SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15939 *Pleno. Sentencia 137/2025, de 26 de junio de 2025. Recurso de inconstitucionalidad 6436-2024. Interpuesto por más de cincuenta diputados y más de cincuenta senadores de los grupos parlamentarios Popular en el Congreso de los Diputados y en el Senado, respectivamente, en relación con la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Estado democrático de Derecho, interdicción de la arbitrariedad y separación de poderes, reserva de jurisdicción y obligación de cumplir las resoluciones judiciales firmes; procedimiento legislativo; principio de igualdad, derechos a la tutela judicial efectiva y a la legalidad penal: inexistencia de una prohibición constitucional de conceder amnistías; inconstitucionalidad parcial de la delimitación del ámbito objetivo y temporal de la ley; interpretación conforme con la Constitución de los preceptos relativos a la extinción de procedimientos de depuración de responsabilidades contables. Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2025:137

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. 6436-2024 interpuesto por más de cincuenta diputados y más de cincuenta senadores de los grupos parlamentarios Popular en el Congreso de los Diputados y en el Senado, respectivamente, contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 141, de 11 de junio de 2024. Han comparecido y formulado alegaciones el Congreso de los Diputados, el Senado y el abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta. Ha sido ponente la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistradoI. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 4 de septiembre de 2024, don Manuel Sánchez-Puelles y González-Carvajal, procurador de los tribunales, en nombre y representación de más de cincuenta diputados y de más cincuenta senadores de los grupos parlamentarios Popular en el Congreso de los Diputados y en el Senado, respectivamente, y don Jaime Eduardo de Olano Vela, en su condición de comisionado, han interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (en adelante, Ley de amnistía).

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

En el escrito de demanda, tras referirse a los presupuestos procesales del presente recurso, se exponen los fundamentos materiales o de fondo en los que se sustenta.

A) Se alega, en primer lugar, que la Constitución no habilita el otorgamiento de una amnistía y por este motivo se considera que la ley impugnada es inconstitucional. Esta consideración se justifica en que, según se mantiene en el escrito de demanda, la Ley de amnistía es inconstitucional por vulnerar la división de poderes, la reserva de jurisdicción y la tutela judicial efectiva (arts. 1.1, 24.1, 117.3 y 118 CE).

a) Los recurrentes sostienen que la Constitución no hace mención alguna a la amnistía y que esta decisión fue deliberada. Esta conclusión la basan en que en los trabajos parlamentarios se rechazaron dos enmiendas en las que expresamente se establecía que las «Cortes Generales […] otorgan amnistías» (enmienda núm. 504, propuesta por el Grupo Parlamentario Mixto) y que «[l]as amnistías solo podrán ser acordadas por el Parlamento» (enmienda núm. 744, del grupo parlamentario Unión de Centro Democrático). Ponen de manifiesto que, en la minuta de la reunión de la ponencia constitucional de 3 de noviembre de 1977, en su punto cuarto, consta que «por lo que se refiere a la materia de la amnistía, se acuerda no constitucionalizar este tema».

Los demandantes señalan que los letrados de las Cortes Generales adscritos a la Comisión de Justicia, cuando formularon las «observaciones técnicas a la proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña», sostuvieron que, al no estar contemplada la amnistía entre las competencias que la Constitución atribuye a las Cortes Generales en el art. 66.2 CE ni en ningún otro precepto constitucional y al haber sido rechazadas las enmiendas que preveían su atribución, la iniciativa legislativa contenida en la referida proposición planteaba dudas de que pudiera tener cabida en la Constitución y por ello sostuvieron que hubiera debido ser articulada a través del procedimiento de reforma constitucional.

Se afirma que el Poder Legislativo no es ilimitado, pues si lo fuera no estaríamos en un Estado democrático de Derecho (art. 1.1 CE). A juicio de los recurrentes, el principio de separación de poderes impone un sistema en el que cada uno de los poderes solo puede extenderse hasta los límites constitucionalmente reservados a los otros poderes. Con cita de la STC 70/2022, de 2 de junio, FJ 5, se afirma que la Constitución establece un sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias, un sistema de distribución de poderes que evita su concentración. Asimismo, se pone de manifiesto que, según lo sostenido por algunos autores –que se citan y se reseñan–, los órganos públicos, a diferencia de los ciudadanos, no parten de una situación de libertad, sino de sujeción y solo pueden hacer aquello que el ordenamiento les permite.

Por otra parte, se alega que la Constitución contiene una reserva de jurisdicción. Los demandantes consideran que la exclusividad de la jurisdicción que establece el art. 117.3 CE se complementa con la obligatoriedad de cumplimiento de las «sentencias y demás resoluciones firmes» (art. 118 CE) y, a su vez, integra una relevante dimensión de la tutela judicial efectiva que garantiza el art. 24.1 CE. Afirman que no cabe ninguna duda de que tanto los indultos como la amnistía invaden y suponen una frontal excepción a la exclusividad de la jurisdicción. Se cita la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 2013, del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (ECLI:ES:TS:2013:5997), en la que, entre otras cosas, se sostiene que la prerrogativa de gracia es excepcional ya que «es un residuo histórico del poder absoluto del soberano», «supone la excepción al principio de cumplimiento de las sentencias judiciales proclamada por el artículo 118 de la Constitución» y «una potestad extraordinaria de intervención de un poder estatal, el Ejecutivo [en el caso del indulto], en el ámbito de competencia de otro, el Judicial», por lo que los recurrentes consideran que para su ejercicio es preciso que la prerrogativa esté constitucionalmente admitida.

En el escrito de demanda se sostiene que la Ley de amnistía invade el espacio reservado a la jurisdicción. Los recurrentes alegan que la amnistía que otorga la ley impugnada, al privar a los órganos judiciales de juzgar a quienes se les imputan los

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

actos que se consideran amnistiados y de hacer ejecutar lo juzgado respecto de los condenados en firme por la comisión de alguno de ellos invade la reserva de jurisdicción constitucionalmente garantizada. Junto a ello se sostiene que esta ley vulnera también el art. 24.1 CE, al privar a los perjudicados por los delitos amnistiados de la ejecución de las sentencias condenatorias y de la reparación de los perjuicios sufridos. Por todo ello, afirman que la Ley de amnistía vulnera los arts. 1.1, 117.3, 118 y 24.1 CE.

Se afirma, por otra parte, que hasta las elecciones generales de 23 de julio de 2023 existía un consenso prácticamente generalizado sobre la inconstitucionalidad de la amnistía. Entienden que ese fue el motivo por el que la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal, eliminó la amnistía como forma de extinción de la responsabilidad criminal. Se alega, además, que el Gobierno, cuando deliberó y aprobó las propuestas motivadas que elevó al Ministerio de Justicia para la concesión de indultos parciales a los condenados por la STS 459/2019, de 14 de octubre, de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (ECLI:ES:TS:2019:2997), afirmó que la amnistía era «claramente inconstitucional» (§ 35).

El preámbulo de la Ley de amnistía, por el contrario, justifica su constitucionalidad al entender que a «quien se halla legitimado para tipificar o destipificar una determinada conducta se le reconoce, en lógica consecuencia, la facultad de amnistiar esos mismos hechos sin otros límites que los que directamente dimanen de la Constitución». Los recurrentes también ponen de manifiesto que, según el preámbulo de esta norma, «la amnistía no afecta al principio de separación de poderes ni a la exclusividad de la jurisdicción prevista en el artículo 117 de la Constitución porque [...] el Poder Judicial está sometido al imperio de la ley y es precisamente una ley con valor de orgánica la que […] prevé los supuestos de exención de la responsabilidad, correspondiendo a los jueces y tribunales […] su aplicación a cada caso concreto». A juicio de los demandantes, estos argumentos son falaces, pues entienden que la reserva de jurisdicción que se deriva de los arts. 1.1, 117.3 y 118 CE es una salvaguarda del Poder Judicial singularmente frente al Legislativo, por lo que se erige en un explícito límite a la ley, ya sea orgánica u ordinaria. Afirman, además, que, si bien el legislador puede despenalizar determinadas conductas cuando considere que el bien jurídico que a través de la norma penal trataba de preservarse ya no existe, tal potestad no le permite invadir la exclusividad de la jurisdicción e impedir que los órganos judiciales puedan enjuiciar actos que, con carácter general, se consideran delictivos o ejecutar las sentencias condenatorias. Tal forma de proceder, según los recurrentes, supone crear espacios singulares de inmunidad o de ausencia de jurisdicción sin que exista una habilitación constitucional que permita en tales casos excepcionar el principio de división de poderes.

Otro argumento que también se expone en el preámbulo de la Ley de amnistía y que rebaten, es entender que el constituyente de 1978 no prohibió la institución de la amnistía porque, entre otras razones, ello hubiera implicado la derogación del Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, sobre amnistía, y la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía, «que constituyeron el punto de partida del pacto constitucional y sin las cuales no hubiera sido posible la transición democrática ni el amplio consenso parlamentario y social que avalaron e hicieron posible que la Constitución española de 1978 viera la luz». A juicio de los parlamentarios que interponen el presente recurso, este argumento es inconsistente e ignora la prohibición de retroactividad *in peius* que deriva de los convenios de protección de derechos humanos [se cita, por todos, el art. 7 del Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH)] y el art. 25.1 CE. Los recurrentes alegan que, una vez extinguida la responsabilidad penal de los sujetos amnistiados por la Ley 46/1977, no podía aplicárseles retroactivamente la Constitución de 1978 en su perjuicio. Entienden que la aplicación de la Ley 46/1977, a pesar de que la Constitución de 1978 impide la amnistía, era una exigencia derivada de los arts. 7 CEDH y 25.1 CE.

Asimismo, discrepan de la afirmación que se sostiene en el preámbulo (apartado IV) de la Ley de amnistía en la que se señala que «[l]a constitucionalidad de la amnistía fue declarada por el Tribunal Constitucional, en su sentencia 147/1986, de 25 de noviembre,

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

a propósito, precisamente de la aplicación de la Ley 46/1977. En este pronunciamiento, se afirma taxativamente que "no hay restricción constitucional directa sobre esta materia"». Sin embargo, a juicio de los demandantes, no existe jurisprudencia constitucional que declare la conformidad a la Constitución de la potestad de amnistiar. Indican que en ninguno de los procesos constitucionales que se citan para referir que el Tribunal Constitucional ha validado la amnistía se planteó la posible inconstitucionalidad de la Ley 46/1977. En su opinión, la STC 63/1983, de 20 de julio, se refiere a la amnistía propiamente dicha, esto es, a la despenalización singular de determinados delitos para un conjunto de personas específicas (resolvió un recurso de amparo en el que la Asociación de Aviadores de la República solicitaba que quienes se incorporaron al Ejército Republicano después del 18 de julio de 1936 se les aplicara la amnistía laboral/funcionarial en la misma medida que se realizó a los funcionarios civiles). Lo mismo sucede, según sostienen, con la STC 76/1986, de 9 de junio, en la que la cuestión planteada es también una amnistía impropia –así la califican los recurrentes– de carácter laboral o funcionarial. Por lo que se refiere a la STC 147/1986, los recurrentes entienden que, cuando esta sentencia declara que «no hay restricción constitucional directa sobre esta materia» –cita que, como se ha indicado, recoge el preámbulo de la Ley de amnistía–, no se está refiriendo a la amnistía, sino a «la mera precisión» que introdujo la Ley 1/1984, de 9 de enero, de adición de un nuevo artículo a la Ley 46/1977, de 15 de octubre; ley que la STC 147/1986 considera que «ni siquiera supone en sí misma, manifestación del derecho de gracia».

Las consideraciones que se acaban de reseñar llevan a los recurrentes a mantener que no existe jurisprudencia sobre la constitucionalidad de una amnistía que declare penalmente inmunes a un conjunto de personas frente a delitos tipificados en un código penal democrático.

Por último, en lo que al preámbulo de la Ley de amnistía se refiere, los recurrentes consideran que no puede justificarse la constitucionalidad de la amnistía en que el art. 666.4 de la Ley de enjuiciamiento criminal (LECrim) se refiera a la amnistía como una de las causas que obligan al sobreseimiento, ya que el referido precepto es de una ley de 1882. Entienden que ha de tenerse presente que el Código penal de la democracia suprimió la amnistía como forma extintiva de la responsabilidad criminal. De igual modo consideran que tampoco puede aducirse como argumento de la pretendida constitucionalidad de la amnistía, como efectúa el citado preámbulo, lo dispuesto en normas reglamentarias estatales y leyes autonómicas, pues es obvio que tales normas no pueden interpretar la Constitución. De igual modo consideran irrelevante a estos efectos que la amnistía esté prevista en más de treinta acuerdos internacionales suscritos por España. A su juicio, este hecho no constituye un argumento, dado que tales tratados se elaboran tomando en consideración que existen Estados cuyas constituciones admiten expresamente la amnistía.

De todo lo anterior se concluye que, como existe una reserva constitucional de jurisdicción, el Legislativo no puede crear espacios singulares de inmunidad de jurisdicción careciendo como carece –según los recurrentes– de una habilitación constitucional para ello.

b) En el recurso de inconstitucionalidad se sostiene que la Ley de amnistía es una ley penal singular constitucionalmente prohibida. Por ello se considera que esta ley es contraria a los arts. 14, 24.1, 17.1 y 25.1 CE.

Se aduce que la amnistía vulnera el art. 14 CE porque supone, respecto de los delitos a los que se refiere, crear un ámbito de inmunidad penal que se aplica a algunas personas mientras que la generalidad de la ciudadanía queda sometida a los tipos penales tipificados en el Código penal. A juicio de los recurrentes, la Ley de amnistía es una ley singular o de caso único que conlleva que la ley penal general no se aplique a determinadas personas. Los demandantes califican como una «verdadera antinomia» caracterizar a una ley penal como singular que contraviene los arts. 17 y 25 CE. Sostienen, con cita de doctrina constitucional, que estos preceptos constitucionales imponen una ley penal general que, mediante la «necesaria formulación abstracta»

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

realice una «descripción estereotipada de las acciones y omisiones incriminadas» que, desde esa generalidad, tenga la suficiente precisión como para resultar previsible en su aplicación al caso. Por ello entienden que el principio de legalidad penal excluye *per se* las leyes singulares, más cuando son una ley de amnistía, al suponer la creación de un privilegio personal de impunidad, contradictorio con la generalidad que caracteriza al Derecho penal. De ahí que no consideren aplicable la jurisprudencia constitucional en materia de leyes singulares, ya que esta jurisprudencia no se refiere a leyes singulares de carácter penal. Se sostiene, además, que de acuerdo con la referida doctrina constitucional las leyes singulares solo son admisibles en la delimitación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, dado que la Constitución permite que el Gobierno asuma excepcionalmente funciones legislativas y el Legislativo haga funciones ejecutivas a través de dichas leyes. Por el contrario, entienden que no existe una habilitación constitucional para que el legislador invada el espacio reservado a la jurisdicción.

c) Los recurrentes consideran que, dada la frontal vulneración de los principios estructurales del Estado de Derecho que conlleva la amnistía, el silencio de la Constitución sobre esta institución solo puede entenderse como una evidente prohibición constitucional de esta prerrogativa de gracia.

Recuerdan en este punto que la Constitución cuando se refiere a esta prerrogativa únicamente dispone: (i) que corresponde al rey ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales [art. 62 i) CE]; (ii) que no procederá la iniciativa legislativa popular «en lo relativo a la prerrogativa de gracia» (art. 87.3 CE) y (iii) que la prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos del art. 102 CE, esto es, a la responsabilidad criminal del presidente y de los demás miembros del Gobierno.

En el escrito de interposición del recurso se afirma que la exclusión de la iniciativa legislativa popular en lo relativo a la prerrogativa de gracia debe entenderse referida a la ley que regule el indulto (materia reservada a la ley por el art. 62 CE cuando señala que el ejercicio del derecho de gracia ha de hacerse «con arreglo a la ley»).

Por otra parte, se afirma que, si fuera constitucionalmente admisible, es cuestionable que la potestad de amnistiar competa necesariamente al Parlamento. Se cita el decreto concediendo la amnistía de todos los delitos políticos y sociales («Gaceta de Madrid», núm. 105, de 15 de abril de 1931) otorgada por el «Gobierno provisional de la República». Se pone también de manifiesto que tampoco en el Derecho comparado la amnistía se configura siempre como una potestad del Parlamento y el indulto como una potestad del Gobierno. Se citan el art. 79 de la Constitución italiana en el que se prevé que tanto el indulto como la amnistía serán otorgados por ley; el art. 169 de la Constitución portuguesa que establece análoga previsión y la Constitución de los Estados Unidos que atribuye al presidente la concesión de perdones por ofensas a los Estados Unidos (art. II, S. 2, C.1). Se invoca, además, el dictamen de la Comisión de Venecia en el que se afirma que en algunos países la facultad de conceder perdones recae en el presidente. También se alude al caso alemán en el que los indultos generales tienen la misma naturaleza jurídica que la amnistía, se llaman del mismo modo –*amnestie*– y se aprueban por ley del Parlamento federal, mientras que el otorgamiento del indulto particular corresponde al presidente federal. Se señala que el Tribunal Constitucional alemán ha admitido la constitucionalidad de la *amnestie* porque, a diferencia de lo que ocurre en España, no existe una prohibición constitucional de los indultos generales. Sostienen que lo mismo ocurre en Bélgica, Irlanda o Suecia.

Estos argumentos ponen de relieve, según los parlamentarios recurrentes, que al no estar expresamente prevista la amnistía y existir una prohibición constitucional de los indultos generales en el art 62 i) CE, esta prohibición comprende también la de la amnistía.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

B) En segundo lugar, se aduce en el escrito de interposición del recurso que, en el supuesto de que el Tribunal considerara que la amnistía es constitucionalmente posible, la amnistía que otorga la ley recurrida no es conforme con la Constitución.

a) En esta parte de la demanda, tras reiterar que al no existir una expresa mención a la amnistía en la Constitución esta medida de gracia ha de entenderse prohibida, se señala que en el caso de que el Tribunal no lo apreciara así y entendiera que, a pesar de no estar constitucionalmente prevista, es constitucionalmente posible, el ejercicio de este exorbitado poder debe estar rodeado de las máximas cautelas y sujeto a intensas exigencias. Entienden que, aunque las SSTC 76/1986 y 147/1986 no se pronunciaron sobre la constitucionalidad de la amnistía –esta cuestión no era la que se planteaba en los procesos resueltos por ellas–, en estas sentencias se esboza lo que ha de entenderse por amnistía y pueden deducirse sus requisitos materiales y su configuración al afirmarse que la amnistía «es una operación jurídica que, fundamentándose en un ideal de justicia (STC 63/1983) pretende eliminar, en el presente, las consecuencias de la aplicación de una determinada normativa –en sentido amplio– que se rechaza hoy por contraria a los principios inspiradores de un nuevo orden político. Es una operación excepcional, propia del momento de consolidación de los nuevos valores a los que sirve». De igual modo, la STC 63/1983, FJ 2, señala que el fundamento de la amnistía es la «negación de las consecuencias subsistentes de un Derecho anterior cuya corrección se hizo indispensable».

De la citada jurisprudencia deducen que la amnistía, caso de que se considerase constitucionalmente admisible, debe ser una medida excepcional, que se enmarca, a su vez, en una categoría también excepcional, que es el derecho de gracia. También entienden que, al ser la amnistía una prerrogativa absolutamente excepcional que transgrede principios constitucionales estructurales del Estado de Derecho, solo podría fundarse en razones de justicia extraordinariamente justificadas y por ello entienden que la ley que la prevea debe exponer las razones de justicia a las que obedece el ejercicio de esta prerrogativa. Según sostienen los recurrentes, esta motivación, que ha de ser reforzada dada la excepcionalidad de esta potestad, no existe en el extenso preámbulo de la Ley de amnistía. Señalan los demandantes que el preámbulo de la ley parte de la justicia tanto de la ley penal aplicada como de la actuación de los tribunales y por ello no rechaza, desde la perspectiva de la justicia, que su aplicación sea contraria a unos supuestos valores de un nuevo orden. Por tal razón, consideran que, en el improbable caso de que el Tribunal admitiera la constitucionalidad de la amnistía, el único presupuesto objetivo que podría legitimar una ley que estableciera esta medida de gracia sería, conforme a la doctrina establecida en la STC 147/1986, la apreciación de un grave quebranto del principio de justicia. Al no fundamentarse en este motivo la amnistía prevista por la Ley de amnistía, los parlamentarios recurrentes consideran que no se cumple el presupuesto necesario para su constitucionalidad y, en tal medida, vulnera los arts. 1.1, 117.3, 118, 14, 17 y 25.1 CE.

b) Los recurrentes aducen, además, que la causa que motiva esta amnistía es bien simple y ha sido explícitamente reconocida por sus impulsores y por los principales representantes de los grupos parlamentarios que la han apoyado. Afirman que, mirando más allá de las palabras usadas por la norma y atendiendo a la realidad, resulta más evidente que la amnistía que recurren se configura como una verdadera transacción entre dos partes, que ponen la amnistía al servicio de fines propios y diversos para cada una de ellas. Entienden que los miembros del Grupo Parlamentario Socialista, proponente de la iniciativa, obtienen la investidura de su candidato como presidente del Gobierno; y, de otro, los grupos parlamentarios independentistas catalanes obtienen la «amnesia» de los delitos cometidos por sus principales líderes en el proceso secesionista de 2017. Se afirma que lo único que explica que antes de las elecciones de 23 de julio de 2023 el Gobierno de la Nación considerara que la amnistía era «claramente inconstitucional» y, sin embargo, tras las referidas elecciones, no lo considerase así es que los resultados electorales solo permitían la investidura del candidato del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) como presidente del Gobierno si

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

obtenía el apoyo de los partidos independentistas catalanes. Los recurrentes ponen de manifiesto que el «acuerdo PSOE-Junts» así lo refleja. Asimismo, señalan que el ahora presidente del Gobierno también necesitó el apoyo del Grupo Parlamentario Republicano para obtener los votos necesarios para ser investido presidente y que este grupo había presentado en la legislatura XIV una proposición de ley orgánica de amnistía análoga a la ahora impugnada que se rechazó. Por todo ello, consideran que la Ley de amnistía no tiene más objeto que el de cumplir el referido acuerdo. Destacan que así lo apreciaron unánimemente los medios de comunicación.

Los recurrentes sostienen que si el PSOE no hubiera necesitado los votos de Junts para investir a su candidato a presidente del Gobierno no se hubiera aprobado la ley ahora recurrida. Se citan las declaraciones del presidente del Gobierno efectuadas el 21 de julio de 2023, en una entrevista en Radio Televisión Española, en la que afirmó que «el independentismo pedía la amnistía y no la ha tenido». También se citan declaraciones de miembros del Gobierno realizadas con anterioridad a las elecciones celebradas el 23 de julio de 2023 en las que manifiestan que la amnistía no está reconocida en la Constitución. Junto a ello se señala que, en el Comité Federal del PSOE celebrado tras las referidas elecciones, Pedro Sánchez, en referencia a la amnistía «abogó por 'hacer de la necesidad virtud' y reconoció también que apuesta por esta medida de gracia para no ir a la repetición de elecciones, muy consciente de que sin esa amnistía es inviable que le apoyen ERC y, sobre todo, Junts, para la formación de un nuevo Gobierno de coalición» (se cita el siguiente vínculo: https://www.rtve.es/noticias/20231030/pasos-sanchez-hacia-amnistia/2459595.shtml). Se hace referencia, además, a las declaraciones del portavoz del Grupo Parlamentario Junts en el Congreso, en el debate sobre la toma en consideración de la proposición de ley en el que afirmó que «encaramos la toma en consideración de la Ley Orgánica de amnistía, presentada por el Grupo Socialista, como condición previa para que los siete votos de Junts facilitasen la investidura de Pedro Sánchez» («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados» de 12 de diciembre de 2023, pág. 22).

Los recurrentes alegan que por muy legítimo que sea formar un Gobierno estable en modo alguno justifica la excepción de principios estructurales de un Estado democrático y de Derecho que conlleva una amnistía.

c) En el escrito de demanda se aduce que, de conformidad con el art. 10.2 CE, la cláusula del Estado de Derecho del art. 1.1 CE, que se proyecta como garante del Poder Judicial (art. 117 CE) y del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), ha de entenderse de conformidad con lo previsto en el art. 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE): «[l]a Unión se fundamenta en los valores de respeto de la […] democracia, igualdad, Estado de Derecho» y la jurisprudencia que lo interpreta. Alegan que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tiene declarado que «un Estado miembro no puede modificar su legislación de modo que dé lugar a una reducción de la protección del valor del Estado de Derecho, valor que se concreta, en particular, en el artículo 19 TUE [véase, en este sentido, la sentencia de 2 de marzo de 2021, *A.B. y otros* (nombramiento de jueces del Tribunal Supremo) recurso C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153, § 108]». En particular, «los Estados miembros deben velar por evitar, en relación con este valor, cualquier regresión de su legislación en materia de organización de la administración de Justicia, absteniéndose de adoptar medidas que puedan menoscabar la independencia judicial» [STJUE (Gran Sala), de 20 de abril de 2021, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311, § 62-65].

Los recurrentes mantienen que para los partidos políticos independentistas catalanes que impulsaron y apoyaron la Ley de amnistía (Junts y ERC), la amnistía tenía como finalidad reivindicar lo que para ellos era la justicia del llamado procés y la total injusticia de la actuación posterior de los poderes públicos y, en particular, del Poder Judicial. Señalan que han sido tan reiteradas las manifestaciones de los partidos políticos independentistas que han apoyado la amnistía en este sentido, hasta el punto de que puede considerarse un hecho notorio que para ellos la amnistía parte de un absoluto rechazo a la actuación judicial llevada a cabo en relación con el llamado procés y, en

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

particular, a la STS 459/2019. Asimismo, afirman, que, en contra de lo que se expone en el preámbulo de la Ley de amnistía, en un Estado de Derecho «una tensión institucional» no da lugar «a la intervención de la Justicia». De igual modo, niegan que los poderes del Estado usen la vía penal para fines políticos y que exista judicialización de la política, como refieren los portavoces de los partidos que han apoyado la amnistía. Sostienen que los tribunales penales intervienen cuando se cometen delitos tipificados en el Código penal. En concreto, señalan que la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo inició el proceso núm. 20907-2017 en virtud de una querella del fiscal general del Estado y dictó la STS 459/2019 no porque existiera una «tensión institucional» o por judicializar la política sino porque políticos y cargos públicos cometieron los más graves delitos contra el orden constitucional. Por ello consideran que no es que la justicia se entrometiera en la política, sino que hubo políticos que, a juicio del más Alto Tribunal de la jurisdicción penal, cometieron graves delitos.

En el escrito de demanda se afirma que la Ley de amnistía enjuicia y condena al Poder Judicial y con él a nuestro Estado de Derecho y lo hace porque supuestamente la justicia se habría entrometido en lo político. Junto a ello manifiestan que la ley recurrida entiende lo político como un espacio inmune a la jurisdicción, ya que conlleva que la comisión de delitos o ilegalidades resulte sanada por un fin político al impedir que puedan ser enjuiciados por los tribunales.

La demanda también se refiere a las menciones al *lawfare* contenidas en el acuerdo entre PSOE-Junts. Según los recurrentes, al afirmar que el Poder Judicial habría incurrido en *lawfare* y que eso justificaría la amnistía se está acusando de prevaricación a jueces y magistrados que han ejercitado conforme a Derecho su función jurisdiccional. Del mismo modo, sostienen que las referencias al «rechazo» a la actuación judicial unidas a las amenazas de apertura de comisiones de investigación son totalmente contrarias a las garantías de independencia judicial.

d) En el escrito de interposición de este recurso se afirma que la Ley de amnistía es una autoamnistía que vulnera los arts. 9.3 y 102 CE, así como la cláusula de Estado de Derecho (art. 1.1 CE, en relación con el art. 2 TUE).

Los recurrentes alegan que en el ámbito europeo existe un consenso generalizado sobre el rechazo a las denominadas «autoamnistías», es decir, las amnistías concedidas por sus propios beneficiarios o a quienes tienen un poder efectivo para influir en la adopción de ese tipo de decisiones. Citan la opinión de la Comisión de Venecia, que, a su vez se remite, a la sentencia de 14 de marzo de 2001 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (asunto *Barrios Altos c. Perú*). También se alude a la Comisión Europea en el conocido caso de Rumanía de 2019 en el que se pretendió reformar los códigos penal y procesal penal para incorporar una amnistía a determinados cargos públicos por delitos de corrupción. Se aporta a tal efecto, como documentos anexos, una carta del entonces vicepresidente de la Comisión, señor Timmermans, y el informe de la Comisión sobre la situación de Rumanía bajo los mecanismos de cooperación y verificación. Según la demanda, la autoamnistía es contraria a la cláusula de Estado de Derecho recogida en el art. 2 TUE y, en consecuencia, por la vía del art. 10.2 CE, es contraria también a lo dispuesto en el art. 1.1 CE.

En el escrito de demanda se sostiene que la Ley de amnistía otorga una autoamnistía, pues son los propios políticos que cometen los delitos después amnistiados los que elaboran e impulsan su propia gracia. La aprobación de la Ley de amnistía fue elemento esencial del pacto de investidura negociado con los partidos políticos cuyos líderes iban a resultar beneficiados por la amnistía pactada. La circunstancia de que el ámbito de aplicación incluya a otras personas no impide, según los recurrentes, llegar a la referida conclusión, pues consideran que la amnistía solo se entiende porque se refiere directa y principalmente a los altos cargos de Junts y ERC que tuvieron participación en el denominado proceso independentista catalán.

La demanda señala que la Constitución no prohíbe la autoamnistía porque no recoge esta institución. Sin embargo, respecto de la única manifestación constitucionalmente admitida de la prerrogativa de gracia, esto es, los indultos particulares sí se introdujo la

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

necesaria cautela para evitar el ejercicio de tan excepcional prerrogativa en beneficio de quienes tuvieran el poder de influir (art. 102.3 CE).

e) Se alega, además, que la amnistía desatiende las más elementales exigencias formales y que vulnera el art. 23 CE. Los parlamentarios recurrentes consideran que ante una iniciativa de la trascendencia constitucional, política y social de la amnistía, lo mínimo exigible hubiera sido procurar el máximo consenso político y social y ser escrupulosamente respetuoso con las exigencias procedimentales y, en particular, con los derechos de las minorías. Aducen que la opinión de la Comisión de Venecia (§ 128) resalta la conveniencia de una mayoría cualificada suficientemente amplía para la aprobación de amnistías, por ello recomienda a las autoridades españolas que, aunque la Constitución no lo prevea, se intente alcanzar una mayoría cualificada superior a la mayoría absoluta de los miembros del Congreso que se exige para la aprobación de una ley orgánica. Afirman también que la Ley de amnistía, a diferencia de la Ley 46/1977, de amnistía, que fue apoyada por el 93 por 100 del Parlamento, obtuvo más votos en contra (321) que a favor (290). Los recurrentes fundamentan esta mayoría en que el texto aprobado por el Congreso obtuvo 177 votos a favor y 172 en contra. Junto a ello señalan que en el Senado se aprobó el veto de la proposición de ley orgánica de amnistía con 149 votos a favor y 113 en contra. De ello deducen que la Ley de amnistía obtuvo más votos en contra (321) que a favor (290) y que por este motivo fue rechazada por la mayoría de los representantes del titular de la soberanía.

Los recurrentes consideran que, como la ley impugnada fue «el pago de la transacción política», se tramitó estando el Gobierno en funciones, antes, por tanto, de celebrarse la sesión de investidura, por lo que la iniciativa legislativa adoptó la forma de proposición de ley, omitiendo de este modo los informes preceptivos que hubiera requerido su tramitación como proyecto de ley. Aducen que tal forma de proceder supone una flagrante vulneración del art. 23 CE, al privar *ab initio* a los parlamentarios de la información y documentación precisa para formarse opinión sobre tan relevante iniciativa.

Sostienen también que durante su tramitación se cometieron vicios procedimentales determinantes de su inconstitucionalidad. Se refieren, en primer lugar, a que tras haber sido aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el dictamen de la Comisión de Justicia sobre la proposición, cuando se procedió a su votación final sobre el conjunto del proyecto, fue rechazada (171 votos a favor, 179 en contra). El resultado de esta votación no determinó el rechazo de la proposición, que es, a juicio de los recurrentes, lo que hubiera sido lo procedente, sino que se devolvió a la Comisión de Justicia para la elaboración de un nuevo dictamen. Alegan que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 131.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), solo se prevé la devolución a la Comisión cuando la mayoría absoluta no se consiguiese, lo que determina que no proceda cuando el proyecto no solo no consiguió la mayoría absoluta, sino tampoco la simple, al haber obtenido más votos en contra que a favor. Esta decisión fue impugnada en amparo ante este tribunal por el Grupo Parlamentario Vox. Este recurso fue inadmitido por el ATC 24/2024, de 14 de marzo. Los recurrentes entienden que la inadmisión acordada en este auto, al no haber examinado la cuestión de fondo, no puede tomarse en consideración y por este motivo no prejuzga lo que pueda decidirse en este recurso. Entienden los recurrentes que tal forma de proceder vulnera los arts. 23 y 79.2 CE.

En segundo lugar, señalan que, además de rehabilitar una proposición rechazada y devolverla a la Comisión de Justicia, no se emitió el «informe de la ponencia» que, de conformidad con el art. 114 RCD, siempre ha de preceder al «debate en comisión». Consideran que la omisión de este trámite privó a los parlamentarios en la comisión y en el Pleno de la información precisa (el informe de la ponencia) para poder ejercer sus funciones representativas, vulnerando por ello el art. 23 CE en relación con el art. 114 RCD.

En tercer y último lugar, en lo que a los vicios procedimentales se refiere, se aduce que los parlamentarios tuvieron un conocimiento sorpresivo de las enmiendas

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

transaccionales. Estas enmiendas fueron admitidas por la Comisión de Justicia mediante una reunión de la mesa no convocada previamente (con infracción de los arts. 79.1 CE y 78.1 RCD), y se sometieron a debate y votación sin respetar el plazo de cuarenta y ocho horas previsto en el art. 69 RCD.

f) Los recurrentes sostienen también que la Ley de amnistía es arbitraria y por este motivo vulnera el art. 9.3 CE. A su juicio, de acuerdo con la doctrina establecida en el ATC 72/2008, de 26 de febrero, el control constitucional del cumplimiento de la prohibición de arbitrariedad en el legislador supone «verificar si el precepto controvertido establece una discriminación, que entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también supondría una arbitrariedad». Consideran que en el presente caso concurren las exigencias establecidas en el citado auto para apreciar que la ley es arbitraria, pues la amnistía impone una discriminación (en este aspecto se remite al siguiente motivo del recurso) y además, carece de explicación racional que conecte con el interés público, pues consideran, citando una opinión doctrinal que se reseña, que, al margen de la retórica del preámbulo de la Ley de amnistía, es un hecho notorio que esta ley obedece a una pura transacción política entre un candidato que necesita apoyos para la investidura y los líderes políticos que cometieron delitos y que a cambio de votos consiguieron «el olvido».

C) Se alega en la demanda, como tercer motivo del recurso de inconstitucionalidad, que la totalidad de la Ley de amnistía «vulnera la prohibición de discriminación del art. 14 CE y resulta desproporcionada y arbitraria». Los recurrentes comienzan dicho motivo refiriéndose a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el art. 14 CE, concretamente a la sentada en relación con las prohibiciones de discriminación establecidas en dicho precepto y que implican un juicio de irrazonabilidad de la diferenciación establecida *ex constitutione*, por lo que solo pueden ser utilizadas de forma excepcional por el legislador. Sostienen que, por este motivo, el juicio de legitimidad constitucional de la ley que las establezca debe someterse a un canon de control mucho más estricto, así como a un mayor rigor respecto a las exigencias materiales de proporcionalidad.

Según los recurrentes, la ley impugnada introduce una diferenciación que supone «una intervención más incisiva en la esfera individual, esto es, en la ley penal, que puede comportar incluso la privación de la libertad personal», utilizando para ello, además, un criterio proscrito expresamente en el art. 14 CE que es la opinión o ideología: la aplicación o no de la amnistía es acreedora de una razón política consistente en favorecer el proceso secesionista.

Por otra parte, se señala que no son admisibles las justificaciones que el propio legislador establece en el preámbulo de la ley impugnada en el que, si bien reconoce su carácter singular, afirma que cumple con las exigencias de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación. Los recurrentes vuelven a poner de relieve en este punto, la manifiesta inconstitucionalidad que supone la aprobación de una ley singular penal dado que condiciona frontalmente los derechos fundamentales garantizados en los arts. 17.1 y 25.1 CE a diferencia de lo que sucede con las leyes singulares expropiatorias, en las que no se condicionan los derechos fundamentales. Afirman que no pueden ser conformes con la Constitución, leyes singulares que utilicen como criterio diferenciador los expresamente prohibidos en el art. 14 CE como aquí sucede.

Tras hacer referencia a la jurisprudencia constitucional relativa al canon de constitucionalidad que resulta aplicable a estos casos, así como a las excepcionalidades que son predicables de la amnistía y a las que ya se ha hecho referencia, sostienen que el escrutinio constitucional que ha de llevarse a cabo para enjuiciar la ley en relación con este motivo debe ser riguroso e incisivo tanto en el control de la concurrencia del fin constitucionalmente legítimo, como en el del cumplimiento del triple test de proporcionalidad. Según los demandantes, «[d]e no ser así, aceptaríamos que lo excepcionalísimo (la amnistía) se convirtiera en ordinario (sometido a los requisitos y controles también ordinarios), contrariamente a lo querido por nuestra Constitución cuando omitió toda referencia a la amnistía».

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Se afirma en la demanda que la ley impugnada no supera ni el escrutinio ordinario ni mucho menos «el más incisivo que exige el ejercicio de una prerrogativa excepcional». Por lo que se refiere a la existencia de un fin legítimo, resulta patente, a juicio de los recurrentes, que la ley impugnada tiene una doble finalidad: por un lado, lograr la investidura del candidato del PSOE a la Presidencia del Gobierno con el apoyo de los grupos parlamentarios independentistas y, por otro, «otorgar la amnesia tan largamente reclamada por esos mismos partidos para sus líderes y miembros que habían impulsado y perpetrado el atentado contra nuestro sistema constitucional que supuso el llamado proceso independentista catalán». Sostienen que, aunque procurar la formación de un Gobierno estable es un fin constitucionalmente legítimo, «de ningún modo supera el juicio de proporcionalidad», ya que existen medios menos lesivos para la consecución de ese fin. En el preámbulo de la ley se afirma, sin embargo, que la finalidad de la medida adoptada es garantizar la convivencia dentro del Estado de Derecho, procurando la normalización institucional tras un período de grave perturbación. Consideran que la aprobación de la amnistía no es una medida idónea para alcanzar la finalidad que dice perseguir la ley toda vez que «la quiebra de la normalidad institucional y de la convivencia dentro del Estado de Derecho fueron únicamente imputables a aquellos cargos institucionales que, consciente y voluntariamente, violentaron las normas que tenían el deber de cumplir y hacer cumplir, dando un verdadero golpe de Estado (en el sentido kelseniano)». En la demanda se afirma que no es posible defender la idoneidad de la amnistía cuando el destinatario de dicha medida «reitera públicamente y siempre que tiene ocasión para ello que, en cuanto pueda, lo volverá a hacer». Se da cuenta en la demanda de algunas manifestaciones de distintos líderes políticos que, según los recurrentes, aseveran tal afirmación que, además, en la medida en que se trata de un hecho notorio, no necesita ser probado.

