelante RCD), que no existe ninguna reserva constitucional que imponga en materia de amnistía la iniciativa exclusiva del Ejecutivo, y que el hecho de que la iniciativa provenga de un grupo que apoya al Gobierno no deslegitima su ejercicio.

Sostiene que la tramitación por el procedimiento de urgencia fue conforme con el art. 93 RCD, que permite aplicar este procedimiento a cualquier iniciativa legislativa, sin excluir las leyes orgánicas, ni imponer limitaciones por la trascendencia de su contenido. La solicitud fue presentada por seis grupos parlamentarios y la Mesa calificó la iniciativa, esperó a la toma en consideración antes de resolver la urgencia y publicó el acuerdo en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, respetando escrupulosamente los trámites reglamentarios. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 15/2024) avala que la Mesa no necesita justificar su decisión y que el procedimiento de urgencia puede aplicarse a cualquier materia.

La devolución de la iniciativa a la Comisión de Justicia acordada por la Mesa el 6 de febrero de 2024, tras el pleno de 30 de enero de 2024, fue conforme con el art. 131.2 RCD, porque si bien el texto no alcanzó la mayoría absoluta requerida para su aprobación, ello no suponía su rechazo definitivo, siendo procedente la devolución para la elaboración de un nuevo dictamen en el plazo de un mes. Existen precedentes en anteriores legislaturas en los que se adoptó la misma postura y lo avala el ATC 24/2024.

Tampoco se produjo un vicio procedimental por la presentación y calificación de las enmiendas transaccionales en la Comisión de Justicia del 7 de marzo de 2024, ajustándose el procedimiento al art. 114.3 RCD. La documentación base para el debate fue distribuida conforme al plazo reducido de 24 horas que permite el art. 94 RCD en los procedimientos urgentes. Las enmiendas transaccionales se presentaron durante el debate, conforme a lo previsto en el art. 114.3 RCD, y fueron calificadas y admitidas tras la suspensión de la sesión y la convocatoria inmediata de la Mesa de la Comisión, como también autoriza el reglamento. La Mesa se reunió en ese mismo momento porque no podía hacerlo antes, sin que se hubieran presentado aún las enmiendas. Además, todos sus miembros asistieron y no hubo objeción

alguna sobre la forma o la legalidad de la convocatoria. El acuerdo de admisión se comunicó de inmediato a la Comisión una vez reanudada la sesión, incluyendo su motivación.

El Congreso rechaza que la proposición de Ley de amnistía exigiera una reforma constitucional previa y afirma que la decisión de optar por una iniciativa legislativa ordinaria, en vez de una reforma constitucional, forma parte del margen de configuración del legislador. Afirma que la Mesa del Congreso no puede ejercer un control de constitucionalidad previo de las iniciativas legislativas, solo podría rechazar una proposición si su inconstitucionalidad fuese palmaria y evidente, lo que no ocurre en este caso. La Mesa se limitó a verificar los requisitos formales, como la exposición de motivos y los antecedentes normativos, y constató que se cumplían.

La letrada que actúa en representación del Congreso añade que en el preámbulo de la ley se ofrecía la justificación de su tramitación como ley orgánica al señalar que su contenido afecta al ámbito penal (art. 149.1. 6^a CE) y a derechos fundamentales (art. 81.1 CE). Además, la ley modifica normas con rango de ley orgánica, como el Código Penal y la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

El Congreso concluye que la tramitación de la Ley Orgánica 1/2024 ha respetado plenamente el procedimiento previsto en la Constitución y en el RCD, sin incurrir en ningún vicio ni omisión de trámite y niega que se hayan vulnerado los derechos fundamentales de los parlamentarios, pues durante su tramitación, todos los grupos participaron en los debates, presentaron enmiendas, solicitaron reconsideraciones y formularon impugnaciones que fueron resueltas de manera motivada por los órganos de la Cámara. En ningún momento se obstaculizó su participación efectiva.

10. El 23 de enero de 2025, el presidente del Senado presentó escrito ante este tribunal en el que, en cumplimiento del acuerdo de la Mesa de 23 de diciembre de 2024, y en el plazo concedido por este tribunal, formuló alegaciones en las que solicitó la declaración de inconstitucionalidad y la nulidad de toda la Ley de amnistía y, subsidiariamente, la inconstitucionalidad y nulidad de las letras a) y b) del art. 1.1, y de las letras c), d) y f) del art. 2.

