



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. 6547-2024 interpuesto por el Gobierno de Aragón contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Han comparecido y formulado alegaciones el Senado y el abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta. Ha comparecido asimismo el Congreso de los Diputados. Ha sido ponente la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro del Tribunal Constitucional el 9 de septiembre de 2024, la representación procesal del Gobierno de Aragón 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 cuyo suplico interesa la declaración de inconstitucionalidad y la nulidad de la totalidad de la ley, de los actos administrativos y judiciales que la hubieran aplicado, y, subsidiariamente, la inconstitucionalidad y nulidad de sus arts. 1 a 16 y de sus disposiciones finales primera, segunda y tercera.

A) La demanda sostiene en primer lugar la legitimación del Gobierno de Aragón para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad, lo que fundamenta en que la ley impugnada: (i) supone una modificación indirecta de la Constitución que hubiera exigido una reforma constitucional al comprometer la unidad territorial de España; (ii) afecta al ámbito de intereses de Aragón por los estrechos vínculos históricos, económicos y sociales que dicha comunidad autónoma mantiene con Cataluña; (iii) vulnera el derecho de los aragoneses a la igualdad ante la ley, la obligación de los poderes públicos de promover medidas necesarias para garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos y su derecho de acceso a las funciones y cargos públicos en igualdad de condiciones con los ciudadanos catalanes; (iv) quebranta el Estado de Derecho al tratarse de una ley singular que anula pronunciamientos judiciales, y (v) afecta a la competencia ejecutiva asumida por la comunidad autónoma de Aragón en materia penitenciaria, porque anula las penas impuestas en sentencia y elimina la obligación de cumplirlas.

B) La demanda impugna a continuación la Ley de amnistía en su totalidad, sobre la base de que la figura de la amnistía no tiene encaje en nuestra Constitución y que la ley carece de justificación alguna, no respeta el ideal de justicia, y quiebra el Estado de Derecho, al infringir el principio de separación de poderes, la reserva de jurisdicción y el derecho a la tutela judicial efectiva, así como los principios de igualdad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

a) Prohibición implícita de la amnistía en la Constitución. El recurrente la funda en que la Constitución no menciona la amnistía, y prohíbe los indultos generales en su art. 62 i), lo que debe interpretarse como un rechazo de la amnistía por el argumento lógico *a minore ad maius* - si está prohibido lo menos, que es el indulto general, está prohibido lo más, que es la amnistía-. Recuerda que las enmiendas que pretendían incluir la amnistía entre las potestades de las cámaras legislativas fueron rechazadas por la ponencia constitucional, como fue igualmente rechazada una proposición de ley orgánica de amnistía semejante, presentada en marzo de 2021 en el Congreso de los Diputados, por entenderse entonces que se trataba de un indulto general. Añade que la amnistía contradice principios y fines esenciales de la Constitución, es contraria a la seguridad jurídica y a una aplicación igualitaria de las normas, y no responde a un ideal de justicia, ni a la necesidad de eliminar las consecuencias normativas de un régimen político superado.

b) Carácter injustificado de esta amnistía. La demanda abunda en el argumento de que la Ley de amnistía no responde a una idea de justicia, pues privilegia a unos individuos con respecto a otros que han cometido los mismos delitos, en función de la finalidad política perseguida, dejando impunes solamente a los que apoyaron el proceso por la independencia en Cataluña. Niega credibilidad a los propósitos enunciados en el preámbulo de la ley, y afirma que su genuina finalidad fue lograr un acuerdo político que garantizase la investidura de una determinada persona como presidente del Gobierno de España, evitando la reiteración de elecciones generales, lo que constituiría una desviación de poder y una arbitrariedad. Considera que la única función de la ley es derogar declaraciones judiciales de responsabilidad, lo cual está vedado al legislador, infringiendo los principios de igualdad (art. 14 CE) y exclusividad jurisdiccional (art.117 CE).

c) Quiebra del Estado de Derecho, vulneración de los principios de independencia judicial, exclusividad de la función jurisdiccional (art. 117.3 CE) y de separación de poderes. La Ley de amnistía sustituye el poder judicial por el legislativo y deslegitima la actuación del primero, al declarar la ineficacia de sus resoluciones. Ello conlleva la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE, en cuanto deja sin efecto el derecho de los particulares al acceso a la justicia.

d) Vulneración de los principios de igualdad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (arts. 14 y 9.3 CE): la norma beneficia a determinadas personas otorgándoles impunidad, excluyendo la aplicación de la legislación penal, administrativa y contable a los ciudadanos que han cometido sus actos ilícitos en un determinado territorio y periodo de tiempo, por una motivación política determinada. Hace desaparecer las consecuencias jurídicas de sentencias firmes e impide el ejercicio de la función jurisdiccional. Considera que aun en el caso de que el proceso independentista presentara la excepcionalidad que se afirma que tiene para merecer la amnistía, deberían ser amnistiados también los actos análogos realizados por los que se oponían a la independencia de Cataluña.

C) El recurso impugna a continuación, de manera particularizada, y para el caso de que no se acuerde su nulidad total, los siguientes preceptos de la ley:

a) Artículo 1, ámbito objetivo de la ley. El recurrente considera que colisiona con los principios de seguridad jurídica, prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos e

igualdad (arts. 9.3 y 14 CE). Las razones en las que funda la impugnación son las siguientes: el precepto se refiere a las consultas suspendidas y declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional; no respeta las exigencias de precisión, pues abusa de cláusulas genéricas y expresiones abiertas, hace una enumeración no exhaustiva de los tipos delictivos y posibilita que cualquier conducta sea encuadrable en la ley si el investigado alega haber cometido la acción para los fines indicados en la norma; manifiesta la misma imprecisión en la enunciación de los fines, al emplear fórmulas como “en el marco de las consultas celebradas en Cataluña” y “en el contexto del denominado proceso independentista catalán”; es discriminatoria, porque no incluye los actos ilícitos cometidos con la finalidad de oponerse al proceso independentista; no define bien el marco temporal, pues no justifica la fecha de inicio de las conductas amnistiables y abarca también los delitos que se comentan en el futuro si han comenzado a prepararse antes del 13 de noviembre de 2023; en relación con los delitos de malversación, se amnistía el enriquecimiento personal con el único requisito de que la persona que la comete alegue que tal enriquecimiento no era en realidad su propósito, lo que contraviene la normativa de la Unión Europea.