Por lo que respecta al juicio de necesidad, se alega que la ley no superaría el escrutinio ordinario que cabría aplicar a un supuesto de tal naturaleza. Se aduce que si el fin de la amnistía es normalizar la convivencia hubiera sido suficiente acudir a la técnica de los indultos o a una amnistía condicionada con la finalidad de evitar la reiteración en un futuro de una actuación similar a la que se ahora se amnistía. De esta manera se hubiera evitado el «intenso sacrificio de principios estructurales del Estado de Derecho que supone la amnistía configurada por la Ley Orgánica 1/2024».

La medida legislativa cuestionada tampoco supera, según se expone en el escrito de interposición del recurso, el test de proporcionalidad en sentido estricto, ya que los supuestos beneficios de la amnistía no son en modo alguno proporcionados al sacrificio tan intenso de determinados principios constitucionales.

D) En el motivo cuarto de la demanda, que se formula con carácter subsidiario a los anteriores, se alega la inconstitucionalidad de los siguientes preceptos de la Ley de amnistía.

a) El art. 1 resulta inconstitucional, a juicio de los recurrentes, por los siguientes motivos: en primer lugar, porque consideran que la concesión de la amnistía a los líderes del proceso independentista es arbitraria y desproporcionada. La demanda, que se remite en este punto a lo alegado en el apartado anterior, afirma que pudiendo ser dudosa la idoneidad y necesidad de acordar con carácter general la amnistía para restaurar la normalidad en Cataluña, «no puede caber ninguna duda de la absoluta desproporción respecto de los líderes del proceso separatista, sin imponer condicionalidad alguna», que se han comprometido públicamente a «volver a hacerlo».

Alegan en segundo término, con base en el parágrafo 76 de la opinión de la Comisión de Venecia, que el art. 1 es inconstitucional por regular de forma arbitraria y desproporcionada el ámbito temporal de la amnistía. El legislador no ha formulado explicación alguna al periodo temporal en el que dicha medida resulta de aplicación. Se afirma en la demanda que, además, el art. 1.3 establece una extensión temporal prácticamente indefinida de la amnistía dado que posibilita que se aplique, por un lado, a hechos cometidos con anterioridad a 2011 y, por otro, que se extienda a hechos que, teniendo una finalidad separatista y estando vinculados a hechos anteriores, se cometan

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

con posterioridad a 2023. El precepto cuestionado permitiría amnistiar un futuro e hipotético «golpe de Estado» ya que siempre tendría relación con el proceso independentista catalán de 2017.

Se aduce también que los apartados a), b), c), d) y f) del art. 1.1 vulneran los arts. 25.1 y 17.1 CE, el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) e incurren en arbitrariedad y desproporción porque desvinculan su ámbito objetivo de la finalidad del delito y se hacen depender de la finalidad del autor. Por otro lado, no se contiene en dichos apartados una lista tasada o cerrada de delitos, realizando una extensión «ilimitada e indeterminada del ámbito objetivo de la amnistía» contraria al art. 25 CE, al principio de seguridad jurídica e incurriendo en arbitrariedad y desproporción.

Los demandantes consideran que el apartado e) del art. 1.1, en la medida en que introduce un elemento de diferenciación para conceder o no la amnistía entre las actuaciones orientadas a la consecución del proceso secesionista y las que se hubieran llevado a cabo para evitarlo, es contrario a los arts. 25.1 y 17.1 CE. Respecto de estas últimas solo se amnistían «[l]as acciones realizadas en el curso de las actuaciones policiales dirigidas a dificultar o impedir la realización de los actos determinantes de responsabilidad penal o administrativa comprendidos en este artículo». Alegan que es inconstitucional hacer recaer únicamente la respuesta penal en función de la opinión o la ideología y, por ende, la «Ley Orgánica 1/2024 solo respetaría el principio de igualdad en la ley penal si incluyese todas las acciones desarrolladas ‘en el contexto del denominado proceso independentista catalán’, ya sea con la ‘intención’ de favorecerlo o de impedirlo».

b) Se insta la declaración de inconstitucionalidad del art. 2 a) de la Ley de amnistía, que excluye de la aplicación de la amnistía los 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 argumenta que este precepto, al excluir de la amnistía únicamente los actos dolosos que producen un resultado de muerte y las lesiones cualificadas enumeradas en el mismo, no proporciona la protección penal a la vida y a la integridad física que exige el art. 15 CE, en relación con los arts. 2 y 3 CEDH, que, a su entender, debería abarcar todos los delitos que atenten contra tales bienes, cualquiera que sea su grado de ejecución.

Se insta la declaración de inconstitucionalidad del art. 2 c) de la Ley de amnistía, que excluye de la aplicación de la amnistía los actos «que por su finalidad puedan ser calificados como terrorismo, según la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y, a su vez, hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, en particular las reguladas en los artículos 2 y 3 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y en el Derecho internacional humanitario».

Se argumenta que el precepto infringe el art. 25.1 CE, en concreto la exigencia de taxatividad de la ley penal, porque no delimita con precisión y certeza los delitos de terrorismo que quedan excluidos de la amnistía, dado que la cláusula de exclusión recogida en el mismo remite a la Directiva (UE) 2017/541, de 15 de marzo, relativa a la lucha contra el terrorismo, en lugar de a los arts. 573 a 580 *bis* del Código penal (CP), que son los preceptos que determinan en nuestro ordenamiento penal las acciones y omisiones sancionables como delito de terrorismo.

También reprochan al precepto que condiciona la exclusión de la amnistía a que se haya consumado el resultado, lo que supone dejar desprotegido el bien jurídico respecto de las demás formas de ejecución, y que exija la doble condición de que el delito esté incluido en la Directiva (UE) 2017/541 y que además haya causado de forma intencionada graves violaciones de los derechos humanos. Se establece una dicotomía entre un terrorismo que sería respetuoso con los derechos humanos, y otro que no lo sería, distinción que resulta inconciliable con la citada directiva, que parte de que los

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

actos de terrorismo son en sí mismos una violación de los derechos humanos, tal y como se desprende de su considerando 2.

Se argumenta, asimismo, que la Directiva contra el terrorismo exige adoptar sanciones penales eficaces, proporcionadas y disuasorias respecto de los delitos definidos en la misma, por lo que perdonarlos mediante la amnistía implica despenalizar esas conductas, siquiera sea de forma selectiva y limitada a un tiempo e intencionalidad determinados, «sin que la normativa europea parezca amparar semejantes excepciones».

La exigencia de que el daño o resultado producido lo haya sido de forma intencionada, excluye la posibilidad de apreciar el dolo eventual y hace que los delitos de terrorismo que hubieran violado derechos humanos pero no con dolo directo estén también abarcados por la amnistía, lo que resulta inadmisible desde el punto de vista de las exigencias del Derecho nacional e internacional, sin perjuicio de las dificultades que supone determinar estos extremos antes de que se desarrolle de forma completa el proceso penal.

Se afirma, finalmente, que la sanción del terrorismo es necesaria «en garantía de las cláusulas, entre otros, del artículo 1.1 CE y del art. 15 CE», por lo que la amplitud de la amnistía en este terreno «supone una desprotección de bienes jurídicos esenciales».

El art. 2 d) también es inconstitucional, a juicio de los recurrentes, debido a que establece distintos grados de protección a las víctimas de delitos de odio, lo que resulta contrario al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), a la igualdad (art. 14 CE) y al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Según los demandantes, dicho precepto no exceptúa de la amnistía un supuesto delito de odio recogido en los arts. 22 y 510 CP, como es el cometido por «otra clase de discriminación referente a la ideología».

c) También se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los apartados a), b) y d) del art. 4 de la Ley de amnistía por diversas razones:

El art. 4 a) establece que el órgano judicial que esté conociendo de la causa ordenará «la inmediata puesta en libertad de las personas beneficiarias de la amnistía que se hallaran en prisión ya sea por haberse decretado su prisión provisional o en cumplimiento de condena» así como «el inmediato alzamiento de cualesquiera medidas cautelares de naturaleza personal o real que hubieran sido adoptadas por las acciones u omisiones comprendidas en el ámbito objetivo de la presente ley, con la única salvedad de las medidas de carácter civil a las que se refiere el artículo 8.2».

La demanda afirma que este precepto vulnera los arts. 24.1 y 117.3 CE, porque elimina la potestad jurisdiccional cautelar, al imponer al juez el levantamiento de las medidas cautelares personales y reales, lo que anticipa la tutela judicial definitiva, impide la ponderación de los elementos fácticos y probatorios del caso, y deja al juez sin margen para mantener una medida cautelar no privativa de libertad o una medida real.

El art. 4 b) de la Ley de amnistía dice que el órgano judicial que esté conociendo de la causa «procederá a dejar sin efecto las órdenes de busca y captura e ingreso en prisión de las personas a las que resulte de aplicación esta amnistía, así como las órdenes nacionales, europeas e internacionales de detención».

La demanda sostiene que este precepto incide en el ámbito del Derecho de la Unión Europea, en concreto, en la regulación de las órdenes europeas de detención, con cita de la STJUE de 16 de diciembre de 2021, C-203/20, asunto *AB y otros*, en el punto en que se afirma que el Derecho de la Unión no es aplicable al proceso penal en el que se dicta la orden europea de detención, ya que el referido proceso penal es distinto del procedimiento de emisión de dicha orden, que es el único al que se aplica la Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros.

El art. 4 d) de la Ley de amnistía dice que el órgano judicial que esté conociendo de la causa «procederá a dar por finalizada la ejecución de todas las penas privativas de libertad, privativas de derechos y multa, que hubieran sido impuestas con el carácter de

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

pena principal o de pena accesoria, y que tuvieran su origen en acciones u omisiones que hubieran sido amnistiadas».

La demanda sostiene que este precepto infringe el art. 24.1 CE porque elimina, sin razón, la efectividad de las sentencias condenatorias al imponer al órgano judicial dar por finalizada la ejecución de las penas.

d) Asimismo, se recurre específicamente el segundo párrafo del art. 7 de la ley impugnada. Esta norma establece la irrepetibilidad de las cantidades abonadas en concepto de multa «salvo las satisfechas por imposición de sanciones al amparo de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, con excepción de las impuestas por infracciones muy graves, siempre que, a criterio de la Administración que impuso la sanción, se estime que concurren para ello criterios de proporcionalidad». Dicha regulación lesiona, según los recurrentes, el principio de legalidad sancionadora en su vertiente material, ya que posibilita que la administración actúe de forma «prácticamente libre y arbitraria» a la hora de sancionar determinadas conductas. Por otra parte, se alega en la demanda que dicho precepto también incurre en inconstitucionalidad por infracción de los arts. 9.3, 14 y 25.1 CE debido a que no expone las razones por las que se amnistían determinadas conductas que son constitutivas de infracción administrativa y no otras.

e) El art. 8.2 de la Ley también es impugnado. Este precepto establece que «la amnistía otorgada dejará siempre a salvo la responsabilidad civil que pudiera corresponder por los daños sufridos por los particulares, que no se sustanciará ante la jurisdicción penal». Los recurrentes consideran que es inconstitucional este último inciso debido a que obliga a las víctimas de determinados delitos a acudir a la jurisdicción civil, con los costes que eso conlleva, para instar la tutela de sus derechos e intereses legítimos, lo que vulnera el art. 24.1 CE. Además, sostienen que dicho precepto vulnera los arts. 24.1 y 14 CE por establecer diferencias arbitrarias entre víctimas, ya que las sujetas al régimen general pueden obtener sus indemnizaciones en el marco del proceso penal y con el auxilio del Ministerio Fiscal, sin necesidad de personarse con abogado y procurador en el proceso penal. Sin embargo, las víctimas de delitos cometidos en el contexto del procés no se ven beneficiadas de dicha regulación general, convirtiéndose en víctimas de segundo nivel.

f) Se alega la inconstitucionalidad del párrafo segundo del art. 10, en relación con el art. 9.3 de la ley impugnada. Los recurrentes consideran que el inciso «que no tendrán efectos suspensivos» contemplado en el párrafo segundo del art. 10 de la ley impugnada en relación con los posibles recursos es lesivo de los arts. 25.1 y 17.1 CE, toda vez que entra en contradicción con el art. 9.3 de la misma ley que condiciona la eficacia de la amnistía a que se acuerde por resolución firme. Según los recurrentes si «solo es la resolución firme la que dota de eficacia a la amnistía, no se entiende que los recursos hasta el dictado de tal resolución firme no produzcan efectos suspensivos».

g) Se recurren también específicamente los apartados segundo y tercero del art. 11. Según los demandantes, dichos preceptos, en la medida en que imponen un sobreseimiento libre de determinados procesos –en lugar del provisional que es el que debiera resultar de aplicación–, resultan lesivos del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Al calificar como libre el sobreseimiento, el precepto impugnado «elimina el poder acudir al recurso de revisión penal frente a un eventual error judicial en el otorgamiento de la amnistía por sobreseimiento libre, y asimismo viene a petrificar (*res iudicata* del sobreseimiento libre equivalente a una sentencia absolutoria) una absolución definitiva, que haría ilusoria una eventual declaración de nulidad en este recurso de inconstitucionalidad».

h) Por último, se recurren también los apartados segundo y tercero del art. 13. Este precepto establece que el archivo de los procedimientos en el ámbito contable se llevará a efecto únicamente con la intervención del Ministerio Fiscal y de las entidades públicas perjudicadas, sin la audiencia de las demás partes procesales, lesionando así determinados derechos del art. 24 CE, concretamente el derecho de defensa a alegar y probar en el proceso y la igualdad de armas procesales.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

E) La demanda termina suplicando que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de la ley impugnada o, subsidiariamente, que se estime el motivo cuarto de la demanda y se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 1; 2, apartados a), c) y d); 4, apartados a), b) y d); 7, párrafo segundo; 8, párrafo segundo; 10, párrafo segundo; 11, párrafos segundo y tercero, y 13, párrafos segundo y tercero, de la Ley de amnistía.

F) Por otrosí se recusa a don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente del Tribunal; al magistrado don Juan Carlos Campo Moreno y a la magistrada doña Laura Díez Bueso.

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 José María Macías Castaño. Con carácter previo a decidir sobre la admisión a trámite del recurso se acordó conceder al procurador don Manuel Sánchez-Puelles y González-Carvajal un plazo de diez días para que acreditara documentalmente que los diputados y senadores promotores del recurso habían formalizado su voluntad de impugnar la Ley de amnistía dentro del plazo establecido en el art. 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

El 12 de septiembre de 2024 tuvo entrada en el registro general del Tribunal escrito del procurador don Manuel Sánchez-Puelles y González-Carvajal por el que acompañó los documentos que acreditan la voluntad de 127 senadores y 137 diputados de impugnar la Ley de amnistía. Asimismo, se acompañó: (i) un poder especial otorgado el 10 de septiembre de 2024 por 131 senadores para formular la recusación de don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente del Tribunal; del magistrado don Juan Carlos Campo Moreno y de la magistrada doña Laura Díez Bueso; (ii) un poder especial para pleitos otorgado por 134 diputados el 11 de septiembre de 2024 para, entre otras facultades, formular la recusación de don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente del Tribunal; del magistrado don Juan Carlos Campo Moreno y de la magistrada doña Laura Díez Bueso.

El 23 de septiembre de 2024 tuvo entrada nuevo escrito del procurador don Manuel Sánchez-Puelles y González-Carvajal en el que, para terminar de dar cumplimiento a la diligencia de ordenación de 9 de septiembre de 2024, acompañó escritos en los que se deja constancia de que seis senadores manifiestan su voluntad de impugnar la Ley de amnistía.

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 apartado décimo del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ).

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

5. El Pleno del Tribunal dictó el ATC 93/2024, de 8 de octubre, por el que acordó inadmitir la recusación promovida por los recurrentes en relación con el presidente de este Tribunal, don Cándido Conde-Pumpido Tourón.

6. El Pleno de este tribunal dictó el ATC 105/2024, de 22 de octubre, por el que se acordó inadmitir la recusación de la magistrada doña Laura Díez Bueso promovida por los recurrentes.

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

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

8. Mediante el ATC 116/2024, de 5 de noviembre, se acordó no admitir a trámite la recusación del magistrado don José María Macías Castaño formulada por el abogado del Estado por considerarse intempestiva.

9. El 5 de noviembre de 2024 se dictó providencia por el Pleno del Tribunal por la que se acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través del ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes.

10. Por escrito registrado en este tribunal el 14 de noviembre de 2024, la presidenta del Congreso comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara de personarse en este procedimiento, a los solos efectos de formular alegaciones en relación con los vicios de procedimiento legislativo que se denuncian en la demanda, en lo que afecta al Congreso de los Diputados; encomendar la representación y defensa de la Cámara, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto del personal de las Cortes Generales y en las normas sobre organización de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, a la directora de la asesoría jurídica de la Secretaría General de la Cámara; comunicar dicho acuerdo al Tribunal Constitucional y al Senado y remitir el recurso a la dirección de estudios, análisis y publicaciones de la Secretaría General.

11. Por escrito registrado en este tribunal el 14 de noviembre de 2024, el presidente del Senado comunicó el acuerdo adoptado por la mesa de la Cámara el día 12 de noviembre de 2024 de comparecer en el presente procedimiento a los efectos de formular alegaciones; encomendar la representación y defensa de la Cámara, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto del personal de las Cortes Generales, al director de la asesoría jurídica de la Secretaría General del Senado y comunicar el acuerdo al Tribunal Constitucional y al Congreso de los Diputados.

12. El 20 de noviembre de 2024 se recibió en el registro general del Tribunal escrito del abogado del Estado promoviendo de nuevo la recusación del magistrado don José María Macías Castaño. Por ATC 12/2025, de 29 de enero, con remisión a la argumentación del ATC 6/2025, de 15 de enero, FJ 4, se acordó apartar definitivamente al citado magistrado del conocimiento, entre otros, de este recurso de inconstitucionalidad. Contra dicho auto se interpuso recurso de súplica, que fue desestimado por ATC 35/2025, de 13 de mayo.

13. Mediante escrito que tuvo entrada en el registro general de este tribunal el 26 de noviembre de 2024, el abogado del Estado solicitó que se le tuviera por personado en el presente procedimiento y que se le concediera una prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones.

14. Mediante diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno del Tribunal de 27 de noviembre de 2025 se acordó tener por personado al abogado del Estado, así como prorrogar en ocho días más el plazo concedido para presentar alegaciones.

15. El Senado formuló alegaciones mediante escrito registrado en este tribunal el día 28 de noviembre de 2024, en el que se solicita, de manera principal, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la Ley de amnistía, conforme a los motivos primero, segundo y tercero de la demanda; y de manera subsidiaria, para el caso de estimar únicamente el motivo cuarto de la demanda, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 1; 2, apartados a), c) y d); 4, apartados a), b) y d); 7, apartado segundo; 8, apartado segundo; 10, párrafo segundo; 11, apartados segundo y tercero, y 13, apartados segundo y tercero, de la citada ley.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

El escrito, después de referir la tramitación en el Congreso de los Diputados y en el Senado de la Ley de amnistía, así como de sintetizar el objeto del recurso de inconstitucionalidad, aprecia que el planteamiento de este coincide con la posición adoptada por la mayoría del Senado. Más concretamente, que las vulneraciones que se denuncian en él se encuentran ya mencionadas en los informes emitidos por la Secretaría General del Senado y distintos escritos presentados por diferentes grupos parlamentarios del Senado durante la tramitación de la proposición de ley y el planteamiento de un conflicto de atribuciones con el Congreso. Según se expresa, «[e]l Senado, por tanto, tiene un interés evidente en personarse y hacer alegaciones en este recurso de inconstitucionalidad en el que se trata de dilucidar la constitucionalidad de la citada norma. Y lo hace, no solo alegando vicios de procedimiento legislativo, como suele ser lo habitual en los recursos de inconstitucionalidad, sino también vulneraciones materiales, porque la denuncia de estas vulneraciones materiales ha sido desde el principio la posición invariable de la Cámara al respecto».

Las alegaciones se estructuran en dos «fundamentos generales» iniciales, en los que se trata: (a) la ausencia de definición en la Constitución y en la Ley de amnistía de lo que es la amnistía y (b) la naturaleza de la amnistía; y cuatro «fundamentos jurídico-materiales», tres de los cuales se dirigen contra la totalidad de la Ley de amnistía, cuya inconstitucionalidad y nulidad se solicita de manera principal, a partir de (c) las vulneraciones procedimentales durante la tramitación de la ley en el Congreso de los Diputados; (d) la incompatibilidad de la norma con la Constitución Española y (e) su condición de ley singular y ley orgánica, mientras que el último fundamento argumenta (f) la inconstitucionalidad de determinados preceptos en consonancia con el formato de la demanda. Las argumentaciones vertidas en estos fundamentos son, en síntesis, las que siguen.

a) La ausencia de definición en la Constitución y en la Ley de amnistía de lo que es la amnistía y su relación con la certeza y seguridad jurídica.

Se sostiene que la ausencia de definición de lo que es una amnistía en la norma impugnada junto con la ausencia de una definición constitucional o legal de dicha institución conducen a una integración del concepto a través de una referencia histórica o el sentido común u ordinario de las palabras. En ambos casos se produce una quiebra esencial de la seguridad jurídica al desconocerse a qué efectos se alude en el art. 1 de la Ley de amnistía cuando expresa que «[q]uedan amnistiados». En particular se opone a que el concepto histórico al que alude el preámbulo de la ley solo tiene referencias de Derecho derogado y que no hay amnistías vigentes, pues la de 1977 ya está ejecutada, por lo que incluso se podría hablar de una costumbre negativa, tras el transcurso de cuarenta y seis años, sobre la posibilidad de una amnistía bajo la Constitución de 1978.

b) La naturaleza de la amnistía.

Desde la consideración de que «la amnistía es un acto jurídico de negación o, si se prefiere, de extinción de efectos […] ya producidos en el contexto del proceso ordinario y común de aplicación del Derecho», en este apartado se pone en relación la naturaleza de la amnistía con «tres aspectos básicos de la idea de Estado de Derecho»: la prerrogativa de gracia, el principio de igualdad y el concepto de ley y la distribución de competencias.

(i) Se razona primero que la amnistía se sitúa junto con el indulto en el derecho o prerrogativa de gracia, consistente en «la renuncia del *ius puniendi* del Estado para la imposición de la pena o sanción, según el caso, o, si esta ya se ha impuesto, para exigir su cumplimiento». Ello supone que se excepciona, de un lado, el Derecho penal, que es la garantía jurídica más importante de la que dispone el Estado para sostener el sistema político, y, de otro, el principio de separación de poderes, al desplazar la actuación judicial afectando a la exclusividad de la función jurisdiccional. Esta doble excepción implica que la prerrogativa de gracia sea una potestad que debe ser reconocida de

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

manera expresa y limitada por la Constitución, a juicio del Senado, incluso más en el caso de la amnistía que en el del indulto, por su mayor afectación a la posibilidad de imponer el cumplimiento de la norma y el deber de cumplimiento correlativo. Se puntualiza que el contenido de la amnistía determina su naturaleza y exige siempre una habilitación expresa, con independencia del contexto en el que se acuerde, incluida una perspectiva transicional, y sin perjuicio de la necesidad adicional de no incurrir en arbitrariedad o discriminación.

(ii) Se apela en segundo lugar a la igualdad en relación con la eficacia y el deber general de cumplimiento de las normas, de modo que el establecimiento de diferencias se somete a las exigencias de razonabilidad y proporcionalidad, con especial escrutinio cuando se vinculan con categorías sospechosas de discriminación. El Senado entiende que, en tanto las amnistías son incompatibles con el principio de igualdad, en un Estado de Derecho solo pueden estar reconocidas expresamente, lo que, advierte, no obsta a que la propia amnistía deba ser además compatible con los principios y valores constitucionales, pues la mera inclusión en la Constitución de la amnistía no determina su admisibilidad constitucional. Con cita de la sentencia 1146/1988, del Tribunal Constitucional italiano, insiste en que ni siquiera habría sido suficiente una reforma de la Constitución, porque la amnistía «no es una reforma implícita, sino una derogación de los valores y principios en los que se asienta la misma Constitución».

(iii) En último lugar se pone en relación la naturaleza de la amnistía con los poderes del Estado. Se parte aquí de la doble premisa de que la división de poderes corresponde a un reparto de competencias y el ejercicio de la facultad legislativa, cuyo ejercicio normal son las leyes generales, tiene siempre como límite ese reparto de competencias, descartándose la posibilidad de poderes implícitos sustantivos e independientes, pues, en su caso, siempre serían derivados de las potestades explícitas. Las amnistías, se dice, «no son normas jurídicas en sentido propio porque no contienen disposiciones generales y abstractas que regulan situaciones jurídicas. Son técnicamente dispensas». Constituyen un acto de exoneración con efectos inmediatos, que se consume y consuma con su aplicación y con efectos retroactivos que excepcionan la aplicación generalizada de la norma, con efectos invalidatorios de la actuación judicial. Se concluye que una amnistía «es una decisión singular, sustantiva e independiente, no reconducible al ejercicio normal de la potestad legislativa ni al extraordinario expresado en leyes singulares, ya que implica siempre una alteración de la distribución de competencias, sin que, como potestad independiente, se pueda atribuir de forma implícita a los poderes del Estado». De nuevo se concluye que, en tanto que excepción al principio de separación de poderes, precisa una previsión explícita, que debe ser además compatible con los principios y valores constitucionales.

En este punto se recogen referencias de Derecho comparado, alusivas a los sistemas constitucionales en los que hay previsión expresa de la amnistía y a países en que, sin haberla, ha sido permitida, cuya utilidad no empece a que la validez de la ley interna deba acordarse conforme al propio sistema constitucional.

c) Vulneraciones de procedimiento durante la tramitación de la Ley de amnistía en el Congreso de los Diputados.

El fundamento cuarto de las alegaciones del Senado se ocupa de las irregularidades que, según su criterio, se produjeron durante la tramitación del procedimiento legislativo en el Congreso de los Diputados con alteración sustancial del proceso de formación de voluntad en el seno de dicha Cámara (por todas, STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1); vicio de procedimiento que se considera determinante de la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley de amnistía, con la consiguiente vulneración del art. 23 CE.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

De conformidad con lo argumentado en el informe de la Secretaría General del Senado se alegan las siguientes inobservancias de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo:

(i) Rechazo del dictamen del Pleno del Congreso en votación final sobre el conjunto en la sesión plenaria de 30 de enero de 2024 y, pese a ello, devolución a la Comisión de Justicia, con infracción de los arts. 79.2 CE y 79.1 RCD en relación con el art 131.2 RCD.

Se explica que el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 30 de enero de 2024, debatió y votó el dictamen sobre la proposición de ley orgánica de amnistía. Primero se sometió a votación el mismo texto que se contenía en el dictamen de la Comisión, al no haberse introducido nuevas enmiendas en el Pleno, aprobándose por 177 votos a favor, 172 en contra y ninguna abstención. A continuación, en la votación final sobre el conjunto de la proposición de ley orgánica, exigida por su carácter de orgánico de conformidad con los arts. 81.2 CE y 131.2 RCD, el resultado fue de 171 votos a favor, 179 votos en contra y ninguna abstención, por lo que resultó un rechazo en votación final del texto por mayoría absoluta, sin obtener siquiera mayoría simple a favor. En tales circunstancias, se afirma, «la iniciativa queda rechazada *in toto*, como decisión final del Pleno del Congreso, y queda, por tanto, decaído el procedimiento legislativo, de modo que, si se desea que la iniciativa vuelva a ser traída a la consideración de las cámaras para su tramitación como ley, debe presentarse de nuevo y comenzar *ab initio* el *iter* legislativo».

Sin embargo, y aquí se habría producido la contravención normativa relevante, la mesa del Congreso de los Diputados, en su reunión del día 6 de febrero de 2024, entendió que la iniciativa no decaía y procedía la devolución a la Comisión, por la aplicación del art. 131.2 RCD. Se sostiene en las alegaciones que la interpretación de dicho precepto en el sentido de que la devolución es posible aun cuando ni siquiera concurre mayoría simple contraviene el principio democrático mayoritario como única forma de adopción de acuerdos, consagrado en el art. 79.2 CE y reproducido literalmente en el art 79.1 RCD y constitutivo de un principio estructural del Estado democrático en la jurisprudencia constitucional (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 5).

Se añade que las dos votaciones operan por separado y no interfieren en sus efectos, sin que la sola votación favorable del dictamen sea suficiente para convalidar el rechazo que tuvo lugar en la segunda o para entender que la iniciativa obtuvo el apoyo de una mayoría que permitiera decidir su vuelta a la Comisión. Se rechaza por último que el art. 132.2 RCD, alusivo a la votación final de conjunto en el Congreso del texto que incorpora las enmiendas introducidas por el Senado avale el entendimiento del art. 131.2 RCD cuestionado. Como tampoco se entiende que lo hagan los precedentes de devolución a la Comisión de 1997 y 1999 por la mesa, referidos a supuestos de iniciativas que obtuvieron una mayoría simple. Por el contrario, la STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 3, que negó la posibilidad de reenvío, a pesar de referirse a la tramitación de una iniciativa legislativa en lectura única, avala, al parecer del Senado, que nunca cabría la aplicación del art. 131.2 RCD si no se ha obtenido mayoría.

Se descarta por último que la inadmisión por ATC 24/2024, del recurso de amparo formulado por el Grupo Parlamentario Vox contra la decisión *in voce* de la presidenta del Congreso de los Diputados, de 30 de enero de 2024, y contra el acuerdo de la mesa de la Cámara, de 6 de febrero de 2024 obste a una decisión de fondo, dado su carácter liminar y la existencia de un voto particular que aprecia la verosimilitud de la lesión del art. 23 CE.

(ii) Infracción del procedimiento de urgencia con la prórroga de quince días para que la Comisión de Justicia emita un nuevo dictamen.

Se aduce que la mesa del Congreso, a pesar de haberse acordado la tramitación por el procedimiento de urgencia, amplió por quince días el plazo del art. 131.2 RCD, lo que

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

supone un fraude a los arts. 93 y 94 RCD, ya que se amplían los plazos reducidos hasta la misma duración que en el procedimiento ordinario, vaciando de contenido la declaración de urgencia. Por lo demás, se descarta que esa ampliación encuentre base normativa en el art. 131.2 RCD, que no prevé la posibilidad de prórrogas, o en el art.110 RCD, previsto para el procedimiento ordinario, o en el art. 91 RCD, que debe interpretarse como regulación paralela a la específica del art. 94 RCD.

(iii) Falta de emisión de un nuevo dictamen por la Comisión de Justicia, en contra de lo exigido en el art. 131.2 RCD en relación con los arts. 113 y 114 RCD.

Se defiende que la Comisión de Justicia elaboró un segundo dictamen sin previo informe de la ponencia en contra del procedimiento de doble lectura, ya que partió del antiguo dictamen e introdujo unas enmiendas transaccionales. Esa actuación, contraria al art. 131.2 RCD en relación con los arts. 113 y 114 RCD, fue impulsada por la mesa, que indicó a la Comisión que tuviera en cuenta el anterior dictamen. A su vez, se añade, que la falta de votación de un nuevo informe de la ponencia supuso ignorar la votación de las enmiendas inicialmente presentadas, o transaccionales, no incluidas en el mismo. En tal medida se mantiene que lo votado finalmente en el Pleno del Congreso el día 14 de marzo y luego remitido al Senado es un texto nulo, «resultado de un procedimiento irregular y con una notable falta de transparencia pues es imposible rastrear qué pasó con las mencionadas enmiendas que quedaron vivas en la primera sesión de la Comisión».

(iv) Conocimiento sorpresivo de las enmiendas transaccionales, en contra del art. 69 RCD, y vulneración de los arts. 79.1 CE y 78.1 RCD.

Se cuestiona aquí la admisión por la mesa de la Comisión de diversas enmiendas transaccionales por la infracción: del art. 69 RCD, que establece un plazo de cuarenta y ocho horas de antelación para disponer de la documentación relacionada con el debate o un acuerdo justificativo de la urgencia; de los arts. 79.1 CE y 78.1 RCD, en tanto que la reunión de la mesa no fue formalmente convocada y del art. 114.3 RCD, que atribuye a las mesas de las comisiones la función de calificación de las enmiendas transaccionales, puesto que no estaba reglamentariamente convocada.

d) La incompatibilidad de la Ley de amnistía con la Constitución.

El fundamento quinto de las alegaciones del Senado se ocupa de las razones constitucionales de orden material por las que estima que «la incompatibilidad con la Constitución de la citada ley orgánica es absoluta, insalvable por medio de cualquier interpretación, puesto que los límites para su validez coinciden con los límites que impone la Constitución como orden». Dichas razones se vierten en cinco apartados, después de uno inicial dedicado a los antecedentes históricos, legislativos y parlamentarios durante el proceso constituyente.

(i) Antecedentes históricos, legislativos y parlamentarios.

Considera el Senado que el constitucionalismo histórico avala la caracterización de la amnistía como potestad sustantiva e independiente de las demás, pues todas las constituciones en las que se contempló expresamente lo hicieron de manera separada e individualizada frente a las potestades del Estado y vinculada a la otra manifestación del derecho de gracia. Cita al respecto el art. 9.1 del acta adicional a la Constitución de la monarquía española de 1845 y el art. 45.3 de la Constitución de la monarquía española de 1845; los arts. 52.10 y 53.4 de la Constitución nonata de 1856; los arts. 74.5 y 73.6 de la Constitución Democrática de 1869 y el art. 102 de la Constitución de la República Española de 1931. De su lectura resalta «la separación que se hizo siempre entre la genérica potestad legislativa y la amnistía, como independiente de ella, y la concepción de la amnistía como un acto singular, siendo ‘acordado’ por el Parlamento o autorizado por una ‘ley especial’ […]; que la amnistía (y el indulto general) siempre recibió un

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

tratamiento diferente al indulto individual o particular, siendo este último una prerrogativa propia del rey o del Tribunal Supremo y la primera una competencia propia, independiente y exclusiva del Parlamento o condicionada su concesión por el rey a una previa autorización especial por las Cortes […] [y que] el indulto general, o bien estaba prohibido, o recibía el mismo tratamiento, en cuanto al órgano (las Cortes) y el instrumento (una ley especial) para autorizarlo, que la amnistía».

Por lo que atañe a los antecedentes legislativos inmediatos, los circunscribe a la Ley 46/1977, sin perjuicio de las disposiciones legislativas que la completaron. Frente a lo manifestado en el preámbulo de la norma impugnada, el Senado considera que el amplio cuerpo jurisprudencial formado por las sentencias de este tribunal en relación con esa «legislación de amnistía» y, en particular, la STC 147/1986, no han examinado ni declarado la constitucionalidad de las amnistías en nuestro sistema constitucional ni, por ende, fijado los requisitos para que una ley de amnistía sea válida en nuestro ordenamiento jurídico. A su entender, los pronunciamientos del Tribunal Constitucional se han limitado a cuestiones relativas al régimen jurídico de la amnistía de 1977.

Este apartado se cierra reivindicando el papel interpretativo que el Tribunal Constitucional ha reconocido a los debates parlamentarios para determinar el sentido y alcance de las disposiciones constitucionales. El repaso del proceso constituyente en lo que se refiere a la amnistía y al derecho de gracia pone de manifiesto, a juicio del Senado, «que las Cortes constituyentes decidieron no contemplar en la Constitución la amnistía […] y prohibir expresamente los indultos generales, ligándolos al legislador, y no aceptaron hasta dos enmiendas por las que se trataba de añadir, entre las competencias de las Cortes Generales, el otorgamiento de amnistías». Ese dato debe tenerse presente en la interpretación que se haga de la Constitución para analizar si cabe en ella la amnistía.

(ii) La amnistía no está habilitada por la Constitución. Las Cortes Generales carecen de competencia para acordarla. La amnistía vulnera la reserva de jurisdicción del Poder Judicial.

Como primer argumento para rechazar que la amnistía esté habilitada por la Constitución se aduce que la única manifestación de la prerrogativa de gracia habilitada de manera expresa es la del indulto particular –art. 62 i) CE–. A partir de ahí se emplea el argumento *a minore ad maius* para colegir que, dado que hay tres grados en la prerrogativa de gracia en atención a su alcance: indulto particular, indulto general y amnistía, y el constituyente solo constitucionalizó el primero, prohibió el segundo y descartó las enmiendas referidas a la tercera, la amnistía también está prohibida. A ello se añade lo ya dicho sobre la necesidad de una previsión expresa al constituir una excepción de la norma penal y a la función jurisdiccional así como sobre la exigencia adicional de respetar los principios constitucionales resistentes a una reforma.

Un segundo argumento contrario al entendimiento de que la amnistía está habilitada en la Constitución radica, según el Senado, en que, como potestad independiente y excepcional, altera el régimen que establecen los arts. 9.1 CE (sujeción de los poderes públicos y los particulares a la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico), 9.3 CE (seguridad jurídica e irretroactividad de las normas) y 14 CE (principio de igualdad entre particulares). Asimismo, se reitera, constituye una excepción a la función jurisdiccional y a la aplicación del Código penal. Conforme al principio general del Derecho de la aplicación restrictiva de las excepciones, estas han de estar limitadas y expresamente previstas, lo que no es el caso.

A continuación, se defiende que la Ley de amnistía ha vulnerado los límites competenciales de las Cortes Generales previstos en el art. 66.2 CE. El Senado parte de que la amnistía es «un ejemplo de medida o acto singular, pues, en atención a un hecho, su eficacia se agota en la adopción y ejecución de la medida ante ese supuesto». Por ello, estima que no se puede reconducir al «ejercicio normal de la potestad legislativa, es decir, la que tiene por objeto la regulación general y abstracta de situaciones con vocación de permanencia». En todo caso, le interesa en este punto subrayar que la

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

potestad legislativa tiene límites materiales y competenciales. En cuanto a estos últimos, la Constitución establece una reserva absoluta de jurisdicción en su art. 117.3, que impide al legislador intervenir en tal ámbito reservado si carece de competencia constitucional expresa para ello. Sin embargo, opone, el objetivo de la norma impugnada al que se refiere su preámbulo y articulan sus preceptos es finalizar la ejecución de condenas y procesos judiciales que afecten a las personas que participaron en el proceso independentista. En tal medida, contradice de forma evidente los arts. 117.3 y 118 CE, sin que estime aceptable el argumento de que los jueces actúan sometidos a la ley (art. 117.1 CE), incluida la Ley de amnistía. Considera el Senado que el legislador desconoce el sacrificio de la potestad de los jueces de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado y contradice la obligación de cumplir con las resoluciones dictadas en relación con los hechos del proceso de independentismo catalán. Sostiene que se anula la función jurisdiccional en contra de la reserva de jurisdicción, que es un límite inherente a nuestro sistema constitucional no susceptible de ser excepcionado, incurriéndose en un *ultra vires* estricto que no se justifica por el legislador.