En el escrito se aduce la ausencia de una definición de la amnistía en la Constitución y en la propia Ley objeto de impugnación, lo que provocaría una quiebra esencial de la seguridad

jurídica, y que la amnistía, al constituir una excepción al Derecho Penal y al principio de separación de poderes, afecta a la exclusividad de la función jurisdiccional y al principio de igualdad, lo que hubiera demandado una previsión expresa en la Constitución. Se refiere asimismo a las irregularidades que se habrían producido durante la tramitación de la proposición de ley en el Congreso de los Diputados, que considera de relevancia suficiente para apreciar la vulneración del art. 23 CE, destacando a estos efectos la devolución del texto de la iniciativa a la Comisión de Justicia, tras su rechazo en sesión plenaria de 30 de enero de 2024; la infracción del procedimiento de urgencia al concederse una prórroga de quince días para la emisión de nuevo dictamen por la Comisión de Justicia; la ausencia de un nuevo informe de la ponencia antes de emitirse el segundo dictamen, y la aceptación de enmiendas transaccionales sin haberse respetado el plazo de 48 horas para que los diputados tuvieran a su disposición la correspondiente documentación.

Tras examinar los antecedentes históricos, legislativos y parlamentarios de la amnistía, el Senado concluye que las Cortes Generales carecen de habilitación para otorgarla y que no es factible su encaje en la Constitución vigente, en virtud de la prohibición de los indultos generales, interpretado con el argumento *a minore ad maius*, y los límites de su potestad legislativa, que no puede invadir el ámbito reservado a la jurisdicción. La amnistía vulnera el art. 9.1 CE porque excepciona la obligación de cumplir las leyes, y el art. 9.3 CE, porque atenta contra el principio de seguridad jurídica, la irretroactividad de las normas jurídicas y la interdicción de la arbitrariedad. En el ámbito penal contradice el principio de seguridad jurídica porque instaura una medida retroactiva de impunidad de unos hechos consumados con anterioridad a su entrada en vigor, lo que constituye una retroactividad de grado máximo, desprotegiendo de manera generalizada los bienes jurídicos tutelados por el Código penal.

El Senado aduce igualmente que la ley impugnada tampoco satisface las exigencias de claridad y certeza al delimitar su ámbito de aplicación en los arts. 1 y 2, pues no se limita a la preparación y realización de las consultas de 9 de noviembre de 2014 y 1 de octubre de 2017, sino que abarca todo el proceso independentista en Cataluña, en un periodo temporal que tampoco queda definitivamente acotado entre las fechas del 1 de noviembre de 2011 y el 13 de noviembre de 2023, pues abarca actos realizados antes de la primera fecha, cuando su ejecución finalizase después, y actos realizados antes de la segunda fecha, cuya ejecución finalizase posteriormente, lo que supone una duración indefinida. Introduce además un elemento subjetivo, el móvil o actitud en la realización del delito, ajeno a los tipos penales, y se vale de

cláusulas abiertas en la determinación de las conductas amnistiadas, lo que es incompatible con la precisión exigible a los tipos penales por mandato del art. 25.1 CE.

El Senado alega asimismo que la ley infringe los arts. 14 y 9.3 CE, en cuanto a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, así como la libertad ideológica (art 16.1 y 2 CE), pues establece una diferencia de trato difícil de justificar, que distingue entre personas con base en móviles ideológicos, lo que exige aplicar un canon de control de su legitimidad más riguroso. Las acciones ilícitas que se hubieran cometido para reivindicar otros fines, como la unidad de España, no serían amnistiables, con el consiguiente efecto inhibitorio de la libertad ideológica. Afirmar que también infringe los arts. 167 o 168 CE porque la amnistía hubiera precisado una reforma constitucional al exceptuar los principios de legalidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (arts. 9.1 y 3 CE), la separación de poderes (arts. 66.2 y 117 CE) y la igualdad (arts. 1.1 y 14 CE). Es una ley singular que no cumple las exigencias básicas establecidas en la doctrina constitucional para admitir la legitimidad de ese tipo de leyes, y se le dota de rango orgánico, lo que tampoco es admisible, pues no hace un desarrollo de derechos fundamentales ni se corresponde con ninguno de los supuestos del art. 81.1 CE, por lo que este precepto también ha sido infringido. Concluye afirmando que no es una verdadera norma jurídica, sino una medida.