b) Artículo 2, exclusiones: En relación con la letra a), el recurso dice, sin invocar ningún precepto constitucional como infringido, que solo se exceptúan los delitos dolosos que produzcan resultado dañoso, considerando amnistiables la tentativa y los delitos imprudentes graves contra la vida e integridad física; en la letra b), en relación con las torturas, afirma que se introduce el elemento de que “superen un umbral mínimo de gravedad”, lo que genera una inaceptable inseguridad jurídica y lleva a amnistiar torturas o tratos inhumanos o degradantes de forma arbitraria (art. 9.3 CE) e incompatible con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que interpreta el art. 3 CEDH, pues impone un umbral adicional de gravedad superior al exigido por la misma; en relación con la letra c), que versa sobre delitos de terrorismo, el recurso aduce que se vulneran los derechos a la vida y a la integridad física y moral consagrados en el art. 15 CE, así como la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, porque solo excluye de la amnistía los actos terroristas que causen violaciones de derechos humanos de modo intencionado, quedando en consecuencia amnistiados actos terroristas sin resultado lesivo y los cometidos con dolo eventual; en relación con la letra d), se aduce que infringe el art. 15 CE y el art. 21 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), al permitir que se beneficien de la amnistía delitos de odio por hispanofobia, que constituye una forma de discriminación por razón de ideología, y de cultura, origen y lengua españolas; en relación con la letra e), el

recurso afirma que se incurre en arbitrariedad (art. 9.3 CE) porque excluye de la amnistía los delitos que afecten a intereses financieros de la Unión Europea, pero no los que afecten a las haciendas españolas, que deben tener el mismo grado de protección; finalmente, en relación con la letra f), sostiene que se dejan dentro de la amnistía los delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la defensa nacional en los que no haya habido uso de la fuerza, introduciendo una distinción que es arbitraria, y que supone además una autoamnistía, porque la redacción de este apartado fue una exigencia de un partido independentista involucrado en los hechos.

c) Artículo 3: El recurrente aduce que este precepto, que declara la extinción de la responsabilidad penal, administrativa y contable, afecta a la exigencia de la Unión Europea de que existan sanciones penales efectivas y disuasorias para proteger los recursos públicos (Directiva 2017/1371, sobre lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión Europea), al tiempo que infringe el art. 31 CE, porque el deber que incumbe a todos los españoles de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos conlleva el deber de los poderes públicos de proteger y garantizar el gasto público.

d) Artículo 4: El recurrente afirma que este precepto, que prescribe que a la entrada en vigor de la ley se alzarán de inmediato las medidas cautelares que hubieran sido adoptadas en el proceso, así como las órdenes de busca y captura, quebranta la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y la exclusividad en el ejercicio de la función jurisdiccional (art. 117 CE) porque antes de la celebración del juicio oral no es posible determinar si los hechos delictivos reúnen los elementos necesarios para que les sea aplicable la amnistía, y de este modo se impide a los órganos judiciales resolver de forma motivada. Además, tal efecto automático elimina de facto el efecto suspensivo del proceso en caso de plantearse una cuestión de inconstitucionalidad, lo que infringe el art. 163 CE y el art. 35.3 LOTC, y lo mismo ocurre en caso de plantearse una cuestión prejudicial ante el TJUE (art. 267 TFUE). También impide discernir si los daños ocasionados han sido sufridos por particulares o por entidades públicas, discernimiento que es preciso hacer porque los primeros no son amnistiables. Añade que este precepto y el art. 8.2, vulneran el principio de igualdad y del derecho a la tutela judicial efectiva de todos los ciudadanos, porque impiden a los entes públicos, principalmente administraciones (ayuntamientos y comunidad autónoma) resarcirse de los daños padecidos que serán, a la postre, sufragados por todos los ciudadanos a través de sus impuestos. También afirma que al

quedar sin efecto las órdenes de busca y captura, se impide realizar las diligencias necesarias para determinar si efectivamente concurren los requisitos para la aplicación de la amnistía.

e) Artículos 5 y 6: Se sostiene en el recurso que estos preceptos participan de los vicios de inconstitucionalidad predicables de la ley.

f) Artículo 7: El recurso afirma que es un precepto arbitrario e injusto porque prevé la restitución de las cantidades satisfechas por la imposición de sanciones al amparo de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, que resulta discriminatorio respecto de las sanciones cuya devolución no está prevista, y que vulnera el principio de seguridad jurídica porque deja en manos de la administración decidir si se reintegran o no los importes de las sanciones muy graves, sin más criterio que el de la proporcionalidad.

g) Artículo 8: El recurrente afirma que este precepto, al declarar extinguidas las responsabilidades contables y las civiles, salvo cuando se trate de daños sufridos por particulares, vulnera el art. 31 CE, así como el derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos al impedir a los entes públicos reclamar esas cantidades, lo que determina que los ciudadanos habrán de afrontar esos perjuicios económicos mediante un mayor pago de impuestos. También vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva porque obliga a los particulares a acudir a la jurisdicción civil para obtener la reparación de sus intereses, lo que les ocasiona mayores dificultades al privarles del relato de hechos probados que habría resultado del pronunciamiento de la sentencia penal.

h) Artículo 9: El recurso sostiene que su apartado 1 vulnera el principio de seguridad jurídica y el derecho a la tutela judicial efectiva (arts. 9.3 y 24.1 CE), al prever que la ley se aplique de oficio, vulneración que también se atribuye, por el mismo motivo, al art. 11.3 c) y 4 b), al art. 12.2 y 3 c), en los procesos contencioso-administrativos, y al art. 14, en el procedimiento administrativo.

i) Artículo 10: El recurrente afirma que la tramitación preferente y urgente de la decisión de aplicación de la amnistía prevista en este precepto no está justificada ni es congruente con la carga que soportan los tribunales, y supone, además, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del resto de los justiciables cuyos procesos se verán postergados a favor de los beneficiarios de la amnistía.

j) Artículo 13: El recurso sostiene que este precepto, al dejar a la voluntad de las entidades públicas del sector público perjudicadas el archivo de las actuaciones seguidas ante el Tribunal de Cuentas, contraviene el art. 31 CE, pues dichas entidades no debieran tener reconocida otra opción que la de defender y recuperar los recursos públicos.

k) Artículo 15: Se afirma en el recurso que este precepto participa de los vicios de inconstitucionalidad predicables de la ley.

l) Artículo 16: El recurrente alega que este precepto es inconstitucional porque “se refiere a la revisión de sentencias con base en este nuevo supuesto de amnistía que vulnera la Carta Magna en los términos ya expresados”.

m) Disposición final primera: Se alega en el recurso que esta disposición, que introduce la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad contable en el art. 39.3 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, es inconstitucional porque incorpora una figura que no es acorde con la Constitución, por los motivos ya expresados en anteriores apartados.

n) Disposición final segunda: El recurso sostiene que la reforma del art. 130.1 del Código Penal (en adelante CP), al incorporar la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad criminal junto al indulto, resulta inconstitucional, por cuanto la amnistía carece de encaje en nuestro texto constitucional. Añade, además, que incluso en el supuesto de que se llegara a considerar que la amnistía es compatible con la Constitución, en ningún caso lo sería una configuración genérica y carente de desarrollo normativo, limitada a su mera inclusión en el Código Penal. A su juicio, para un adecuado acomodo constitucional sería imprescindible la aprobación de una ley orgánica específica que regulase la amnistía, disciplinando sus elementos esenciales, los supuestos en que pudiera acordarse, así como sus condiciones, procedimiento y el órgano competente para su concesión. Su introducción incondicionada en el Código Penal vulnera el art. 9.3 CE.