Se descarta que la amnistía se pueda asimilar al efecto retroactivo favorable de la ley penal, dado su carácter general, o a los casos de «convalidación legislativa», que son decisiones justificadas del legislador con contenido administrativo de alcance limitado. El Senado puntualiza que, aunque entiende que no cabe justificación alguna para anular la actividad judicial en general y, en particular, en el ámbito penal, la justificación ofrecida por el legislador para la intromisión en dicha actividad no es razonable. Frente a lo que exige la jurisprudencia constitucional (SSTC 312/2006, de 8 de noviembre, FJ 6, y 231/2015, de 5 de noviembre, FJ 6) en consonancia con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH de 25 de noviembre de 2010, asunto *Lilly France c. Francia*, § 51), «[l]a decisión formalizada por la Ley Orgánica 1/2024 tiene como fin una serie de referencias políticas y sociales de carácter general, que actúan como único fundamento de la medida, que no se reducen a un proceso lógico y racional, y por ello jurídico, por el que quede justificada la medida». Aceptar esa forma de justificación, concluye, supone aceptar la arbitrariedad de los poderes públicos en contra del art. 9.3 CE.

(iii) Contradicción con el art. 9.1 CE. La obligación de cumplimiento de la ley.

Bajo esta rúbrica, el Senado subraya de nuevo que el deber de sujeción a las normas jurídicas constituye la base de la seguridad jurídica que ofrece un Estado de Derecho. Su previsión expresa en el art. 9.1 CE, integrado en el título preliminar de la Constitución, conlleva, a su entender, que «no caben excepciones generalizadas de dicho cumplimiento que resulte en un efecto positivo para ningún particular». Ese significado entra en colisión frontal con lo que supone la amnistía acordada en la ley impugnada, que vendría a alterar, integrar o interpretar abstractamente la Constitución, colocando a las Cortes en el mismo plano del poder constituyente sin que la Constitución les haya atribuido función constituyente alguna.

(iv) Contradicción con el art. 9.3 CE: principio de seguridad jurídica, irretroactividad e interdicción de la arbitrariedad.

El Senado aduce que la Ley de amnistía infringe las exigencias de certeza y claridad inherentes al principio de seguridad jurídica, garantizado en el art. 9.3 CE, proyectándolas sobre el Derecho penal, su función de protección de los bienes jurídicos y valores que informan al sistema constitucional y las funciones retributiva y de prevención, general y especial, de la pena. De este principio deriva la irretroactividad de las normas jurídicas, salvo que concurran razones de interés general, y particularmente de las disposiciones penales o sancionadoras no favorables, así como el rechazo a la impunidad o renuncia generalizada al *ius puniendi*. La Ley de amnistía contradice el principio de seguridad jurídica, porque instaura una medida retroactiva que sanciona la impunidad de unos hechos, los abarcados en sus arts. 1 y 2, consumados con anterioridad a su entrada en vigor, lo que constituye una retroactividad de grado máximo.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Si bien la Constitución prevé la posibilidad de que el Estado renuncie al *ius puniendi*, como se prevé expresamente para los indultos particulares en el art. 62 i) CE y se sigue de la retroactividad de las disposiciones sancionadoras favorables, el Senado considera que a través de la amnistía no se descriminalizan determinados hechos, sino que se renuncia a una protección generalizada de los bienes jurídicos tutelados por el Código penal. Entiende que se desconoce así la obligación de los poderes públicos de garantizar los intereses jurídicos tutelados por la Constitución, que vincula con el art. 9.1 y 3 CE, sin que se prevea una excepción expresa al principio de seguridad jurídica, como viene insistiendo, y afectando a la prevención general y especial de la pena.

Añade que las razones de interés general aludidas en la exposición de motivos de la ley para justificar la medida –establecer las bases para garantizar la convivencia de cara al futuro– constituyen una mera apreciación política a la que el legislador dota de rango de ley, cuya suficiencia deberá ser analizada por el Tribunal Constitucional.

La Ley de amnistía tampoco satisface, según el Senado, las exigencias de claridad y certeza al delimitar su ámbito objetivo de aplicación material, temporal y subjetivamente en los arts. 1 y 2. No se limita a la preparación y realización de las consultas de 9 de noviembre de 2014 y 1 de octubre de 2017, sino que contempla de manera mucho más amplia actos realizados en el contexto del denominado proceso independentista catalán, en un periodo temporal que tampoco queda definitivamente acotado entre las fechas del 1 de noviembre de 2011 y el 13 de noviembre de 2023, pues también abarca actos realizados antes de la primera fecha, cuando su ejecución finalizase después, y actos realizados antes de la segunda fecha, cuya ejecución finalizase posteriormente, lo que supone una duración indefinida. Se refiere también a un elemento subjetivo, el móvil o actitud en la realización del delito, que no se corresponde con los tipos penales, y se vale de cláusulas abiertas de asimilación de conductas –«cualesquiera otros» delitos que fueran conexos, de idéntica finalidad, con la misma intención– lo que es incompatible con la precisión exigible a los tipos penales por mandato del art. 25.1 CE. Esta falta de precisión puede llevar a que queden amnistiados hechos que tengan una relación aparente o tangencial con el contexto independentista, o con las consultas del año 2014 y 2017, o que, directamente, no tengan nada que ver.

(v) Infracción de los arts. 14 y 9.3 CE en cuanto a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, así como la libertad ideológica garantizada en el art. 16.1 y 2 CE. La arbitrariedad del móvil exculpatorio.

En este apartado se reitera de inicio que toda amnistía, por definición, conlleva una diferencia de trato difícil de justificar, y la Ley de amnistía, de manera particular, porque parte de la base de diferenciar un colectivo frente a otros exclusivamente por razón de su ideología, lo que constituye una discriminación cometida por el legislador incursa necesariamente en arbitrariedad y, por ello, incompatible con los arts. 14 y 9.3 CE.

Con cita de diversa doctrina constitucional, se argumenta que la justificación de la diferencia de trato dada por el legislador debe basarse en la singularidad de una situación que se derive directamente del propio hecho y que no sea artificial, y fundarse en una justificación objetiva y razonable que responda a un fin garantizado por la Constitución, es decir, en una razón de interés general. Los motivos concretos de discriminación enunciados en el art. 14 CE, como categorías sospechosas, no pueden ser utilizados como factor de diferenciación, salvo de manera excepcional, en cuyo caso se aplica un canon de control para enjuiciar su legitimidad más estricto, desplazándose la carga de la prueba sobre el que impone la diferencia. El principio de proporcionalidad, por su parte, demanda un examen de la idoneidad de la medida, de su necesidad, comprobando si existe una alternativa menos gravosa, y de proporcionalidad en sentido estricto, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios para otros bienes o valores.

Aplicada la doctrina al caso presente, concluye que la Ley de amnistía no satisface estos parámetros. En primer lugar, su exposición de motivos se refiere a unos hechos que califica de excepcionales, el proceso independentista catalán, la tensión institucional,

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

social y política generada por el mismo, sin una explicación razonable y objetiva, pues se puede argumentar en contrario que el aparato institucional y jurídico que se puso en marcha como consecuencia de dicho proceso lo había neutralizado ya. Si la causa de esta amnistía obedece solo a una interpretación de los hechos, la del legislador, que puede contradecirse con argumentos de una lógica similar, se concluye que la diferencia esgrimida no deriva de los propios hechos, sino que ha sido creada por el propio legislador para dispensar un trato también diferenciado, lo que hace que la decisión sea discriminatoria.

Por otra parte, el criterio o móvil exoneratorio utilizado por el legislador (art. 1.1 de la Ley de amnistía) –la intención de reivindicar la independencia de Cataluña, de procurar la celebración de las consultas, de mostrar apoyo a tales objetivos y fines y a las acciones dirigidas a ellos– se determina en función de la ideología favorable al proceso independentista, excluyendo a otras en conflicto. A pesar del empleo de una categoría de diferenciación sospechosa, el Senado observa que no se asienta en referencia objetiva alguna que pruebe que la medida va a servir para lograr los objetivos propuestos en la ley de restaurar la convivencia dentro del Estado de Derecho, de superar la situación de tensión, o de avanzar en el diálogo político y social. Categorías generales, por otro lado, que no son susceptibles de ser concretadas y que, como tales, no sirven de justificación objetiva y razonable de la medida. Añade que el criterio implica que las acciones que pudieran haberse cometido con la intención o propósito de procurar otra reivindicación política, como la unidad de España o la oposición al independentismo, no serían amnistiables, con el consiguiente efecto inhibitorio –*chilling effect*– sobre la libertad ideológica de otros. El factor de diferenciación en la ley debe responder a un fin constitucionalmente lícito, lo que no ocurre en este caso, pues desde la perspectiva de la libertad ideológica (art. 16 CE) y de su libre exteriorización (art. 20 CE), se beneficia a aquellos que han expresado una determinada ideología y se disuade a otros.

Finalmente, desde la perspectiva de la proporcionalidad, el Senado aprecia que existen en nuestro ordenamiento jurídico medios para alcanzar el mismo fin que resultan menos gravosos para los principios básicos de nuestro sistema constitucional, como son el indulto particular o la posibilidad de emprender modificaciones legislativas penales favorables, de menor calado y de aplicación retroactiva a cualquier ciudadano.

(vi) Vulneración de los arts. 168 o 167 CE.

El Senado aduce, a continuación, que la amnistía aprobada en la Ley 1/2024 también infringe los arts. 167 y 168 CE, porque hubiera precisado una revisión constitucional, al exceptuar los principios de legalidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.1 y 3 CE), la separación de poderes (arts. 66.2 y 117 CE) y la igualdad como valor superior y como principio (arts. 1.1 y 14 CE). Se trata de un ámbito reservado a la reforma constitucional cuya aprobación corresponde a las dos Cámaras, residiendo en el Senado una competencia de rechazo, y que debe tramitarse por el procedimiento establecido en el título X de la Constitución, por lo que constituye un supuesto de evidente extralimitación del Poder Legislativo al invadir el ámbito del poder constituyente derivado. Al incidir en preceptos incluidos en el título preliminar, sería exigible el procedimiento de reforma agravado del art. 168 CE. Aun en caso de no estimarse necesaria la reforma de dichos preceptos, teniendo en cuenta que la amnistía altera la distribución de competencias realizada por la Constitución, se precisaría por lo menos modificar el art. 66.2 CE para atribuir a las Cortes Generales la competencia para acordar amnistías, modificación que tendría que llevarse a cabo a través del procedimiento establecido en el art. 167 CE.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

e) La Ley de amnistía como ley singular y como ley orgánica.

El Senado, en el fundamento de Derecho sexto de su escrito de alegaciones, examina la Ley de amnistía como ley singular y como ley orgánica.

(i) Desde la primera perspectiva, concluye que no respeta los límites de las leyes singulares, categoría en la que la sitúa el preámbulo, sin perjuicio de reiterar que, a su entender, la amnistía no es una ley. Sentada tal precisión, considera que pertenecería en su caso a la categoría de las leyes autoaplicativas o autoejecutivas, que habitualmente se subrogan en la función ejecutiva o administrativa, aunque la Ley de amnistía no contiene una actividad administrativa, sino que busca la inaplicación con carácter retroactivo de la normativa penal o sancionadora a unos hechos tipificados como delito o infracción, anulando la actividad judicial. La opción del legislador de formalizar esta decisión a través de una ley formal no altera esta naturaleza particular de la amnistía.

De acuerdo con la doctrina constitucional, como ley singular debería respetar estos límites: el principio de igualdad (art. 14 CE), la distribución de competencias entre los poderes del Estado, la regulación de ciertas materias y, en especial, los derechos fundamentales, y la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Al respecto se remite a lo ya dicho sobre igualdad y seguridad jurídica; y en relación con los derechos fundamentales, con cita de la STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11 c), alega que los mismos no consienten, por su propia naturaleza, leyes singulares que tengan el específico objeto de condicionar o impedir su ejercicio, pues dichos derechos son materia reservada a las leyes generales y reducto inmune a medidas legislativas singulares. La Ley de amnistía, según se sigue de su preámbulo, tiene por objeto específico el de condicionar el ejercicio de los derechos fundamentales, y concretamente, el de la libertad de las personas (art. 17.1 CE) al excepcionar la aplicación de la ley penal, lo que contraviene los límites constitucionales referidos. Además, la definición de su objeto, como ley singular, debería ser todo lo precisa posible, exigencia que tampoco cumple, lo que vulnera el art. 9.3 CE. Plantea también un problema de tutela judicial (art. 24.1 CE), ya que por su forma de ley no es susceptible de ser impugnada por ningún particular que considere que, por la amnistía, su posición jurídica se ha visto afectada, lo que compromete, hasta neutralizarla, la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE).

(ii) El Senado considera asimismo que la Ley de amnistía infringe el art. 81.1 CE, pues la amnistía no forma parte del ámbito material reservado en dicho precepto a las leyes orgánicas, ámbito que se somete a un criterio estricto, por lo que no debió haberse aprobado como ley orgánica. El Tribunal Constitucional ha dejado claro que los derechos fundamentales a los que se refiere el precepto son los reconocidos en la sección primera del capítulo II del título I de la Constitución, arts. 15 a 29, sin comprender el derecho a la igualdad del art. 14 CE que, al tener un carácter relacional, no permite una regulación unitaria, global e independiente de otras situaciones jurídicas. También que el desarrollo al que se refiere se limita a una regulación directa del derecho fundamental correspondiente, no a su mera incidencia o afectación parcial.

El criterio seguido para dar a la amnistía rango de ley orgánica es el de la afección a derechos fundamentales, atendiendo también al ámbito penal de la regulación, sin que se concrete de qué forma se entiende producida dicha afección o afectación. El legislador, aunque no lo mencione, ha considerado que la amnistía, al exceptuar la aplicación del Código penal, afectaría a la libertad personal y a otros derechos fundamentales, y supondría su desarrollo, criterio que rebate el Senado con el argumento de que la Ley de amnistía, en tanto que medida singular que excepciona la aplicación de una norma jurídica pero carente de contenido normativo, no fija ni precisa el alcance y los límites de la libertad de las personas, ni de ningún otro derecho fundamental que pueda verse limitado por el Código penal o cualquier otra norma penal. Tampoco precisa rango orgánico la regulación de la actuación judicial para su aplicación, pues las normas de competencia y procedimiento se contienen en leyes ordinarias. Reitera que la amnistía no regula ningún aspecto de la sociedad con vocación de permanencia, por lo que no constituye una norma jurídica en sentido estricto, sino una

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

medida singular adoptada bajo el ropaje de ley formal, cuya trascendencia jurídica se limitaría a dejar inaplicada una norma jurídica con rango de ley, el Código penal.

f) Inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley de amnistía.

El Senado, en el fundamento de Derecho séptimo de su escrito de alegaciones, con carácter subsidiario para el caso de que no se declarase la inconstitucionalidad completa de la Ley de amnistía, considera que incurren en inconstitucionalidad los siguientes preceptos:

(i) El art. 2 d), que excluye de la amnistía los actos tipificados como delitos en los que hubieran concurrido determinadas motivaciones, pero no los que se hubieran realizado por motivos relacionados con la ideología o la nación de la víctima, a diferencia de lo previsto en el art. 22.4 CP, lo que pudiera representar una discriminación incompatible con la libertad ideológica.

(ii) El art. 2 f), que excluye de la amnistía los actos tipificados como delitos de traición y contra la paz y la independencia del Estado y relativos a la defensa nacional del título XXIII del libro II del Código penal, por no hacerlo de manera completa, sino limitada a los casos en que se haya producido una amenaza efectiva y real y un uso efectivo de la fuerza en los términos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas o en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, que contiene la Declaración relativa a los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de la Naciones Unidas. Se usa un criterio extralegal que podría contradecir el propósito de identificación abstracta de las exclusiones, ajeno al marco conceptual del Código penal, que podría vulnerar el principio de legalidad penal y el principio de seguridad jurídica.

El Senado también se refiere en este último fundamento a las exigencias punitivas del Derecho de la Unión Europea en delitos de malversación de caudales públicos y terrorismo como criterio hermenéutico (art. 10.2 CE) limitativo de la libertad de apreciación del legislador, argumentando que su desprotección entronca con la inseguridad jurídica incompatible con el art. 9.3 CE a la que ya ha aludido.

(iii) En relación con la malversación, el Senado sostiene la inconstitucionalidad del art. 1.1 a) y b), que la incluyen en el ámbito de aplicación de la amnistía. Se refiere en primer lugar al art. 2 e), que excluye de la amnistía los delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión Europea, pero no otros, citando la Directiva (UE) 2017/1371, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal. Su primer considerando dice que la protección de los intereses financieros de la Unión abarca todas las medidas que afecten o puedan afectar negativamente a sus activos y a los de los Estados miembros en la medida en que estas guarden relación con las políticas de la Unión, extensión que confirma el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE de 6 de diciembre de 2017, C-408/161, asunto *Compania Naţională de Administrare a Infrastructurii Rutiere S.A., c. Ministerul Fondurilor Europene - Direcţia Generală Managementul Fondurilor Externe*) y cuyo art. 4.3 impone a los Estados miembros el deber de adoptar las medidas necesarias para garantizar que la malversación, cuando se cometa intencionadamente, constituya una infracción penal, afirmando un deber de luchar contra la corrupción que puede ir más allá de que se afecten o no los intereses financieros de la Unión Europea (STJUE de 21 de diciembre de 221, asunto *Euro Box Promotion y otros*, C-357/19).

El Senado considera que el cumplimiento de los fines encomendados a la administración pública por el art. 103.1 CE y los principios establecidos para el gasto público en el art. 31.2 CE imponen, de acuerdo con las obligaciones de la Unión Europea, que no quepa ninguna excepción, ni siquiera temporal, de la aplicación de la norma penal para cualquier forma de fraude o corrupción, sin que sea relevante el enriquecimiento personal. En tal medida, concluye, la previsión del art. 2 e) no es

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

completa, precisa ni razonable y vendría impedida por el principio de la seguridad jurídica y el de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 CE en relación con los arts. 103.4 y 31.2 CE.

(iv) En relación con el terrorismo, el Senado sostiene que el art. 2 c) es inconstitucional, porque excluye de la amnistía los actos que hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, en particular las reguladas en los arts. 2 y 3 CEDH y en el Derecho internacional humanitario, lo que deja dentro del ámbito de la amnistía otros actos que la Directiva (UE) 2017/541 obliga a perseguir. En concreto, los delitos de terrorismo que no conllevan esos resultados, así como los delitos relacionados con un grupo terrorista (dirección o participación en el grupo, suministro de información o medios, financiación) y los delitos relacionados con actividades terroristas (provocación, captación, adiestramiento, robo, extorsión, falsificación). Esto significa, como puso de manifiesto la opinión de la Comisión de Venecia, de 15 de marzo de 2024, que no todos los delitos terroristas penalizados por la Directiva están excluidos del alcance de la amnistía. Se trata de delitos pluriofensivos, que abarcan desde la protección de la vida y de la integridad física (art. 15 CE) hasta, en general, el orden político y la paz social, fundamentado en la dignidad de la persona, sus derechos inviolables y el libre desarrollo de su personalidad (art. 10.1 CE), por lo que excluir la aplicación de la norma penal a los mismos pone en peligro el orden político y la paz social, y contradice el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Concluye que de los arts. 10.1 y 15 CE, en relación con el art. 9.3 CE, se deriva como límite del poder legislativo de las Cortes Generales la imposibilidad de exceptuar la norma penal en materia de terrorismo. A su vez, la falta de identificación abstracta de esa exclusión, en la medida en que se asume un criterio ajeno al marco conceptual de la citada directiva y su trasposición al Código penal, vulnera la precisión que imponen la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y el principio de legalidad penal (art. 25.1 CE).

16. El 28 de noviembre de 2024, la letrada de las Cortes Generales, en representación del Congreso de los Diputados, compareció en el proceso y formuló alegaciones en relación con los vicios de procedimiento legislativo que se denuncian en la demanda, en lo que afecta al Congreso de los Diputados, y solicitó su desestimación.

A) Tras exponer prolijamente la tramitación del procedimiento legislativo que dio lugar a la aprobación de la ley recurrida, explica que el presente recurso contiene, en lo que se refiere a las decisiones relativas a la tramitación de la ley: (i) una serie de consideraciones genéricas, sobre el rechazo a la amnistía por parte de la mayoría de los representantes del pueblo español, el momento de la tramitación y la ausencia de informes; (ii) una suerte de alegación implícita, en relación con la calificación y admisión a trámite de la iniciativa por la mesa de la Cámara y (iii) tres vicios procedimentales concretos. Estos argumentos se analizan de forma sucesiva, agrupándose en cinco alegaciones.

a) Sobre el consenso social y político.

La letrada de las Cortes Generales pone de relieve que el primer razonamiento de los recurrentes se construye sobre un argumento más político que jurídico, cual es señalar que la norma fue rechazada por los representantes del titular de la soberanía al haber obtenido más votos en contra que a favor. Refiere que tal conclusión se alcanza de combinar el resultado de la votación final de conjunto en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados del 14 de marzo de 2024 y el de la votación del veto en la sesión plenaria del Senado del 14 de mayo de 2024, agregando los apoyos a la proposición de ley orgánica con las oposiciones al veto, y viceversa. Para los recurrentes, ello supone que quienes representan al pueblo español han rechazado la amnistía, pero la representante del Congreso de los Diputados rechaza esta tesis por varias razones.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

En primer lugar, por partir de una premisa contraria a la lógica parlamentaria, al acumular votos emitidos en distintas fases del procedimiento y en cámaras también diferentes, obviando que el objeto y el efecto jurídico de una votación y otra son diversos. Manifestarse en contra del texto sometido a votación en el Congreso de los Diputados supone no estar conforme con un concreto texto articulado, pero no necesariamente un rechazo frontal, pues no puede descartarse que se quisieran introducir enmiendas. Por tanto, de las sumas que realizan los recurrentes no se pueden establecer correspondencias unívocas ni extraer conclusiones jurídicamente relevantes.

En segundo lugar, porque el procedimiento parlamentario establecido constitucional y reglamentariamente no prevé sesión conjunta de los integrantes de ambas cámaras, por lo que no puede inferirse de las dos votaciones plenarias una declaración común en el sentido indicado por los recurrentes.

b) Sobre los requisitos formales, materiales y temporales en la tramitación de la proposición de ley recurrida.

En este punto se desgrana la regulación constitucional y legal de la presentación de proyectos y proposiciones de ley y, en particular, la documentación que debe acompañar a los diferentes tipos de iniciativas legislativas, así como los eventuales límites materiales relativos a su contenido, y el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los diputados y senadores al inicio de su mandato, en el periodo comprendido entre la constitución de las cámaras y la investidura del presidente del Gobierno. A continuación, la letrada de las Cortes Generales concluye que la calificación de la iniciativa por la mesa de la Cámara se realizó correctamente y sin infracción del procedimiento legislativo que afecte al núcleo de la función representativa reconocida en el art. 23 CE. Ello porque:

(i) Frente a la minuciosa regulación legal de la fase preparatoria de los proyectos de ley, la iniciativa legislativa de las cámaras cuenta con una escueta regulación. Esta solo exige que la proposición vaya acompañada de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ella, regula la legitimación para su presentación y los trámites que tienen que seguirse tras su ejercicio. En ningún caso se exigen dictámenes o informes de carácter preceptivo y no cabe asimilar los requisitos de los proyectos a las proposiciones de ley. Así lo ha señalado la doctrina constitucional (por todas, STC 149/2023, de 7 de noviembre), concurriendo razones lógicas que derivan del principio de separación de poderes y de la autonomía normativa y organizativa de la Cámara.

(ii) No existe ninguna reserva material *in toto* de la materia de esta ley a la iniciativa del Gobierno y ejercer la iniciativa legislativa parlamentaria constituye la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático y una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante. Se invoca de nuevo doctrina constitucional, tanto en relación con el ejercicio general de la iniciativa legislativa por los parlamentarios (con transcripción de una parte de la STC 53/2021, de 15 de marzo), como en especial de los grupos que apoyan al Gobierno (invocando la STC 19/2023, de 22 de marzo). Que la iniciativa sea consecuencia de una negociación política, o que su contenido sea trascendente, relevante o importante no puede llevar a vetar la presentación de una proposición de ley (STC 153/2016, de 22 de septiembre). El ejercicio de un tipo u otro de iniciativa legislativa no viene predeterminado más que por los supuestos de hecho objetivos tasados en el Reglamento (STC 96/2019, de 15 de julio).

(iii) Tampoco existe limitación alguna desde el punto de vista temporal a la hora de presentar proposiciones de ley por parte de los diputados y los grupos parlamentarios. De conformidad con la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, un Gobierno en funciones no puede presentar proyectos de ley, pero nada dispone el Reglamento del Congreso de los Diputados sobre el ejercicio de las prerrogativas de sus miembros durante ese período.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

La letrada de las Cortes Generales ofrece todo un elenco de ejemplos de proposiciones de ley presentadas en un momento en que el Gobierno estaba en funciones, en algún caso por parte del grupo parlamentario al que pertenecen los diputados ahora recurrentes.

(iv) La calificación de las proposiciones de ley por parte de la mesa de la Cámara es una operación de verificación de los requisitos formales de las iniciativas, cabe la valoración del contenido material si se verifica una evidente y palmaria inconstitucionalidad (STC 46/2018, de 26 de abril) y el control constitucional al respecto se limita a las decisiones arbitrarias o manifiestamente irrazonables (STC 152/2016, de 22 de septiembre).

La letrada de las Cortes Generales recuerda que, como se desprende del expediente, la mesa del Congreso acordó el 21 de noviembre de 2023 que se cumplían todos los requisitos formales, frente a lo que dos grupos parlamentarios (entre ellos aquel en el que se integran los recurrentes) solicitaron la reconsideración por entender que tendría que haberse inadmitido a trámite debido a que existía una contradicción palmaria y evidente con la Constitución española y un precedente en tal sentido (la proposición núm. 122-000132, inadmitida en la XIV Legislatura). La solicitud fue desestimada entendiendo que no existía una inconstitucionalidad clara e incontrovertible; que hay precedentes diversos y la inadmisión en 2021 no se produjo por la posible consideración de la amnistía como figura inconstitucional; que la presente iniciativa difiere de aquella y regula una figura que no ha sido objeto de un pronunciamiento concluyente del Tribunal Constitucional, y que los supuestos en los que la mesa ha inadmitido a trámite iniciativas por contradicción palmaria y evidente con la Constitución son muy reducidos, y en líneas generales se limitan a casos en los que se ha pretendido incidir sobre instituciones básicas del Estado en un sentido contrario al previsto en el texto constitucional (Estado de las autonomías, jefatura del Estado, prohibición de los indultos generales, reserva al Ejecutivo de la iniciativa legislativa en materia presupuestaria o alcance del papel de las Cortes Generales en relación con la política exterior del Estado).

De todo ello se desprende, concluye la representante del Congreso de los Diputados, que la mesa realizó el control que le corresponde y nada cabe objetar al acuerdo de admisión a trámite. La letrada subraya que según la nota de la Secretaría General que se emitió con motivo de la calificación de la proposición de ley objeto de este recurso, la misma difería de la presentada en el año 2021 en dos objetos fundamentales: la no inclusión de un listado de causas abiertas que podrían verse afectadas por la medida de gracia (que llevó a que, en el año 2021, se considerase que la proposición de ley suponía un «indulto encubierto») y la introducción, en la exposición de motivos, de un nítido reconocimiento a los principios y bases del Estado de Derecho establecido en la Constitución. Y recuerda que la función de las mesas no es realizar un control de constitucionalidad, siquiera liminar (ATC 85/2006, de 15 de marzo).

c*)* Sobre la aplicación del art. 131.2 RCD y la devolución de la proposición de ley orgánica a la Comisión de Justicia.

La letrada de las Cortes Generales aborda aquí la primera alegación procedimental expresa de los recurrentes relativa a una vulneración de los arts. 23 y 79 CE, al devolver la mesa el texto a la Comisión de Justicia para la elaboración de un nuevo dictamen tras la sesión plenaria extraordinaria de 30 de enero de 2024. Ello porque la proposición de ley no había obtenido ni mayoría absoluta ni simple.

Lo hace exponiendo, en primer lugar, la regulación del procedimiento legislativo en el texto constitucional y en el Reglamento del Congreso y diferenciando la votación del dictamen de la votación del conjunto de la ley. Después, subraya la existencia de una serie de especialidades en la tramitación de proyectos y proposiciones de ley orgánicas. Entre ellas, el art. 131.2 RCD, que, literalmente interpretado, imponía actuar como se hizo al no haberse alcanzado la mayoría absoluta en la votación de conjunto tras haber obtenido en cambio una amplia mayoría (absoluta) en la votación del dictamen. Así lo

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

constaron en su momento, la Presidencia del Pleno y la mesa de la Cámara tanto a resultas de la votación como de la solicitud de reconsideración subsiguiente, y de conformidad con los dos únicos precedentes existentes.

Para la letrada de las Cortes Generales, la pretensión de los recurrentes no puede prosperar porque la finalización del procedimiento tras una votación sobre el proyecto que no alcanza la mayoría absoluta solo está prevista en el art. 131.3 RCD, que se refiere al debate sobre un nuevo dictamen. Tampoco puede entenderse que hubiera sido necesaria una mayoría simple para continuar con la tramitación porque tal cosa no está prevista. No cabe aplicar la regla general de toma de acuerdos, porque aquí queda excepcionada en atención a una especialidad procedimental al abrigo, precisamente, del art. 79 CE. Aprobado el dictamen, tras la sesión sobre la votación final de conjunto solo cabía la vuelta a la Comisión (se cita en este punto el ATC 24/2024, FJ 2); lo contrario supondría imponer el resultado de una votación a otra.

d) Sobre el nuevo dictamen de la Comisión de Justicia y la supuesta omisión de la fase de ponencia.

Se alega que debe rechazarse el segundo vicio procedimental concreto denunciado por los recurrentes, referido a la omisión del llamado informe de ponencia tras la devolución de la proposición de ley a la que se acaba de hacer referencia. Y es que, entiende, esa devolución no comporta una retroacción del procedimiento legislativo, sino una nueva fase, que se abre una vez que la ponencia ya ha elevado su informe a la Comisión, esta ha emitido su dictamen y el mismo ha sido aprobado en el Pleno y opera el art. 131.2 RCD. En ella no se prevé una nueva reunión de la ponencia, y así se ha actuado en otros precedentes sin que ningún grupo parlamentario haya manifestado disconformidad procedimental al respecto en las sesiones de la Comisión.

Destaca la letrada, incluso, que tampoco en este caso se manifestó desacuerdo al respecto; nadie reclamó una nueva reunión de la ponencia, solo se discutió, como se ha expuesto en el apartado anterior, el hecho de la devolución del texto a la Comisión para un nuevo dictamen.

e) Sobre la presentación, calificación y aprobación de enmiendas transaccionales en Comisión.

Finalmente, la letrada de las Cortes Generales rebate la argumentación de los recurrentes en relación con el funcionamiento de la Comisión el 7 de marzo de 2024, sosteniendo que la sesión discurrió siguiendo de forma exquisita el cauce reglamentario y los precedentes de la Cámara. Ello porque al iniciarse se dio cuenta de que la mesa acababa de tener conocimiento de unas enmiendas transaccionales cuyo texto iba a distribuirse seguidamente y, ante las manifestaciones de la portavoz del grupo parlamentario en que se incluyen los recurrentes, se hizo un receso tras el cual el presidente informó, en respuesta a lo solicitado por aquella, que cabían enmiendas por escrito en el mismo momento de la discusión y que las mismas habían sido admitidas a trámite por la mesa.

Destaca la letrada de las Cortes Generales que no es de aplicación el plazo del art. 69 RCD a la presentación de enmiendas como las que aquí interesan porque el mismo reglamento, en el art. 114.3, prevé que puedan presentarse en el transcurso del debate; aquí se anunciaron antes, al inicio de la Comisión. Tampoco puede esgrimirse que la mesa no se había convocado reglamentariamente, cuando fue la portavoz quien reclamó que se reuniera. La convocatoria oral inmediata era procedente por tratarse de una cuestión incidental y a la reunión asistieron todos sus miembros, sin que se planteara reproche alguno a la convocatoria. El acuerdo de la mesa se comunicó a la Comisión tan pronto como esta reanudó su sesión.

B) En conclusión, se afirma que no se ha incurrido en vicio procedimental u omitido trámite alguno durante la tramitación en el Congreso de los Diputados de la ley orgánica recurrida, no habiéndose vulnerado ni el art. 23 ni el art. 79 CE. En relación con el

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

art. 23.2 CE se recuerda la doctrina constitucional de la STC 96/2019, concluyéndose que ninguno de los vicios procedimentales alegados por los recurrentes ha afectado esencialmente al proceso de formación de la voluntad de la Cámara. Se insiste seguidamente en que la tramitación ha respetado escrupulosamente el procedimiento.

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

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

Después, esta Comisión aprobó el nuevo dictamen, con la incorporación de enmiendas transaccionales, el 7 de marzo de 2024, no sin antes haber estudiado y resuelto una solicitud de suspensión de la sesión plenaria y otra, con audiencia de la junta de portavoces, de reconsideración sobre el acuerdo de calificación y admisión a trámite de las mismas. Por último, en la segunda sesión plenaria de 14 de marzo de 2024, la proposición de ley orgánica quedó aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados y fue remitida al Senado para que prosiguiese su tramitación.

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

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

17. El 10 de diciembre de 2024 se recibió en este tribunal el escrito de alegaciones del abogado del Estado, cuyo contenido se expone sintéticamente a continuación.

A) Se inicia el escrito con unas consideraciones preliminares sobre la figura de la amnistía, en cuanto manifestación del derecho de gracia, y sobre el encaje general de

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

dicha institución en el ordenamiento constitucional. En ellas se realizan las siguientes afirmaciones:

a) La amnistía es, para el abogado del Estado, una figura jurídica distinta al indulto, no afectada, por ello, por la prohibición constitucional de indultos generales enunciada en el art. 62 i) CE. Amnistía e indulto son, según se alega, manifestaciones específicas de un mismo instituto, el derecho de gracia. Se cita, en este punto, la opinión CDL-AD(2024)003-spa, de 18 de marzo de 2024, de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), sobre los requisitos del Estado de Derecho para decretar una amnistía con especial referencia a la proposición de ley parlamentaria «proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña», en el que se señalan las diferencias que existen entre las figuras del indulto y la amnistía, concretamente: (i) que el indulto solo afecta a una condena firme mientras que la amnistía puede otorgarse antes, durante o después de la tramitación del proceso penal; (ii) que el indulto es una prerrogativa del jefe del Estado, mientras que la amnistía suele ser competencia del Poder Legislativo y (iii) que la amnistía afecta a una generalidad de personas comprendidas en su ámbito de aplicación mientras que el indulto se refiere a individuos concretos.

La Constitución no establece, en definitiva, ninguna restricción para la amnistía, tal y como, según sostiene el abogado del Estado, habría reconocido expresamente la STC 147/1986, FJ 2.

b) La amnistía es, asimismo, compatible con la idea de Estado de Derecho siempre que se cumplan una serie de requisitos, concretamente, según el ya citado dictamen de la Comisión de Venecia, los dos siguientes: (i) la persecución de un objetivo legítimo, como puede ser el mantenimiento de la «unidad nacional» y la «reconciliación social y política» y (ii) el respeto al principio de separación de poderes a través de un procedimiento de aplicación que esté confiado al Poder Judicial y en el que se determine qué personas concretas cumplen los criterios generales establecidos por el Parlamento.

c) La amnistía constituye una opción legítima a disposición del legislador democrático, de suerte que no puede entenderse circunscrita a contextos de transición política o cambio de régimen. Con cita de la STC 34/2023, de 18 de abril, FJ 3, el abogado del Estado señala que en nuestro sistema constitucional el legislador no se limita a ejecutar la Constitución sino que tiene un amplio margen de decisión política para arbitrar medidas con las que afrontar los problemas políticos y sociales existentes, medidas entre las que puede encontrarse, tal y como argumenta el preámbulo de la Ley de amnistía, la renuncia al ejercicio del *ius puniendi* para la consecución «de un interés superior: la convivencia democrática». El Derecho histórico y comparado avalarían la idea de que la amnistía es un medio idóneo para afrontar legislativamente contextos de conflicto político en aras del interés general, en particular para lograr la reconciliación política y social.

d) Considera, finalmente, el abogado del Estado que la doctrina del Tribunal Constitucional ha admitido en diversas ocasiones la viabilidad constitucional de la amnistía, no solo en la ya citada STC 147/1986, sino también en otras resoluciones, en las que habría afirmado que la amnistía ha de ajustarse a los principios constitucionales (SSTC 28/1982, de 26 de mayo, FJ 2, y 63/1983, FJ 2) y que responde en su conjunto «a un valor superior de justicia» (STC 116/1987, de 7 de julio, FJ 7).

B) Hechas estas consideraciones, aborda el abogado del Estado el motivo primero de la demanda según el cual «la Constitución no habilita el otorgamiento de una amnistía, por lo que resulta inconstitucional». Se agrupan en este motivo los distintos argumentos por los que se estima que una ley de amnistía, abstractamente considerada,

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

ha de reputarse contraria al texto constitucional, a los que el abogado del Estado da respuesta del siguiente modo:

a) Niega, en primer lugar, que el instituto de la amnistía se oponga al principio de división de poderes, a la reserva de jurisdicción y a la tutela judicial efectiva (arts. 1.1, 24.1, 117.3 y 118 CE). Así:

(i) No se vulnera, en primer lugar, el principio de «división de poderes», pues, tal y como señala el art. 117.1 CE, los jueces y magistrados están sometidos al imperio de la ley y su competencia para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado no excluye, como señala la STC 181/2000, de 29 de junio, FJ 19, la libertad de configuración legislativa sobre una materia determinada. Corresponde, en particular, al legislador establecer los supuestos de exención de responsabilidad criminal que los órganos judiciales deben aplicar, después, a cada caso concreto. En relación particular con el instituto de la amnistía, la compatibilidad con la división de poderes depende precisamente, tal y como señala el dictamen de la Comisión de Venecia, de que esta causa de exclusión de la responsabilidad criminal se articule a través de un procedimiento judicial que permita verificar la aplicación a personas concretas de los criterios generalmente establecidos en la ley.