Subsidiariamente, para el caso de que no se declare la inconstitucionalidad de toda la ley, el Senado solicita la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes preceptos: el art. 1.1 a) y b), porque prevé que se amnistíe el delito de malversación de caudales públicos; el art. 2 c), porque no excluye de la amnistía la totalidad de los delitos de terrorismo; el art. 2 d), porque no excluye los delitos que presenten una motivación ideológica; el art. 2 e), porque excluye los delitos contra los intereses financieros de la Unión Europea, pero no otras formas de malversación o corrupción; el art. 2 f), porque excluye los delitos de traición, contra la paz y la independencia del Estado y relativos a la defensa nacional, solamente en el caso en que hubiera habido una amenaza o uso efectivo de la fuerza, y no de forma completa.

11. El 29 de enero de 2025 el abogado del Estado presentó escrito en el que se personaba en el procedimiento en nombre del Gobierno y solicitaba prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones.

12. Por diligencia de ordenación de la misma fecha, se tuvo por personado al abogado del Estado en nombre del Gobierno, y se prorrogó en ocho días el plazo concedido por providencia de 17 de diciembre de 2024, a contar desde el siguiente de la expiración del ordinario.

13. Por ATC 12/2025, de 29 de enero, con remisión a la argumentación del ATC 6/2025, de 15 de enero, FJ 4, se acordó apartar definitivamente al magistrado don José María Macías Castaño del conocimiento, entre otros, de este recurso de inconstitucionalidad. Contra dicho auto se interpuso recurso de súplica, que fue desestimado por ATC 35/2025, de 13 de mayo.

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

Aduce, en primer lugar, que el Consejo de Gobierno de La Rioja carece de legitimación activa para interponer el recurso de inconstitucionalidad por falta de conexión material entre la ley impugnada y el ámbito competencial de esa Comunidad (art. 32.2 LOTC). Afirma, en síntesis, que la Ley de amnistía regula materia procesal y penal, de competencia exclusiva del Estado, y no despliega efectos sobre las competencias ni sobre la realidad institucional, administrativa o normativa de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Considera que el recurrente hace una alegación meramente abstracta, sin explicar de qué manera la afectación de principios constitucionales, como el de igualdad, se proyecta sobre sus competencias o intereses propios.

Subsidiariamente, para el caso de no apreciarse la causa de inadmisión referida, solicita la desestimación del recurso. Aduce que la amnistía no está prohibida por la Constitución: a diferencia de los indultos generales [art. 62 i)] que tienen una naturaleza jurídica distinta. La Ley de amnistía persigue un interés general, vinculado a la normalización política y social en Cataluña, en el marco del Estado de Derecho, con el fin de superar un conflicto político, y cumple las exigencias enunciadas en el informe de la Comisión de Venecia, que reconoce que las amnistías pueden ser compatibles con el Estado de Derecho, siempre que tengan un objetivo legítimo, como la reconciliación social o política, y se utilicen de forma coherente con ese fin. La Ley de amnistía responde a una decisión del legislador para afrontar un conflicto político derivado del proceso independentista catalán, y tiene un propósito legítimo: restaurar la

normalidad institucional y social, y favorecer la estabilidad económica y política en Cataluña y en el conjunto de España.

Rebate el argumento de que la amnistía solo sea legítima en contextos de transición política, como el paso de un régimen dictatorial a uno democrático, porque es una construcción doctrinal sin respaldo normativo. Señala que la tradición histórica española también respalda la amnistía, pues entre 1832 y 1918 se aprobaron dieciocho leyes de amnistía sin necesidad de previsión constitucional expresa, salvo en las Constituciones de 1869 y 1931. La amnistía puede emplearse como instrumento excepcional para superar conflictos políticos y sociales, buscando la convivencia y cohesión social. También apunta al Derecho comparado, dado que en muchos Estados democráticos se aplican amnistías, incluso en casos en que no están expresamente previstas en sus Constituciones. Igualmente, el Tribunal Constitucional ha tratado la amnistía en varias sentencias sin considerarla inconstitucional. En la STC 147/1986 declaró que no existe una prohibición constitucional directa respecto de esta figura, y en otras, como las SSTC 28/1982, 63/1983 y 116/1987, destacó su compatibilidad con los principios constitucionales y su vinculación con valores superiores de justicia.