2. Mediante diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de 9 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 16 de septiembre de 2024 el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno elevó al Pleno de este tribunal un escrito en el que manifestaba su voluntad de abstenerse del conocimiento, entre otros, del presente recurso de inconstitucionalidad, argumentando que concurría en él la causa 10ª del art. 219 LOPJ.

4. Por ATC 91/2024, de 24 de septiembre, el Pleno de este tribunal declaró justificada la causa de abstención alegada en el escrito, junto a la causa 16ª del mismo precepto orgánico, apartándole definitivamente del conocimiento de este recurso de inconstitucionalidad.

5. 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, suplicando que fuera apartado del presente recurso.

6. Por ATC 131/2024, 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 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, para que en el plazo de quince días pudieran personarse y formular las alegaciones que estimaran convenientes.

8. Mediante escrito presentado el 20 de enero de 2025, el abogado del Estado solicitó que se le tuviera por personado en el presente procedimiento y se le concediera la prórroga del plazo para formular alegaciones. Por diligencia de ordenación de 21 de enero de 2025, se le tuvo por personado y se le prorrogó por ocho días el plazo para formular alegaciones. Asimismo, ese mismo día el abogado del Estado presentó escrito promoviendo de nuevo la recusación del magistrado don José María Macías Castaño.

9. 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 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.

10. Mediante escrito presentado el 20 de enero de 2025, la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

11. Mediante escrito registrado el 23 de enero de 2025, el Senado presentó 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, 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 impugnada 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 garantizada en el 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 amnistiadas, con el consiguiente efecto inhibitorio de la libertad ideológica. Afirma 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 como valor superior y como principio (arts. 1.1 y 14 CE). El representante del Senado afirma que la ley impugnada no cumple las exigencias básicas establecidas en la doctrina constitucional para admitir la legitimidad de las leyes singulares, 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.

Seguidamente, el Senado expone los motivos de inconstitucionalidad que aprecia en algunos de sus preceptos. Alega que el art. 2 d), que excluye de la amnistía los actos tipificados como delitos en los que hubieran concurrido determinadas motivaciones, pero no los que se hubieran realizado por motivos relacionados con la ideología o la nación de la víctima, representa una discriminación incompatible con la libertad ideológica. El art. 2 f), que excluye de la amnistía los actos tipificados como delitos de traición y contra la paz y la independencia del Estado y relativos a la defensa nacional del Título XXIII del Libro II del Código Penal, por no hacer la exclusión 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, lo que supone usar un criterio extralegal que podría contradecir el propósito de identificación abstracta de las exclusiones, ajeno al marco conceptual del Código Penal, que podría vulnerar el principio de legalidad penal y el principio de seguridad jurídica. Sostiene la inconstitucionalidad del art. 1.1 a) y b), por incluir la malversación en el ámbito de aplicación de la amnistía. Se refiere asimismo al art. 2 e), que excluye de la amnistía los delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión Europea, pero no otros. Cita la Directiva (UE) 2017/1371, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017 y manifiesta que el cumplimiento de los fines encomendados a la administración pública por el art. 103.1 CE y los principios establecidos para el gasto público en el art. 31.2 CE imponen, de acuerdo con las obligaciones de la Unión Europea, que no quepa ninguna excepción, ni siquiera temporal, de la aplicación de la norma penal para cualquier forma de fraude o corrupción, sin que sea relevante el enriquecimiento personal. En tal medida, concluye, la previsión del art. 2 e) no es completa, precisa ni razonable y vendría impedida por el principio de la seguridad jurídica y el de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 en relación con los arts. 103.4 y 31.2 CE.

En relación con el terrorismo, el Senado sostiene que el art. 2 c) es inconstitucional, porque excluye de la amnistía los actos que hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, en particular las reguladas en los arts. 2 y 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y en el Derecho internacional humanitario, lo que 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. Concluye que de los arts. 10.1 y 15 CE, en relación con el art. 9.3 CE, se deriva como límite del poder legislativo de las Cortes

Generales la imposibilidad de exceptuar la norma penal en materia de terrorismo. A su vez, al asumir 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).

12. 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 la representación procesal del Consejo de Gobierno de Aragón, y otros recurrentes, interpusieron recurso de súplica, que fue desestimado por ATC 35/2025, de 13 de mayo.

13. El 3 de febrero de 2025 se recibió en este tribunal el escrito de alegaciones del abogado del Estado, en el que solicita que se desestime el recurso de inconstitucionalidad.

Aduce, en primer lugar, que el Gobierno de Aragón carece de legitimación activa para interponer el recurso de inconstitucionalidad por falta de conexión material entre la ley impugnada y el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma recurrente (art. 32.2 LOTC). Considera insuficientes las menciones a la cercanía geográfica, a los vínculos sociales o culturales con Cataluña, la defensa de la unidad territorial de España o la invocación de la igualdad ante la ley y los derechos fundamentales de los aragoneses, así como las referencias a las competencias de Aragón sobre empleo público, sistema penitenciario o protección de derechos y libertades.

Subsidiariamente, para el caso de no apreciarse la causa de inadmisión de falta de legitimación, solicita la desestimación íntegra del recurso. Argumenta que la Constitución no prohíbe la amnistía, que constituye una medida de gracia, con una naturaleza jurídica diferente a los indultos generales, compatible con el Estado de Derecho, resultando una opción legítima del legislador, como se reconoce en la STC 147/1986. Afirma que 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 que 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 democrático 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 de amnistía respeta el principio de separación de poderes, ya que no interfiere en las funciones exclusivas del poder judicial; serán los jueces y 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, ya que respeta plenamente el papel que corresponde a jueces y tribunales en la aplicación de la norma. La ley despenaliza ciertos hechos, pero deja en manos del poder judicial su aplicación individualizada en cada caso. 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 así el art. 24.1 CE. Por tanto, no hay atribución de potestad jurisdiccional al legislador, sino un ejercicio legítimo de la potestad legislativa.

En cuanto a la igualdad, reconocida en los arts. 1.1, 9.2 y 14 CE, no es incompatible con las medidas de gracia, como el indulto o la amnistía, siempre que estas se justifiquen con criterios objetivos y razonables. El Tribunal Constitucional admite que el legislador puede establecer diferencias de trato si están debidamente justificadas, y no son arbitrarias. En este caso, la amnistía se aplica a un grupo concreto de personas por hechos específicos, con una

finalidad excepcional: resolver un conflicto político relevante. Por tanto, la diferenciación que introduce la ley supera el control constitucional, ya que responde a una causa excepcional y objetiva, sin vulnerar el principio de igualdad.