Esto, justamente, haría la Ley de amnistía, pues estamos, según reconoce el abogado del Estado, ante una ley singular en materia penal pero no ante una ley autoaplicativa. La aplicación de la amnistía a personas concretas queda reservada, en lo que se refiere a los hechos tipificados como delito, a los órganos de la jurisdicción penal (art. 9.1 de la Ley de amnistía) y, en el caso de las infracciones administrativas, a la administración pública, con posibilidad de revisión plena en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 12.1 de la Ley de amnistía).

(ii) Tampoco existiría vulneración alguna de la reserva de jurisdicción del art. 117.1 CE ni del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, pues el legislador, al establecer la amnistía, ni juzga ni ejecuta lo juzgado, sino que despenaliza determinadas conductas ejerciendo la misma potestad normativa que le permite tipificar o destipificar infracciones criminales, e instrumenta, en todo caso, la ejecución de esa regulación despenalizadora a través de un procedimiento judicial con todas las garantías.

b) En lo que se refiere a la alegación de inconstitucionalidad de la amnistía por tratarse de una ley penal singular incompatible con los arts. 14, 24.1, 17.1 y 25.1 CE, se realizan las siguientes consideraciones:

(i) Niega el abogado del Estado que exista una supuesta prohibición constitucional de leyes penales singulares. Considera que es perfectamente posible una ley singular en materia penal, en cuanto ley despenalizadora de conductas, y que deben aplicarse, para determinar su legitimidad constitucional, los criterios generales que la doctrina del Tribunal Constitucional ha elaborado en relación con cualquier otra ley de naturaleza singular.

Afirma, con cita de la STC 134/2019, de 13 de noviembre, FJ 5, que la Ley de amnistía cumple los referidos requisitos, pues versa sobre un hecho concreto y excepcional, carece de vocación de permanencia, es subjetivamente aplicable a un grupo de personas determinado o, en su caso, determinable, y cumple, en todo caso, con el juicio de «razonabilidad, proporcionalidad y adecuación» exigible (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 4).

Existiría, en efecto, una «justificación objetiva y razonable» de la «singularidad» de la norma legal, pues esta atiende a «la necesidad de superar definitivamente la convulsión social y la confrontación política que vivió la sociedad catalana en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 23 de junio de 2021, unido a la voluntad de avanzar en el camino del diálogo político y social necesario para superar un serio conflicto político». La «proporcionalidad» se aseguraría, a su vez, con la concreción, en la norma legal, del elenco de infracciones punibles afectadas por la amnistía, que son

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

exclusivamente aquellas que presentan una conexión directa con el «procés catalán», así como con la exclusión expresa de los actos que hayan supuesto graves violaciones de derechos humanos y de la responsabilidad civil frente a terceras personas. Todo lo cual revelaría la «adecuación» de la ley singular a la finalidad perseguida.

(ii) La superación del canon de enjuiciamiento propio de la ley singular afecta, según razona el abogado del Estado, a la alegación de la vulneración del principio de igualdad. Ciertamente, el derecho fundamental a la igualdad del art. 14 CE se proyecta, en la Constitución española, también frente al legislador, tal y como tempranamente destacó la doctrina constitucional (SSTC 49/1982, de 14 de julio, y 75/1983, de 3 de agosto), de modo que la diferencia de trato legalmente establecida debe responder siempre a una justificación objetiva y razonable. Ahora bien, al establecer la Ley de amnistía una medida de gracia que, por su propia naturaleza, es excepcional, no cabe realizar un «juicio de igualdad en el que el término de comparación sea "todos los ciudadanos españoles"» sino el juicio de razonabilidad, adecuación y proporcionalidad propio de las leyes singulares, que quedaría cumplido, tal y como se ha expuesto.

(iii) La alegación relativa a la vulneración del derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE) en relación con la igualdad (art. 14 CE) tampoco tiene sustento, a juicio del abogado del Estado, pues la Ley de amnistía no establece «nuevas tipificaciones penales, sino todo lo contrario: el perdón de conductas anteriormente punibles y por lo tanto con un efecto favorable para el autor de los hechos que se amnistían». No sería, por tanto, aplicable el escrutinio propio del precepto constitucional invocado. En todo caso, la Ley de amnistía no crea «espacios singulares de impunidad, contrarios al principio de legalidad [penal]», ya que tiene un ámbito fáctico y temporal claramente delimitado.

c) Se analiza, finalmente, la alegada inconstitucionalidad de la Ley de amnistía por infracción de la prohibición constitucional de indultos generales contenida en el art. 62 i) CE.

Tal y como anticipaba en sus reflexiones iniciales, el abogado del Estado estima aquí que la amnistía y el indulto son figuras distintas, como manifestaciones singulares de un instituto más general, al que puede darse la denominación de «derecho de gracia». Reitera, en este punto, las diferencias trazadas entre la amnistía y el indulto en el dictamen de la Comisión de Venecia y considera que, dadas las diferencias existentes entre ambos institutos, la única conclusión cierta que puede extraerse del art. 62 i) CE es que no son posibles los indultos generales, sin que del precepto se derive ninguna prescripción normativa sobre las amnistías. Añade el abogado del Estado que las prohibiciones constitucionales «deben ser taxativas, no implícitas ni abstractas, ni tampoco basadas en la interpretación extensiva o analógica», por lo que no puede sostenerse que el citado precepto afecte en modo alguno a la potestad del legislador de aprobar una ley de amnistía.

Argumenta, asimismo, que la Constitución utiliza, en realidad, dos términos distintos, el de indulto cuando pretende referirse a esta concreta figura y el de «gracia» cuando alude al instituto común que comprende tanto el indulto como la amnistía. Un caso especialmente ilustrativo sería el del art. 87.3 CE, que prohíbe la iniciativa legislativa popular «en lo relativo a la prerrogativa de gracia». Este precepto incide, a juicio del abogado del Estado, en la idea de que la amnistía no es más que una variante de un derecho de gracia, instrumentada a través del ejercicio de la potestad legislativa. Estima, en efecto, que si el art. 87.3 CE prohíbe la iniciativa legislativa popular en lo relativo al derecho de gracia, ha de entenderse que tal proscripción no opera, *sensu contrario*, en relación con los demás supuestos de iniciativa legislativa (arts. 88 y 89 CE), por lo que resulta constitucionalmente viable la tramitación de una ley de amnistía a iniciativa del Gobierno –como proyecto de ley– o del Congreso o el Senado –como proposición de ley–.

De la propia doctrina constitucional se desprendería, finalmente, la imposibilidad de equiparar el indulto y la amnistía, pues las SSTC 63/1983, 147/1986 y 73/2017, de 8 de junio, anularon amnistías –en el ámbito laboral y fiscal– no por considerar que tal instituto no tiene cabida en la Constitución sino porque la concreta normativa establecida vulneraba la seguridad jurídica y se había aprobado por decreto-ley. El análisis de fondo

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

realizado por el Tribunal en dichas resoluciones revelaría que se asume implícitamente la potestad del legislador de abordar amnistías.

De todo ello se infiere, en suma, que la prohibición de indultos generales prevista en el art. 62 i) CE se refiere exclusivamente al ejercicio del perdón por parte del Gobierno prescindiendo de una motivación individualizada, sin afectar en ningún caso a la potestad del legislador de establecer amnistías, pues, «si la Constitución hubiese querido prohibir la amnistía, así lo habría hecho de modo expreso».

C) El abogado del Estado analiza, a continuación, el motivo segundo de la demanda, en el que se expresan los argumentos por los que la concreta amnistía articulada por la Ley de amnistía resultaría, en todo caso, inconstitucional.

a) Se aclara, en primer lugar, que no se va a dar respuesta específica a las dos primeras alegaciones incluidas dentro de este motivo, conforme a las cuales la Ley de amnistía no perseguiría razones de justicia y obedecería, en última instancia, al mero interés particular de sus promotores, con la consiguiente contravención de la cláusula de Estado de Derecho (art. 1.1 CE), de la división de poderes y la exclusividad de la jurisdicción (arts. 117 y 118 CE) y del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley penal (arts. 14, 17 y 25 CE).

Estima el abogado del Estado que la compatibilidad de la amnistía con los preceptos constitucionales aludidos ya ha sido suficientemente argumentada en las alegaciones precedentes y que, en todo caso, estas primeras impugnaciones del «motivo segundo» se basan en consideraciones extrajurídicas y en juicios de intenciones ajenos al objeto de debate propio de un proceso constitucional.

Añade que la Ley de amnistía dispone de un preámbulo en el que se expresan las razones que han guiado al legislador y que, de acuerdo con dicho texto, se ha procedido a «una renuncia al ejercicio del *ius puniendi* por razones de utilidad social que se fundamenta en la consecución de un interés superior: la convivencia democrática». A esta declaración expresa del legislador hay, por tanto, que atenerse.

b) Entrando ya en los motivos con sustantividad jurídica propia, el abogado del Estado rechaza, en primer lugar, que nos encontremos ante una autoamnistía contraria al art. 102 CE –así como a los arts. 1.1 y 9.3 CE–, pues dicho precepto proscribe un autoindulto al presidente o a los demás miembros del Gobierno. Aquí nos encontramos ante una amnistía, no ante un indulto, y sus destinatarios no son, en todo caso, los miembros del Gobierno.

c) Se analizan, acto seguido, los diversos motivos de inconstitucionalidad vinculados a la vulneración del art. 23 CE, a los que el abogado del Estado da la siguiente respuesta:

(i) La Ley de amnistía no puede ser contraria a la Constitución, como pretenden los recurrentes, por no haber sido adoptada por una mayoría cualificada. El legislador ha estimado, según explica el preámbulo de la Ley de amnistía, que la amnistía debe ser aprobada mediante ley orgánica al tratarse de una ley en materia penal que afecta a derechos fundamentales, sin que en el procedimiento legislativo español se prevea una mayoría cualificada superior a la absoluta prevista para las leyes orgánicas en el art. 81.2 CE.

(ii) Tampoco resulta objetable que se haya tramitado la Ley de amnistía en virtud de una proposición de ley presentada cuando el Gobierno todavía se encontraba en funciones, pues no existe ninguna previsión constitucional que impida al Congreso de los Diputados ejercer, en esas circunstancias, la iniciativa legislativa prevista en el art. 88 CE. En todo caso, el art. 21.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, citado por los recurrentes, solo se refiere a los proyectos de ley, no a las proposiciones de ley.

(iii) La devolución de la proposición de ley orgánica de amnistía a la Comisión de Justicia para la elaboración de un nuevo dictamen –después de no haber obtenido un primer dictamen el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Congreso– se

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

habría ajustado, por su parte, al tenor del art. 131.2 RCD, por lo que no existiría ningún vicio procedimental susceptible de vulnerar el art. 23 CE.

(iv) Tampoco se habría producido una admisión sorpresiva de enmiendas transaccionales, pues se habría respetado, en este caso, lo dispuesto en el art. 114.3 RCD.

d) La alegación de la vulneración del art. 14 CE por resultar la amnistía desproporcionada y arbitraria es contestada, a su vez, mediante una remisión a los argumentos ya esgrimidos en relación con el motivo primero de la demanda. Recuerda el abogado del Estado que la Ley de amnistía cumple con los principios de «razonabilidad, proporcionalidad y adecuación» y advierte, en todo caso, que la atribución de un vicio de arbitrariedad al legislador exige, en la doctrina constitucional, una argumentación suficiente, de suerte que corresponde al recurrente «probar la arbitrariedad del legislador democrático» a través de un «razonamiento mucho más detallado y una demostración convincente».

Frente a la expresa y amplia justificación que el preámbulo de la Ley de amnistía realiza de la existencia de un objetivo legítimo y de la necesidad de utilizar la vía de la amnistía para alcanzarlo, los recurrentes solo habrían aportado juicios de intenciones políticas.

En todo caso, el «principal perjuicio aducido por los recurrentes, como es el trato diferenciado de quienes cometieron determinados actos ilícitos», queda justificado, según señala el abogado del Estado, por la «excepcionalidad del contexto político y social» afrontado por la Ley de amnistía. La amnistía tiene, en consecuencia, un resultado neto positivo para el interés general, en cuanto refuerza «la cohesión social y la estabilidad institucional en España».

D) Se abordan, en un último bloque argumental, los motivos de inconstitucionalidad que versan sobre concretos preceptos legales.

a) Sobre las diversas impugnaciones relativas al art. 1 de la Ley de amnistía, el abogado del Estado realiza las siguientes consideraciones:

(i) Señala que los argumentos ya utilizados para justificar la constitucionalidad global de la Ley de amnistía son, de por sí, suficientes para rebatir la objeción formulada por los recurrentes a la inclusión dentro de la amnistía de los líderes del proceso separatista pese a su reiterada manifestación de voluntad de repetir las mismas conductas delictivas.

(ii) Afirma que el ámbito temporal de aplicación de la amnistía no resulta desproporcionado, pues comprende hechos ilícitos que «guardan una profunda conexión» con «la consulta celebrada en Cataluña el 9 de noviembre de 2014» y con el «referéndum de 1 de octubre de 2017». Se trata de hechos ilícitos que, o bien se cometieron para facilitar que dicha consulta y el mencionado referendo tuvieran lugar, o bien se realizaron para oponerse a las condenas penales dictadas por los tribunales en relación con su celebración.

(iii) Rechaza, en todo caso, la arbitrariedad y desproporción (arts. 9.3, 17.1 y 25.1 CE) de la extensión de la amnistía [art. 1.1 a), b), c) y d) de la Ley de amnistía], pues considera que esta es «limitada y adecuada a la finalidad perseguida», que «[n]o tiene una duración indefinida» y que no se extiende a hechos que carezcan de relación con el proceso separatista que dio lugar a la consulta y el referendo ya citados.

(iv) Niega, en particular, que la aplicación de la amnistía quede supeditada a la mera manifestación de la persona encausada de haber perseguido una finalidad independentista al realizar la conducta delictiva. Entiende que han de ser los órganos judiciales los que valoren la concurrencia de dicha finalidad de acuerdo con todos los elementos de juicio disponibles en cada caso concreto, sin que los tribunales estén vinculados a la «intención o el fin que […] [la persona encausada] manifieste haber perseguido con una determinada acción».

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

(v) Considera que el art. 1.1 e) de la Ley de amnistía no incurre en una discriminación ideológica contraria al art. 14 CE al solo contemplar la aplicación de la amnistía para los que cometieron hechos delictivos con la finalidad de favorecer la independencia, excluyendo a los que se oponían a ella. Estima que, en principio, se trata de una opción legítima del legislador, que es el que debe establecer los límites de la medida de gracia. Subsidiariamente, alega que puede entenderse, en todo caso, que nos encontramos ante un mero defecto técnico de la ley, de suerte que esta no pretendería, en realidad, consumar la referida exclusión.

Según argumenta, aunque el art. 1.1 e) solo contempla una determinada finalidad ideológica, los delitos cometidos con motivo del proceso separatista con una finalidad distinta a la independentista estarían, en todo caso, amparados por la cláusula general del apartado primero del mismo artículo, que se refiere a todos los actos ejecutados en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, o ejecutados, en general, en el contexto del denominado proceso independentista catalán, siempre que se encuentren dentro del marco temporal expresamente establecido y que se trate de las infracciones que luego se especifican.

La amnistía, por tanto, sí daría «cobertura a las potenciales actuaciones de ciudadanos que tuvieran responsabilidad penal, administrativa o contable por hechos acontecidos en el contexto del proceso independentista catalán, independientemente que fueran a favor o en contra del mismo».

b) Las alegaciones de inconstitucionalidad del art. 2 de la Ley de amnistía –que establece los supuestos excluidos de la aplicación de la amnistía– son, a su vez, rechazadas por el abogado del Estado con las siguientes razones:

(i) Respecto del art. 2 a) de la Ley de amnistía, niega que solo queden excluidos de la aplicación de la amnistía los hechos que hayan producido los resultados (de muerte, aborto, lesiones, etc.) que el precepto contempla. Entiende que han de considerarse incluidos dentro de la excepción establecida en este apartado «todos los grados de ejecución del delito», más allá de la valoración que pueda merecer la calidad técnica de la ley en este punto.

(ii) En relación con el art. 2 c) de la Ley de amnistía, señala el abogado del Estado, con cita del dictamen de la Comisión de Venecia, que las amnistías «solo son compatibles con las normas internacionales si se excluyen de su ámbito de aplicación las violaciones graves de los derechos humanos». Eso precisamente haría la Ley de amnistía al distinguir los actos de terrorismo que recoge expresamente la Directiva (UE) 2017/541, de «cualesquiera actos graves terroristas que resultan recogidos en […] [el] art. 573 del Código penal». Alega, en este punto, que es posible que «una conducta incardinable en el art. 573.1 del Código penal no sea ‘terrorismo según la Directiva’ de referencia, ya por su modalidad típica […], ya por la finalidad perseguida».

c) Rechaza, asimismo, que el art. 2 d) de la Ley de amnistía resulte inconstitucional por no mencionar, dentro de las motivaciones delictivas que impiden la aplicación de la amnistía (como las racistas, antisemitas, antigitanas, etc.), cualquier «otra clase de discriminación referente a la ideología» (dicción esta que sí estaría incluida tanto en el art. 22 como en el art. 510 CP). Señala que la inconstitucionalidad de una norma por omisión solo puede producirse cuando es la propia Constitución la que impone al legislador la necesidad de «integrar su texto en aspectos no contemplados por ella», no siendo este el caso.

d) En cuanto a la impugnación del régimen jurídico de las medidas cautelares y de la ejecución de las penas contemplado en el art. 4 de la Ley de amnistía, se realizan las siguientes consideraciones:

(i) La regulación de las medidas cautelares prevista en el art. 4 a) de la Ley de amnistía [en relación con el apartado c)] no puede contradecir los arts. 24.1 y 117.3 CE, pues el referido precepto no establece un alzamiento *ope legis* de las que hayan sido

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

adoptadas; al contrario, existe «un juicio previo de valoración por parte del tribunal y solo si el juzgador considera que el hecho se integra entre los amnistiados procederá al levantamiento de las medidas cautelares». En ese caso, «la apreciación de que el sujeto es beneficiario de la amnistía hace desaparecer el carácter delictivo del hecho y la responsabilidad criminal, por lo que no existe justificación alguna para su mantenimiento».

(ii) Tampoco cabría hacer reproche alguno al consiguiente régimen de alzamiento, conforme al art. 4 b) de la Ley de amnistía, de las órdenes de busca y captura e ingreso en prisión, así como de las órdenes europeas e internacionales de detención, pues, «si se perdona el delito[,] no tiene sentido que se cursen las órdenes de busca y captura e ingreso en prisión de las personas a las que resulte de aplicación esta amnistía, así como la órdenes nacionales, europeas o internacionales de detención».

(iii) El mismo argumento sería aplicable al art. 4 d) de la Ley de amnistía y a la obligación que allí se contempla de dar por finalizada la ejecución de las penas privativas de libertad, privativas de derechos y de multa. Puesto que la Ley de amnistía «establece un perdón de los delitos incluidos en su ámbito objetivo […] sería incoherente con este propósito el mantenimiento de los efectos de un delito objeto de amnistía». No se infringe, por tanto, el art. 24.1 CE.

e) Se opone también el abogado del Estado a la inconstitucionalidad del art. 7, párrafo segundo de la Ley de amnistía, ligada al régimen de restitución de las cantidades abonadas en concepto de multa por infracciones impuestas al amparo de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Según se señala, el perdón de las infracciones administrativas se vincula al ámbito de aplicación de la Ley de amnistía y las decisiones de las autoridades administrativas son revisables por la jurisdicción contencioso-administrativa.

f) Tampoco sería constitucionalmente reprochable el régimen de exclusión de la responsabilidad civil por daños ocasionados a particulares contemplado en el art. 8 de la Ley de amnistía. Ciertamente, las víctimas, al cerrarse la vía penal por razón de la amnistía, tendrán que acudir al procedimiento civil correspondiente, pero ese régimen legal en nada difiere de cualquier otro supuesto de archivo del proceso penal en el que siga resultando posible el ejercicio de la acción resarcitoria, de acuerdo con el art. 116 LECrim. No puede vulnerar el art. 24.1 CE ni entrañar discriminación alguna desde la óptica del art. 14 CE la aplicación de ese régimen general previsto en la propia Ley de enjuiciamiento criminal.

g) El régimen no suspensivo de los recursos interpuestos frente a las decisiones relativas a la aplicación de la Ley de amnistía, establecido en el art. 10 de la Ley de amnistía, sería, a su vez, compatible con la Constitución por la misma razón: se limita a reproducir el régimen general de la Ley de enjuiciamiento criminal y no hay, por tanto, vulneración de los arts. 25.1 y 17.1 CE.

h) Tampoco es constitucionalmente problemática la exigencia, contenida en el art. 11.2 de la Ley de amnistía, de que, en caso de que el proceso penal afectado se encuentre en fase de instrucción o intermedia, se adopte una decisión de sobreseimiento libre. Argumenta el abogado del Estado que estamos ante una decisión que no puede considerarse ni «arbitraria» ni «caprichosa», y por ello contraria al art. 24.1 CE, pues, nuevamente, se aplica el régimen general de la Ley de enjuiciamiento criminal, en el que la exención de responsabilidad criminal por amnistía conlleva el correspondiente sobreseimiento libre de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 637, 666 y 675 LECrim. Este tipo de sobreseimiento, según se alega con cita de la STS 5016/1980, de 23 de septiembre (ECLI:ES:TS:1980:5016), y del ATS 4739/2010, de 3 de febrero (ECLI:ES:TS:2010:4739A), habrían adoptado los tribunales en la aplicación de la amnistía otorgada a través de la Ley 46/1977.

i) Descarta, por último, el abogado del Estado que el procedimiento de aplicación de la amnistía al ámbito contable, previsto en el art. 13 de la Ley de amnistía, genere la indefensión proscrita en el art. 24.1 CE o vulnere el derecho de defensa del art. 24.2 CE. Estima que las entidades públicas perjudicadas han de ser oídas, al igual que el

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Ministerio Fiscal, y que solo los particulares que hubieran ejercitado la acción popular resultan excluidos. Esto no generaría indefensión alguna pues estos «no tienen […] derecho a obtener una condena, sino un derecho a personarse en un proceso». Añade que la acusación popular no actúa en función de un derecho o interés legítimo, por lo que sus derechos en el proceso son de pura configuración legal. Así, por ejemplo, se excluye su audiencia en el trámite del art. 24 de la Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto.

Termina el abogado del Estado sus alegaciones solicitando, por todo lo expuesto, la «desestimación total del recurso de inconstitucionalidad».

18. Por acuerdo del presidente del Tribunal Constitucional, de 29 de enero de 2025 y de conformidad con el turno previamente establecido, se designó a la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas ponente en este recurso en sustitución del magistrado don José María Macías Castaño al que correspondía la ponencia, al haberse estimado su recusación.

19. Por escrito de fecha 26 de mayo de 2025, los diputados recurrentes solicitaron al presidente del Tribunal que se abstuviera del conocimiento del presente proceso. Mediante providencia de 10 de junio de 2025, el Pleno acordó no haber lugar a atender a esta solicitud, al ser la abstención una decisión personalísima del juez o magistrado.

20. Los días 22, 23 y 29 de mayo de 2025 los diputados recurrentes en el presente proceso constitucional presentaron sendos escritos solicitando, en síntesis: (i) el traslado a las partes de cierta documentación de la que habían tenido conocimiento por la prensa y relativa a la gestión del orden del día del Pleno por parte del presidente del Tribunal; (ii) la iniciación de los trámites procesales necesarios para elevar once cuestiones prejudiciales de interpretación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y (iii) con carácter subsidiario, la suspensión de la tramitación del presente proceso hasta la resolución por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea de las cuestiones prejudiciales C-523/24, C-587/24, C-666/24 y C-123/25.

Por su parte, el letrado de las Cortes Generales, en representación del Senado, presentó en fecha 26 de mayo de 2025 un escrito solicitando la iniciación de los trámites procesales pertinentes, en particular el de audiencia de las partes, para proceder al planteamiento de siete cuestiones prejudiciales de interpretación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Todas estas solicitudes fueron desestimadas, mediante el ATC 65/2025, de 11 de junio, dictado en este procedimiento, por no ser el momento procesal adecuado para decidir acerca del planteamiento de cuestiones prejudiciales ni sobre la posposición del dictado de la sentencia (debiendo esperarse, a estos efectos, a la deliberación del Pleno relativa al fondo del asunto) y por no haber lugar a trasladar a las partes una documentación de carácter interno y no jurisdiccional.

21. Por providencia de 23 de junio de 2025 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 26 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso, posiciones de las partes, consideración previa y orden de examen de los motivos de inconstitucionalidad.

1.1 Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso y más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, se dirige contra la totalidad de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Con carácter subsidiario, solicitan que se declare la

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 1; 2, apartados a), c) y d); 4, apartados a), b) y d); 7, apartado 2; 8, apartado 2; 10, párrafo segundo; 11, apartados 2 y 3, y 13, apartados 2 y 3, de la citada ley orgánica.

Los recurrentes sostienen, en primer lugar, que la amnistía, en sí misma considerada, es contraria a la Constitución ya que, según alegan, para que esta institución fuera admisible en nuestro Derecho requeriría una expresa habilitación en la Constitución que no existe. Afirman que la ley orgánica supone una quiebra grave de principios estructurales del Estado democrático de Derecho y, en particular, del principio del Estado de Derecho (art. 1.1 CE); de la separación de poderes, al interferir en la potestad jurisdiccional y vulnerar la reserva de jurisdicción que se deriva del art. 117.3 CE; de la obligación de cumplir las resoluciones judiciales firmes (art. 118 CE) y del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Afirman también que la amnistía introduce espacios singulares de impunidad penal que lesionan el principio de igualdad (art. 14 CE) y el derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE) en relación con el art. 17.1 CE. Los demandantes señalan, por otra parte, que del art. 62 i) CE se deriva la prohibición constitucional de esta institución. Esta misma conclusión la deducen de los trabajos constituyentes. Entienden que, en contra de lo que se expone en el preámbulo de la Ley de amnistía, no existe jurisprudencia constitucional que declare conforme a la Constitución la potestad de amnistiar.

En segundo lugar, los demandantes sostienen que, en la hipótesis de que la amnistía tuviera cabida en la Constitución, la Ley de amnistía sería inconstitucional en su integridad por varios motivos: (i) carece de una justificación material vinculada a razones extraordinarias de justicia, como exigiría su excepcionalidad y responde exclusivamente a una transacción política para asegurar la investidura del candidato del PSOE a la Presidencia del Gobierno, lo que evidencia un uso instrumental del Derecho que vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad del legislador (art. 9.3 CE); (ii) quiebra la cláusula del Estado de Derecho (art. 1.1 CE) en relación con lo establecido en el art. 2 TUE y supone un absoluto rechazo a la actuación de los órganos judiciales en relación con el llamado «procés»; (iii) es una forma de autoamnistía, dado que fue promovida por partidos políticos cuyos dirigentes se benefician directamente de ella, lo que socava su legitimidad y contraviene estándares internacionales; (iv) durante la tramitación parlamentaria de la ley se incurrió en vicios procedimentales especialmente graves que vulneran los arts. 23 y 79.2 CE; (v) vulnera los arts. 9.3 y 14 CE por ser discriminatoria, arbitraria y desproporcionada. A su juicio, la ley orgánica impugnada establece diferencias entre ciudadanos en la aplicación de la ley penal en atención a su ideología u opinión política. En resumen, los parlamentarios demandantes consideran que, debido a que la Ley en su conjunto excepciona importantes principios y derechos constitucionales, debe ser objeto de un estricto y riguroso escrutinio constitucional. Por todo ello, solicitan que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de la ley impugnada en su integridad.

Subsidiariamente, la demanda solicita la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 1; 2, apartados a), c) y d); 4, apartados a), b) y d); 7, apartado 2; 8, apartado 2; 10, párrafo segundo; 11, apartados 2 y 3, y 13, apartados 2 y 3, de la citada ley orgánica por las razones que se han expuesto con detalle en los antecedentes y a las que de nuevo se hará referencia al enjuiciar la impugnación de cada uno de estos preceptos.

El representante del Senado solicita la estimación del recurso y que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de toda la ley o, subsidiariamente, la inconstitucionalidad y nulidad, en los términos del fundamento jurídico-material séptimo de su escrito de alegaciones, y con carácter independiente, de todas y cada una de las siguientes disposiciones: letras a) y b) del artículo 1.1, en cuanto a la malversación; letra c) del artículo 2; letra d) del artículo 2; y letra f) del artículo 2 de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio.

La representación procesal del Congreso de los Diputados solicita que se desestime el recurso en todo lo que se refiere a los vicios del procedimiento legislativo que se denuncian en la demanda, en lo que afecta al Congreso de los Diputados.

El abogado del Estado interesa la desestimación íntegra del recurso.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

1.2 Consideraciones previas.

Antes de proceder al enjuiciamiento de las diversas vulneraciones constitucionales denunciadas, es necesario efectuar unas precisiones en torno a la delimitación del objeto del recurso.

1.2.1 El art. 33.1 LOTC dispone que la demanda del recurso de inconstitucionalidad, entre otros requisitos, debe «concretar la ley, disposición o acto impugnado, en todo o en parte, y precisar el precepto constitucional que se entiende infringido». Este tribunal tiene declarado en relación con esta previsión legal que «[l]a acción de inconstitucionalidad, como toda acción, se concreta a través de su *petitum* y de su *causa petendi*. Queda configurada por lo que se pide y por la causa en que la petición se fundamenta. La causa es un título formal, pero es también la argumentación a través de la cual el recurrente sostiene su razón» (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3; doctrina que reitera, entre otras, la STC 104/2015, de 28 de mayo, FJ 9). De otra parte, es también consolidada doctrina constitucional que el objeto del recurso de inconstitucionalidad queda definitivamente delimitado o acotado, fijando los términos del debate, por la demanda, no siendo posible su ampliación en un momento posterior (STC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 1, y AATC 72/1991, de 26 de febrero, y 127/1992, de 12 de mayo).

En este caso, el *petitum* de los recurrentes se concreta en la declaración de inconstitucionalidad de la Ley de amnistía en su totalidad y, con carácter subsidiario, en la de los individualizados preceptos que se recurren, sustentado en los motivos impugnatorios que a tal efecto se aducen en la demanda y que han quedado sintetizados en los antecedentes de esta sentencia. A dichos *petitum* y *causa petendi* contenidos en la demanda, en cuanto delimitan el objeto del recurso de inconstitucionalidad, ha de circunscribirse nuestro enjuiciamiento, sin que quepa esperar por parte de este tribunal toma en consideración ni pronunciamiento alguno en relación con nuevas pretensiones de inconstitucionalidad y nuevos motivos impugnatorios formulados por la representación letrada del Senado en el trámite de alegaciones del art. 34 LOTC. Sin entrar ahora en otro tipo de consideraciones, la personación y la facultad de formular alegaciones –que en lo que aquí interesa confiere el citado art. 34.1 LOTC a los órganos mencionados en este precepto– en modo alguno les habilita para modificar, alterar o ampliar mediante dicha intervención el objeto procesal del recurso, definitivamente acotado por el escrito de demanda (en este sentido, STC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 1, y ATC 144/2012, de 16 de julio, FJ 2), transmutando la posición de quien es llamado a intervenir en la sustanciación del recurso, una vez admitido a trámite, en una suerte de parte demandante de la inconstitucionalidad de la norma recurrida, por quien ni siquiera está legitimado para interponer recurso de inconstitucionalidad.

1.2.2 Tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes, los diputados recurrentes han presentado varios escritos sucesivos en los que han solicitado que se inicien los trámites procesales necesarios para elevar distintas cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, con carácter subsidiario, que se suspenda la tramitación del presente proceso constitucional hasta la resolución por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea de cuatro cuestiones prejudiciales interpretativas relativas a la Ley de amnistía (asuntos C-523/24, C-587/24, C-666/24 y C-123/25) planteadas por distintos órganos jurisdiccionales. En el mismo sentido lo ha solicitado el Senado.

En el ATC 65/2025, de 11 de junio, el Tribunal ha abordado dichas solicitudes, poniendo de manifiesto, en síntesis: (i) que el eventual planteamiento de una cuestión prejudicial está supeditado a la evaluación que el propio tribunal, tras la deliberación correspondiente, realice sobre la concurrencia, *prima facie*, de los presupuestos establecidos en el art. 267 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), por lo que la mera petición de parte no determina, por sí misma, la necesidad de iniciar trámite alguno; (ii) que solo una vez efectuada la deliberación correspondiente el Pleno procedería, por tanto, bien a abrir el trámite de audiencia con las partes, bien a expresar

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

en la propia sentencia las razones por las que el planteamiento de la cuestión prejudicial no resulta procedente, y (iii) que también sería en la deliberación relativa al fondo del proceso cuando el colegio de magistrados valorase la posible concurrencia de una razón jurídica que pudiera determinar, en su caso, la necesidad de posponer el dictado de sentencia.

La respuesta de este tribunal a las peticiones reseñadas ha de fundamentarse en las siguientes consideraciones generales:

a) Ha de recordarse, en primer lugar, que este tribunal solo ha planteado una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea con ocasión de la tramitación de un proceso de amparo; en particular, con motivo de la resolución de un recurso de amparo en el que se enjuiciaba la aplicación efectuada por la Audiencia Nacional del contenido recogido en una disposición de la Unión Europea (Decisión Marco 2002/584/JAI, del Consejo, de 13 de junio de 2002, incorporada a nuestro ordenamiento por la Ley 3/2003, de 14 de marzo, y modificada por la Decisión Marco 2009/299/JAI, del Consejo, de 26 de febrero de 2009) y en el que estaba en juego, además, la eficacia *ad extra* del derecho a la defensa y a un proceso con todas las garantías del art. 24.2 CE en relación con una solicitud de cooperación judicial penal presentada por otro Estado de la Unión (concretamente, por Italia).

Tales circunstancias peculiares fueron subrayadas en el ATC 86/2011, de 9 de junio, por el que se acordó plantear la cuestión prejudicial citada. Dicho auto explicitaba, en efecto, que la resolución del recurso de amparo exigía determinar cuál era la interpretación vinculante del art. 4 *bis* de la referida Decisión Marco 2002/584/JAI (ATC 86/2011, FJ 5), así como dilucidar el «contenido vinculante de los derechos fundamentales cuando se proyectan *ad extra*», en cuanto contenido «más reducido», que no comprende «todas y cada una de las garantías que hemos anudado al art. 24 CE, sino tan sólo sus exigencias más básicas o elementales», pues solo ellas «pueden proyectarse en la valoración de la actuación de los poderes públicos extranjeros, determinando, en su caso, la inconstitucionalidad 'indirecta' de la actuación de la jurisdicción española que es la que, propiamente constituye el objeto de nuestro control» (ATC 86/2011, FJ 2).

El planteamiento de cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea estuvo determinado, por tanto, por la necesidad de dilucidar, para resolver el objeto de un recurso de amparo, tanto la interpretación vinculante de la disposición europea aplicada en el proceso judicial *a quo* como el contenido *ad extra* del derecho fundamental en juego que podía oponerse legítimamente frente a otro Estado de la Unión Europea.

b) El supuesto que aquí se enjuicia difiere notoriamente de dicho precedente, pues se suscita ahora a este tribunal la posibilidad de plantear cuestiones prejudiciales con motivo de un proceso de control de constitucionalidad de una ley nacional.

Para afrontar este supuesto, ha de recordarse que el objeto de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad (título II LOTC) es garantizar la supremacía de la Constitución frente a toda ley nacional que la contradiga, a los fines de depurar el ordenamiento jurídico español de normas inconstitucionales; mientras que el de la cuestión prejudicial interpretativa es asegurar que no haya discrepancias en la interpretación del conjunto del Derecho de la Unión, facilitando, con ello, a los tribunales nacionales la inaplicación de las normas internas que sean incompatibles con aquel, de acuerdo con el principio de primacía.

Este diferente objeto determina que ambos mecanismos procesales puedan operar, con carácter general, de forma autónoma; pues el hecho de que una norma con rango de ley resulte conforme con la Constitución (y no haya de ser expulsada del ordenamiento jurídico español por tal motivo) no excluye que, en un caso concreto, pueda considerarse inaplicable por su incompatibilidad con una norma de la Unión Europea.

El juicio de validez no prejuzga, en definitiva, el de aplicabilidad (y viceversa), pues ambos juicios utilizan parámetros normativos de control distintos –ya que en los procesos constitucionales se dilucida la adecuación de la norma legal a la Constitución y

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

en la cuestión prejudicial de interpretación se determina su compatibilidad con el Derecho de la Unión (a través de un mecanismo de colaboración entre los órganos jurisdiccionales ordinarios y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea)– y son resueltos a través de instituciones jurídicas igualmente diversas –pues, en el primer caso, se decide sobre la validez de la norma y, en el segundo, sobre la aplicabilidad de esta–.

c) Estas apreciaciones tienen, en todo caso, proyecciones matizadas para cada tipo de proceso de control de constitucionalidad de las leyes:

(i) En el caso de la cuestión de inconstitucionalidad, estamos ante el mecanismo que permite salvaguardar la supremacía constitucional cuando los órganos judiciales ordinarios, que están sometidos al imperio de la ley, consideran aplicable una norma legal que, a su parecer, contradice la Constitución. La norma legal cuya validez constitucional resulta cuestionada necesariamente ha de ser, en este supuesto, aplicable al caso, pues así lo exige expresamente la propia Constitución (art. 163 CE). Por ello, el órgano judicial solo puede plantear legítimamente la cuestión de inconstitucionalidad una vez que ha resuelto, con carácter previo, cualquier problema de aplicabilidad que pueda suscitarse, incluida la posible concurrencia de una disposición del Derecho de la Unión Europea con la que la referida norma legal pueda resultar incompatible.

Es, por ello, que si un juez ordinario duda, de forma concurrente, tanto de la condición de aplicabilidad de una ley (en relación con la falta de conformidad con el Derecho europeo) como de su condición de validez (en relación con la falta de conformidad con la Constitución) debe, por exigencia del art. 163 CE, resolver primero la duda relativa a la aplicabilidad de la norma a través, en su caso, del planteamiento de una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Tal es la doctrina sentada, ente otros, en los AATC 168/2016, de 4 de octubre; 183/2016, de 15 de noviembre; 202/2016, de 13 de diciembre, y 116/2020, de 22 de septiembre, y recogida en el ATC 30/2024, de 9 de abril, FJ 3, que recuerda que, «al disponer los arts. 163 CE y 35.1 LOTC que la cuestión de inconstitucionalidad debe referirse siempre a una norma legal 'aplicable al caso', ha de entenderse que la prioridad en el planteamiento debe corresponder, por principio, a la cuestión prejudicial del art. 267 TFUE; la incompatibilidad de la ley nacional con el Derecho de la Unión Europea sería causa de su inaplicabilidad y, por tanto, faltaría una de las condiciones exigidas para la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad. Esta solo sería admisible si se ha descartado la posibilidad de que la ley cuestionada sea incompatible con el Derecho de la Unión y, en consecuencia, inaplicable».