El abogado del Estado aduce que la Ley impugnada respeta el principio de separación de poderes porque no interfiere en las funciones exclusivas del poder judicial; serán los jueces, tribunales, el Tribunal de Cuentas y autoridades administrativas quienes decidirán si se cumplen los requisitos legales para aplicarla. Tampoco vulnera el principio de reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE), ya que respeta plenamente el papel que corresponde a jueces y tribunales en la aplicación de la norma. La Ley de amnistía no juzga ni ejecuta lo juzgado, solo excluye el reproche penal para ciertos hechos, y confía la aplicación concreta de esa norma a los órganos judiciales, respetando el art. 24.1 CE. No hay atribución de potestad jurisdiccional al legislador, sino un ejercicio legítimo de la potestad legislativa. Afirmar además que como ley singular cumple los parámetros de la doctrina constitucional de que responda a una situación excepcional, presente una justificación objetiva y razonable, y respete los principios de igualdad, razonabilidad, proporcionalidad y adecuación.

El abogado del Estado rebate a continuación los motivos de impugnación que se dirigen contra determinados preceptos del texto legal. Niega que el art. 1 presente una indeterminación de sus destinatarios, hechos amnistiables y periodo de aplicación, pues delimita claramente los hechos vinculados al proceso independentista entre el 1 de noviembre de 2011 y el 13 de

noviembre de 2023. En relación con la impugnación del art. 2, señala que la demanda apenas la desarrolla, por lo que es notoria la falta de carga alegatoria. Rechaza asimismo la inconstitucionalidad de los arts. 3, 4, 5 y 8, de los que el recurso afirma que vulneran el principio de separación de poderes y los efectos de la cosa juzgada, limitándose a reproducir argumentos generales. El art. 8 asegura el derecho de reparación civil, y, lejos de vulnerar el art. 24.1 CE, establece precisamente una salvaguarda del derecho de defensa de los particulares que hayan sufrido consecuencias de carácter civil. En relación con los arts. 9 a 12, el abogado del Estado aprecia de nuevo una manifiesta ausencia de carga argumental de la impugnación, limitándose el recurrente a señalar que son igualmente inconstitucionales, mediante una afirmación genérica que impide valorar la existencia de un eventual vicio de inconstitucionalidad. En cuanto a las disposiciones finales primera y segunda, el abogado del Estado sostiene que nada puede oponerse a que la ley contemple la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad penal y contable.

15. 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”.

16. Habiendo manifestado el Excmo. Sr. Magistrado César Tolosa Tribiño 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 Excma. Sra. doña Inmaculada Montalbán Huertas.

17. Por providencia de 3 de marzo de 2026 se señaló el día 11 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posición de las partes

El presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por el Consejo de Gobierno de La Rioja, se dirige, en primer término, contra la totalidad de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, cuya nulidad insta de manera completa, y, subsidiariamente, contra los arts. 1 a 5, 8 a 12, y las disposiciones finales primera y segunda de la misma.

La impugnación total de la ley se fundamenta en que la amnistía como tal no tiene encaje posible en nuestra Constitución, carece de justificación objetiva y razonable, emana de una proposición de ley cuya tramitación en el Congreso de los Diputados presentó irregularidades incompatibles con mandatos constitucionales y reglamentarios (arts. 79 y 23.2 CE), vulnera el principio de igualdad (art. 14 CE), la separación de poderes, la exclusividad de la función jurisdiccional y el derecho a la tutela judicial efectiva (arts. 117.3 y 24.1 CE), así como el principio de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). La impugnación de preceptos particulares remite básicamente a los mismos motivos.

El Senado solicita la estimación del recurso y que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de toda la ley, o, subsidiariamente, la inconstitucionalidad y nulidad de las siguientes disposiciones: letras a) y b) del art. 1.1, en cuanto a la malversación; letra c) del art. 2; letra d) del art. 2, y letra f) del art. 2.

Por su parte, el Congreso solicita que se desestime el recurso de inconstitucionalidad en todo lo que se refiere a los vicios del procedimiento legislativo que se denuncian en la demanda, en lo que afecta a esa Cámara.