El abogado del Estado niega asimismo que la Ley de amnistía sea arbitraria. Argumenta que está justificada en su finalidad: resolver un conflicto político concreto, mediante una medida proporcionada, limitada y adecuada. El Tribunal Constitucional ha sostenido que para declarar una ley arbitraria no basta con la discrepancia política. Es necesario demostrar una falta absoluta de justificación o una discriminación normativa, lo cual no ocurre en este caso. Se recuerda que la Ley de amnistía tiene una base racional expuesta en su preámbulo, y que responde a un objetivo legítimo: la reconciliación social y política.

Rebate a continuación los motivos de impugnación que se dirigen contra preceptos determinados del texto legal. Así, sostiene que el art. 1 delimita claramente tanto el ámbito material como el temporal de aplicación, centrado exclusivamente en el proceso independentista catalán entre noviembre de 2011 y noviembre de 2023. Rechaza que baste con una simple alegación del autor del delito: será el poder judicial quien determine en cada caso si concurren los requisitos de la amnistía.

El art. 2, que regula los supuestos excluidos de la amnistía, responde a la necesidad de no amnistiar conductas especialmente reprochables, como el terrorismo y la tortura. Estas exclusiones se han formulado en coherencia con tratados como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Respecto a la letra a), la crítica de que solo recoge delitos dolosos es infundada, pues también abarca el dolo eventual y otros grados de ejecución. En relación con la letra b), se cuestiona que solo se excluyan las torturas que superen un “umbral mínimo de gravedad”. Este criterio proviene del TEDH, que exige cierta intensidad para calificar una conducta como tortura, y que serán los jueces quienes delimiten dicho umbral caso por caso. Sobre la letra c), referida al terrorismo, se impugna que solo se excluyan los actos que hayan causado intencionadamente violaciones graves de derechos humanos. Esta fórmula, sin embargo, es coherente con la Directiva 2017/541 de la UE y con el Convenio Europeo de Derechos Humanos, e incluso resulta más concreta que el art. 573 CP, que tiene un ámbito más amplio y difuso. Respecto a la letra d), se critica que se excluyan delitos motivados por ciertos tipos de

discriminación (raza, sexo, religión...), pero no por ideología. El abogado del Estado rechaza que ello suponga inconstitucionalidad por omisión, ya que solo cabe en los casos en que la Constitución imponga expresamente al legislador un desarrollo normativo que aquí no concurre. En cuanto a la letra e), se afirma que se protege a los intereses financieros de la UE, pero no a los de las haciendas españolas. El abogado del Estado niega que ello sea arbitrario o inconstitucional, pues el legislador puede optar por proteger los intereses europeos sin necesidad de incluir automáticamente los nacionales. Respecto a la letra f), se critica que solo se excluyan los delitos contra la paz y la independencia del Estado cuando haya habido uso de la fuerza, dejando fuera otros como la revelación de secretos. El abogado del Estado considera que esta delimitación responde a una decisión legítima del legislador.

En lo que se refiere al motivo de impugnación del art. 3, relativo a la extinción de la responsabilidad penal, administrativa o contable, el abogado del Estado considera que carece de fundamentación suficiente, ya que se limita a enumerar de forma genérica una serie de preceptos supuestamente vulnerados, sin argumentación concreta. En cuanto a la protección de los intereses financieros de la Unión Europea, recuerda que ya se ha establecido que estos quedan excluidos del ámbito de la amnistía, por lo que no se ven afectados. Y respecto a la extinción de la responsabilidad contable en el ámbito interno, señala que es una opción legislativa deliberada y coherente con el propósito general de la ley.

El abogado del Estado afirma seguidamente que el art. 4 de la ley regula adecuadamente los efectos sobre la responsabilidad penal de las personas beneficiarias, estableciendo, entre otras medidas, la puesta en libertad, el levantamiento de medidas cautelares y la eliminación de antecedentes penales, siempre que así lo determine el órgano judicial competente. Frente a la impugnación de este artículo por supuesta vulneración del principio de seguridad jurídica y del art. 117 CE (exclusividad jurisdiccional), el abogado del Estado argumenta que no se produce automatismo alguno. Es el juez quien, previa valoración de si los hechos se subsumen en el ámbito de la amnistía, debe adoptar las decisiones correspondientes. Por tanto, el levantamiento de medidas solo procede si el juzgador aprecia que concurre causa de extinción de responsabilidad penal. Asimismo, se rechaza que el precepto contradiga el régimen de las cuestiones prejudiciales y de inconstitucionalidad. Se asegura que el precepto respeta el efecto suspensivo previsto en el art. 23 del Estatuto del TJUE y el art. 35.3 LOTC, lo que se demuestra por la suspensión efectiva de procedimientos tras las cuestiones planteadas por el Tribunal Supremo y el TSJ de Cataluña.

En lo que se refiere al motivo de impugnación de los arts. 5 y 6, el abogado del Estado afirma que carece de una verdadera carga argumentativa, lo que impide valorarlos desde un punto de vista constitucional.

En relación con el art. 7.1, que excluye el derecho a indemnización o a la generación de derechos económicos como consecuencia de la amnistía, el abogado del Estado afirma que no vulnera la Constitución porque es una previsión coherente con la naturaleza de la medida de gracia, y no plantea por sí misma problemas de constitucionalidad, ya tratados en alegaciones anteriores.

Respecto al art. 7.2, que impide la devolución de multas, salvo en el caso específico de las impuestas por la Ley Orgánica 4/2015 de Seguridad Ciudadana (excepto las muy graves, cuya devolución dependerá del criterio de proporcionalidad apreciado por la Administración), el abogado del Estado niega que exista arbitrariedad o infracción del art. 9.3 CE. Sostiene que la previsión es legítima, pues la proporcionalidad es un criterio jurídico objetivo revisable judicialmente, y corresponde al legislador establecer excepciones dentro del margen que le otorga su función normativa, sin que ello vulnere la igualdad ni la seguridad jurídica.

En relación con el art. 8, la abogacía del Estado señala que reproduce lo ya previsto en la Ley de enjuiciamiento criminal (LECrim) para los casos en que la acción penal se extingue por causas como la prescripción o el indulto. En tales supuestos, la acción civil sigue pudiendo ejercerse ante la jurisdicción civil. Por tanto, el art. 8 no innova ni introduce un régimen distinto, sino que se alinea con el sistema procesal vigente. Las críticas del recurso no se dirigen contra este sistema general —cuya constitucionalidad no se ha cuestionado—, sino contra sus consecuencias cuando se aplica tras una amnistía. El precepto no vulnera el principio de igualdad ni el derecho de defensa, sino que protege los derechos civiles de los perjudicados al asegurar que estos puedan reclamar los daños en la vía civil.