Debe subrayarse, en todo caso, que la posición del juez ordinario y la del Tribunal Constitucional es, en lo que a la cuestión de inconstitucionalidad se refiere, completamente distinta. Es el juez ordinario el que debe determinar si concurren las distintas condiciones de aplicabilidad, incluida la posible contravención del Derecho de la Unión. Una vez que el órgano judicial considera que la norma es aplicable y plantea la cuestión de inconstitucionalidad, a este tribunal, que tiene como sola competencia la garantía de la Constitución, le corresponde exclusivamente evaluar la validez constitucional de la norma cuestionada, que el órgano judicial *a quo*, en el ejercicio de una potestad interpretativa que solo a él corresponde ejercer, ya ha considerado, con carácter previo, aplicable al caso, despejando así las dudas que hayan podido existir en relación con la posible aplicabilidad de una disposición del Derecho de la Unión Europea.

(ii) En lo que al recurso de inconstitucionalidad se refiere, este se interpone, por su parte, por los sujetos especialmente legitimados para ello en el art. 162.1 a) de la Constitución, tras la mera incorporación de la ley al ordenamiento jurídico y con total independencia de su aplicabilidad a casos concretos. Se trata de «un control abstracto de la norma recurrida, desvinculado de cualquier consideración concreta de su aplicación a un específico supuesto de hecho y también de un control 'objetivo', pues el precepto controvertido ha de ser enjuiciado en atención a su propio sentido» [STC 63/2025, de 12 de marzo, FJ 4 c)].

Por tanto, en el recurso de inconstitucionalidad el juicio de validez constitucional no conlleva, por concepto, ningún juicio de aplicabilidad previo, de suerte que la ley

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

impugnada se somete, en exclusiva, a contraste abstracto con las exigencias que dimanan de la Constitución y el bloque de la constitucionalidad [por todas, STC 40/2025, de 11 de febrero, FJ 3 a)]. Dicho en otros términos, en este tipo de proceso de control de constitucionalidad no hay más norma aplicable que la Constitución misma. No hay, en definitiva, interferencia posible entre el juicio de validez constitucional y el juicio de aplicabilidad que sirve de presupuesto al hipotético planteamiento de una cuestión prejudicial interpretativa.

Este tribunal ha señalado reiteradamente –en peticiones de planteamiento de cuestión prejudicial formuladas también en procesos de inconstitucionalidad– que «ni el Tratado de adhesión a las Comunidades Europeas ni el Derecho de estas integra, en virtud del referido art. 96.1, el canon de constitucionalidad bajo el que hayan de examinarse las leyes del Estado español» (STC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5); o, en otros términos, que el Derecho de la Unión Europea «no integra en sí mismo el canon de constitucionalidad bajo el que hayan de examinarse las leyes del Estado español, ni siquiera en el caso de que la supuesta contradicción sirviera para fundamentar la pretensión de inconstitucionalidad de una ley por oposición a un derecho fundamental, atendiendo a lo dispuesto en el art. 10.2 CE» [SSTC 61/2013, de 14 de marzo, FJ 5, y 140/2016, de 21 de julio, FJ 5 b)]. Por su parte, en la STC 156/2021, de 16 de septiembre, FJ 2 b), se concluyó que el recurso de inconstitucionalidad «tampoco es el proceso adecuado para examinar la adecuación del Derecho interno a las normas del Derecho de la Unión Europea, que no constituyen, por sí mismas, canon de constitucionalidad o parámetro de enjuiciamiento directo de constitucionalidad en los procesos constitucionales, tal y como se ha recordado de forma reiterada, entre otras en la STC 173/2005, de 23 de junio, FJ 9 c), en la que se recogen anteriores pronunciamientos en tal sentido (entre otras, SSTC 128/1999, de 1 de julio, FJ 9; 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 4; 45/2001, de 15 de febrero, FJ 7, y 38/2002, de 14 de febrero, FJ 11)».

Al tiempo, lo expuesto tampoco obsta, obviamente, para que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea recaída en relación con la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) sea utilizada por este tribunal, por efecto del art. 10.2 CE, como fuente de interpretación para determinar el alcance de los derechos y libertades contemplados en nuestra Constitución (por todas, STC 87/2022, de 28 de junio, FJ 5).

Este tribunal conoce que los valores de la Unión –y en particular del Estado de Derecho– definen la propia identidad de la Unión Europea. Estos valores también se encuentran en la Constitución Española y, por tanto, nuestro tribunal puede utilizar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como ya se hizo en la STC 15/2024, de 30 de enero, FJ 3 c), que utilizó parámetros de interpretación coincidentes entre los preceptos de nuestra Constitución y los arts. 2 y 4 TUE.

Pero incluso en estos supuestos «la medida de la constitucionalidad de la ley enjuiciada seguiría estando integrada por el precepto constitucional definidor del derecho o libertad, si bien interpretado, en cuanto a los perfiles exactos de su contenido, de conformidad con los tratados o acuerdos internacionales de que se trate (por todas, SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5; 128/1999, de 1 de julio, FJ 9; 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 4; 45/2001, de 15 de febrero, FJ 7; 38/2002, de 14 de febrero, FJ 11, y 173/2005, de 23 de junio, FJ 9), incluidos, en su caso, los Tratados de la Unión Europea y la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea, que tiene la misma eficacia jurídica vinculante que los Tratados, en virtud de lo dispuesto en el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007» (STC 41/2013, de 14 de febrero, FJ 2).

Atendiendo a las consideraciones generales anteriores, la petición principal de planteamiento de cuestión prejudicial y la subsidiaria de suspensión del proceso hasta tanto se resuelvan las ya planteadas han de recibir la siguiente respuesta:

(a) El presente proceso constitucional es un recurso de inconstitucionalidad en el que se dilucida únicamente la validez constitucional de la Ley de amnistía, con independencia de los problemas de aplicabilidad que puedan suscitarse en supuestos de

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

hecho concretos, en particular de los derivados de la posible incompatibilidad de la norma legal impugnada con alguna disposición del Derecho de la Unión Europea.

(b) La falta de interferencia jurídica entre el objeto del juicio abstracto de constitucionalidad que corresponde ahora realizar y la eventual inaplicabilidad de la norma legal enjuiciada (por razón de la alegada incompatibilidad con el Derecho de la Unión Europea) determina, por tanto, que ni sea pertinente plantear cuestiones prejudiciales de interpretación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el presente proceso constitucional, ni tampoco esperar a que se resuelvan las cuestiones prejudiciales ya presentadas por órganos judiciales nacionales.

(c) En relación particular con la pretensión de posponer la resolución del presente proceso hasta que se resuelvan las cuestiones prejudiciales ya planteadas en relación con la Ley de amnistía, cabe reiterar que la precedencia del juicio de aplicabilidad sobre el juicio de validez se impone a los jueces y tribunales ordinarios, en cuanto aplicadores del Derecho de la Unión Europea y como exigencia de nuestro art. 163 CE, en el marco de la cuestión de inconstitucionalidad; pero ni nuestro ordenamiento constitucional, ni tampoco el Derecho de la Unión, exigen que, en un supuesto como el que ahora se examina, dicha precedencia se produzca en todo caso y mucho menos que se proyecte sobre un recurso de inconstitucionalidad donde, por concepto, no hay una exigencia de aplicabilidad de la norma legal que impida dilucidar su validez constitucional.

Finalmente, resulta claro que la norma legal concretamente impugnada, aun versando en esencia sobre la exclusión de responsabilidad de carácter punitivo de quienes fueron autores de comportamientos ilícitos de indudable gravedad, está íntimamente relacionada con cuestiones políticas subyacentes –arraigadas en la historia de nuestro país y relativas a la estructura territorial del Estado y a la integración de nuestras nacionalidades y regiones (art. 2 CE)– que son eminentemente nacionales. Es por ello también que este tribunal, en el ejercicio de la alta responsabilidad que le confiere la Constitución española, no puede eludir, sin que concurra ninguna razón jurídica que así lo exija, el enjuiciamiento constitucional que ahora le corresponde efectuar.

No ha lugar, por tanto, a acordar el planteamiento de cuestiones prejudiciales de interpretación en el presente proceso constitucional ni tampoco a posponer su enjuiciamiento hasta que se resuelvan las ya planteadas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

1.3 Orden de examen de los motivos de inconstitucionalidad.

El enjuiciamiento de las cuestiones planteadas en el presente recurso se va a efectuar de conformidad con el siguiente esquema. En un primer apartado A) se analizarán en los correspondientes fundamentos jurídicos aquellas alegaciones que afirman que la Constitución prohíbe la institución de la amnistía. A continuación, apartado B), serán objeto de examen, en su caso, las razones aducidas en la demanda en las que se sostiene que la amnistía que otorga la Ley impugnada es inconstitucional en su integridad. Y, por último, en el supuesto de que no se estimara en su totalidad la pretensión de los recurrentes a la que se refiere el apartado B), se analizará la pretensión subsidiaria, apartado C), por la que se impugnan determinados preceptos de esta ley orgánica.

A) Análisis de las alegaciones relativas a que la amnistía no cabe en la Constitución.

Los recurrentes alegan en primer término que la amnistía, en sí misma considerada, es incompatible con la Constitución y fundamentan esta alegación en diferentes motivos. Sostienen, por una parte, que la amnistía no puede ser otorgada por el legislador porque requeriría una habilitación expresa en la Constitución. Mantienen, además, que de la prohibición de indultos generales prevista en el art. 62 i) CE se deriva también la de las amnistías. Junto a ello argumentan que el art. 87.3 CE, al excluir de la iniciativa

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

legislativa popular «lo relativo a la prerrogativa de gracia», no supone un reconocimiento implícito de esta institución. Por otra parte, entienden que la amnistía es incompatible con principios estructurales del Estado de Derecho –la separación de poderes y la reserva de jurisdicción– y con el derecho fundamental garantizado en el art. 25.1 CE. Añaden que tanto la doctrina constitucional relativa a la amnistía como los trabajos constituyentes avalan sus alegaciones.

Estas alegaciones van a ser enjuiciadas en este primer apartado que comprende los fundamentos jurídicos 2, 3, 4 y 5. El orden de análisis va a ser el siguiente. En primer lugar y como cuestión previa, se va a exponer la jurisprudencia constitucional relativa a la amnistía con el fin de analizar si el Tribunal ha avalado ya la constitucionalidad de este tipo de leyes (FJ 2). A continuación, se examinará si la amnistía, para poder ser otorgada, necesita una habilitación constitucional. Para ello se expondrá el modo en que la Constitución vincula al legislador y si, como sostienen los recurrentes, la prohibición de la amnistía se deriva del art. 62 i) CE y de los trabajos constituyentes (FJ 3). Por último, en los fundamentos jurídicos 4 y 5 se analizará la compatibilidad de la amnistía con el principio de separación de poderes, en particular con el de reserva de jurisdicción, y con el art. 25.1 CE.

2. Cuestión preliminar: de la aplicabilidad de la doctrina constitucional sobre la amnistía al presente caso.

2.1 Alegaciones de las partes.

Los diputados y senadores recurrentes discrepan de las afirmaciones contenidas en el preámbulo de la Ley de amnistía en las que se sostiene que, según la doctrina constitucional, la amnistía es constitucionalmente posible. A su juicio, no existe jurisprudencia constitucional que declare la conformidad de la amnistía con la Constitución. Argumentan que, si bien el Tribunal Constitucional se refirió a la amnistía en las SSTC 63/1983, de 20 de julio, y 147/1986, de 25 de noviembre, estos pronunciamientos tienen por objeto únicamente las amnistías acordadas en el Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, y en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, fundamentadas en la idea de justicia. Aducen también los demandantes que no hay doctrina constitucional referida a una ley de amnistía «que declare penalmente inmunes a un conjunto de personas frente a delitos tipificados en un Código penal democrático y al que ningún reproche se le realiza desde la perspectiva del principio de justicia».

El Senado alega que las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional que se refieren a esta institución aluden a normas aprobadas antes de la entrada en vigor de la Constitución, por lo que deducen que la jurisprudencia constitucional no se ha pronunciado sobre la conformidad de la amnistía con la Constitución.

El abogado del Estado sostiene que el Tribunal Constitucional no ha cuestionado la constitucionalidad de esta figura sino que, al contrario, ha declarado que se trata de «una manifestación del ejercicio del derecho de gracia» y que «no hay restricción constitucional directa sobre esta materia» (STC 147/1986, FJ 2).

2.2 Examen de la doctrina constitucional en materia de amnistía.

Ciertamente, hasta ahora el Tribunal Constitucional solo se ha pronunciado en relación con la amnistía que otorgaron el Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, sobre amnistía, y la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía. Ambas normas son preconstitucionales y la amnistía que concedieron puede calificarse como transicional, dado que, en ambos casos, a través de esta medida se pretendía facilitar el tránsito de una dictadura a un sistema democrático, el instaurado por la vigente Constitución.

La STC 63/1983, recaída en un recurso de amparo, enjuició un supuesto en el que los recurrentes, militares que sirvieron al ejército que se mantuvo fiel a la República Española, consideraron que la amnistía concedida por las normas antes citadas otorgaba a los funcionarios civiles más ventajas que las que a ellos les dispensaron el Real Decreto-ley 6/1978, de 6 de marzo, por el que se regula la situación de los militares

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

que tomaron parte en la guerra civil, y la Ley 10/1980, de 14 de marzo, por la que se modificó el citado real decreto-ley. En esta sentencia se afirmó que «[l]a amnistía responde así –en el caso de las disposiciones que hemos citado– a una razón de justicia, como exigencia derivada de la negación de las consecuencias de un derecho anterior» (FJ 2).

Asimismo, la STC 147/1986, FJ 2, refiriéndose igualmente a la Ley 46/1977, sostuvo que la amnistía «es una operación jurídica que, fundamentándose en un ideal de justicia (STC 63/1983), pretende eliminar, en el presente, las consecuencias de la aplicación de una determinada normativa –en sentido amplio– que se rechaza hoy por contraria a los principios inspiradores de un nuevo orden político. Es una operación excepcional, propia del momento de consolidación de los nuevos valores a los que sirve». En dicha sentencia el Tribunal resolvió varias cuestiones de inconstitucionalidad en relación con la Ley 1/1984, de 9 de enero. Esta ley añadió un nuevo artículo –el 11 *bis*– a la Ley 46/1977, de amnistía, declarando el carácter imprescriptible de las acciones en ella reconocidas, sin perjuicio de que sus efectos económicos estuvieran sujetos a las normas de prescripción del ordenamiento jurídico.

Entre los motivos de inconstitucionalidad alegados por los órganos judiciales, se adujo que, dado que la Ley 46/1977 había agotado ya sus efectos, la Ley 1/1984 otorgaba una nueva amnistía, lo que suscitaba, en sí mismo, problemas de constitucionalidad. Por ello, algunos órganos judiciales, en sus autos de planteamiento, consideraron que una nueva amnistía era incompatible con la Constitución, en particular, con los arts. 9.3, 25.1, 62 i) y 118 CE. En relación con este motivo de inconstitucionalidad, el Tribunal declaró que la Ley 1/1984 no estableció una nueva amnistía, sino que introdujo «nuevos aspectos añadidos al régimen jurídico de la única existente» (STC 147/1986, FJ 2, *in fine*), admitiendo, en consecuencia, la posibilidad de que el legislador postconstitucional pudiera modificar el régimen jurídico de una ley de amnistía. De este modo, el Tribunal sostuvo que este cambio normativo «ni siquiera supone en sí mism[o] manifestación del ejercicio del derecho de gracia», ya que constituye una «mera precisión en el régimen jurídico de aquel». También declaró que «el legislador […] podía precisar ese régimen jurídico, pues no hay restricción constitucional directa sobre esta materia». Por esta razón limitó su enjuiciamiento a verificar si dicho cambio normativo era contrario a «otras previsiones constitucionales» (STC 147/1986, FJ 2, *in fine*), en particular, a si la imprescriptibilidad de las acciones establecida en la norma vulneraba el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que fue el argumento que determinó la inconstitucionalidad del precepto cuestionado.

En esta misma sentencia se realizan una serie de consideraciones generales sobre la naturaleza de esta institución. Parte de considerar que «la amnistía no es un fenómeno lineal, que pueda resolverse en una serie de principios y técnicas unitarios, sino un fenómeno complejo» (STC 147/1986, FJ 2); que es una «institución excepcional, que en parte desconoce las reglas usuales de evolución del ordenamiento jurídico» y es «productora de efectos excepcionales» (FJ 5). Además, alude a las diferencias entre la amnistía y el indulto, al afirmar que «es erróneo razonar sobre el indulto y la amnistía como figuras cuya diferencia es meramente cuantitativa, pues se hallan entre sí en una relación de diferenciación cualitativa». Junto a ello, declara que una de las características que definen a esta institución es la eliminación de los efectos de la cosa juzgada. Considera que, aunque «es claro que una institución de este género [la amnistía] afecta a la seguridad jurídica, principio consagrado en el art. 9.3 CE», la determinación de cuándo la alteración de la cosa juzgada como consecuencia del otorgamiento de una amnistía vulnera tal principio «es un problema de límites, de razonabilidad de los límites que han sido impuestos a la seguridad jurídica en aras de la prevalencia de la justicia material» [FJ 4 a)].

Ha de precisarse que la doctrina constitucional a la que se acaba de hacer referencia se ha dictado en relación con una modalidad de amnistía muy concreta, la que tiene lugar en contextos transicionales y, como se acaba de indicar, la amnistía es un fenómeno complejo que puede otorgarse por motivos muy diversos. En consecuencia,

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

puede considerarse, como sostienen los recurrentes, que el problema que se suscita en este recurso es novedoso en la medida en que la amnistía otorgada por la ley ahora impugnada es distinta en muy diversos aspectos a la concedida en el Real Decreto-ley 10/1976 y en la Ley 46/1977. Ahora bien, dicho carácter novedoso no impide que la doctrina recaída en las SSTC 63/1983 y 147/1986, a propósito de las consideraciones generales sobre la naturaleza jurídica de la amnistía, sea aplicable a este caso. En particular, su carácter excepcional y complejo, así como las diferencias que dicha institución presenta respecto del indulto.

3. La compatibilidad de la amnistía con la Constitución. Las consecuencias de la ausencia de una previsión constitucional expresa en materia de amnistía.

3.1 Exposición del motivo y alegaciones de las partes.

Los recurrentes aducen que la Ley de amnistía es inconstitucional debido a que la Constitución no habilita al legislador a otorgar amnistía alguna. Fundamentan esta alegación en que este tipo de leyes es contrario a la separación de poderes, a la reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE), al cumplimiento obligatorio de las resoluciones judiciales firmes (art. 118 CE) y al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

Afirman que el poder legislativo no es ilimitado y que la aprobación de una ley de amnistía hubiera exigido una habilitación expresa a las Cortes Generales en el art. 66.2 CE, como prevé el art. 62 i) CE en el caso del indulto. Entienden que, al no estar contemplada la amnistía en la Constitución, su aprobación hubiera requerido una reforma constitucional, toda vez que durante los trabajos parlamentarios fueron rechazadas las enmiendas que se referían a la amnistía.

El Senado alega que esta institución no cabe en la Constitución, pues entiende que las Cortes Generales, al no estar habilitadas expresamente por la Constitución, carecen de competencia para dictar una norma de este tipo. Asimismo, considera que la amnistía es contraria a la reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE) y al art. 118 CE, que establece la obligación de cumplir las sentencias y demás resoluciones judiciales firmes.

El abogado del Estado aduce que la Constitución no prohíbe al Parlamento la potestad de amnistiar. Por ello afirma que, en su amplio margen de configuración, puede ejercerla siempre y cuando se ajuste a los postulados constitucionales. Considera que el instituto de la amnistía no vulnera el principio de separación de poderes ni, por ello, la reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE) ni tampoco el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). En su opinión, la Ley de amnistía no enjuicia ni ejecuta lo juzgado, sino que establece unos supuestos de exención de responsabilidad criminal que los órganos judiciales deben aplicar. Asimismo, sostiene que el legislador, al despenalizar determinadas conductas a través de esta ley orgánica, está ejerciendo la misma potestad normativa que le permite tipificar o destipificar infracciones criminales.

Bajo esta genérica alegación de inconstitucionalidad se aducen cuestiones diversas que requieren una repuesta diferenciada. La alegación general de que la amnistía, como institución, es contraria a la Constitución porque vulnera el art. 24.1 CE no puede ser objeto de examen al carecer de todo soporte argumental. Como ha señalado reiteradamente la jurisprudencia constitucional, es carga del recurrente proporcionar la fundamentación que razonablemente es de esperar, sin que a este tribunal le corresponda suplir tal omisión (por todas, STC 155/1999, de 14 de septiembre, FJ 1). No obstante, como este motivo se formula también en relación con la pretendida inconstitucionalidad de la Ley de amnistía, será objeto de enjuiciamiento, en su caso, cuando se aborde esta cuestión.

3.2 Enjuiciamiento del motivo.

3.2.1 La vinculación del legislador a la Constitución.

El artículo 66 CE, con el que comienza el capítulo primero, bajo la denominación «De las Cámaras», de su título III, que tiene por rúbrica «De las Cortes Generales»,

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

residencia en estas la potestad legislativa del Estado (art. 66.2 CE). El Tribunal ha declarado respecto de esta previsión constitucional que dicha potestad «se ejerce por cada una de las cámaras que la integran, esto es, el Congreso de los Diputados y el Senado, en la forma y con la extensión que el propio texto constitucional determina en el capítulo segundo» [SSTC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 13, y 167/2023, de 22 de noviembre, FJ 5 a)]. Esta previsión constitucional debe ponerse en conexión con el apartado primero de este precepto, que establece que las Cortes Generales «representan al pueblo español». La ley es, por tanto, el resultado de la potestad legislativa de las Cortes Generales, no la mera suma de voluntades individuales de quienes ocupan en un determinado momento un escaño. La ley es, bajo la Constitución, la fuente primaria del ordenamiento jurídico y se diferencia de las demás fuentes del Derecho por su forma democrática de elaboración. Por ello, este tipo de norma, con carácter general, tiene como peculiaridad su subordinación directa e inmediata, sin intermediación alguna, a la Constitución y, en su caso, al bloque de la constitucionalidad. De ahí que entre sus rasgos característicos se encuentre su libertad de contenidos, al ser el instrumento que juridifica las decisiones políticas de la comunidad.

Ahora bien, la libertad de configuración del legislador encuentra su límite en la Constitución. La ley no puede contradecirla. No cabe derivar de lo anterior, sin embargo, que esta norma se limite a desarrollar un programa previamente diseñado por la Constitución. La configuración del Estado como democrático (art. 1.1 CE) y, en coherencia con ello, la consagración del pluralismo político como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE), imponen una concepción de la Constitución como una «norma abierta». Esto es, la Constitución establece los límites a las diversas opciones políticas imperantes en cada momento. La Constitución, por tanto, no establece un régimen jurídico que el legislador haya de ejecutar. Al contrario, su naturaleza de norma fundamental exige partir del principio inverso, es decir, del que impone una vinculación negativa. Todo ello sin perjuicio, claro está, de que esta libertad de configuración depende de la estructura y densidad de las distintas normas constitucionales. Dentro del respeto a este marco negativo, todas las opciones son lícitas y la lógica democrática lleva a que las decisiones capitales para la colectividad sean tomadas por el legislador. Esto supone que la ley, como acto jurídico y siempre que respete lo establecido en la Constitución, es libre en cuanto a su fin, que se fija según criterios de oportunidad política.

El principio de la vinculación negativa del legislador a la Constitución constituye una idea basilar o inherente al constitucionalismo democrático que ha presidido la jurisprudencia constitucional desde sus inicios. Ya en la STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 7, se afirmó que «[l]a Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo. La labor de interpretación de la Constitución no consiste necesariamente en cerrar el paso a las opciones o variantes imponiendo autoritariamente una de ellas. A esta conclusión habrá que llegar únicamente cuando el carácter unívoco de la interpretación se imponga por el juego de los criterios hermenéuticos. Queremos decir que las opciones políticas y de gobierno no están previamente programadas de una vez por todas, de manera tal que lo único que cabe hacer en adelante es desarrollar ese programa previo». Esta doctrina es unánime y ha sido reiterada en diversas resoluciones, entre muchas otras en las SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 8; 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7; 126/2009, de 21 de mayo, FJ 9; 62/2011, de 5 de mayo, FJ 6; 191/2016, de 15 de noviembre, FJ 3 b); 124/2017, de 8 de noviembre, FJ 5 d); 161/2021, de 4 de octubre, FJ 6; 34/2023, de 18 de abril, FJ 5.3 h), y 44/2023, de 9 de mayo, FJ 2 A).

En consonancia y en palabras de la STC 191/2016, FJ 3 b), «en el juicio a la ley, este tribunal no ha de hacer las veces de propio legislador (SSTC 19/1988, de 16 de febrero, FJ 8, y 235/1999, de 16 de diciembre, FJ 13), constriñendo su libertad de disposición allá donde la Constitución no lo haga de manera inequívoca».

A lo ya expuesto hay que añadir que no cabe confundir las motivaciones últimas que puedan subyacer a un determinado acto de legislación (más allá de lo que declare, de

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

existir, su preámbulo) con las normas en él establecidas. Una cosa es el porqué de la ley, esto es, de las motivaciones, razones o transacciones políticas que llevaron a su aprobación, y otra muy distinta es lo que la norma es. Como afirmó la STC 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 2, las alegaciones sobre las supuestas motivaciones partidistas del legislador no pueden ser objeto de consideración en el juicio de constitucionalidad, que no es un juicio de intenciones políticas. Según la sentencia citada «el concreto objetivo político que con ella [la ley] pretenda conseguir el legislador no es cuestión que incumba a este tribunal», que no puede, por ello, basar el enjuiciamiento de la ley en la indagación de cuáles pudieran ser las razones últimas de las que, en su caso, traiga causa. Por ello, la ley es el único acto jurídico cuyo elemento teleológico, es decir, su porqué, es jurídicamente indiferente, con independencia de cuál sea su valoración política, circunstancia que es ajena al mundo del Derecho.

En definitiva, el legislador puede regular toda materia que la Constitución no prohíba explícita o implícitamente. Respetando este límite, ningún contenido puede considerarse exento de la posibilidad de que el Parlamento lo atraiga hacia sí.

Partiendo de esta premisa, es obligado analizar si, como alegan los recurrentes, la Constitución prohíbe implícitamente la amnistía, al ser obvio que no existe una prohibición expresa. Se examinan a continuación los argumentos aducidos por los demandantes para fundar tal contrariedad de dicha institución con la Constitución.

a) Compatibilidad de la amnistía con la prohibición de indultos generales que prevé el art. 62 i) CE.

Aducen los parlamentarios recurrentes que, al no estar expresamente prevista la amnistía en la Constitución y al existir una prohibición de los indultos generales en el art. 62 i) CE, esta prohibición comprende también la de la amnistía. El Senado comparte este argumento. El abogado del Estado, por el contrario, se opone a él.

Esta alegación debe ser rechazada. Tal forma de razonar no se cohonesta con la doctrina constitucional, en particular con la STC 147/1986, FJ 2, en la que se establece que la relación existente entre el indulto y la amnistía no es cuantitativa o de grado, sino cualitativa. Esta afirmación se fundamenta en que estas instituciones presentan diferencias sustanciales.

Con carácter general, la amnistía supone excepcionar retroactivamente la aplicación de una norma punitiva y eliminar, total o parcialmente, respecto de aquellos a quienes beneficia, la responsabilidad de carácter represivo que se derive de la comisión de ese ilícito. El indulto, sin embargo, solo exime de las penas total o parcialmente impuestas, pero no afecta a otras consecuencias que se derivan del ilícito cometido. Al tratarse de instituciones diferentes, la inconstitucionalidad de una ley de amnistía no puede fundamentarse en la prohibición de los indultos generales que contiene el art. 62 i) CE.

Ha de señalarse que la conclusión anterior no quedaría desvirtuada aunque se considerase que tanto la amnistía como el indulto son especies del género «derecho de gracia», como sostiene algún sector doctrinal. Con independencia de que puedan o no calificarse genéricamente como tales –cuestión que no va a ser objeto de examen al ser irrelevante para analizar este motivo del recurso–, lo determinante a estos efectos es que, más allá de que las dos instituciones puedan tener puntos en común (el hecho de que en ambos supuestos la consecuencia punitiva impuesta por el ilícito cometido se suprime o, en su caso, se reduce), el régimen jurídico que las define y, como consecuencia de ello, sus efectos jurídicos son muy distintos: los indultos, como institución jurídica, se caracterizan porque su otorgamiento conlleva la extinción total o parcial de una pena ya impuesta. Además, tal y como los define la Constitución, son actos del jefe del Estado, sujetos a refrendo del Poder Ejecutivo, que han de ejercerse conforme a la ley [arts. 62 i) y 64 CE] –esto es, cumpliendo los requisitos que la ley que regula el ejercicio de esta potestad establece– y, como esta decisión es un acto del Gobierno, puede ser objeto de control por la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 106 CE).

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

La amnistía presenta notas diferentes. Se caracteriza por ser un acto que, por lo general, tiene como objeto excepcionar con carácter retroactivo la aplicación de normas punitivas, tanto en lo que se refiere a la posibilidad de ser juzgado por la comisión de los hechos ilícitos que tales normas tipifican, como a la de extinguir, total o parcialmente, las condenas a las que su aplicación ha dado lugar. Por ello, un acto de estas características que, por su propia naturaleza, supone excepcionar de forma retroactiva la aplicación del Derecho para determinados sujetos (los que cometieron los hechos que se consideran exentos de responsabilidad de carácter punitivo) solo puede ser adoptado por el legislador, pues solo el Parlamento, en ejercicio de su potestad legislativa, puede excepcionar la ley. Con ello no se está afirmando que la amnistía sea constitucional si la adopta el legislador. Solamente se quiere señalar que una de las exigencias que impone la Constitución para que, en su caso, esta institución sea compatible con sus determinaciones es que ha de ser adoptada necesariamente por las Cortes Generales.

Por todo ello, la circunstancia de que la amnistía pueda ser «general» porque sus destinatarios no estén particularizados no la hace equiparable al indulto general, constitucionalmente prohibido, pues son instituciones cuya naturaleza jurídica es diferente.

Por otro lado, hay que subrayar que esta doctrina se cohonesta con nuestro constitucionalismo histórico, en particular con lo dispuesto en el art. 102 de la Constitución de 1931 que reconocía expresamente la amnistía y prohibía los indultos generales.

b) La exclusión de la iniciativa legislativa popular «en lo relativo a la prerrogativa de gracia» (art. 87.3 CE).

Los recurrentes consideran que el art. 87.3 CE, al excluir de la iniciativa legislativa popular la prerrogativa de gracia, no está admitiendo implícitamente la amnistía. A su juicio, el precepto no tiene más alcance que el de prohibir que a través de este tipo de iniciativa se pueda promover la ley que debe regular el indulto particular [reserva de ley contenida en el art. art. 62 i) CE].

El abogado del Estado parte del presupuesto de que el derecho de gracia comprende la amnistía y el indulto. Por ello considera que esta previsión constitucional se limita a prohibir la iniciativa legislativa popular en esta materia, deduciendo *sensu contrario* que es posible su tramitación como proyecto o proposición de ley.

No procede ahora entrar a examinar cuál de las dos interpretaciones del art. 87.3 CE –la que sostienen los recurrentes o la que propone el abogado del Estado– es la que impone la Constitución. Lo único que debe enjuiciarse es si de este precepto se deriva una prohibición de la amnistía. Su mera lectura evidencia que de su tenor no cabe extraer esta consecuencia.

3.2.2 Los trabajos parlamentarios de la Constitución en relación con la amnistía.

Los demandantes alegan que la Constitución ordena la atribución y delimitación de potestades entre los distintos poderes del Estado sin hacer mención alguna a la amnistía. A su juicio esta omisión es deliberada. Así lo deducen de los trabajos parlamentarios en los que se rechazaron dos enmiendas en las que expresamente se aludía a la amnistía, en concreto la enmienda núm. 504, en la que se establecía que «[l]as Cortes Generales […] otorgan amnistías» y la núm. 744 que en la que se preveía que «[l]as amnistías solo podrán ser acordadas por el Parlamento». También ponen de relieve que, en la minuta de la reunión de la ponencia de 3 de noviembre de 1977, en su punto 4, consta que «[p]or lo que se refiere a la materia de la amnistía, se acuerda no constitucionalizar este tema». Junto a estos argumentos hacen suyas las Observaciones técnicas a la proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, que formularon los letrados de las Cortes Generales adscritos a la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, en las que se sostiene que, como la amnistía no está atribuida a las Cortes Generales en el art. 66.2

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

CE ni en ningún otro precepto constitucional, esta medida hubiera exigido una reforma de la Constitución.

Estos argumentos no pueden prosperar. Del hecho de que durante los trabajos parlamentarios se rechazaran dos enmiendas que expresamente aludían a la amnistía no cabe deducir que la Constitución la prohíba. El rechazo de tales enmiendas se debió a otros motivos. La primera de ellas (la 504) se justificaba en razones meramente sistemáticas –no porque se requiriera una habilitación expresa en la norma fundamental para que fuera constitucionalmente admisible–; y la segunda (la 744) partía de la consideración de que la amnistía cabía en la Constitución y lo que pretendía, precisamente, era limitarla, de ahí que estableciera expresamente que debía otorgarse por el Parlamento. En todo caso, tal y como ponen de relieve los recurrentes, en las actas de la ponencia de la Comisión Constitucional provisional creada por acuerdo del Congreso el día 27 de julio de 1977, en su sesión del día 3 de noviembre de 1977, se hace constar en el punto 4 de su minuta que «[p]or lo que se refiere a la materia de la amnistía, se acuerda no constitucionalizar este tema».

En relación con esta cuestión, el Tribunal ha tenido ya ocasión de pronunciarse en la STC 89/2019, de 2 de julio, FJ 10 b), en la que se declaró que «[e]l mero rechazo o no asunción de unas enmiendas y votos particulares no puede ser vista necesariamente como una exclusión o prohibición constitucional de alguna determinada medida, sino, más bien, como la opción de los constituyentes por preservar el carácter abierto de la previsión constitucional».

Ha de tenerse en cuenta, además, que el rechazo de estas enmiendas no se fundamenta en que la amnistía no es constitucionalmente admisible, sino en otros argumentos, siendo especialmente clarificador que la propia comisión señalara expresamente su voluntad de no constitucionalizar esta institución. Tal afirmación, en contra de lo que sostienen los recurrentes, no puede entenderse como un rechazo deliberado de la amnistía. La decisión de la Comisión Constitucional de no constitucionalizar la amnistía y rechazar por ello las enmiendas relativas a esta institución solo puede significar que la Constitución quiere guardar silencio al respecto. El silencio constitucional, por sí solo, no equivale a la prohibición de una institución. Tal consecuencia solo es posible en los supuestos en los que dicha institución sea incompatible con la propia Constitución. Si no concurre esta circunstancia será el legislador el que, con la libertad de configuración que le es propia, la incorpore a nuestro ordenamiento jurídico y acometa su regulación sin más límites que los que se derivan de la norma fundamental. De otro modo, se estaría privando a la mayoría parlamentaria de opciones legislativas que no le han sido sustraídas por decisión del constituyente, lo que conllevaría, como se acaba de señalar, la infracción del principio democrático, eje vertebrador de nuestro sistema constitucional.

En definitiva, como ya se ha expuesto, el legislador no precisa una habilitación expresa de la Constitución para poder ejercer la potestad legislativa. Si se entendiera que una ley de amnistía no es constitucionalmente admisible por no haber atribuido la Constitución esta competencia al Parlamento se estaría excepcionando, como se acaba de indicar, el principio democrático y, en particular, la potestad legislativa que, con carácter general, sin distinción alguna, atribuye el art. 66.2 CE a las Cortes Generales, contraviniendo por este motivo lo establecido en este precepto. Como afirma la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4, «[n]o cabe duda [de] que las Cortes Generales, como titulares ‘de la potestad legislativa del Estado’ (art. 66.2 de la Constitución), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello»; sin perjuicio de que el legislador, al igual que el resto de los poderes en el Estado constitucional, tiene un poder limitado, como lo señala la propia STC 76/1983, FJ 4, al establecer que «esta potestad [legislativa] tiene sus límites, derivados de la propia Constitución».

Esta misma *ratio decidendi* fue también aplicada por el Tribunal a otro supuesto en el que se consideró por los entonces recurrentes que el silencio de la Constitución en

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

cuanto a la falta de atribución de una determinada potestad a un órgano equivalía a su prohibición (STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 12).

Por todo ello, la interpretación que sostienen los demandantes es incompatible con la idea de Constitución abierta, que es inherente al Estado democrático y al pluralismo político.

Una vez descartado que la amnistía precise una expresa habilitación constitucional, para enjuiciar su compatibilidad con la Constitución ha de analizarse si de ella se derivan otras previsiones de las que pueda inferirse su prohibición.

4. La amnistía, la separación de poderes y la reserva de jurisdicción.

4.1 Exposición del motivo y alegaciones de las partes.

Los recurrentes parten de considerar que, según el sistema de división de poderes racionalizado que establece la Constitución, si bien el Ejecutivo puede invadir la potestad legislativa a través de los decretos-leyes y los decretos legislativos porque expresamente lo autorizan los arts. 86 y 82 a 85 CE, respectivamente, no ocurre lo mismo respecto del Poder Judicial. Afirman que, en virtud de la reserva de jurisdicción que se deriva de los arts. 1.1, 117.3 y 118 CE, el principio de separación de poderes en relación con el judicial es estricto. Consideran que estos preceptos constituyen una salvaguarda del Poder Judicial, singularmente, frente al Legislativo. Por ello, entienden que esta reserva de jurisdicción prohíbe a la ley que establezca espacios singulares de inmunidad o de ausencia de jurisdicción. A su juicio, una ley que impide a los órganos judiciales enjuiciar actos que, con carácter general, se consideran delictivos o ejecutar sentencias condenatorias, que es, particularmente, el objeto de la amnistía, es contrario al referido principio.

El Senado, al igual que los recurrentes, afirma que la amnistía solo podría ser compatible con la reserva de jurisdicción si existiera una previsión constitucional expresa.

El abogado del Estado niega que se vulnere tal principio, pues entiende que la amnistía ni juzga ni ejecuta lo juzgado, sino que despenaliza determinadas conductas. Señala, asimismo, que la ejecución de esta ley corresponde a los órganos judiciales por lo que, en su opinión, no afecta a la reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE).