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

2. Consideraciones previas

a) 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.

b) A lo anterior ha de añadirse que la STC 137/2025, de 26 de junio, 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 ley y las referidas a los diversos procesos constitucionales entablados contra la Ley Orgánica 1/2024.

c) Este 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 el demandante, como queda acreditado por las alegaciones referidas al desbordamiento del ámbito de atribuciones constitucionales del legislador (art. 66.2 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.

3. Enjuiciamiento de los motivos

3.1 Motivos de impugnación del conjunto de la Ley de amnistía

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 en los que se funda el presente recurso.

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 tiene por objeto 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 solo 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 deben ser rechazadas en aplicación de lo razonado en el FJ 5.2 de la STC 137/2025.

e) 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). 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 FJ 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 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.

Asimismo, 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 también objeto de manera sobrevenida en relación con esta alegación.

f) También se aduce por el recurrente que la ley impugnada vulnera en su totalidad los principios de separación de poderes y reserva de jurisdicción. Sin embargo, ya la STC 137/2025 descartó en el FJ 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.

g) Respecto a la alegación del gobierno de La Rioja relativa a que la tramitación de la Ley de amnistía incurrió en graves defectos procedimentales que hacen que incurra en inconstitucionalidad por quebrar los arts. 79 y 23.2 CE, así como diversos preceptos del RCD debe ser también desestimada por las razones que se expusieron en el FJ 12 la STC 137/2025, al que procede remitirse.

3.2. Impugnación de preceptos particulares

La demanda concluye solicitando, de manera subsidiaria, para el caso de que no se aprecie la inconstitucionalidad de la totalidad de la ley, que se declare al menos la inconstitucionalidad y la nulidad algunos de sus preceptos.

a) Artículos 1 y 2: 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 porque sus arts. 1 y 2, relativos al ámbito de aplicación de la ley, generan inseguridad jurídica

(art. 9.3 CE). La alegación de que dichos preceptos infringen el art. 14 CE por incurrir en discriminación ideológica ya ha sido examinada en la letra e) del FJ 3.1 de esta sentencia.

b) Artículo 3: Hay que desestimar también la alegación por la que se afirma en la demanda que el artículo 3 de la Ley de amnistía es inconstitucional porque vulnera los principios de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad e igualdad (arts. 9.3 y 14 CE), por su indeterminación y porque la ley en la que se inserta no ofrece una motivación razonable y proporcionada de la razón de ser de la amnistía. A dichas cuestiones se ha dado respuesta en anteriores apartados del FJ 3.1 a los que procede remitirse.

c) Artículos 3 a 5 y 8 a 12: El recurrente atribuye a estos preceptos una tacha común de inconstitucionalidad, la de vulnerar el principio de separación de poderes al cuestionar las funciones judiciales y los efectos de la cosa juzgada. Se trata nuevamente de cuestiones que han sido esgrimidas frente al conjunto de la ley y a las que ya se ha dado contestación en la letra f) del FJ 3.1 de esta sentencia.

En relación con el art. 8.2, el recurrente plantea una cuestión diferente. Este apartado deja a salvo la responsabilidad civil que pudiera corresponder por los daños sufridos por los particulares, añadiendo “que no se sustanciará ante la jurisdicción penal”. El recurrente alega que en la exposición de motivos de la ley no se aclara la razón de ser de esta previsión, que obliga a los particulares a iniciar un proceso civil en defensa de sus derechos “con las dificultades probatorias que puede suponer la inexistencia de un proceso penal” y que sustrae el enjuiciamiento de la responsabilidad civil derivada de un delito al proceso que es propio para ello, el proceso penal, lo que también infringiría preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. El motivo debe ser desestimado por las razones ampliamente expuestas en el FJ 17. 2 de la STC 137/2025, al que procede remitirse.

d) Disposiciones finales primera y segunda: El recurrente afirma que estas disposiciones son inconstitucionales porque la Constitución no ofrece anclaje jurídico a la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad contable y/o criminal. El motivo remite a la supuesta falta de acomodo de la amnistía en nuestra Constitución, sobre lo que ya nos hemos pronunciado en la letra a) del FJ 3.1 de esta sentencia.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

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 el FJ 3.1 e) de esta sentencia.

2º. Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a doce de marzo de dos mil veintiséis.