En relación con el art. 9, el abogado del Estado responde que la aplicación de la ley de oficio por los jueces no es inconstitucional, sino una manifestación de su obligación de aplicar la ley vigente, conforme al principio de legalidad. Además, subraya que el legislador tiene libertad para establecer causas de extinción de responsabilidad penal, como ocurre con la amnistía o con la despenalización de conductas. Asimismo, destaca que el art. 9.1 no elimina

las garantías procesales, ya que impone la previa audiencia del Ministerio Fiscal y de las partes, asegurando así el respeto al derecho de defensa. En conclusión, se rechaza que el art. 9 vulnere la tutela judicial efectiva o la seguridad jurídica, ya que se limita a establecer quién debe aplicar la amnistía y en qué condiciones, sin alterar las garantías del proceso.

Respecto del art. 10, la abogacía del Estado responde que el legislador tiene amplia libertad para establecer criterios de urgencia y prioridad, especialmente en normas excepcionales como una amnistía. Esta tramitación preferente no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, ni supone una novedad en el ordenamiento jurídico, como demuestra la Ley de Amnistía de 1977.

Sobre el reproche que se le hace al art. 11 el abogado del Estado afirma que no puede ser compartido, pues es el propio juez quien valora si procede aplicar la amnistía o alzar medidas cautelares, y la ley prevé audiencia previa a todas las partes, manteniendo las garantías constitucionales. Añade que el art. 11.8 es claro al establecer que el órgano judicial competente será quien decida.

También dice que las censuras que el recurso proyecta en relación con el art. 12, ya han sido rebatidas en relación con los arts. 9 y 11, y que no hay motivo adicional para cuestionar este precepto.

En cuando a la impugnación dirigida al art. 13 porque establece el archivo de las actuaciones ante el Tribunal de Cuentas, condicionado a que las entidades públicas perjudicadas no se opongan, lo que, a juicio del recurrente, vulnera el deber constitucional de proteger el patrimonio público, el abogado del Estado responde que las entidades públicas tienen derecho a ser oídas y a oponerse, y que el Tribunal de Cuentas debe comprobar si los hechos quedan incluidos en la Ley de amnistía, por lo que no existe indefensión ni renuncia a la defensa del interés público.

En relación con la impugnación del art. 14 porque los órganos administrativos pueden aplicar de oficio la amnistía, alegando nuevamente inseguridad jurídica y vulneración de la tutela judicial efectiva, el abogado del Estado aduce que la iniciación de oficio es una facultad habitual en el Derecho Administrativo y que las críticas ya han sido respondidas al analizar los arts. 9, 11 y 12, por lo que reitera sus argumentos vertidos en relación con estos preceptos.

Sobre el plazo previsto en el art. 15, la única alegación que se formula es que este precepto sería inconstitucional por compartir la “identidad de razón” con el conjunto de la ley. El abogado del Estado considera que esta impugnación carece de contenido concreto y se remite a sus alegaciones generales sobre la constitucionalidad de la Ley de amnistía.

Finalmente, en relación con el régimen de recursos del art. 16, la abogacía del Estado considera que la alegación relativa a que sería inconstitucional en cuanto permite revisar sentencias firmes es insuficiente y no plantea un reproche específico contra el precepto, por lo que no justifica su inconstitucionalidad.

El abogado del Estado, finalmente, descarta que concurren las censuras que se efectúan a la disposición final primera y segunda de la ley, remitiéndose a lo ya expuesto en apartados precedentes.

14. Por diligencia de 3 de junio de 2025 se 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 Senado y el Gobierno, quedando pendiente para deliberación y votación de la sentencia, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 84 LOTC”.

15. Celebrado Pleno de este tribunal el 18 de noviembre de 2025, en el que el magistrado don César Tolosa Tribiño manifestó su voluntad de declinar la redacción de la ponencia, el presidente de este tribunal, por acuerdo de 25 de noviembre de 2025, encomienda la redacción de la ponencia a la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas.

16. Por providencia de 2 de junio de 2026, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 9 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes

A) El presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por el Gobierno de Aragón, 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 16 y las disposiciones finales primera, segunda y tercera de la misma.

B) La impugnación total de la ley se fundamenta en que la amnistía como tal no tiene encaje en nuestra Constitución y en que la ley impugnada carece de justificación objetiva, no responde a ninguna idea de justicia, discrimina entre ciudadanos que han cometido los mismos delitos por razón de su ideología, vulnera el principio de separación de poderes, la exclusividad de la función jurisdiccional, el derecho a la tutela judicial efectiva de los particulares, y el principio de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

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 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 de la Ley Orgánica de amnistía.

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 art. 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.

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 sentencia se hará remisión a ellas, en lo que resulten de aplicación.

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) y la sujeción de los poderes públicos a la ley (art. 9.1 CE) o a la quiebra de principios constitucionales como el de igualdad, separación de poderes, seguridad jurídica, justicia o interdicción de la arbitrariedad (arts. 9.3, 14 y 117 CE), conformadores del sistema de principios y valores inherentes a la arquitectura constitucional del Estado.

3. Enjuiciamiento de los motivos

3.1 Motivos de impugnación del conjunto de la Ley de amnistía

A) Falta de cobertura de la amnistía en la Constitución 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 FJ 2.2 de la STC 137/2025 concluyó que el problema constitucional que suscita la Ley de amnistía es distinto del resuelto en la jurisprudencia previa del Tribunal Constitucional invocada en la demanda, que atendía a una amnistía transicional preconstitucional, y, por tanto, la admisibilidad constitucional de la amnistía es una cuestión novedosa. Tampoco cabe deducir prohibición alguna del hecho de que durante los trabajos parlamentarios se rechazaran dos enmiendas que expresamente aludían a la amnistía tal y como razonamos en la STC 137/2025, FJ 3.2.2.

B) 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 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).

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

perfectamente equiparable al que resulta incluido”. Como ya se ha expuesto, en relación con esta alegación, el presente recurso habría perdido sobrevenidamente su objeto.

En relación con el ámbito de aplicación de la Ley de amnistía, también se denuncia en la demanda la inconstitucionalidad del régimen temporal previsto en su art. 1.3. En relación con este precepto, ha de entenderse que pierde objeto cualquier impugnación relativa a su párrafo segundo, que fue declarado inconstitucional y nulo en la STC 137/2025, y que, por tal razón, ha sido expulsado del ordenamiento jurídico.

D) Se aduce en la demanda que la Ley de amnistía quiebra el Estado de Derecho al no respetar el principio de separación de poderes, ni la exclusividad de la función jurisdiccional (art. 117.3 CE), porque sustituye el poder judicial por el legislativo, deslegitimando la actuación del primero al declarar la ineficacia de sus resoluciones, lo que está vedado al legislador, y, porque se impide el acceso de los particulares a la justicia, vulnerando el art. 24.1 CE.