4.2 El principio de división de poderes.

El principio de división de poderes es, como ha señalado reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal, un principio esencial en nuestro constitucionalismo. Como afirma la STC 70/2022, de 2 de junio, FJ 5, «[l]a idea de que el poder público debe estar dividido en varias funciones, confiadas a autoridades distintas y separadas unas de otras, se encuentra en la raíz del constitucionalismo moderno y en el origen de nuestra tradición constitucional. La separación tripartita de los poderes del Estado, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, quedó consagrada en la Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812, en términos que resuenan en nuestra Constitución vigente, como este tribunal ha tenido ocasión de recordar (STC 37/2012, de 19 de marzo, FFJJ 4 y 5)».

La Constitución, aunque no enuncia de forma explícita este principio, configura los distintos poderes del Estado de acuerdo con sus postulados, al disponer «que "[l]as Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado" (art. 66.2 CE); que el Gobierno "[e]jerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes" (art. 97 CE); y que "[e]l ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes" (art. 117.3 CE); a lo que se añade que "los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican" (art. 106.1 CE)» (STC 70/2022, FJ 5).

En un sistema como el nuestro, el Parlamento, en virtud del principio democrático, tiene una posición preeminente. La doctrina constitucional utiliza la expresión

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

«centralidad parlamentaria» para definir su posición cualificada [SSTC 124/2018, de 14 de noviembre, FJ 6; 133/2021, de 24 de junio, FJ 7 b); 77/2023, de 20 de junio, FJ 1, y 93/2024, de 19 de junio, FJ 4.3.1, entre otras]. Esa posición central de las Cortes Generales y, por tanto, de la ley –expresión de la voluntad popular, como dice el preámbulo de la Constitución, y dogma básico de todo sistema democrático– significa que no tiene más límites que los que se derivan de la Constitución. Como se afirma en la STC 70/2022, FJ 5, «[l]a Constitución establece un sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias (SSTC 45/1986, FJ 4, y 234/2000, FJ 4), un sistema de distribución de poderes que evita su concentración y hace posible la aplicación de las técnicas de relación y control entre quienes lo ejercen legítimamente (ATC 60/1981, de 17 de junio, FJ 4). En definitiva, un entramado institucional y normativo, de cuyo concreto funcionamiento resulta un sistema de poderes, derechos y equilibrios sobre el que toma cuerpo una variable del modelo democrático que es la que propiamente la Constitución asume al constituir a España en un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE; STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7). Esta distribución o equilibrio de poderes […] responde a la forma parlamentaria de Gobierno (art. 1.3 CE), y más específicamente, a lo que se ha dado en denominar "parlamentarismo racionalizado" (STC 223/2006, de 6 de julio, FJ 6)».

La interacción entre poderes y órganos constitucionales que todo ello conlleva determina, en el marco del Estado de Derecho (art. 1.1 CE) y por lo que ahora importa, que los jueces y magistrados están vinculados al imperio de la ley (art. 117.3 CE). Por ello, la legitimación de la función jurisdiccional se fundamenta, esencialmente, en el carácter vinculante que tiene la ley, sujeta a su vez a la Constitución. La función del juez es juzgar y ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE) y esta función ha de efectuarse con pleno sometimiento a la Constitución y al ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE) o, en particular, «al imperio de la ley» (art. 117.1 CE). Su función es decir el Derecho (*ius dicere*) en el caso concreto y el Derecho es lo que establece el ordenamiento jurídico conforme al sistema de fuentes que deriva de la Constitución. Por ello, la independencia judicial tiene su fundamento en garantizar una única dependencia: la del juez respecto del Derecho. Como afirmó la STC 48/2001, de 26 de febrero, FJ 4, «en un Estado democrático de Derecho, del que la separación de poderes y el sometimiento de los jueces al imperio de la ley constituye uno de sus pilares básicos, la creación de esta corresponde al Poder Legislativo, de forma que su función tiene una legitimación democrática, mientras que los tribunales tienen como cometido el ejercicio de la función jurisdiccional (art. 117 CE), derivando su legitimación, en consecuencia, de la aplicación de la ley creada por el Parlamento». Es decir, el legislador, con respeto a la Constitución, define el alcance y las condiciones del ejercicio jurisdiccional tanto en su vertiente material como procesal. La exclusividad judicial coexiste, de este modo, con la potestad legislativa de configuración del proceso. Una adecuada interpretación sistemática de los arts. 117.3 y 118 CE, armonizada con el resto de la Constitución, debe reconocer tanto la independencia funcional de los jueces en la aplicación de la ley como la competencia de las Cortes Generales para establecer el marco normativo general en que aquella aplicación tiene lugar.

4.3 El principio de reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE) y la obligación de ejecución de sentencias (art. 118 CE).

La STC 70/2022, FJ 6, ha señalado que la Constitución, en el art. 117.3, al afirmar que corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales juzgar y ejecutar lo juzgado define con precisión en qué consiste la función jurisdiccional, consagrando una reserva de jurisdicción que «impide que ningún otro poder del Estado ejerza la potestad jurisdiccional».

El Tribunal ha afirmado, por otra parte, que del principio de exclusividad de jueces y magistrados en el ejercicio de la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE) no puede inferirse la existencia de una correlativa prohibición impuesta al legislador por la que se condicione su libertad de configuración para elegir el nivel de densidad normativa con

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

que pretende regular una determinada materia (STC 181/2000, de 29 de junio, FJ 19). Del mismo modo, de este principio tampoco puede deducirse, como es obvio, que el legislador no pueda despenalizar ilícitos ni establecer causas de extinción de la responsabilidad sancionadora. Los jueces y magistrados han de ejercer su función «sometidos únicamente al imperio de la ley» (art. 117.1 CE). Es al legislador, por tanto, a quien incumbe configurar la política punitiva y determinar qué hechos han de considerarse punibles, la consecuencia represiva que su comisión conlleva, así como las excepciones que tales previsiones pueden tener.

De igual modo, el legislador no puede ejercer funciones jurisdiccionales ni puede atribuirlas a órganos distintos de los que integran el Poder Judicial, salvo que la Constitución contemple expresamente esta excepción a lo previsto en el art. 117.3 CE. Así, este precepto constitucional impediría los llamados *bills of attainder* o *bill of pains and penalties*, propios del parlamentarismo británico en el siglo XVII, en virtud de los cuales el Legislativo imponía penas a personas acusadas de actuaciones ilícitas sin seguir el procedimiento establecido al efecto.

Sin remontarnos tanto en el tiempo y sin llegar a estos extremos, las constituciones modernas suelen incluir fórmulas que permiten al Parlamento realizar actuaciones que tienen incidencia en la función jurisdiccional. En nuestra propia Constitución, el art. 102.2, cuando regula la responsabilidad criminal del presidente y de los demás miembros del Gobierno, establece que «[s]i la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, solo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo». Esta actuación de la Cámara baja es presupuesto necesario para que los órganos judiciales puedan enjuiciar este tipo de delitos cuando son cometidos por los miembros del Gobierno. Asimismo, el art. 71.2 CE establece que los diputados y senadores «[n]o podrán ser inculpados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva», por lo que la actuación parlamentaria que conceda o deniegue el correspondiente suplicatorio adquiere, según la STC 90/1985, de 22 de julio, FJ 4, «relieve jurisdiccional». En el fundamento jurídico 6 de esa misma resolución se afirma que «la inmunidad, que se establece en el art. 71.2 de la CE se hace efectiva mediante actuaciones que son, por el órgano que las lleva a cabo, de naturaleza parlamentaria, pero que, según hemos señalado, adquieren también significado procesal, desde el punto de vista del derecho a la jurisdicción, en cuanto suponen, dentro del procedimiento penal, un elemento diferenciador, como es la necesidad de que las Cámaras respectivas den a la jurisdicción competente autorización para procesar, en el supuesto de que una acción penal se dirija frente a un diputado o un senador».

Junto a ello, la Constitución excepciona la reserva de jurisdicción al otorgar funciones jurisdiccionales a órganos no integrados en el Poder Judicial. Así ocurre con la jurisdicción contable (art. 136 CE) que, según la STC 187/1988, de 17 de octubre, FJ 2, realiza funciones de «naturaleza jurisdiccional» (en el mismo sentido STC 215/2000, de 18 de septiembre, FFJJ 6 y 7, y ATC 312/1996, de 29 de octubre, FJ 2); los tribunales consuetudinarios (art. 125 CE) que, según la STC 113/2004, de 12 de julio, FJ 6, «son, en efecto, por decisión constitucional, órganos que ejercen funciones de naturaleza jurisdiccional, bien que limitadas dentro de los estrechos márgenes que resultan de la atribución a su conocimiento de las cuestiones simplemente de hecho que se susciten entre los usuarios de la comunidad», y la propia jurisdicción constitucional (título IX CE).

4.4 Enjuiciamiento del motivo.

Con base en la doctrina constitucional que se acaba de citar, el motivo debe ser rechazado. La reserva de jurisdicción establecida en el art. 117.3 CE no impide al legislador otorgar una amnistía, entendiendo por tal aquella norma que extingue las responsabilidades de carácter punitivo o represivo derivadas de la comisión de hechos ilícitos solo *pro praeterito*, pues las conductas amnistiadas siguen siendo punibles *pro futuro*.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Como se ha expuesto, la reserva de jurisdicción prohíbe que el Poder Legislativo juzgue o ejecute lo juzgado al ser estas las funciones que se atribuyen en exclusiva al Poder Judicial u otorgue estas potestades a órganos distintos de los jueces y tribunales. La concesión de una amnistía, entendiendo esta institución en los términos en los que se acaba de indicar, no supone ni juzgar ni ejecutar lo juzgado. Una ley de este tipo no entra a examinar si se cometieron o no los actos tipificados como ilícitos ni si las personas fueron responsables de su comisión conforme a la ley vigente en su momento. Es más, este tipo de normas legales no cuestiona, en caso de que exista, la declaración de culpabilidad realizada por los tribunales, sino que, para la realización de unos objetivos cuya apreciación corresponde en exclusiva al legislador, decide extinguir total o parcialmente las responsabilidades de carácter punitivo que puedan derivarse de esos actos. Por tanto, en esta clase de normas no hay decisión legislativa declarando inocentes o culpables –lo que sí violaría la reserva de jurisdicción–, sino una ley general y abstracta que renuncia al *ius puniendi* en ciertos supuestos. La amnistía, prerrogativa legislativa, no efectúa juicio alguno, sino que redefine el carácter punible de hechos cometidos en el pasado.

En consecuencia, no puede verse afectada la reserva de jurisdicción porque el Parlamento no está reemplazando a los tribunales en la determinación de la culpabilidad sino estableciendo, por motivos extrajurídicos, que los actos amnistiados, se hayan juzgado o no, carecerán, en todo o en parte, de las consecuencias punitivas que, con carácter general, se derivan de ellos. En contra de lo que se viene afirmando, la amnistía no es el olvido de los hechos, sino la extinción –total o parcial– de las consecuencias jurídicas de carácter represivo anudadas a ellos. Los hechos son o no son. Ninguna ley de amnistía puede borrarlos o hacerlos desaparecer. Con carácter general, una ley de este tipo lo único que conlleva es la exención de responsabilidad de carácter punitivo por una expresa decisión del legislador (ATC 343/1983, de 13 de julio, FJ 3).

Estos mismos argumentos son trasladables a la alegación de los recurrentes por la que aducen que la amnistía no cabe en la Constitución debido a que impide la ejecución de resoluciones judiciales condenatorias. El art. 117.3 CE garantiza que la ejecución de lo juzgado se efectúe por jueces y tribunales impidiendo que esta función se atribuya a otros órganos distintos a los judiciales o que la propia ley altere el contenido del fallo. Una ley que de forma sobrevenida extinga la responsabilidad penal o punitiva desde la perspectiva del art. 117.3 CE no es de principio objetable. El hecho de que esa responsabilidad solo se extinga, en el marco de un proceso, respecto a sujetos determinados o determinables y en un plazo temporal definido, como ocurre con las leyes de amnistía, no vulnera el art. 117.3 CE, sin perjuicio de que pueda incidir en otros bienes o derechos dignos de protección constitucional.

En definitiva, una ley que extingue la responsabilidad de carácter punitivo, cualesquiera que sean las condiciones que establezca, no incide en la reserva de jurisdicción que consagra el art. 117.3 CE; ni en la obligación de cumplimiento de las sentencias que impone el art. 118 CE, sin que ello implique que no pueda afectar al ámbito protegido por otros preceptos constitucionales.

5. Amnistía y exigencias constitucionales de las leyes penales.

5.1 Exposición del motivo y alegaciones de las partes.

El segundo bloque de alegaciones esgrimidas para sostener la incompatibilidad de cualquier amnistía con la Constitución, y en particular de la Ley Orgánica 1/2024, apela a la prohibición de leyes penales singulares en tanto que se dicen incompatibles con los arts. 14, 24.1, 17.1 y 25.1 CE. Se razona que toda amnistía crea un ámbito de impunidad penal para algunas personas frente a la ciudadanía general, de modo que no solo introduce una diferenciación en la ley, sino que lo hace en la ley penal, que impone la más intensa injerencia en los derechos fundamentales, con incidencia en la libertad personal. En tal medida los recurrentes entienden que, además de las exigencias del art. 14 CE, operan las más intensas derivadas de los arts. 17 y 25.1 CE. De la

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

jurisprudencia constitucional sobre la dimensión material del principio de legalidad (se citan las SSTC 24/2004, de 24 de febrero, FJ 2, y 94/2024, de 2 de julio, FJ 3) infieren la necesidad de leyes generales articuladas a través de la formulación abstracta de tipos penales con una «descripción estereotipada de las acciones y omisiones incriminadas» *ex ante* lo suficientemente precisa para ser previsible en su aplicación. En consecuencia, concluyen, no caben «en la legislación penal (por directa exigencia del artículo 25.1 CE) leyes singulares o de caso único», «el principio de legalidad penal excluye *per se* las leyes singulares».

Por eso consideran sorprendente que la Ley de amnistía se «autocalifique» en su preámbulo como ley singular, pretendiendo una indebida aplicación de la doctrina constitucional sobre dicha figura sentada en la STC 166/1986, de 19 de diciembre, que no se refiere a leyes penales singulares que invaden la reserva de jurisdicción, como sería el caso, sino a la asunción excepcional de funciones ejecutivas por el Poder Legislativo. Con el añadido, advierten, de que dicha doctrina excluye una ley orgánica singular que condicione o impida el ejercicio de derechos fundamentales –en este caso, los recogidos en los arts. 14, 25.1 y 24.1 CE–, cuya regulación está reservada a leyes generales.

El Senado, si bien considera de forma principal que la amnistía es una medida y no una ley, rechaza que, de considerarse ley singular, tal y como señala el preámbulo de la Ley Orgánica 1/2024, respete los límites de la doctrina constitucional.

El abogado del Estado niega que exista una prohibición constitucional de leyes penales singulares, a las que habrá de proyectarse la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional en relación con cualquier ley de naturaleza singular, cuyo canon de enjuiciamiento se concreta en un juicio de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación vinculado al art. 14 CE. Descarta, además, que el derecho a la legalidad penal del art. 25.1 CE sea aplicable a la Ley de amnistía, ya que no establece nuevas tipificaciones, sino el perdón por conductas punibles y, en todo caso, tiene un ámbito fáctico y temporal claramente delimitado.

Como ha quedado expuesto, el recurso argumenta que el art. 25.1 CE exige leyes generales y, en tal medida, incorpora una prohibición absoluta de leyes penales singulares, como sería una amnistía, sin que pueda oponerse a tal interdicción la doctrina constitucional sobre leyes singulares. El análisis abordará las dos líneas argumentativas comenzando por la última.

5.2 Inaplicabilidad de la doctrina constitucional sobre leyes singulares.

Tienen razón los recurrentes cuando rechazan que pueda proyectarse a una ley de amnistía la doctrina constitucional sobre leyes singulares. Inaugurada en la STC 166/1986, de 19 de diciembre, se ha vertido en relación con leyes autoaplicativas, expropiatorias (SSTC 166/1986, de 19 de diciembre; 48/2005, de 3 de marzo, y 42/2018, de 26 de abril) o no (SSTC 129/2013, de 4 de junio; 231/2015, de 5 de noviembre, y 122/2016, de 23 de junio), y leyes no autoaplicativas pero dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto, a una situación singular (SSTC 203/2013, de 5 de diciembre, o 50/2015, de 5 de marzo).

Esa doctrina aborda, principalmente, el problema de la actuación legislativa en materia ejecutiva o de administración desde una doble premisa. (i) Que «[l]a Constitución no contiene, en su artículo 97, una reserva de administración, de modo que cabe hablar, ‘salvo en reservas materiales de ley o en actividades de pura ejecución’, de una cierta fungibilidad entre el contenido de las decisiones propias de cada una de dichas funciones (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11)» (STC 129/2013, FJ 4). (ii) Que, a pesar de ello, «no puede desconocerse que la Constitución encomienda la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales –art. 66.2– y la ejecución al Gobierno –art. 97– y, por tanto, esta separación debe ser normalmente respetada a fin de evitar el desequilibrio institucional que conlleva la intromisión de uno de dichos poderes en la función propia del otro» (STC 166/1986, FJ 11).

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

En ese escenario, las cuestiones constitucionalmente problemáticas que suscitan las llamadas «leyes singulares» trascienden la posible contradicción con el art. 14 CE y se asocian al dato de que atañen a decisiones que podía adoptar la administración, que no precisan la intervención necesaria del legislador (STC 87/2018, de 19 de julio, FJ 2), por lo que se aprecia el menoscabo del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al eliminarse la posibilidad de defender los intereses legítimos afectados por la ley ante los tribunales, que sí hubiera cabido de haberse visto alcanzados por una actuación administrativa (por todas, STC 129/2013, FFJJ 4 y 6).

En cambio, el Tribunal ha rechazado que pueda extenderse esta doctrina a los supuestos en que la disposición cuestionada como «ley singular», por más que específica, sea una decisión que corresponde al legislador y solo él puede adoptar (SSTC 152/2017, de 21 de diciembre, FFJJ 5 y 6, y 87/2018, FJ 2). Tal circunstancia priva de sentido a las preguntas características de la doctrina constitucional sobre las leyes singulares acerca de «si las leyes en cada caso enjuiciadas 'por [su] naturaleza de ley formal […] puede vulnerar el derecho a la tutela judicial que el art. 24.1 de la Constitución concede a los expropiados [o en general a los destinatarios de actos o disposiciones administrativas] para defender su propiedad [o en general derechos e intereses legítimos] ante los jueces y tribunales' (SSTC 166/1986, FJ 10, y 129/2013, FJ 4); si las leyes cuestionadas entrañan una 'creación arbitraria de supuestos de hecho' [SSTC 166/1986, FJ 11 A), y 233/2015, de 5 de noviembre, FJ 15]; o si esos supuestos de hecho atendidos por las leyes en cuestión son casos 'no […] remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración' [SSTC 166/1986, FJ 11 B); 233/2015, ya citada, FJ 15; 38/2016, de 3 de marzo, FJ 7, y 152/2017, también citada, FJ 5]» (STC 87/2018, FJ 2). En buena lógica, la doctrina constitucional sobre leyes singulares surge al albur de leyes singulares autoaplicativas de expropiación (SSTC 166/1986 o 48/2005) y se ha proyectado posteriormente a actuaciones del legislador materialmente administrativas que evitan el control jurisdiccional de la medida ejecutiva que incorporan o disponen (SSTC 129/2013, 203/2013 o 50/2015), no a decisiones que solo puede adoptar el legislador (STC 87/2018, FJ 2).

El contenido material de una amnistía, sin embargo, radica esencialmente en modificar (retrospectivamente) el régimen aplicativo de disposiciones que mantienen su vigencia; de forma más característica, como subraya el recurso en este motivo, de leyes penales, aunque no solo. Resulta obvio que solo el legislador está facultado para acordarla, pero en absoluto puede calificarse como actividad gubernativa o de administración. Su contenido atañe a decisiones y medidas que no puede adoptar la administración en virtud de sus potestades, que están sustraídas al Poder Ejecutivo y reservadas al legislador democrático, único facultado para introducirlas.

En consonancia con las radicales diferencias señaladas, los elementos de tensión constitucional de una amnistía a los que ya se ha hecho referencia en los fundamentos anteriores distan notablemente de los que suscita la categoría de las leyes singulares elaborada por la jurisprudencia constitucional. Así lo reconocen los propios recurrentes al situar dicha categoría en el ámbito de las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo y a la amnistía, sin embargo, en la delimitación entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Mientras que el diseño constitucional, en especial de la separación de poderes, admite leyes singulares que incorporan actuaciones propias del Poder Ejecutivo en atención a la ausencia de reserva de administración, el reconocimiento constitucional en el art. 117.3 CE de una reserva de jurisdicción determina la inconstitucionalidad de una ley suplantadora de la actuación jurisdiccional. Sin embargo, como ya se ha razonado, una amnistía no implica *per se* y en general invadir la reserva de jurisdicción.

Estas coordenadas muestran, en definitiva, que no se trata aquí de examinar el ejercicio de la potestad legislativa en materias propias de la administración, esto es, de limitar la incidencia del Poder Legislativo en el ámbito funcional del Poder Ejecutivo, sino de analizar la constitucionalidad del ejercicio de una potestad exclusivamente legislativa. No puede proyectarse a las leyes de amnistía, por tanto, el canon constitucional relativo a las leyes singulares con los específicos límites y requisitos que impone

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

(SSTC 129/2013, FJ 4, y 203/2013, FJ 4), sino que habrán de someterse a su propio test de compatibilidad con los principios y derechos que establece la Constitución.

5.3 Exigencia de generalidad, mandato de taxatividad y amnistía.

Sentado lo anterior, corresponde abordar el reproche de inconstitucionalidad formulado en el motivo de incompatibilidad de las amnistías con el art. 25.1 CE, que la demanda funda en una exigencia de generalidad de las leyes penales impuesta por la dimensión material del principio de legalidad penal.

5.3.1 Doctrina constitucional.

La alegación obliga a recordar la doctrina sobre el sentido, alcance y contenido del derecho fundamental a la legalidad penal, con especial atención al mandato de taxatividad que incorpora el art. 25.1 CE. Dicha doctrina se recoge, entre otras muchas resoluciones, en las citadas en el recurso –las SSTC 24/2004, de 24 de febrero, FJ 2, y 94/2024, de 2 de julio, FJ 3– o en las recientes SSTC 54/2023, de 22 de mayo, FJ 3; 75/2024, de 8 de mayo, FJ 3, y 93/2024, de 19 de junio, FJ 3. Sus principales aspectos en lo que ahora interesa pueden sintetizarse como sigue:

(i) El principio de legalidad tiene su origen en la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la libertad de los ciudadanos frente al ejercicio arbitrario del *ius puniendi* por parte del Estado, «de modo que expresa su potestad punitiva a través del instrumento de la ley y solo la ejercita en la medida en que está prevista en la ley» (STC 142/1999, de 22 de julio, FJ 3). A partir del texto de la ley, los ciudadanos pueden programar sus comportamientos sin el temor de verse sorprendidos por la posterior definición como delitos o infracciones de conductas que en el momento de ser realizadas no estaban sancionadas o por la aplicación de penas o sanciones que no existían o eran más leves cuando realizaron la conducta sancionada. El Tribunal ha señalado asimismo que «el conocimiento previo de la conducta prohibida y de la pena prevista, evita que se vacíe de sentido una de las finalidades, la de prevención general, que legitiman la pena (STC 132/2022, de 24 de octubre, FJ 4), y con ella la función intimidatoria y motivadora de la conducta de los ciudadanos frente a sus impulsos, determinación psíquica que se vincula a que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones» (STC 54/2023, FJ 3).

Además, la predeterminación normativa, atendida la grave afectación que suponen las normas penales para los intereses más relevantes (STC 142/1999, FJ 3), se atribuye en exclusiva al órgano que representa la voluntad general, el Parlamento. «El imperio de la ley opera de este modo como garantía de los bienes jurídicos de los ciudadanos y como límite de la actuación de los jueces y magistrados (art. 117.1 CE)» (STC 54/2023, FJ 3).

(ii) La STC 93/2024 recuerda en su fundamento jurídico 3 –en los mismos términos que la STC 94/2024, FJ 3, traída a la demanda– que «[l]a primera garantía que contiene el principio de legalidad es la garantía formal, que impone una reserva de ley absoluta (STC 15/1981, de 7 de mayo, FJ 7) para definir delitos y fijar sus penas, quedando así acotadas las fuentes del Derecho en materia penal [SSTC 142/1999, de 22 de julio, FJ 3, y 64/2001, de 17 de marzo, FJ 4 a)]. Junto a la garantía formal, el principio de legalidad incluye otra de carácter material y absoluto, que 'refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con el suficiente grado de certeza (*lex certa*) dichas conductas, y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción' (SSTC 25/2004, de 26 de febrero, FJ 4; 218/2005, de 12 de septiembre, FJ 2; 297/2005, de 21 de noviembre, FJ 6, y 283/2006, de 9 de octubre, FJ 5)».

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

(iii) Esta última dimensión de la llamada garantía material del principio de legalidad comporta para el legislador un mandato de taxatividad, contenido del art. 25.1 CE del que los recurrentes infieren la exigencia de generalidad de la ley penal.

La STC 24/2004, también citada y extractada en el recurso, detalla que dicho mandato comporta «la exigencia de predeterminación normativa de las conductas y sus correspondientes sanciones, a través de una tipificación precisa dotada de la adecuada concreción en la descripción que incorpora. En este sentido hemos declarado –como recuerda la STC 142/1999, de 22 de julio, FJ 3– 'que el legislador debe hacer el máximo esfuerzo posible en la definición de los tipos penales (SSTC 62/1982, 89/1993, 53/1994 y 151/1997), promulgando normas concretas, precisas, claras e inteligibles (SSTC 69/1989, 34/1996 y 137/1997). También hemos señalado que la ley ha de describir *ex ante* el supuesto de hecho al que anuda la sanción y la punición correlativa (SSTC 196/1991, 95/1992 y 14/1998). Expresado con otras palabras, el legislador ha de operar con tipos; es decir, con una descripción estereotipada de las acciones y omisiones incriminadas, con indicación de las simétricas penas o sanciones (SSTC 120/1994 y 34/1996), lo que exige una concreción y precisión de los elementos básicos de la correspondiente figura delictiva; resultando desconocida esta exigencia cuando se establece un supuesto de hecho tan extensamente delimitado que no permite deducir siquiera qué clase de conductas pueden llegar a ser sancionadas (STC 306/1994)'. Todo ello orientado a garantizar la seguridad jurídica, de modo que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo prohibido y prever, así, las consecuencias de sus acciones (STC 151/1997, de 29 de septiembre, FJ 3)» (FJ 2).

5.3.2 Enjuiciamiento del motivo.

a) La alegada exigencia de generalidad de las leyes penales *ex* art. 25.1 CE.

A la luz de la doctrina constitucional reseñada sobre el derecho a la legalidad penal, en particular sobre el mandato de taxatividad, debe rechazarse la alegación de los recurrentes según la cual una ley de amnistía debe considerarse, por concepto, inconstitucional por no ajustarse a una pretendida exigencia de generalidad de la ley penal inherente al art. 25.1 CE. Dicha doctrina muestra que del art. 25.1 CE resulta una exigencia absoluta de ley, que ha de ser clara y precisa, no una pretensión específica de generalidad de la norma penal, que es, de partida, la misma que acompaña a toda ley y que se vincula ante todo con el principio de igualdad (art. 14 CE) y, en el ámbito penal, con la reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE).

El significado garantista del derecho a la legalidad penal consagrado en el art. 25.1 CE se concreta en la exigencia de que sea el Poder Legislativo el que determine el ámbito de lo penalmente relevante y de que lo haga de forma que el ciudadano no resulte sorpresivamente penado, no en la imposición de un tratamiento penal ayuno de especialidades. La decisión del legislador de castigar ciertas conductas debe así articularse a través de una ley que sea previa a su comisión y describa con claridad las conductas incriminadas y las sanciones correspondientes. En tal sentido, la jurisprudencia sobre el art. 25.1 CE transcrita muestra que el contenido de garantía de la dimensión material del derecho a la legalidad penal que vincula al legislador no radica propiamente en la alusión a formulaciones abstractas o a descripciones estereotipadas, inevitable opción de técnica legislativa dirigida a articular las decisiones político-criminales con eficacia y justicia. Diseño formal que, por otro lado, es también el que emplea la Ley de amnistía, que define el espectro de actuaciones delictivas a las que se aplica según características generales, de manera que se ve concernido un número indeterminado y no individualizado de conductas subsumibles en las descripciones típicas y, en tal medida, de sujetos. La protección que dispensa el derecho recogido en el art. 25.1 CE, concretamente, el mandato de taxatividad que incorpora, dimana de la exigencia del «máximo esfuerzo posible en la definición de los tipos penales», de promulgar «normas concretas, precisas, claras e inteligibles», de lograr una «concreción

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

y precisión de los elementos básicos de la correspondiente figura delictiva» en la creación de preceptos penales.

En suma, frente a lo que sostienen los recurrentes, el art. 25.1 CE no proclama una suerte de derecho absoluto a una perfecta universalidad y abstracción de las disposiciones penales, tampoco puesto en relación con el art. 17.1 CE, ni su fundamento estriba en procurar una previsión y aplicación de la ley penal ayuna de diferenciaciones.

b) Mandato de taxatividad y amnistía.

En relación todavía con la aducida incompatibilidad de las amnistías con el art. 25.1 CE, la conclusión anterior debe completarse con otra, a saber, que las exigencias de predeterminación normativa que impone el derecho a la legalidad penal no se proyectan a la amnistía.

El efecto más característico de una amnistía es excepcionar la aplicación de normas vigentes –señaladamente, penales– respecto a los actos incluidos en su ámbito objetivo. Incide, por tanto, en la responsabilidad penal de todas aquellas personas comprendidas en su ámbito de aplicación. Existe, sin embargo, una diferencia esencial entre una ley de amnistía y la actuación legislativa penal en general y despenalizadora en particular. Un cambio normativo penal tiene efectos derogatorios del régimen anterior y despliega su eficacia por exigencia constitucional *pro futuro*. Así lo impone justamente la previsibilidad que garantiza el derecho a la legalidad penal, que cristaliza en la garantía de *lex praevia*. Las exigencias de calidad de las leyes penales que dimanan del art. 25.1 CE contenidas en el mandato de *lex certa* están vinculadas asimismo a la previsibilidad y la eficacia prospectiva de las previsiones penales. Pretenden garantizar una predeterminación normativa que permita a los ciudadanos conocer las prohibiciones y mandatos cuya quiebra se castiga con injerencias notables en su esfera de derechos e intereses y, en general, el ámbito de lo (no) punible. Solo así es posible ordenar el propio comportamiento para evitar el ejercicio del *ius puniendi*. La certeza sobre las consecuencias negativas de la propia conducta es condición imprescindible de seguridad, a su vez, elemento necesario para la libertad.

Así ocurre también cuando la modificación legal es despenalizadora o atemperadora de la responsabilidad penal. La nueva disposición deroga la ley anterior y es de aplicación prospectiva, base, por tanto, para establecer o excluir futuras responsabilidades penales; a lo que no obsta que, por razones de justicia y proporcionalidad y con apoyo en el art. 9.3 CE, según la jurisprudencia constitucional (STC 8/1981, de 30 de marzo, FJ 3), tenga aplicación retroactiva general en cuanto resulta beneficiosa. De lo que se trata es de evitar que el ciudadano pueda verse sorpresivamente penado, no de que sorpresivamente pueda verse exonerado o aliviado en su responsabilidad penal.

Frente a la actuación legislativa penal ordinaria, la previsión de una amnistía no deroga precepto penal alguno y carece de cualquier finalidad prospectiva de ordenación de conductas de los ciudadanos asociada con el establecimiento de consecuencias jurídicas disuasorias. No despenaliza las conductas punibles, ni modifica su descripción típica o elimina o introduce elementos determinantes de la punibilidad con proyección hacia el futuro; no busca ejercer una función motivadora de la conducta de los ciudadanos. Se limita a suprimir los efectos jurídicos de la aplicación de unas normas cuya validez y vigencia no cuestiona. Sus efectos se proyectan a conductas pasadas, excepcionando retrospectivamente la aplicación a un determinado ámbito material, subjetivo y temporal de normas penales o sancionadoras que continúan vigentes. El efecto de exoneración de responsabilidad de la amnistía es en tal sentido absolutamente sorpresivo, ajeno a cualquier circunstancia que pudiera tener presente el autor de una conducta en el momento de realizarla en orden a prever su relevancia penal o infractora y sus consecuencias. En la medida en que la amnistía no constituye un presupuesto o elemento conformador de la responsabilidad penal (o administrativa) al tiempo de cometerse el hecho, no se proyecta a ella el mandato de determinación vinculado a la previsibilidad que impone el art. 25.1 CE (semejante, ATC 343/1983, de 13 de julio,

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

FJ 3). No puede, por ello, oponerse tal garantía como elemento de incompatibilidad constitucional de toda amnistía.

No obsta a lo concluido en este fundamento jurídico la evidencia de que una amnistía incorpora una excepción en la aplicación de preceptos sancionadores acotada material y temporalmente y, en tal medida, subjetivamente. Pero, sentadas las anteriores consideraciones, esto es, que no se está ante una actuación legislativa que realice funciones materialmente administrativas ni que hurte a los jueces y magistrados el ejercicio de la función jurisdiccional, sino ante el ejercicio de la potestad legislativa que corresponde a las Cortes Generales (art. 66.2 CE), la duda sobre la admisibilidad constitucional de una ley de amnistía en general y de la Ley de amnistía aquí recurrida en particular se sitúa propiamente en el marco de los arts. 9.3 CE y 14 CE. Desde este encuadramiento debe analizarse la peculiaridad de toda amnistía, también de la Ley Orgánica 1/2024, cuyo efecto más típico es excepcionar retrospectivamente la aplicación de la ley penal vigente, generando diferencias de tratamiento.

B) Análisis de las alegaciones relativas a la inconstitucionalidad de la Ley de amnistía en su integridad.

Una vez desestimado el motivo de la demanda según el cual la amnistía, considerada en sí misma, no es compatible con la Constitución, se analizan a continuación los motivos por los que se interesa que se declare la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley Orgánica 1/2024. Los recurrentes sostienen que esta ley orgánica no persigue un ideal de justicia, que sería, a su juicio, la única modalidad de amnistía que tendría cabida en la Constitución. También alegan la infracción de diversos preceptos constitucionales. En particular, afirman que la Ley de amnistía infringe la cláusula del Estado de Derecho (art. 1.1 CE) en relación con el art. 2 TUE; el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE); la prohibición de discriminación (art. 14 CE); el derecho al *ius in officium* de los parlamentarios (art. 23 CE); el derecho a la tutela judicial efectiva en varias de sus vertientes (art. 24.1 CE); el derecho a la legalidad penal (art. 25 CE); así como la prohibición de que a los miembros del Gobierno y a su presidente se les aplique la prerrogativa de gracia (art. 102 CE).

El orden en que serán examinadas estas alegaciones, que comprenden los fundamentos jurídicos 6 a 12, es el siguiente. En primer lugar, se enjuiciará si la Ley de amnistía es inconstitucional debido a que su otorgamiento no responde a un ideal de justicia. A continuación, se examinará la compatibilidad de la Ley Orgánica 1/2024 con el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), con el principio de igualdad (art. 14 CE), con el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes (art. 24.1 CE), con el art. 102.3 CE, con el principio del Estado de Derecho (art. 1.1 CE en relación con el art. 2 TUE) y con el art. 23 CE. Se antepone así el enjuiciamiento de las cuestiones de fondo a las formales. Respecto de las primeras se sigue el orden en el que se encuentran en la Constitución salvo en lo relativo a la cláusula del Estado de Derecho, por condensarse en este principio los valores sobre los que se construye nuestro sistema constitucional.

Por lo que se refiere a la invocación del art. 25.1 CE, como esta alegación ya ha sido examinada en el fundamento jurídico 5, procede remitirse a lo allí expuesto debido a que el planteamiento del motivo que se formula es idéntico al que ya se ha abordado.

6. La alegada inconstitucionalidad de la Ley de amnistía porque no responde a un ideal de justicia.

6.1 Exposición del motivo y alegaciones de las partes.

Los diputados y senadores recurrentes sostienen que en el caso de que el Tribunal considerase que la amnistía es constitucionalmente posible aunque no exista un reconocimiento expreso en la Constitución, esta institución solo podría considerarse constitucional cuando su otorgamiento se fundara en «razones de justicia extraordinariamente justificadas». Se apoyan en que la doctrina constitucional ha

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

calificado la amnistía como una operación jurídica excepcional que solo puede fundamentarse en un ideal de justicia (STC 147/1986). Según se aduce, en tal supuesto pesaría sobre el legislador «una singular carga de motivación de las razones de justicia a que obedece el ejercicio de esta prerrogativa de gracia». Señalan también que en el extenso preámbulo de la Ley de amnistía no encuentran razón alguna basada en criterios de justicia. Al contrario, según los recurrentes, el preámbulo de la Ley de amnistía parte de la justicia de las normas penales y de la correcta actuación de los órganos judiciales que las han aplicado a los actos que esta norma amnistía.

El representante del Senado considera que ninguna finalidad puede legitimar en nuestro sistema el poder de amnistiar. Afirma que «[e]l contexto en el que se acuerde, a efectos de su habilitación, carece de relevancia. No puede haber un poder implícito de gracia, mucho menos un poder implícito de amnistiar».

El abogado del Estado alega que «la amnistía exclusivamente transicional no está impuesta en el régimen constitucional». A su juicio, este tipo de amnistía es un concepto doctrinal y no una categoría jurídica. Sostiene que no se puede negar al Poder Legislativo la aprobación de una ley orgánica que tenga como finalidad amnistiar determinados actos merecedores de responsabilidad penal, administrativa o contable que tiene un propósito definido –superar un conflicto político–, lo que excluye la arbitrariedad.

6.2 *Doctrina constitucional.*

Las SSTC 63/1983, de 20 de julio, y 147/1986, de 25 de noviembre, en contra de lo que sostienen los recurrentes, no afirman que las amnistías solo son legítimas en los supuestos en los que exista un «grave quebrantamiento del principio de justicia». Ciertamente, las sentencias citadas se refieren a un «ideal de justicia» (STC 147/1986) o a la «razón de justicia» (STC 63/1983), pero tales expresiones se efectúan en relación con las amnistías otorgadas como consecuencia de la transición a un sistema democrático y que tenían por objeto rechazar un Derecho contrario a los principios del nuevo orden político. No cabe, por tanto, deducir de tales afirmaciones que necesariamente la amnistía haya de responder al ideal de justicia al que las citadas resoluciones aluden. En estas mismas sentencias, como ya se ha puesto de relieve, se afirma también que la amnistía es «un fenómeno complejo» (STC 147/1986, FJ 2). Por ello, no puede quedar constreñida en cuanto a sus razones a los ideales de justicia que inspiraron las amnistías otorgadas por el Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, y por la Ley 46/1977, de 15 de octubre.