Alegaciones semejantes a estas han sido examinadas y desestimadas en la STC 137/2025, en la que se estableció: (i) que el principio de exclusividad de jueces y magistrados en el ejercicio de la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE) no se ve afectado por una ley de amnistía por las razones contenidas en los apartados 3 y 4 del FJ 4 de la STC 137/2025; (ii) que la Ley de amnistía tampoco vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE por las razones expuestas en el FJ 9 de la STC 137/2025, a la que nos remitimos.

3.2 Impugnación de preceptos particulares

El recurrente aduce motivos para impugnar la mayor parte del texto articulado de la ley, aunque en relación con algunos preceptos alega meramente que incurren en los mismos vicios de inconstitucionalidad que afectan al conjunto de la ley, remitiéndose a otros fundamentos del recurso, o aludiendo a que la amnistía como tal es incompatible con la Constitución. Esta forma de argumentar se detecta en las impugnaciones dirigidas contra los arts. 5, 6, 15, 16 y la disposición final primera de la ley. Se trata de tachas que han sido desestimadas en el apartado anterior, lo que nos dispensa de reiterar su examen, por lo que dichos preceptos quedarán fuera del enjuiciamiento que vamos a llevar a cabo en este apartado.

a) Artículo 1. En la demanda se sostiene que este precepto, que delimita el ámbito de aplicación de la amnistía, infringe el principio de seguridad jurídica y la prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) así como la igualdad (art. 14 CE). Se aduce que define el ámbito de aplicación de la ley de manera imprecisa, que abusa de cláusulas genéricas y expresiones abiertas, también cuando enuncia los fines de la norma, al emplear fórmulas como “en el marco de las consultas celebradas en Cataluña” y “en el contexto del denominado proceso independentista catalán”, que no hace una enumeración exhaustiva de los tipos penales a los que se aplica y que posibilita que cualquier conducta sea encuadrable en la ley siempre que el investigado alegue que cometió su acción para los fines indicados en la norma, lo que en relación con los delitos de malversación supone que se amnistía el enriquecimiento personal con el único requisito de que la persona alegue que el enriquecimiento no era su propósito. También se afirma que el precepto genera discriminación por motivos ideológicos y que no define bien su marco temporal.

Las alegaciones relativas a que la definición del ámbito material de la ley presenta un sesgo discriminatorio y contrario a la igualdad deben ser desestimadas por los motivos que ya hemos expresado en el FJ 3.1.C) de esta resolución. La tacha de inconstitucionalidad basada en que el art. 1.1 conforma un ámbito material de aplicación indeterminado y dependiente de la voluntad de quien la solicite, fue desestimada en la STC 137/2025, FJ 13.3.3, a cuyos razonamientos nos remitimos.

La denunciada incertidumbre que se deriva de la fijación de un ámbito material indeterminado, originada porque no se precisan los delitos amnistiados, sino que se define en torno a unas finalidades o intenciones en cláusulas generales, fue desestimada asimismo en la STC 137/2025, FJ 13.3.4.

b) Artículo 2. El recurrente impugna los supuestos de exclusión de la amnistía previstos en las letras a) a f) de este precepto.

(i) En relación con el supuesto de la letra a), por el que se excluyen de la amnistía “[l]os actos dolosos contra las personas que hubieran producido un resultado de muerte, aborto o lesiones al feto, la pérdida o la inutilidad de un órgano o miembro, la pérdida o inutilidad de un sentido, la impotencia, la esterilidad o una grave deformidad”, se aduce en la demanda que solo exceptúa los delitos dolosos que produzcan un resultado dañoso, lo que mantiene como

amnistiables la tentativa y los delitos imprudentes graves contra la vida y la integridad física. No se explicita, sin embargo, el precepto constitucional que se habría visto vulnerado por tal distinción, por lo que el motivo carece de la necesaria carga alegatoria.

En cualquier caso, procede recordar que la STC 137/2025, FJ 14.1.3, consideró que este apartado no vulnera el derecho a la vida y a la integridad física y moral de las personas garantizado en el art. 15 CE, en su conexión con los arts. 2 y 3 CEDH, por las razones allí expuestas y a las que ahora procede remitirse.

(ii) Respecto al argumento de la letra b), que excluye los actos tipificados como delitos de torturas o de tratos inhumanos o degradantes, aduce el recurrente que genera una inaceptable inseguridad jurídica al introducir la exigencia de que estos actos superen un umbral mínimo de gravedad, lo que considera que infringe el art. 9.3 CE y también la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) interpretativa del art. 3 CEDH.

El motivo debe ser desestimado con base en las razones ya expuestas en el FJ 8.3.4 de la STC 137/2025.

(iii) En lo que se refiere al apartado de la letra c), relativo a los delitos de terrorismo, el recurrente afirma que vulnera los derechos a la vida y a la integridad física y moral consagrados en el art. 15 CE, así como la Directiva (UE) 2017/541, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, porque solo excluye los actos terroristas que causen violaciones de derechos humanos de modo intencionado, quedando amnistiados los actos sin resultado lesivo y los cometidos por dolo eventual.

Una alegación semejante a esta fue desestimada en la STC 137/2025, FJ 14.2.2 al que nos remitimos. En el mismo fundamento se descartó que la directiva de terrorismo pudiera ser esgrimida como parámetro de constitucionalidad de la ley.

(iv) En relación con el supuesto de la letra d), el recurrente sostiene que vulnera el art. 15 CE y el derecho a la igualdad del art. 14 CE, así como el art. 21 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea que prohíbe la discriminación basada en la lengua o lugar de nacimiento, al no excluir los actos de odio por hispanofobia, como forma de discriminación por razón de ideología.

El motivo debe ser desestimado porque no se explica en el recurso de qué manera puede afectar la cláusula impugnada al derecho a la vida y a la integridad física y moral de las personas, que es el objeto de protección del art. 15 CE. Ya hemos dicho que este precepto constitucional queda suficientemente preservado en la cláusula de la letra a), que impide amnistiar las formas más graves de ataque contra los bienes jurídicos protegidos en el mismo. También se ha de recordar que la STC 137/2025, FJ 14.3.3, rechazó la inconstitucionalidad de esta cláusula desde la perspectiva del derecho a la igualdad (art. 14 CE), por poder inferirse del conjunto de la ley una explicación razonable a la concreta configuración que se le ha dado: la ley pretende dar respuesta, según se expresa en su preámbulo, a un escenario de confrontación en el que concurren motivaciones ideológicas contrapuestas, y en un escenario de esas características no siempre es fácil discernir “las conductas que persiguen la realización de la propia ideología de las que buscan dañar a quienes profesan un ideario contrapuesto. En tales circunstancias, no es irrazonable entender que el legislador ha valorado que la exclusión del ámbito de la amnistía de los delitos cometidos con una motivación de ‘discriminación ideológica’ resultaría demasiado ambigua y que podría generar incertidumbre en cuanto al ámbito de aplicación de aquella”.

(v) En el supuesto de la letra e) el recurrente aprecia vulneración del principio de prohibición de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) porque excluye de la amnistía los delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión Europea, pero no los que afecten a las haciendas españolas, que deben tener el mismo grado de protección.

El motivo debe ser desestimado por remisión a lo expuesto en la STC 137/2025, FJ 8.3.4.

(vi) En relación con el apartado f), el recurrente sostiene que es inconstitucional porque permite la amnistía de delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado, y relativos a la defensa nacional en los que no haya habido uso de fuerza, introduciendo una distinción arbitraria que supone además una autoamnistía.

El motivo debe ser también desestimado con base en lo expuesto en la STC 137/2025, FJ 8.3.4, al que nos remitimos.

c) Artículo 3. En la demanda se afirma que este precepto, al establecer la exención de la responsabilidad penal, junto a la administrativa y contable, incumple las exigencias del Derecho la Unión Europea de que existan sanciones penales efectivas y disuasorias para proteger los recursos públicos. También se sostiene que infringe el art. 31 CE, porque el deber que incumbe a todos los españoles de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos conlleva el deber de los poderes públicos de protegerlos y garantizarlos.

(i) No es posible asumir la primera alegación, que presenta una carga alegatoria muy tenue. Procede en cualquier caso su desestimación, en tanto que parece referirse a que la amnistía del delito de malversación de caudales públicos es inconstitucional porque conlleva el incumplimiento de los compromisos asumidos por nuestro país frente a la UE. Sin necesidad de reiterar que el ordenamiento europeo no constituye un canon autónomo de enjuiciamiento de la adecuación de la ley a nuestra Constitución, es necesario retornar al art. 2 e) LOA, que prohíbe amnistiar los actos delictivos que afecten a los intereses financieros de la Unión Europea, con un enunciado cuya claridad dispensa de ulterior interpretación. Esta cláusula plasma una voluntad inequívoca de no hacer excepción o salvedad en la exigencia de la responsabilidad que pueda seguirse de la comisión de actos delictivos que hayan incidido en los intereses financieros de la Unión, aunque se hayan cometido en el contexto material y temporal, y conforme a los fines determinados en el art. 1.1 de la ley. De ello se infiere que la ley ha querido establecer una salvaguarda capaz de prevenir toda posibilidad de conflicto o fricción entre la amnistía otorgada en la misma y las normas sustantivas y procesales del Derecho de la Unión Europea que imponen la obligación compartida de la Unión Europea y de los Estados miembros de luchar de manera efectiva contra el fraude que afecte a dichos intereses.

(ii) En lo que se refiere a la vulneración del art. 31 CE, la demanda afirma que este precepto también ha sido infringido por los arts. 8 y 13 y en la disposición final primera de la Ley de amnistía.

Estos motivos deben ser desestimados por las razones expuestas en la STC 176/2025, de 20 de noviembre, FJ 5.

d) Artículo 4. El recurrente afirma que este precepto, que regula los efectos de la amnistía sobre la responsabilidad penal, estableciendo que a la entrada en vigor de la ley se alzarán de inmediato las medidas cautelares que hubieran sido adoptadas en el proceso, así

como las órdenes de busca y captura, quebranta la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y el principio de exclusividad en el ejercicio de la función jurisdiccional (art. 117.3 CE) porque (i) antes de la celebración del juicio oral no es posible determinar si los hechos delictivos reúnen los requisitos para que les sea aplicable la amnistía, ni discernir si los daños ocasionados afectan a particulares o a entidades públicas, como, asimismo, el levantamiento de las órdenes de busca y captura impide igualmente la realización de las diligencias necesarias para determinar si concurren los requisitos para aplicar la amnistía; y (ii) impone una inmediatez en la toma de decisiones que impide “de facto” que el procedimiento se suspenda en caso de plantearse una cuestión de inconstitucionalidad, con infracción de los arts. 163 CE y 35.3 LOTC, o de elevarse una cuestión prejudicial al TJUE, con infracción del art. 267 TFUE.

La primera alegación debe ser desestimada. La STC 137/2025, FJ 15.1.3, descartó que dicho precepto vulnere del principio de exclusividad de la jurisdicción (art. 117.3 CE).

Por lo demás, las aseveraciones que hace el recurrente en apoyo de este motivo de que es imposible, antes de la celebración del juicio oral, determinar si se cumplen los requisitos exigidos por la ley para amnistiar el delito, o discernir si el daño lo ha sufrido un particular o una entidad pública, y de que el levantamiento de las órdenes de busca y captura produce el mismo efecto impeditivo, carecen de carga argumental alguna.

La segunda alegación debe ser igualmente desestimada por las razones expuestas en la STC 165/2025, FJ 9.4 d), donde afirmamos que el inciso “[s]in perjuicio de lo dispuesto en el artículo 163 de la Constitución y en el artículo 267 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea” no puede sino ser interpretado como la garantía de que los órganos judiciales, si albergan dudas sobre la compatibilidad de la ley con la Constitución o con el Derecho de la Unión Europea, puedan hacer uso de los mecanismos de reenvío previstos al efecto, esto es, la cuestión de inconstitucionalidad o la cuestión prejudicial”.

El recurrente también reprocha al art. 4 la distinción que establece entre las medidas de carácter civil a las que se refiere el art. 8.2 de la ley, que garantizan el resarcimiento de los daños sufridos por los particulares, que quedan dispensadas de su levantamiento, y las medidas cautelares fijadas en garantía del resarcimiento de los daños causados al sector público, que no quedan exceptuadas porque dicha responsabilidad civil queda extinguida, lo que a su juicio vulnera el principio de igualdad y el derecho a la tutela judicial efectiva de todos los

ciudadanos. Se afirma que este vicio de inconstitucionalidad afecta al art. 8.2, porque la extinción automática de la responsabilidad civil de quienes no son particulares impide a los entes públicos, principalmente administraciones (ayuntamientos y comunidad autónoma) resarcirse de los daños padecidos, lo que dará lugar a que sean sufragados, a la postre, por todos los ciudadanos mediante el pago de impuestos (art. 31 CE).