Cuestión distinta es que la amnistía, por su propia naturaleza, ha de ser excepcional. La STC 147/1986, FJ 2, así la califica al denominarla «operación excepcional», y en su fundamento jurídico 5 insiste en este carácter. Por esta razón, esta institución ha de tener como presupuesto una situación también excepcional. En las amnistías transicionales a las que se acaba de aludir concurre, sin duda, esta circunstancia, pero podrían existir también otras causas que, al menos en abstracto, justificaran una medida de este tipo. Entre estas podrían encontrase, sin ánimo de exhaustividad, razones humanitarias, procesos de reconciliación nacional o necesidades específicas derivadas de acontecimientos políticos o sociales que requieran respuestas extraordinarias del ordenamiento jurídico. Por ello, las leyes de amnistía, si bien se adoptan en el ejercicio de la libertad de configuración del legislador, requieren la concurrencia de circunstancias excepcionales que justifiquen la exención de responsabilidad de carácter punitivo que comportan. Tal exigencia se impone por la lógica de la institución misma, cuya razón de ser reside en atender coyunturas extraordinarias que el ordenamiento jurídico no puede resolver con los instrumentos ordinarios.

La situación excepcional que ha de concurrir para que pueda dictarse una ley de amnistía constituye, pues, su presupuesto. Esta excepcionalidad, derivada de la función misma que cumple la amnistía en el sistema jurídico, es la circunstancia que permite descartar la arbitrariedad de una medida que conlleva la quiebra selectiva del principio de igualdad ante la ley, que inevitablemente se proyecta sobre quienes se ven

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

beneficiados por la norma. Esta cuestión será analizada en los fundamentos jurídicos 7 y 8.

Corresponde al legislador apreciar las circunstancias que justifican el otorgamiento de la amnistía, sin que el Tribunal Constitucional pueda suplantarle en esta tarea. El control de constitucionalidad del presupuesto fáctico que justifica el otorgamiento de una amnistía –la existencia de una situación excepcional– debe ser un control meramente externo, sin reexaminar el juicio político subyacente.

6.3 Enjuiciamiento. Concurrencia del presupuesto de excepcionalidad.

Como ya se ha expuesto, los recurrentes, por un lado, niegan que la amnistía responda a exigencias de justicia que, según afirman, sería la única causa que la justificaría y, por otro, subrayan que la causa que motiva la ley orgánica es una transacción política para asegurar la investidura a la Presidencia del Gobierno. Por lo que se refiere a la necesidad de que la ley responda a la exigencia de justicia, ya se ha dicho que esas razones no son las únicas que pueden justificar una amnistía. Y respecto de cuáles sean los motivos o intenciones de quienes promovieron la aprobación de la ley orgánica, esta es, como se ha reiterado, una cuestión ajena a lo jurídico.

Ahora bien, el rechazo de las alegaciones de los recurrentes en relación con la ausencia de causa legítima de la Ley de amnistía no excluye que el Tribunal tenga que verificar si esta decisión responde a la concurrencia de circunstancias excepcionales que el ordenamiento jurídico no puede resolver con los instrumentos ordinarios.

En el apartado II del preámbulo, la Ley de amnistía anuncia la aplicación de la amnistía a los hechos enmarcados en el denominado proceso independentista, impulsado por las fuerzas políticas al frente de las instituciones de la Generalitat de Cataluña. Son los hechos que están, obviamente, en el origen de esta ley.

La situación excepcional a la que atiende la ley orgánica es la escalada del proceso secesionista catalán «impulsado [dice el preámbulo de la ley] por las fuerzas políticas al frente de las instituciones de la Generalitat de Catalunya (President, Parlament y Govern) [hechos] apoyados por parte de la sociedad civil, así como [por] los representantes políticos al frente de un buen número de los ayuntamientos de Catalunya [que] desembocaron en una serie de movilizaciones intensas y sostenidas en el tiempo, así como en mayorías parlamentarias independentistas». La celebración del segundo «referéndum» en octubre de 2017 y la declaración de independencia de Cataluña provocaron –por primera vez durante la vigencia de la Constitución– la aplicación de las medidas previstas en el art. 155 CE (aprobadas por acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017) y la intervención por el Estado de las funciones de gobierno de la Comunidad. Una medida que hasta aquel momento se había considerado como excepcional y extrema para protección del Estado ante el fracaso de los mecanismos constitucionales ordinarios de control de la acción de una comunidad autónoma, cuando «atente gravemente al interés general de España». El Senado constató en dicha resolución «[l]a extraordinaria gravedad en el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general por parte de las instituciones de la Generalitat de Cataluña».

Los hechos vividos en ese periodo constituyen un supuesto paradigmático de lo que significa una crisis político constitucional, en la medida en que se cuestionaba la supremacía de la Constitución y la unidad del Estado, además de la integridad del sujeto político de la soberanía, el pueblo español, la forma de Estado y de gobierno. El Tribunal Constitucional, a instancias del presidente del Gobierno de la Nación, debió intervenir en defensa de la Constitución para suspender y anular actos y leyes de la Comunidad Autónoma de Cataluña. A tales fines, por Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho, se atribuyeron al Tribunal potestades ejecutivas para garantizar el cumplimiento de sus resoluciones por autoridades e instituciones autonómicas frente, decía el preámbulo de la ley, «a las nuevas situaciones que pretenden evitar o soslayar tal efectividad».

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Asimismo, estos hechos dieron lugar a la apertura de procesos penales y sancionadores para exigir responsabilidades de quienes cometieron hechos ilícitos, algunos de ellos aún en trámite y pendientes de decisión por las autoridades competentes. Por lo demás, esta crisis constitucional generó una profunda fractura social en Cataluña, afectando gravemente la convivencia ciudadana, dando lugar a antagonismos extremos, dividiendo a la sociedad y erosionando, en suma, el tejido social y la estabilidad política en Cataluña y en el resto de España.

Lo hasta aquí descrito ha de ser, inevitablemente, una de las claves de nuestro enjuiciamiento. El contexto y la evolución a través del tiempo son cruciales para una comprensión completa y profunda de todo acto, en aras de no interpretar algo de forma incompleta, superficial o incluso errónea.

7. La alegada inconstitucionalidad de la Ley de amnistía por constituir una arbitrariedad (art. 9.3 CE).

7.1 Exposición del motivo y alegaciones de las partes.

En la demanda existe un bloque de motivos de inconstitucionalidad por los que se achaca a la Ley de amnistía, de forma muchas veces entrelazada, ser desproporcionada y arbitraria, por lo que vulneraría los arts. 9.3 y 14 CE. Esta interrelación argumental no impide un análisis separado de las dos tachas concernidas, que este tribunal acometerá de forma sucesiva, ocupándose en este fundamento jurídico de la alegación referida a que incurre en arbitrariedad.

Para fundamentar la censura sobre la arbitrariedad del legislador el recurso dedica una amplia extensión –remitiéndose también a otros pasajes de la demanda– al argumento de que «esta amnistía es una pura transacción política», describiendo insistentemente las circunstancias en que fue aprobada y el interés, no general sino particular, de determinados grupos parlamentarios, a que a su juicio responde. De ello concluyen que esta amnistía carece de explicación racional que la conecte con el interés público.

Afirman asimismo los recurrentes que, en este caso, es necesario atender a la «realidad», más allá de «la retórica del preámbulo» de la Ley de amnistía, y aplicar un canon más incisivo –lo que llevaría a su inconstitucionalidad– porque la notoria finalidad de la Ley es absolutamente inadecuada para justificar la medida. Citan en su apoyo el párrafo 29 de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2009, asunto *Gorou c. Grecia*, –núm. 2–, y también el párrafo 59 de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de mayo de 2023, asunto C-817/21, *Inspecţia Judiciară*, que avalarían en su opinión «mirar más allá de las apariencias y de las palabras usadas por la norma y concentrarse en la realidad» y tomar en consideración no solo la normativa, sino también «el contexto jurídico-fáctico nacional».

El Senado encabeza parte de sus alegaciones también sosteniendo que la amnistía infringe la interdicción de la arbitrariedad, pero vincula esta directamente a la vulneración del art. 14 CE. En relación con la arbitrariedad del legislador, se limita a citar y transcribir parcialmente las SSTC 203/2013, de 5 de diciembre, y 122/2016, de 23 de junio, y, en particular, un pasaje de esta última que hace referencia al contexto en que se dictaba en aquel caso el precepto cuestionado (FJ 5).

El abogado del Estado, por su parte, también recuerda la doctrina constitucional y los pronunciamientos de la Comisión de Venecia para descartar la arbitrariedad del legislador. Esta requeriría, sostiene en sus alegaciones, un razonamiento mucho más detallado y convincente, que vaya más allá de la discrepancia política, ya que la Ley de amnistía ofrece una explicación racional de las medidas adoptadas.

7.2 Doctrina constitucional.

Este tribunal ha exigido, generalmente, dos condiciones para que prospere un reproche de arbitrariedad (art. 9.3 CE) dirigido al legislador: por un lado, que quien formule esa censura la razone en detalle, ofreciendo una justificación en principio

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

convincente para destruir la presunción de constitucionalidad de la ley impugnada; y, por otro, desde un punto de vista material, que la arbitrariedad denunciada sea el resultado: (i) bien de una discriminación normativa; (ii) bien de la carencia absoluta de explicación racional de la medida adoptada, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (entre otras, SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 11; 73/2000, de 14 de marzo, FJ 4; 96/2002, de 25 de abril, FJ 6; 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 4; 118/2016, de 23 de junio, FJ 4, y 51/2018, de 10 de mayo, FJ 7).

El método de enjuiciamiento que los recurrentes reclaman para determinar la ausencia de explicación racional de la Ley de amnistía presenta, sin embargo, peculiaridades evidentes. Se insta a este tribunal a proceder a una suerte de levantamiento del velo, con consiguiente descubrimiento y censura del «fin oculto» que, en realidad, habría perseguido el legislador al aprobar la ley. La Ley respondería exclusivamente, según se alega, a una razón manifiestamente inidónea para cubrir las exigencias del art. 9.3 CE, pues estaríamos ante el mero pago de una transacción política, ajeno a cualquier fin de interés general y exclusivamente tendente a facilitar la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno. No habría, por tanto, ningún motivo legítimo que justificase la norma, que sería, por ello, arbitraria en cuanto meramente expresiva del interés particular de una facción política de alcanzar, pagando el precio correspondiente, el ejercicio del poder.

A la vista de este planteamiento, este tribunal considera imprescindible realizar unas consideraciones doctrinales previas, que han de servir como presupuesto de su posterior enjuiciamiento del motivo de inconstitucionalidad planteado:

a) Este tribunal no desconoce, en primer lugar, las particulares circunstancias en las que fue aprobada la Ley de amnistía, así como la vinculación expresa que ha existido entre la aprobación de esa ley y la investidura de un candidato a la Presidencia del Gobierno. En este sentido, es claro que toda ley constituye, a la postre, el resultado de una serie de pactos que pueden responder a fines mediatos e inmediatos que pertenecen al ámbito de la negociación y transacción política. Este tribunal ni avala ni censura ese proceder, pues no es su cometido institucional. Su misión es analizar la ley impugnada y, en función del contenido de esta, determinar si existe un fin constitucional legítimo y, en lo que a la arbitrariedad interesa, una razón justificativa de interés general (art. 9.3 CE).

Por ello, la vinculación de la aprobación de la Ley de amnistía a una determinada transacción política entre partidos –entendida como única causa explicativa del acto del legislador– solo puede trascender al ámbito del enjuiciamiento de la constitucionalidad de la ley a través del análisis del propio texto legal aprobado por las Cortes Generales. Dicho de otro modo: si la Ley de amnistía responde exclusivamente a un interés particular inidóneo para justificar, desde la óptica del art. 9.3 CE, el ejercicio legítimo de la potestad legislativa es algo que este tribunal solo puede determinar ejerciendo escrupulosamente su jurisdicción, a través del examen jurídico del texto normativo que es objeto de enjuiciamiento.

Lo constitucionalmente relevante desde la óptica del art. 9.3 CE es, en definitiva, la carencia de una explicación racional; y esta podrá deducirse, como viene señalando este tribunal, del preámbulo, del articulado o, en su caso, de los trabajos parlamentarios que han dado lugar al precepto impugnado. Son esos elementos los que sirven de base objetiva para que la jurisdicción constitucional determine si el legislador incurre en arbitrariedad, apreciando, en consecuencia, la carencia «de toda explicación racional» (STC 108/1986, de 29 de julio, FJ 18) a partir de las razones, explícitas o no, que justifican la regulación enjuiciada (por todas, STC 181/2000, de 29 de junio, FJ 13).

b) No cabe, en particular, esperar de este tribunal un ejercicio de realismo político a partir de una suerte de «levantamiento del velo» para indagar y valorar hechos políticos subyacentes que explicarían, en última instancia, las intenciones de los parlamentarios que han votado a favor de la ley que ha sido impugnada. La voluntad del legislador no puede confundirse con la de cada parlamentario que concurre, con su voto, a la

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

formación de la voluntad de la Cámara. Este tribunal juzga la ley y al contenido de la ley se atiene.

Una cosa es, en definitiva, el fin de la ley y otra la intención última de sus autores. Si del análisis riguroso de la ley resulta la ausencia de otra finalidad que no fuere la pura transacción partidista, sin cobertura en el interés general, la ley será arbitraria. Pero el camino para llegar a esta conclusión no puede ser otro que el examen de la norma. La alternativa que se propone por el recurrente equivaldría a convertir el juicio de validez de la ley en un juicio de oportunidad o bondad política.

Según ha señalado este tribunal, decidir sobre la legitimidad constitucional de un texto legal no supone que «haya que enjuiciar los criterios de aplicación del Derecho. La función del recurso [de inconstitucionalidad] es más modesta pero más clara» (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4) porque «el recurso se dirige al enjuiciamiento de textos legales y de fórmulas legislativas determinados» (STC 24/1982, de 13 de mayo, FJ 2). Y es que «en el recurso de inconstitucionalidad, por tanto, el Tribunal garantiza la primacía de la Constitución y, a tal efecto, enjuicia la conformidad con la misma de la ley, disposición o acto impugnado. Esta es la primera observación que debemos efectuar. Nuestro juicio se ha de circunscribir a determinar la conformidad con la Constitución de la ley impugnada. No es, por tanto, un juicio de valor acerca de si la regulación adoptada es o no la más oportuna, porque este es el campo de actuación en que han de moverse las distintas opciones políticas, dentro del marco de la Constitución, como corresponde al pluralismo político que propugna su art. 1 como uno de los valores superiores del ordenamiento. No se puede pretender, pues, ni se puede esperar del Tribunal Constitucional, un tipo de actuación de alcance diverso al que ha quedado precisado por su Ley Orgánica» (STC 86/1982, de 23 de diciembre, FJ 1).

No es, de hecho, la primera vez que ante este tribunal se plantea una alegación por falta de adecuación constitucional de la finalidad de una ley a partir de manifestaciones hechas, por ejemplo, en el curso de los debates parlamentarios (así la STC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 1), o en otro tipo de declaraciones (STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 5), ofreciendo la demanda una explicación contextual que no se desprende de la exposición de motivos (STC 122/2016, de 23 de junio, FJ 5), acusando a esta de responder a propósitos larvados (STC 197/2014, de 4 de diciembre, FJ 1), de no ser sincera y obedecer a intencionalidades partidistas [STC 15/2015, de 5 de febrero, FJ 2 b)] o incluso sosteniendo que el ejercicio de la iniciativa legislativa se ha hecho en fraude de ley (STC 128/2023, de 2 de octubre, FJ 3). Pero el Tribunal siempre ha descartado esos argumentos y rechazado entrar en el mérito de los juicios políticos, intenciones y estrategias (por todas, STC 77/2017, de 21 de junio, FJ 4). No se ignora el contexto jurídico-político, pero se atiende solo al enunciado y contenido de las disposiciones impugnadas (STC 90/2017, de 5 de julio, FJ 2). Ello dado que «nuestra Ley reguladora nos obliga a extremar las consideraciones institucionales y funcionales que siempre acompañan al control del legislador democrático. Por de pronto, es evidente que nuestro enjuiciamiento es exclusivamente de constitucionalidad y no político, de oportunidad o de calidad técnica» (STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 4).

En definitiva, el Tribunal no puede, tan siquiera, «introducir en nuestro enjuiciamiento, las intenciones o propósitos con los que se afirme se han aprobado y dictado las leyes, siendo la constitucionalidad o su contrario algo predicable de enunciados jurídico-positivos, solo de ellos»; ello porque «este Tribunal Constitucional analiza, en los distintos procesos de los que conoce y según su respectivo objeto, la constitucionalidad de normas y de actos jurídicos. No juzga, en otras palabras, las hipotéticas o presuntas ‘intenciones’ con las que disposiciones o actos jurídicos hayan sido adoptados, sino la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las determinaciones del poder público que puedan ser, según la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sometidas a su examen» (STC 197/2014, FJ 1). En esa misma sentencia, el Tribunal también recordó que aquella no era la primera ocasión en que lo anterior se había de poner de relieve (por todas, SSTC 88/1987, de 2 de junio, FJ 2; 49/2008, de 9 de abril, FJ 4, y 19/2011, de 3 de marzo, FJ 12), pero que era necesario reiterarlo ante

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

las profusas referencias o alusiones que el recurso hace a lo que llama «motivo oculto» o «verdadera finalidad» (frente a la proclamada por su preámbulo) de la ley orgánica que entonces se enjuiciaba.

c) Todo lo anterior no significa, sin embargo, que haya de validarse sin más toda explicación expresa aportada por el legislador. Lo importante, cabe insistir en ello, es el análisis jurídico de la ley impugnada. Si el legislador pretende alcanzar, con ella, una finalidad espuria es, en definitiva, algo que este tribunal solo puede determinar legítimamente analizando el objeto normativo sobre el que versa su enjuiciamiento, y no a través de un juicio de intenciones políticas.

7.3 Enjuiciamiento del motivo.

7.3.1 El alcance constitucional de los pactos políticos tras la Ley de amnistía.

Como se ha señalado, los recurrentes exponen con reiteración que, más allá de las palabras de la Ley de amnistía, esta es fruto de la simple arbitrariedad en cuanto obedece a una pura transacción política, entre un candidato que necesita apoyos para la investidura y los líderes políticos que cometieron delitos y ahora obtienen el olvido.

La aplicación de la doctrina antes referida, y en particular la STC 197/2014, FJ 1, hace que tal alegación no pueda prosperar; y ello «sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias» (SSTC 65/1990, de 5 de abril, FJ 6; 142/1993, de 22 de abril, FJ 9; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 16; 116/1999, de 17 de junio, FJ 16; 104/2000, de 13 de abril, FJ 8; 96/2002, de 25 de abril, FJ 6, o 242/2004, de 16 de diciembre, FJ 7, entre otras muchas).

Y es que los recurrentes aluden a lo que la abogacía del Estado considera en sus alegaciones «cuestiones extrajurídicas», lo que, según reiterada doctrina de este tribunal, impide que el motivo pueda, en este concreto punto, prosperar, dado que la indagación y valoración de los hechos políticos subyacentes que pudieran explicar, en última instancia, las intenciones de los parlamentarios que han votado a favor de la ley que ha sido impugnada no constituyen objeto de nuestro control. Dicho de otra manera, el contexto en que se alumbra la voluntad del Legislativo, los motivos por los que los diferentes actores políticos y parlamentarios prestan su apoyo y, por tanto, los «juicio[s] de oportunidad política» quedan extramuros de nuestro control (STC 35/2017, de 1 de marzo, FJ 4) y deben descartarse *ab initio* las alegaciones sobre la finalidad de la ley que se funden en esos argumentos [STC 139/2024, de 6 de noviembre, FJ 3 c)].

Resulta así innecesario ahondar en el argumento de que la finalidad declarada de la norma resulta falaz y ello habría sido explícitamente admitido por sus impulsores y por los principales representantes de los grupos parlamentarios que la han apoyado, circunstancia a la que los recurrentes anudan la arbitrariedad de la norma por su notoriedad. Baste aquí recordar lo dicho en el fundamento jurídico 3.2.1 de esta misma resolución sobre el alcance del enjuiciamiento de la ley por parte de este tribunal; pues «[u]na cosa es el porqué de la ley, esto es, de las motivaciones, razones o transacciones políticas que llevaron a su aprobación, y otra muy distinta es lo que la norma es». Igualmente lo expuesto en el fundamento jurídico 6.3 sobre la concurrencia en esta ley del presupuesto de excepcionalidad.

Como también se ha señalado, la demanda se apoya, en segundo lugar, en dos pronunciamientos europeos. Más allá del hecho de que estos no pueden constituir canon autónomo de enjuiciamiento constitucional, resulta que las sentencias traídas a colación por los recurrentes nada tienen que ver con la cuestión de la arbitrariedad de las actuaciones del Poder Legislativo, ni tampoco pueden avalar su pretensión de levantar el velo de la «retórica» del preámbulo para atender a la «notoria» finalidad de la Ley de amnistía. La demanda afirma que en este sentido se habría pronunciado ya la jurisprudencia europea en las resoluciones que cita, pero para probarlo se limita a subrayar determinadas expresiones y extractar pasajes que se toman literalmente, pero confundiendo el sentido en que fueron empleados. Las sentencias referidas no dan lugar

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

a las conclusiones que los recurrentes les atribuyen, pues en absoluto sostienen que haya de buscarse una suerte de «verdad oculta».

Así, la STJUE (Sala Primera) de 11 mayo de 2023, asunto C-817/21, tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunal Superior de Bucarest en el marco de un litigio en relación con decisiones administrativas de archivo de denuncias. La resolución se limita a indicar que «el órgano jurisdiccional remitente deberá apreciar la normativa controvertida en el litigio principal como tal y en su contexto jurídico-fáctico nacional» una vez que el Tribunal de Justicia, en el marco de la cooperación judicial establecida en dicho artículo 267 TFUE, le proporcione, a partir de los datos obrantes en los autos, los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que pudieran serle útiles. Algo totalmente habitual, propio de la interrelación entre ordenamientos y el diferente plano de enjuiciamiento de los respectivos órganos jurisdiccionales, que nada tiene que ver con lo que se plantea en la Ley de amnistía.

En la STEDH (Gran Sala) de 20 de marzo de 2009, asunto *Gorou c. Grecia*, –núm. 2–, el pasaje indicado en la demanda (§ 29) hace referencia a la manera antiformalista en que debe entenderse la existencia de un «recurso» y de un juicio civil a los efectos del art. 6.1 del Convenio europeo de derechos humanos. Es en ese marco en el que se afirma que «el espíritu del Convenio requiere que el término no sea considerado en una acepción demasiado técnica, dándole en cambio una definición sustantiva más que formal […]. Es más, para apreciar si existe o no una disputa sobre un derecho de carácter civil, debe mirarse más allá de las apariencias y del vocabulario empleado y concentrarse en la realidad de la situación […] de acuerdo con las circunstancias de cada caso». Es también evidente que este pronunciamiento de ninguna manera puede ser aplicable al caso que se está enjuiciando aquí.

Otro tanto puede decirse de la jurisprudencia constitucional que el Senado invoca en sus alegaciones, que en este punto cita dos sentencias, las cuales, nuevamente, carecen de relación con el supuesto que ahora es objeto de enjuiciamiento.

Se menciona, de un lado, la STC 203/2013. Ahora bien, en esta resolución se estimó la inconstitucionalidad de los preceptos que entonces se impugnaban no por arbitrariedad del legislador (FFJJ 6 y 7), sino por no satisfacer el canon de constitucionalidad propio de las leyes singulares –canon que esta sentencia ya ha descartado que sea aplicable al caso que ahora nos ocupa (FJ 5.2)– en concreto porque las medidas adoptadas no eran razonables ni proporcionadas en relación con la situación excepcional a la que se pretendía dar respuesta.

El Senado alega, asimismo, algunos pasajes de la STC 122/2016 que, ciertamente, aluden a la necesidad de valorar el contexto de aprobación de la ley entonces impugnada. Ha de subrayarse, sin embargo, que en dicha resolución la norma legal objeto de enjuiciamiento era una ley singular autoaplicativa y de destinatario único (FJ 4), pues resultaba exclusivamente aplicable a la extinción de la adjudicación de la explotación de un determinado puerto deportivo (Andratx). Se trataba, además, de un supuesto en el que la ley dejaba sin efecto un único procedimiento administrativo de concurso, que llevaba paralizado varios años pese a que existía un informe-propuesta de adjudicación a favor de uno de los licitadores, mientras que seguía prestando el servicio la antigua concesionaria –tercera en la propuesta de adjudicación–, siendo esta última la que, a la postre, sería la beneficiaria de la nueva concesión. Tal era el contexto en que no pudo encontrarse una justificación razonable a la norma, contenida en una «ley de acompañamiento» a la ley de presupuestos, descartando este tribunal que pudiera aceptarse la ofrecida por la abogada de la comunidad autónoma, porque no era convincente ni se desprendía de la exposición de motivos (FJ 5).

Se trata, en definitiva, de dos resoluciones que no contienen una doctrina que sea aplicable al presente caso.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

7.3.2 La explicación de las razones en que se funda la Ley de amnistía.

La explicación racional que sustenta una ley de amnistía –que, como ya se ha señalado, puede inferirse válidamente del preámbulo, del articulado o, en su caso, de los trabajos parlamentarios– ha de resultar especialmente inteligible por razones de congruencia o coherencia interna del ordenamiento jurídico.

Las peculiaridades que la amnistía plantea pueden ser fácilmente advertidas si se compara el efecto extintivo de la responsabilidad criminal que produce una ley de amnistía con el efecto análogo que –de acuerdo con el art. 2.2 CP, relativo a la aplicación retroactiva de las normas penales favorables, en conexión con el art. 9.3 CE– genera una ley despenalizadora de un determinado delito.

Y es que, en línea con lo que se viene sosteniendo, la despenalización –con consiguiente aplicación retroactiva de la nueva ley penal, en cuanto más favorable al reo– produce, ciertamente, efectos análogos a los que genera una ley de amnistía; pues los delitos cometidos bajo la legislación precedente dejan de ser perseguidos y las penas impuestas bajo tal legislación dejan de ser ejecutadas. Ahora bien, una ley despenalizadora responde, por su propia naturaleza, a una nueva valoración general de la reprochabilidad penal de una determinada conducta. Como es propio de una innovación legislativa, la nueva valoración del legislador –expresada en la ley despenalizadora– se proyecta de manera inmediata sobre las conductas sucesivas. Los efectos adicionales que la despenalización despliega hacia el pasado se deben, por su parte, a razones de coherencia valorativa que presiden la regulación del art. 2.2 CP: puesto que la conducta ha dejado de suscitar reproche penal a la comunidad política se estima coherente que las personas que han cometido el delito bajo la vigencia de la legislación precedente –y que no han extinguido plenamente su responsabilidad criminal– se vean también beneficiadas. Se trata de mantener, en definitiva, la congruencia o autovinculación del ordenamiento jurídico, evitando que coexista la aplicación de dos normas penales que responden a valoraciones contradictorias sobre la reprochabilidad de un mismo comportamiento.

En cambio, al aprobar una ley de amnistía, la comunidad política no altera la valoración negativa que le merece la conducta amnistiada –abstractamente considerada– ni modifica su juicio general de reproche penal. Estima, antes bien, que ese tipo de conducta debe seguir siendo castigada, pero pretende excluir la sanción penal en un determinado contexto que se considera excepcional.

De ahí que la concesión de una amnistía, desde la óptica de la autovinculación o congruencia del ordenamiento, requiera que las razones o circunstancias extraordinarias que llevan al legislador a apartarse de la valoración general –favorable a la punibilidad de la conducta– que sigue presidiendo el Código penal sean claramente inteligibles.

En el caso que nos ocupa, la Ley de amnistía cuenta con una explicación de motivos en el preámbulo que identifica el fin constitucional al que responde. Su mera lectura lleva a concluir que no puede apreciarse que la Ley de amnistía carezca de toda justificación razonable. Aun cuando pueda discreparse de ella, no cabe duda de que no responde a capricho o mero voluntarismo, al buscar una mejora de la convivencia y de la cohesión social, así como una integración de las diversas sensibilidades políticas, para superar, como objetivo de interés general, las tensiones sociales y políticas generadas con el denominado proceso independentista en Cataluña. La justificación es clara y está muy alejada de moverse en meras referencias generales imprecisas, como sostiene el Senado.

La explicación existe y resulta razonable, pudiendo engarzarse con una política plasmada ya en manifestaciones ejecutivas y legislativas anteriores, tendente a paliar los efectos del meritado proceso y a conseguir una mayor paz ciudadana, mediante la reducción de las sanciones impuestas o a imponer como consecuencia de aquellos acontecimientos. No puede descartarse, como se señala en la STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 4, que existieran otras alternativas, pero como también quedó dicho, por todas, en la STC 92/2024, de 18 de junio, FJ 6 C) a), «'no corresponde a este tribunal interferirse en el margen de apreciación que corresponde al legislador democrático ni

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

examinar la oportunidad de la medida legal para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino únicamente examinar si la decisión adoptada es plenamente irrazonable o carente de toda justificación' (STC 112/2021, de 13 de mayo, FJ 5, con cita de las SSTC 98/2018, de 19 de septiembre, FJ 5, y 149/2020, de 22 de octubre, FJ 6)».

Sentada la existencia de una explicación racional de la Ley de amnistía, el examen del resto del motivo que concierne a la arbitrariedad quedaría subsumido en el de la denunciada vulneración del art. 14 CE, por referirse a la producción de una discriminación normativa, cuestión que se aborda seguidamente.

8. La alegada quiebra de la igualdad (art. 14 CE).

8.1 Exposición del motivo y alegaciones de las partes.

Según los recurrentes, la Ley de amnistía vulnera la prohibición de discriminación del art. 14 CE porque establece una intensa diferenciación en la ley, que hace que por los mismos hechos delictivos (como los mismos atentados contra la autoridad, desórdenes públicos, desobediencias o malversaciones) unas personas deban soportar las correspondientes consecuencias penales y otras no. Ello supone que dos conductas iguales en su dimensión penal serían tratadas de manera diferente. Y lo hace, añaden, con un criterio diferenciador expresamente proscrito, como es el de la opinión o ideología. Esto, junto al hecho de tratarse de una prerrogativa de gracia excepcional, implica para los demandantes un juicio constitucional más estricto, que no se supera, siendo la Ley de amnistía desproporcionada.

La demanda interpela a este tribunal para que se pronuncie sobre si caben leyes singulares que utilicen como criterio diferenciador uno de los expresamente proscritos por el art. 14 CE. A su juicio resulta evidente que la respuesta ha de ser negativa, empleando el parangón de las leyes singulares expropiatorias, a lo que deben añadirse las «incontables» excepcionalidades de la Ley de amnistía.

En todo caso, consideran, sería necesario un juicio especialmente riguroso de los requisitos de tal ley singular, en términos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto; escrutinio que la Ley Orgánica 1/2024 no supera, y ello tanto si se atiende a la «real» finalidad de la norma como a su justificación formal en el preámbulo. Así, si bien la formación de un Gobierno estable puede ser un fin constitucionalmente legítimo, resulta evidente la existencia de medios alternativos menos lesivos de nuestro sistema constitucional. Sostienen los recurrentes que la amnistía provoca un «destrozo constitucional de tal calibre» que precisaría unos beneficios para el interés general superlativos, lo que no se aprecia en la simple formación ordinaria de un Gobierno.

Alegan, asimismo, que la normalización institucional de la convivencia dentro del Estado de Derecho también puede ser un fin constitucionalmente legítimo, pero en relación con ella la Ley de amnistía no resulta idónea, necesaria ni proporcionada. No es idónea porque «normalizar» supone la vuelta al funcionamiento regular de las instituciones, cuando su quiebra es imputable únicamente a los cargos institucionales que consciente y voluntariamente violentaron el ordenamiento jurídico y que han reiterado públicamente y en varias ocasiones que lo volverán a hacer. La amnistía, advierten, lejos de devolver a Cataluña a la normalidad institucional (que de hecho se recuperó tras la reacción del Estado de Derecho al «golpe de Estado» de 2017, con la celebración de elecciones periódicas dentro de la CE) es un reconocimiento de la justicia de aquel golpe unilateral y un impulso para volver a ejecutarlo, envalentonando nuevas revueltas como anuncian los responsables políticos a amnistiar. Aprecian que tampoco resulta necesaria porque existen otras medidas menos lesivas para la consecución del fin con igual (o mayor) eficacia, como una amnistía condicionada o indultos, totales o parciales. Finalmente, niegan que se supere el juicio de proporcionalidad en sentido estricto por el «roto constitucional» que provoca al sacrificar la igualdad en la aplicación de la ley penal sin suponer un acompasado beneficio para otros fines constitucionales relevantes. Se destaca de nuevo que Cataluña ya está en una situación de plena

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

normalidad y convivencia antes de la amnistía, que no adopta cautela alguna para la no repetición de lo acaecido en 2017.

En sus alegaciones el Senado acoge esta argumentación y añade que la Ley de amnistía es discriminatoria, no solo porque dispensa un trato diferenciado en atención a una creación artificiosa o subjetiva, sino también porque el móvil exoneratorio está en función de la ideología. Así, la base de la diferencia está en una de las categorías sospechosas de las que aparecen en el art. 14 CE y no otorga el mismo trato a esa ideología.

Por su parte, la abogacía del Estado insiste en este punto en que el hecho de que la amnistía implique una diferencia de trato no la convierte automáticamente en discriminatoria, puesto que tal diferencia está justificada y se circunscribe a un supuesto de hecho excepcional y concreto.

8.2 Doctrina constitucional.

8.2.1 El derecho a la igualdad como exigencia de igualdad en la ley.

Antes de resolver el motivo de inconstitucionalidad planteado por los recurrentes, procede realizar un recordatorio de la doctrina de este tribunal sobre el derecho a la igualdad del art. 14 CE, en particular sobre la sujeción del legislador a las exigencias derivadas de dicho derecho.

Ha de recordarse, para ello, que nuestro ordenamiento constitucional, en contraste con el Estado liberal decimonónico, ya no fundamenta la protección de la igualdad de los ciudadanos en el «dogma de la generalidad de la ley», que se ha visto «afectado por el reconocimiento de la heterogeneidad y diversidad de las sociedades» (STC 159/2021, de 16 de septiembre, FJ 3). Se ha producido, en efecto, una «alteración de la estructura formal-tradicional de la ley, que […] lejos de conculcar principios constitucionales, en ocasiones proyecta la función social de la ley en la consecución de la igualdad real y efectiva (arts. 1.1 y 9.3 CE)» (STC 159/2021 citada, FJ 3). El Estado social y democrático de Derecho establecido en la Constitución (art. 1.1 CE) debe enfrentarse, en definitiva, a las necesidades plurales y heterogéneas de una sociedad compleja, razón por la cual legislar implica, tal y como se ha dicho, diferenciar entre situaciones que pueden considerarse distintas de cara a la consecución de los diversos fines e intereses públicos.

La facultad del legislador de dictar leyes que establecen un tratamiento jurídico diferenciado para diversos grupos de individuos no es, sin embargo, omnímoda y queda sometida al derecho fundamental a la igualdad contenido en el art. 14 CE. Tal exigencia abarca, obviamente, el supuesto de una ley de amnistía pues, como ha señalado este tribunal, «la legislación de amnistía […] se halla sometida al principio de igualdad» (SSTC 28/1982, de 26 de mayo, FJ 2, y 116/1987, de 7 de julio, FJ 7). Dicho principio constituye, por tanto, «un límite a la potestad del legislador» (SSTC 103/1983, de 22 de noviembre, FJ 5, y 68/1990, de 5 de abril, FJ 5) que exige «que las normas legales no creen entre los ciudadanos situaciones desiguales o discriminatorias» salvo que respondan a una justificación objetiva y razonable (STC 103/1983, FJ 5).

En este sentido, es doctrina reiterada de este tribunal que «[l]a igualdad ante la ley que consagra el art. 14 de la Constitución puede ser entendida también, según reiteradamente hemos declarado, como *igualdad en la ley* [énfasis añadido], es decir, como obligación del legislador de no establecer distinciones artificiosas o arbitrarias entre situaciones de hecho cuyas diferencias reales, si existen, carecen de relevancia desde el punto de vista de la razón de ser discernible en la norma o de no anudar consecuencias jurídicas arbitrarias o irrazonables a los supuestos de hechos legítimamente diferenciados» (STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 3).

En particular, «[l]a norma que en el art. 14 de la Constitución establece la igualdad de todos los españoles ante la ley, además de impedir las discriminaciones típicas allí previstas, pesa también, como tantas veces hemos dicho, sobre el legislador, pues este, en virtud de tal principio constitucional, no puede introducir entre los ciudadanos

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

diferenciaciones carentes de todo fundamento razonable, esto es, no orientadas a la obtención de un fin constitucionalmente lícito o no articuladas, en tanto que reglas diferenciadoras, en torno a rasgos o elementos que resulten pertinentes, como tales criterios para la diferenciación normativa, en atención al fin así reconocible en la ley» (STC 19/1988, de 16 de febrero, FJ 6).

De todo ello se infiere que se vulnera la exigencia de igualdad en la ley cuando la introducción del elemento o factor de diferenciación entre supuestos de hecho haya de considerarse «falta de un fundamento racional» y «por ende arbitraria» (STC 103/1983, FJ 5) o, lo que es lo mismo, cuando «se encuentre carente de fundamento racional y sea, por tanto, arbitraria, porque tal factor diferencial no resulte necesario para la protección de bienes y derechos buscada por el legislador» (STC 68/1990, FJ 5).

A la inversa, la exigencia constitucional de «igualdad en la ley» no impide «al legislador valorar situaciones diferentes para regularlas de distinta manera, siempre que entre aquellas diferencias y esta distinción se dé una relación razonable que explique o justifique el trato desigual» (STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 14). Y ello porque «[d]iversidad […] no es discriminación, ni es situación por sí sola que contravenga el art. 14 [CE]», pues puede «el legislador diferenciar los efectos jurídicos que haya de extraer de supuestos de hecho disímiles, en atención a la consecución de fines constitucionalmente lícitos» (STC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 3).