El motivo pone en relación, de un modo poco claro, el derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos (art. 24.1 CE) y el hecho de que la cobertura del perjuicio sufrido por los entes públicos haya de ser sufragado en último término por todos ellos por la vía impositiva (art. 31 CE). Parece referirse, por lo tanto, a la trascendencia tributaria que se deriva de que la Ley de amnistía extinga la responsabilidad civil derivada de actos ilícitos que afecten a entidades públicas, aunque también apela al principio de igualdad. Ya hemos indicado que la Ley de amnistía no infringe el art. 31 CE. El motivo debe ser igualmente desestimado porque, como se estableció en la STC 165/2025, FJ 11, la decisión del legislador de dar por extinguida la responsabilidad civil que se proyecta sobre daños concretos y delimitados en bienes o derechos específicos de una administración pública, cuando no afecta de forma directa a la estructura general de control y fiscalización del gasto público, se apoya en criterios objetivos y razonables, en atención al objetivo de reconciliación política y social que persigue la amnistía, lo que disipa cualquier atisbo de arbitrariedad.

e) Artículo 7. En la demanda se sostiene que es un precepto arbitrario e injusto al regular la restitución de las cantidades satisfechas por imposición de sanciones al amparo de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Se afirma que resulta discriminatorio respecto de las sanciones cuya devolución no está prevista y que vulnera el principio de seguridad jurídica al trasladar a la propia administración la decisión de reintegrar o no los importes por sanciones muy graves sin más criterio que el de la proporcionalidad.

El motivo debe ser desestimado por las razones que se expusieron en la STC 137/2025, FJ 16.2 al que nos remitimos.

f) Artículo 8. El recurso plantea la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en conexión con el art. 31 CE en los mismos términos que los empleados al impugnar el art. 4 de la ley, por lo que procede remitirse a lo dicho en el apartado d) de este fundamento jurídico.

Asimismo, se aduce que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva porque obliga a los particulares a acudir a la jurisdicción civil para obtener la reparación de sus intereses, lo que les genera dificultades adicionales porque se les priva del relato de hechos probados que hubieran obtenido a través de la sentencia penal.

Esta alegación debe ser desestimada por las razones ya expuestas en la STC 137/2025, FJ 17.2.

g) Artículo 9. El recurrente sostiene que el apartado 1 de este precepto vulnera el principio de seguridad jurídica y el derecho a la tutela judicial efectiva (arts. 9.3 y 24 CE), al prever que la ley se aplique de oficio, vulneración que también se atribuye, por el mismo motivo, al art. 11.3 c) y 4 b), al art. 12.2 y 3 c), en los procesos contencioso-administrativos, y al art. 14, en el procedimiento administrativo. Sostiene, en particular, que la norma no determina con claridad en qué procesos corresponde a los órganos judiciales iniciar de oficio el procedimiento de declaración de amnistía.

El motivo debe ser desestimado toda vez que no se aprecia ninguna imprecisión en los preceptos impugnados. El art. 9.1 dice: “La amnistía de actos tipificados como delitos será aplicada por los órganos judiciales determinados en el artículo 11 de esta ley, de oficio o a instancia de parte o del Ministerio Fiscal y, en todo caso, previa audiencia del Ministerio Fiscal y de las partes”; el art. 11, en su apartado 3 c) dispone: “Cuando las partes o el Ministerio Fiscal no interesaran la aplicación de la amnistía, el órgano judicial deberá hacerlo de oficio, previa audiencia del Ministerio Fiscal y de las partes, si concurrieran los presupuestos para ello, dictando a tal efecto auto de sobreseimiento libre o, en su caso, sentencia absolutoria”, y en su apartado 4 b) establece: “Si el recurso contra la sentencia se estuviera sustanciando, el tribunal, de oficio o a instancia de parte o del Ministerio Fiscal, les dará audiencia por un plazo de cinco días para que se pronuncien sobre si consideran amnistiados todos o alguno de los delitos que constituyen objeto del procedimiento con arreglo a los preceptos de la presente ley”; el art. 12 en su apartado 2 dice: “Una vez recibido el expediente administrativo y en cualquier momento previo al del dictado de la sentencia, el juzgado o sala, de oficio o a instancia de parte, aplicará la amnistía previa audiencia de las partes y dictará sentencia declarando la nulidad sobrevenida del acto administrativo impugnado”, y en su apartado 3 c) establece: “En todo caso, al resolver el recurso, el tribunal aplicará la amnistía y declarará la nulidad sobrevenida del acto impugnado cuando concurren los presupuestos de la presente ley”.

La mera lectura de estos preceptos evidencia que la ley es precisa al indicar el momento procesal en que puede ser aplicada de oficio y al prever la audiencia de las partes procesales antes de dictar resolución, por lo que no hay motivos fundados para apreciar incertidumbre en la determinación de los supuestos ni riesgo de indefensión. Por lo demás, en la STC 165/2025, FJ 10, C, c), declaramos que una decisión de aplicación de la amnistía adoptada de oficio por el órgano judicial no vulnera el principio acusatorio.

h) Artículo 10. El recurrente afirma que la tramitación preferente y urgente de la decisión de aplicación de la amnistía no está justificada ni es congruente con la carga que soportan los tribunales, y supone, además, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del resto de los justiciables, cuyos procesos se verán postergados a favor de los beneficiarios de la amnistía.

El motivo debe ser desestimado por las razones expuestas en la STC 165/2025, FJ 10, B, b), al que nos remitimos.

i) Artículo 13. Se aduce en la demanda que este precepto, al dejar a la voluntad de las entidades públicas perjudicadas el archivo de las actuaciones seguidas ante el Tribunal de Cuentas, contraviene el art. 31 CE, pues dichas entidades no deberían tener reconocida otra opción que la de defender y recuperar los recursos públicos.

En el apartado c) de este fundamento jurídico hemos expuesto las razones por las que la amnistía de la responsabilidad contable no infringe el art. 31 CE, por lo que procede remitirse al mismo.

j) Disposición final segunda. El recurrente aduce que la incorporación al art. 130 CP de la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad criminal es inconstitucional porque la amnistía no tiene encaje en la Carta Magna y que, en cualquier caso, la disposición impugnada es inconstitucional por vulnerar el art. 9.3 CE porque se enuncia de una manera genérica y, para su debido encaje constitucional, sería necesario que se dictase una ley orgánica, que regulara la amnistía en sus elementos esenciales, describiendo los supuestos en que cabría acordarla, sus condiciones, el procedimiento y el órgano competente para acordarla.

La argumentación del recurrente incurre en una cierta contradicción, pues sostiene, de un lado, que la amnistía carece de encaje constitucional y, de otro, que su incorporación al art. 130 CP exigiría una previa regulación mediante ley orgánica de sus elementos esenciales.

En todo caso, la impugnación no puede prosperar. Por un lado, este tribunal ya ha afirmado la compatibilidad de la amnistía con la Constitución. Por otro, la Constitución no contiene reserva alguna de ley orgánica referida a una regulación general de los elementos esenciales de la amnistía. En consecuencia, admitida la compatibilidad constitucional de esta institución, ningún reparo suscita que el art. 130 CP —precepto con rango orgánico— incorpore la amnistía entre las causas de extinción de la responsabilidad criminal.

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 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 nueve de junio de dos mil veintiséis.