8.2.2 Juicio de constitucionalidad. Término de comparación y diversidad de cánones.

Como viene reiterando este tribunal, el de igualdad es un «derecho relacional» cuya infracción «requiere inexcusablemente como presupuesto la existencia de una diferencia de trato entre situaciones sustancialmente iguales, cuya razonabilidad o no deberá valorarse con posterioridad» [por todas, STC 88/2024, de 5 de junio, FJ 7 c)]. Todo juicio de igualdad precisa, por ello, «como componente inexcusable, la existencia de varios supuestos de hecho que puedan ser comparados» (STC 76/1986, de 9 de junio, FJ 3).

Resulta, así, «imprescindible partir de la identificación del término de comparación en relación con el cual se pretende fundamentar el carácter discriminatorio del tratamiento diferenciado» (STC 116/1987, de 7 de julio, FJ 8), a cuyo efecto debe determinarse si la regulación legal «viene a colocar a un conjunto de personas […] en una situación no justificada de ventaja en comparación con el resto de los ciudadanos; situación que a su vez coloca en una posición de desventaja» a los que no reciben el mismo trato legal (STC 151/1985, de 5 de noviembre, FJ 6).

Por tanto, el «primer requisito de los exigidos por la doctrina constitucional para que se pueda apreciar que una ley vulnera la cláusula de igualdad del art. 14 CE» es comprobar que «la medida normativa cuestionada [ha] introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas» (STC 110/2015, de 28 de mayo, FJ 4) y que las situaciones subjetivas que resultan comparadas «sean efectivamente homogéneas o comparables» [por todas, STC 64/2025, de 13 de marzo, FJ 7 a)].

Una vez aceptada la homogeneidad del término de comparación, el juicio de igualdad tiene una intensidad diversa según cuál sea el criterio de diferenciación utilizado por el legislador. El art. 14 CE contiene, en efecto, dos enunciados normativos que, si bien responden a una misma *ratio* de proscripción de toda diferencia de tratamiento jurídico que pueda reputarse discriminatoria, reclaman un juicio de constitucionalidad distinto:

a) El inciso primero del art. 14 contiene una «cláusula general de igualdad» [por todas, SSTC 41/2013, de 14 de febrero, FJ 6, y 41/2015, de 2 de marzo, FJ 4 a)] que exige, únicamente, que la previsión legislativa de consecuencias jurídicas diferenciadas para distintos grupos de personas tenga una «justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados». Tal exigencia tiene, no obstante, una doble proyección, pues «deb[e] aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada» (por todas, STC 75/1983, de 3 de agosto, FJ 2), esto

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

es, «tanto por la causa que lo motiva como por la naturaleza de las propias medidas diferenciadoras» (STC 76/1986, FJ 3).

b) En cambio, como resume la ya citada STC 41/2015, FJ 4 b), «[l]os concretos motivos de discriminación» referidos en el segundo inciso del art. 14 CE, «aunque excepcionalmente pueden ser tenidos en cuenta como criterio de diferenciación, están sujetos a un canon de constitucionalidad mucho más estricto y a una carga más rigurosa de acreditar el carácter justificado de dicha diferenciación», así como a «exigencias [igualmente] más rigurosas de justificación y proporcionalidad». Y lo mismo cabe decir de aquellas circunstancias que –por su analogía con las expresamente enunciadas en el propio precepto– resultan subsumibles en la cláusula de cierre relativa a «cualquier otra condición o circunstancia personal o social» (por todas, STC 41/2006, de 13 de febrero, FJ 3).

c) El diverso escrutinio constitucional determinado por la aplicación de uno u otro inciso se pone especialmente de manifiesto en lo relativo al examen de la adecuación y proporcionalidad de las concretas «medidas diferenciadoras». Así:

(i) Los criterios de diferenciación especialmente mencionados en el inciso segundo del art. 14 CE, al estar expresamente enunciados como discriminatorios *a priori* en el texto constitucional, solo excepcionalmente pueden ser utilizados por el legislador como factor de diferenciación y ello en función de un juicio de proporcionalidad estricto. Como sintetiza la STC 140/2024, de 6 de noviembre, FJ 6, recogiendo la abundante doctrina de este tribunal sobre la materia, «las prohibiciones de discriminación contenidas en el art. 14 CE […] solo pueden ser utilizadas excepcionalmente por el legislador como criterio de diferenciación jurídica, lo que implica la necesidad de usar en el juicio de legitimidad constitucional un canon mucho más estricto, así como un mayor rigor respecto a las exigencias materiales de proporcionalidad».

(ii) En cambio, un factor de diferenciación que no pueda subsumirse en el segundo inciso del art. 14 CE puede considerarse, de partida, constitucionalmente neutro y su uso por parte del legislador democrático está, en principio, amparado por el margen general de libre configuración que la Constitución otorga a este. Por ello, la doctrina de este tribunal únicamente exige, en este segundo caso, una «relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida», conforme a la cual han de reputarse inconstitucionales aquellos efectos o consecuencias que, por su carácter manifiestamente excesivo o desmedido, no pueden considerarse objetiva y racionalmente justificados para alcanzar el fin legalmente perseguido, de tal suerte que puedan considerarse «arbitrarias o irrazonables» (STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 3).

De ahí que este tribunal venga reiterando en su doctrina que una norma legal solo puede entenderse desproporcionada desde la óptica de la cláusula general de igualdad cuando genera «resultados especialmente gravosos o desmedidos» [SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 9 A); 255/2004, de 23 de diciembre, FJ 4; 10/2005, de 20 de enero, FJ 5; 295/2006, de 11 de octubre, FJ 5; 83/2014, de 29 de mayo, FJ 7; 71/2016, de 14 de abril, FJ 3; 81/2016, de 25 de abril, FJ 2, y 167/2016, de 6 de octubre, FJ 5].

8.3 Enjuiciamiento del motivo.

8.3.1 Idoneidad del término de comparación aportado.

De acuerdo con lo expuesto en el apartado precedente, el enjuiciamiento del motivo de inconstitucionalidad planteado por los recurrentes debe comenzar con el examen del término de comparación aportado por estos, a los fines de dilucidar si realmente se identifican situaciones jurídicas susceptibles de ser comparadas, que puedan considerarse homogéneas desde la óptica del art. 14 CE. Sobre esta cuestión han de realizarse las siguientes consideraciones:

a) Los recurrentes estiman que la Ley de amnistía otorga un tratamiento jurídico diferenciado a dos grupos de personas, pues la amnistía regulada «supone que, por

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

unos mismos hechos delictivos, unas personas, pero no otras, deb[e]n soportar las correspondientes consecuencias penales (es decir, por los mismos desórdenes públicos, desobediencias o malversaciones unos irán a la cárcel y otros no)». Ponen, por tanto, el acento de la diferencia legal de trato en las consecuencias jurídicas diversas que recibe la comisión de los mismos hechos criminales.

b) El art. 1 de la Ley de amnistía establece un ámbito de aplicación de la amnistía que queda configurado no solo por la comisión, en un periodo de tiempo concreto, de determinados delitos abstractamente considerados. Como se deprende del primer párrafo del art. 1.1 de la Ley, la concesión de la amnistía depende también de que la comisión de estos delitos se produzca en un contexto fáctico determinado, ligado al proceso independentista que dio lugar a la celebración de las consultas inconstitucionales de 9 de noviembre de 2014 y 1 de octubre de 2017, así como a sus consecuencias.

Esto determina que, tal y como alegan los recurrentes, unos mismos actos ilícitos –cometidos en un mismo período de tiempo– queden o no exentos de responsabilidad criminal según su vinculación a un contexto fáctico específico. En el ejemplo utilizado por los actores, personas que cometen, en el mismo marco temporal, actos que puedan considerarse constitutivos de desórdenes públicos reciben un tratamiento jurídico claramente diferenciado respecto de quienes cometieron los mismos hechos en el contexto del llamado «procés». Es más, se les aplican consecuencias jurídicas radicalmente opuestas, pues los beneficiarios de la amnistía quedan exentos de responsabilidad criminal por la comisión de las mismas infracciones que determinan, en cambio, la sujeción a plena responsabilidad de aquellos que actúan fuera del ámbito material delimitado en el art. 1.1 de la Ley de amnistía.

c) Se observa, por tanto, que la Ley de amnistía determina que un mismo supuesto de hecho –la realización de los mismos actos delictivos en el mismo período de tiempo– lleve aparejadas consecuencias jurídicas completamente dispares –exigencia o exención de responsabilidad criminal– para dos grupos de personas –los que cometen esos actos ilícitos en el contexto fáctico delimitado en el art. 1.1 de la ley y quienes lo cometen fuera de él–.

Puede concluirse, por ello, que los recurrentes aportan un término de comparación idóneo, pues los supuestos de hecho comparados son sustancialmente iguales. Por ello, ha de enjuiciarse, a continuación, si el factor diferencial que conduce a la Ley de amnistía a establecer una disparidad de trato resulta compatible con las exigencias del art. 14 CE.

8.3.2 Aplicabilidad de la cláusula general de igualdad.

Una vez aceptada la idoneidad del término de comparación aportado, debe determinarse qué concreto inciso del art. 14 CE queda concernido por la diferencia de trato legalmente establecida.

Estiman, en este punto, los recurrentes que el «criterio diferenciador» que el legislador utiliza para separar los dos grupos de personas aludidos y someterlos a consecuencias jurídicas dispares –exigiendo a unos y eximiendo a otros de las consecuencias asociadas a la comisión de determinados actos delictivos– es la «opinión» o «ideología» de los autores de la infracción criminal, pues la Ley de amnistía «incluye en un espacio exento de jurisdicción y de Derecho penal (respecto de determinados delitos) a personas caracterizadas por haber delinquido al servicio de una concreta ideología política (lograr la independencia de Cataluña a través de un referéndum de secesión)».

La utilización de un criterio de diferenciación que se encuentra «explícitamente proscrito por nuestra Constitución» determinaría, según añaden, la aplicación, por parte de este tribunal, de un «juicio de legitimidad constitucional mucho más estricto», particularmente en lo que se refiere al «mayor rigor respecto de las exigencias materiales de proporcionalidad».

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Es claro, sin embargo, que la aplicación del primer o segundo inciso del art. 14 CE –con su diferente escrutinio constitucional (*vid. supra* FJ 8.2.2)– no puede quedar al albur de la parte promotora del proceso de inconstitucionalidad, pues lo realmente decisivo no es la apreciación subjetiva de los recurrentes sino el criterio de diferenciación que, objetivamente, utiliza la regulación enjuiciada. En consecuencia, este tribunal puede reconducir de oficio una alegación de discriminación del inciso segundo del art. 14 CE a la «cláusula general de igualdad del primer inciso» si el examen de la norma enjuiciada revela que la circunstancia especialmente prohibida que ha sido alegada no se corresponde, en realidad, con el criterio de diferenciación utilizado por el legislador (sirva a título de ejemplo, en relación con una alegación de discriminación por «orientación sexual», la STC 41/2013, de 14 de febrero, FJ 6).

La alegada concurrencia de un trato diferenciado basado en la «opinión» o la «ideología» debe ser valorada, por tanto, por este tribunal tomando en consideración los propios contenidos normativos de la ley impugnada.

Con ese presupuesto, puede observarse que el art. 1.1 de la Ley de amnistía tiene un contenido heterogéneo en el que se distinguen dos enunciados normativos diferentes:

(i) Contiene, en primer lugar, el referido precepto una enunciación general del ámbito objetivo y temporal al que resulta de aplicación la Ley de amnistía en su totalidad. Este primer fragmento, coincidente con el primer párrafo del apartado, es el único que tiene proyección común sobre las diversas conductas que resultan amnistiadas. En él no se contiene, según puede observarse, ninguna referencia a la finalidad que deban perseguir, con carácter general o común, los distintos sujetos beneficiarios.

(ii) Acto seguido, el precepto enuncia, en las letras a) a f) subsiguientes, un elenco de conductas que resultan específicamente amnistiadas, para las que sí se contemplan finalidades características y propias. Tales finalidades son, en unos casos, favorables a la «secesión o independencia de Cataluña» o a la celebración de consultas populares orientadas a facilitarla [letras a), b), c), d) y parcialmente f)], mientras que en otros casos se orientan justamente a lo contrario: oponerse a cualesquiera actos tendentes a facilitar la secesión o a la celebración de las consultas aludidas [letra e) y parcialmente f)].

De ello se infiere, como dato inequívoco, que no puede decirse, como hacen los recurrentes, que la Ley de amnistía en su conjunto sea exclusivamente aplicable a conductas que persiguen la finalidad de proclamar la independencia de Cataluña, esto es, a actos regidos única y exclusivamente por una intención ideológica determinada, concretamente la independentista.

El único denominador común de las diferentes conductas que resultan amnistiadas en la Ley es el marco objetivo general del párrafo primero del art. 1.1, según el cual la amnistía resulta aplicable a actos «ejecutados en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, de su preparación o de sus consecuencias» y a las «acciones ejecutadas […] en el contexto del denominado proceso independentista catalán, aunque no se encuentren relacionadas con las referidas consultas o hayan sido realizadas con posterioridad a su respectiva celebración».

En ese marco general de aplicación de la Ley caben, por tanto, actos realizados sin una finalidad ideológica independentista siempre que estén relacionados con el contexto material descrito. Es después, al enunciar los concretos actos amnistiados, cuando la Ley expresa finalidades determinadas, sin que estas sean siempre favorables a la secesión. No puede asumirse, por ello, la tesis de los recurrentes según la cual la Ley de amnistía, en su totalidad o conjunto, incluye un espacio de inmunidad penal exclusivamente basado en la ideología independentista perseguida por sus beneficiarios. Dicho en otros términos, el criterio de diferenciación que utiliza la Ley para definir el ámbito global de la amnistía no es la ideología o la opinión de estos.

Ciertamente, el contexto material delimitado en el primer párrafo del art. 1.1 de la ley tiene un inequívoco componente político –que no excluye, obviamente, que haya dado lugar a la comisión de graves delitos–, pues el legislador trata precisamente –según

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

explica largamente en el preámbulo– de contribuir a la resolución de un conflicto de dicha naturaleza. No obstante, la mera naturaleza política del conflicto que el legislador trata de afrontar en la Ley de amnistía no implica, por sí sola, una discriminación por razón de la opinión o ideología. Siguiendo un ejemplo utilizado por los propios recurrentes, es cierto que la Ley contiene un trato más beneficioso para quien ha lanzado una piedra en un acto de protesta independentista en comparación con quien ha realizado esa misma conducta en un acto de protesta contra un desahucio, pero lo decisivo ahora es que la propia Ley de amnistía también establece un trato más favorable o beneficioso para el funcionario de policía que, con independencia de su ideología, para impedir ese mismo acto independentista, comete algún hecho que pueda reputarse delictivo, excediéndose en el ejercicio de sus funciones. De ello se infiere que la comparación entre ideología independentista y no independentista no define realmente el tratamiento jurídico diverso que la Ley otorga, considerada en su globalidad, pues el elemento que el legislador toma realmente en consideración no es la finalidad ideológica perseguida –que no concurre en todos los sujetos que resultan amnistiados en el ejemplo que acaba de ser citado– sino el particular contexto socio-político en el que se enmarcan esas conductas.

En suma, en lo que al ámbito global de aplicación de la Ley de amnistía se refiere –y sin perjuicio de lo que después se dirá en relación con la alegación de discriminación referida a las concretas conductas que resultan amnistiadas–, ha de concluirse que el juicio de constitucionalidad relativo a la posible existencia de una discriminación legal contraria al derecho a la igualdad ha de realizarse desde la óptica exclusiva de la «cláusula general de igualdad» del art. 14 inciso primero CE, pues el diverso tratamiento legal que la Ley de amnistía otorga, con carácter general, a todos los sujetos beneficiarios de la amnistía no viene determinado, frente a lo que alegan los recurrentes, por la motivación independentista perseguida. En la Ley también quedan amnistiados quienes realizan actos delictivos con finalidades no independentistas, de suerte que el criterio de diferenciación que el legislador utiliza para delimitar la operatividad general de la amnistía es la existencia de un particular contexto de conflicto político y social que requiere, a su juicio, un tratamiento penal diferenciado a los fines de obtener un determinado resultado –de distensión o pacificación social– que se estima de interés general.

De acuerdo con ello, el juicio de constitucionalidad que este tribunal debe acometer para determinar la compatibilidad de la Ley de amnistía con el art. 14 CE exige determinar si esta resulta razonablemente justificada, parámetro de enjuiciamiento que es, por cierto, coincidente con el que utilizan los tribunales constitucionales de democracias consolidadas de nuestro entorno, en particular el Tribunal Constitucional Federal alemán (auto de 15 de diciembre de 1959, BVerfGE 10, 234), para abordar la constitucionalidad de las leyes que tienen por objeto la concesión de una amnistía.

8.3.3 Justificación objetiva y razonable de la Ley de amnistía en relación con su causa y finalidad.

Tal y como se ha expuesto, el juicio de constitucionalidad derivado de la cláusula general del art. 14 CE exige determinar si la Ley de amnistía en su conjunto o globalidad responde a una justificación objetiva y razonable tanto en lo que se refiere a su «causa» o «finalidad» como en lo relativo a sus «efectos» o «consecuencias».

Comenzando por la «causa» o «finalidad» de la Ley de amnistía, conviene aclarar, como premisa –y al margen de la polémica doctrinal existente sobre el alcance general de estos conceptos–, que, en lo que al enjuiciamiento de esta ley se refiere, ambos términos no son coincidentes. A estos efectos, la causa es la situación o supuesto de hecho que motiva o fundamenta la intervención del legislador, mientras que la finalidad es el efecto positivo o beneficioso que, desde la óptica del interés general, el legislador pretende alcanzar en relación con la referida causa.

En el caso de la Ley de amnistía, la «causa» es la existencia de lo que el preámbulo define como un «conflicto político sostenido en el tiempo», ligado a la integración de

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Cataluña en el conjunto de España, que habría tenido, en el actual período democrático, una manifestación particularmente crítica en los «hechos del proceso independentista» que dieron lugar a las consultas inconstitucionales de 9 de noviembre de 2014 y de 1 de octubre de 2017, así como a sus consecuencias posteriores.

La «finalidad» de la Ley de amnistía es, por su parte, y según declara el referido preámbulo, contribuir a la reconciliación y «normalización» –término este que aparece en la rúbrica de la propia ley– del aludido conflicto, rebajando la «tensión social y política» en el entendimiento de que esta podría «agravarse en los próximos años a medida que se sustancien procedimientos judiciales» ligados a los hechos del llamado «procés».

Pues bien, este tribunal considera que la diferenciación que introduce el legislador, a los efectos de otorgar la amnistía, entre aquellos que han cometido determinados delitos en el contexto delimitado en el art. 1.1 de la Ley y quienes los han cometido fuera de dicho contexto, responde, en cuanto a su causa y finalidad, a una justificación objetiva y razonable. Y ello por las razones siguientes:

a) La Ley de amnistía parte de una premisa causal que no puede considerarse puramente retórica o carente de sustento fáctico, cual es que la realización de las referidas consultas y de las actuaciones inconstitucionales a ellas vinculadas, con la consiguiente respuesta legítima del Estado de Derecho para evitar la quiebra del orden constitucional y estatutario, ha generado un clima de tensión social y de desafección institucional en importantes sectores de la población de Cataluña.

Es notorio, en este punto, que el proceso político de creación de un pretendido estado catalán independiente –el llamado «procés»– ha supuesto una de las mayores crisis que ha tenido que enfrentar nuestra democracia constitucional, tanto desde la perspectiva social como institucional. Dicho proceso, la fractura social a la que dio lugar, así como las actuaciones estatales que debieron promoverse para restaurar el quebranto constitucional ocasionado –que incluyeron la aplicación de la cláusula de coerción estatal del art. 155 CE– pueden considerarse acontecimientos extraordinarios en los que puede encontrar justificación el otorgamiento de una amnistía. La identificación de la causa que suscita la amnistía no puede considerarse, por ello, arbitraria.

b) En cuanto a la finalidad perseguida, se advierte que, según se desprende del preámbulo de la norma, la Ley de amnistía no se presenta a sí misma como el mecanismo de solución o superación definitiva del «conflicto político» vinculado al movimiento independentista, un conflicto que reconoce que es «sostenido en el tiempo» e incluso «recurrente en nuestra historia». Aspira, más bien, según afirma expresamente, a «crear las condiciones» para que esa solución pueda alcanzarse en el ámbito de la política, a través del diálogo, a lo que pretende contribuir eliminando, o al menos rebajando, un concreto factor de tensión, como es la sustanciación de los procesos judiciales relacionados con el proceso separatista, en el entendimiento de que los nuevos enjuiciamientos y la ejecución de las penas ya impuestas contribuyen a mantener o incluso a incrementar esa «tensión» y «desafección».

La amnistía concedida no persigue, por tanto, la merma o el cuestionamiento de la legitimidad de los procesos judiciales afectados por la Ley de amnistía, ni supone tampoco una suerte de juicio alternativo de atribución de responsabilidades. No niega que son quienes cometieron los actos ilícitos amnistiados los que situaron el conflicto subyacente fuera del ámbito de la política, al contravenir las reglas del marco democrático que a todos nos vincula, y los que se expusieron, de ese modo, a la reacción legítima del Estado de Derecho. Se limita a evaluar la presencia de un interés público que puede justificar, por los efectos benéficos para la convivencia pacífica y democrática que le atribuye, una decisión política de renuncia por parte del Estado al ejercicio de su *ius puniendi* en un contexto excepcional.

Conviene reiterar aquí que la Constitución no predetermina el fin que puede perseguir una determinada legislación de amnistía, pues, como ya se ha expuesto anteriormente, no se está ante «un fenómeno lineal, que pueda resolverse en una serie de principios y técnicas unitarios, sino un fenómeno complejo» (STC 147/1986, FJ 2). Las razones que pueden conducir al legislador a disponer de su *ius puniendi*,

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

renunciando al ejercicio de este para afrontar un contexto excepcional determinado, pueden ser muy diversas y, en cualquier caso, tanto la doctrina como la experiencia histórica y comparada ponen de relieve que los fines de reconciliación o pacificación política son característicos de las leyes de amnistía, como reconoce, en particular, la opinión de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) adoptada en su sesión plenaria de 15-16 de marzo de 2024, § 80.

De ahí que la finalidad del legislador de favorecer la reconciliación y conseguir, con ello, que el conflicto político subyacente se encauce a través del diálogo no pueda reputarse ilegítima.

c) Tampoco resulta irrazonable el juicio que realiza el legislador al entender que la amnistía puede contribuir a la finalidad indicada pues, en efecto, la exención de responsabilidad de quienes realizaron actos ilícitos en el contexto del proceso independentista puede considerarse un medio idóneo para eliminar –o al menos rebajar–, un particular foco de enfrentamiento social.

Como se viene reiterando en la presente resolución, no corresponde a este tribunal –ni es cuestión que pertenezca al ámbito de lo jurídico– determinar si el juicio de oportunidad política que lleva al legislador a renunciar al ejercicio de su *ius puniendi* para favorecer la reconciliación en Cataluña es acertado o erróneo o si dará lugar a unas consecuencias realmente significativas o trascendentales para resolver o superar el conflicto subyacente. Efectuar tales pronósticos y tomar las decisiones pertinentes, asumiendo los riesgos que procedan, pertenece al ámbito de la política. Nuestra tarea se circunscribe a efectuar un escrutinio de razonabilidad, puramente externo, desde el cual puede concluirse que la renuncia al ejercicio del *ius puniendi* por parte del Estado puede considerarse abstractamente idónea para eliminar o atenuar la tensión política, social e institucional.

8.3.4 Justificación objetiva y razonable de la Ley de amnistía en relación con sus efectos y consecuencias. Inconstitucionalidad parcial.

La cláusula general de igualdad del art. 14 CE exige, en segundo lugar, verificar si las medidas arbitradas por el legislador son manifiestamente desproporcionadas y, en tal sentido, desigualitarias.

Ahora bien, la aludida desproporción puede producirse tanto por exceso como por defecto, pues tan contraria al art. 14 CE, por desmedida, resulta la regulación legal que establece supuestos que manifiestamente exceden de lo que razonablemente puede amparar su finalidad legítima como la que deja fuera del trato divergente otros supuestos (y con ello personas) que han de reputarse iguales desde el punto de vista de la finalidad de la norma.

Esto obliga a examinar –con carácter general y sin perjuicio del análisis que corresponda realizar a propósito del resto de impugnaciones formuladas– el alcance objetivo, los efectos y el ámbito material y temporal de la amnistía establecida en la Ley impugnada.

a) El alcance objetivo de la amnistía queda generalmente configurado en el primer párrafo del art. 1.1 Ley, conforme al cual la amnistía se aplica a los actos «ejecutados en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, de su preparación o de sus consecuencias» y a las «acciones ejecutadas […] en el contexto del denominado proceso independentista catalán, aunque no se encuentren relacionadas con las referidas consultas o hayan sido realizadas con posterioridad a su respectiva celebración».

Tal ámbito comprende, en principio, todo tipo de conductas, tanto favorables como contrarias a la secesión de Cataluña o a la celebración de las consultas inconstitucionales de 9 de noviembre de 2014 y 1 de octubre de 2017, lo que resulta coherente con los fines de reconciliación y favorecimiento del diálogo político que el propio legislador alega como justificativos de su renuncia al ejercicio del *ius puniendi*. Y

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

es que la reconciliación y la distensión son, en efecto, conceptos que apelan a todos los implicados en un conflicto. Y lo mismo cabe decir, obviamente, del diálogo.

Se observa, sin embargo, que, al concretar las conductas amnistiables, el legislador opta, acto seguido, por otorgar un amplísimo alcance a la amnistía en relación con los actos que persiguen la materialización de las referidas consultas inconstitucionales o la consecución de la independencia o secesión de Cataluña [letras a), b) c), d) y parcialmente f)]. En cambio, restringe notablemente la posibilidad de amnistiar actos encaminados a oponerse a esa secesión y a esas consultas, hasta el extremo de acotar la amnistía, en este punto, a las «actuaciones policiales» descritas en la letra e) y los hechos conexos con ellas de la letra f). El ámbito fáctico inicialmente fijado en el párrafo primero del art. 1.1. de la Ley de amnistía recibe, de ese modo, una concreción manifiestamente asimétrica, que implica la exclusión de un amplio elenco de conductas que se enmarcan inequívocamente en el contexto conflictivo inicialmente descrito en la norma.

Ni del texto de la ley ni de su preámbulo puede inferirse, sin embargo, la razón justificativa de tal asimetría. Esta no resulta, desde luego, racionalmente inteligible si se parte de los fines de reconciliación y favorecimiento del diálogo político que, como ya se ha explicado, el propio legislador alega como justificativos de su renuncia al ejercicio del *ius puniendi*. El preámbulo de la Ley alude, de hecho, expresamente, a la necesidad de extender «la amnistía a las acciones delictivas que pudieran haberse ejecutado en la defensa de la legalidad y del orden constitucional» a los efectos de «sentar unas sólidas bases para, de una vez por todas, continuar mitigando las consecuencias de un conflicto que jamás debió producirse y que, a pesar de los pasos de los últimos años, aún sigue latente».

Es más, resulta curioso que, para lograr tales fines de reconciliación política, la amnistía abarque las actuaciones ilícitas llevadas a cabo por agentes y funcionarios de policía y no las realizadas por particulares; también que incluya a policías y excluya, al tiempo, a otros empleados públicos (por ejemplo, al director de un colegio que pudo realizar un acto ilícito excediéndose con ocasión de su negativa al uso del centro docente que dirige en una consulta secesionista).

No se aprecia, en definitiva, en la norma impugnada, ni en su texto ni en su preámbulo, una razón explicativa de la exclusión de un amplio elenco de conductas que están claramente enmarcadas en el conflicto político que trata de reconducir al ámbito del diálogo, como son las realizadas por particulares o empleados públicos con la finalidad de oponerse a la secesión o independencia de Cataluña o a la celebración de consultas populares inconstitucionales.

Puede concluirse, por ello, que el art. 1.1 de la Ley produce una consecuencia manifiestamente desigualitaria, pues deja fuera de la amnistía a un grupo de personas que, desde el punto de vista de la causa y finalidad legitimadora de la Ley de amnistía, es perfectamente equiparable al que resulta incluido.

No obstante, en la medida en que esta inconstitucionalidad no se encuentra en lo que la norma establece sino en lo que omite, no procede declarar su nulidad, sino solo su inconstitucionalidad con los efectos que serán señalados en el apartado 8.3.5.

b) En cuanto a los efectos de la amnistía, se observa, asimismo, que el legislador, al regularlos en el título II de la Ley de amnistía, opta por dejar «siempre a salvo la responsabilidad civil que pudiera corresponder por los daños sufridos por los particulares» (art. 8.2). Mantiene incólume, con ello, la posición subjetiva de los ciudadanos que puedan haber resultado perjudicados en su esfera personal por los actos ilícitos amnistiados, pues les reserva la posibilidad de reclamar por los daños y perjuicios correspondientes. La Ley de amnistía, por tanto, renuncia al ejercicio del *ius puniendi*, pero salvaguarda los derechos resarcitorios individuales.

Ha de recordarse que, como ha señalado este tribunal, la sanción es «la irrogación de un mal añadido al que de suyo implica el cumplimiento forzoso de una obligación ya debida» (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 9), es decir, una consecuencia jurídica que el

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

poder público añade, por razones de interés general, al puro restablecimiento de la situación subjetiva violada o al resarcimiento de los daños correspondientes.

Este tribunal considera que este dato es particularmente relevante en lo que al juicio de igualdad se refiere, en cuanto pone de relieve que el legislador no sacrifica los intereses individuales afectados por los actos ilícitos amnistiados. Esto cohonesta, además, con la expresa declaración legal de que los beneficiarios de la amnistía no tienen, con carácter general, «derecho a percibir indemnización de ninguna clase» ni a reclamar «derechos económicos de ningún tipo» alegando, como fundamento, la concesión de la amnistía misma (art. 7 de la Ley). En suma, no se privilegia a unos ciudadanos frente a otros, en sus relaciones recíprocas u horizontales, ya que los beneficiarios de la amnistía siguen sujetos al pago de los daños y perjuicios que han causado y no pueden reclamar, por razón de la amnistía misma, indemnización o reparación alguna.

c) En el plano material de análisis, resulta significativo que la Ley establezca un marco aplicativo que no comprende todos los actos ilícitos vinculados con el proceso separatista o independentista, pues el legislador ha decidido que la amnistía quede excluida en relación con infracciones penales de especial gravedad.

En primer lugar, la Ley de amnistía excluye expresamente de su ámbito de aplicación aquellos delitos que, bien por atentar contra la comunidad internacional –y por afectar, con ello, a un ámbito que trasciende de la soberanía del Estado–, bien por implicar especiales obligaciones de protección de la vida y la integridad personal de acuerdo con el art. 15 CE –en correspondencia con los arts. 2 y 3 CEDH–, pueden resultar incompatibles con la «unánimemente reconocida obligación de los Estados de perseguir y castigar graves violaciones de derechos humanos fundamentales» (STEDH de 27 de mayo de 2014, asunto *Marguš c. Croacia*, § 139). Traza, con ello, un primer ámbito de exclusión caracterizado por la salvaguarda de las obligaciones derivadas del Derecho internacional humanitario, así como de las obligaciones positivas de protección estatal vinculadas a la protección de la vida humana y la prohibición de torturas, tratos inhumanos y degradantes.

Se excluyen, concretamente: (i) los «delitos contra la comunidad internacional comprendidos en el título XXIV del libro II del Código penal» [art. 2 g)], lo que comprende los delitos contra el Derecho de gentes (arts. 605 y 606 CP), los delitos de genocidio (art. 607 CP), los de lesa humanidad (art. 607 *bis* CP), los cometidos contra personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado (arts. 608 a 614 *bis* CP) y el delito de piratería (arts. 616 *ter* y *quáter* CP); (ii) los «actos dolosos […] que hubieran producido un resultado de muerte, aborto o lesiones al feto, la pérdida o la inutilidad de un órgano o miembro, la pérdida o inutilidad de un sentido, la impotencia, la esterilidad o una grave deformidad» [art. 2 a)], elenco este que comprende los más graves atentados contra bienes jurídicos individuales y que va, con ello, más allá de la obligación positiva de protección estatal que puede derivar del art. 15 CE en relación con el art. 2 CEDH –vinculada a la protección de la vida–, pues también abarca la respuesta penal frente a resultados lesivos particularmente graves causados de forma dolosa; y (iii) los «actos tipificados como delitos de torturas o de tratos inhumanos o degradantes con arreglo al artículo 3 del Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales» [art. 2 b)], lo que conecta, a su vez, con la obligación positiva de especial protección estatal que puede derivar del art. 15 CE en su dimensión de prohibición absoluta de torturas, tratos inhumanos o degradantes.

En el caso de las torturas, conviene aclarar que, aunque el art. 2 b) de la Ley de amnistía excepciona «aquellos tratos que no superen un umbral mínimo de gravedad por no resultar idóneos para humillar o degradar a una persona o mostrar una disminución de su dignidad humana, o para provocar miedo, angustia o inferioridad de una forma capaz de quebrar su resistencia moral y física», lo cierto es que esta pretendida «excepción» no constituye más que una referencia sintética a los criterios mínimos de delimitación de los actos contrarios al art. 3 CEDH de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Este primer ámbito de exclusión tiene, además, una especificación adicional para el caso de delitos que puedan ser catalogados como terrorismo, que quedan excluidos cuando «hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, en particular las reguladas en los artículos 2 y 3 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y en el derecho internacional humanitario» [art. 2 c)].

Asimismo, la Ley de amnistía también excluye infracciones que considera especialmente graves por obedecer a un elenco de motivos discriminatorios –«racistas, antisemitas, antigitan[o]s», etc.– que estima especialmente repudiables desde la óptica de los derechos humanos [art. 2 d)].

De otro lado, y en relación ya con las infracciones penales que protegen bienes jurídicos colectivos, se observa que la Ley excluye de su ámbito de aplicación aquellos delitos que atentan contra los intereses existenciales del propio Estado, en particular los «actos tipificados como delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la defensa nacional del título XXIII del libro II del Código penal, siempre que se haya producido tanto una amenaza efectiva y real como un uso efectivo de la fuerza» [art. 2 f)].

En el caso particular de la malversación, se aprecia, asimismo, que la Ley rechaza expresamente amnistiar las malversaciones que afectan a intereses que trascienden a los de las administraciones públicas españolas, al salvaguardar los actos tipificados como delitos que «afectaran a los intereses financieros de la Unión Europea» [art. 2 e)].

Pues bien, todo este elenco de exclusiones pone de relieve, en lo que al juicio de igualdad sobre la Ley de amnistía en su conjunto interesa, que el legislador trata de acotar el ámbito de aplicación de la amnistía, y con ello el trato más favorable que reciben sus beneficiarios: (i) a infracciones que entran dentro de su poder de disposición –excluyendo las afectadas por el Derecho internacional humanitario o las que atentan contra intereses de la Unión– y (ii) a infracciones que no revisten una gravedad manifiestamente desproporcionada en relación con el propósito de la amnistía, considerando como tales, fundamentalmente, las que protegen la vida o la integridad moral, las que implican resultados lesivos particularmente graves causados de forma dolosa, las que persiguen propósitos especialmente repudiables –por discriminatorios– y las que amenazan a intereses existenciales del propio Estado.

Este tribunal considera que esta delimitación objetiva, efectuada por el legislador, mantiene una razonable relación de proporcionalidad con los fines que presiden la amnistía otorgada –que son la reconciliación y normalización de las relaciones políticas, sociales e institucionales–, pues circunscribe los efectos o consecuencias de la amnistía a aquellas infracciones que no pueden considerarse particularmente graves desde parámetros que resultan objetivos y razonables.

Tal delimitación de los actos ilícitos amnistiables puede ser técnicamente mejorable pero obedece, en los términos que han sido expuestos, a una ponderación que no puede calificarse de arbitraria o irrazonable. No correspondiendo a este tribunal enjuiciar la calidad técnica de la norma legal impugnada, no puede decirse que la Ley de amnistía incurra aquí en excesos manifiestos en relación con su causa y finalidad justificativas y que viole, con ello, la cláusula general de igualdad.

d) Finalmente, se observa que el ámbito temporal de la amnistía se encuentra configurado a través del juego de dos preceptos distintos. El párrafo inicial del art. 1.1 de la Ley determina las fechas (inicial y final) en las que deben enmarcarse los actos amnistiados, mientras que el art. 1.3 establece, a su vez, un efecto adicional tanto retrospectivo (en el párrafo primero) como prospectivo (en el párrafo segundo). Estos dos preceptos deben ser examinados separadamente.

(i) En cuanto al párrafo inicial del art. 1.1 de la Ley de amnistía, es obvio que la fijación de un marco temporal –en cualquier ámbito del Derecho– no siempre resulta plenamente satisfactoria desde una óptica racional pues responde, en buena medida, a la necesidad práctica de datar convencionalmente, por razones de seguridad jurídica, fenómenos que, por su complejidad, no siempre resultan claramente deslindables en el

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

plano empírico (piénsese, por ejemplo, en el momento en que se alcanza la madurez necesaria para ser acreedor de responsabilidad penal). Lo decisivo es, por ello, que los límites fijados por el legislador para establecer el marco temporal correspondiente tengan una razón justificativa plausible.

Con esta premisa, no puede decirse que el art. 1.1 de la Ley –que acota el ámbito temporal de la amnistía a los actos «que hubieren sido realizados entre los días 1 de noviembre de 2011 y 13 de noviembre de 2023»– carezca de justificación.

Es claro que las conductas amnistiadas pivotan sobre dos puntos de conexión temporal objetivamente identificados, que son las consultas inconstitucionales de 9 de noviembre de 2014 y 1 de octubre de 2017, y que el propósito del legislador, como explica el preámbulo de la norma, es abarcar tanto los actos preparatorios de ambos eventos como aquellos otros que pueden considerarse su consecuencia directa.

Con este presupuesto, puede observarse que la fecha inicial de la amnistía (1 de noviembre de 2011) procede de una enmienda transaccional aprobada con motivo del segundo dictamen de la comisión de justicia y con fundamento en una previa enmienda (núm. 25) presentada por el Grupo Parlamentario Junts per Catalunya durante los debates de la ponencia. La referida enmienda fue justificada –en el debate parlamentario relativo al primer dictamen de la comisión de justicia– como necesaria para incluir hechos preparatorios de la consulta de 9 de noviembre de 2014 que aparecían mencionados en un informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas, hechos estos que se remontaban a noviembre de 2011 («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», Comisiones, XV legislatura, núm. 34, de 23 de enero de 2024, pág. 11).

En relación con la fecha final, lo cierto es que el legislador considera, según consigna en el preámbulo de la norma, que la tensión política y social que justifica la amnistía sigue existiendo al momento de dictarse la propia Ley de amnistía, lo que indica que podía optar legítimamente por cualquier fecha anterior a su entrada en vigor sin perder la relación de congruencia con la causa y finalidad justificantes. La fecha establecida (13 de noviembre de 2023) es, concretamente, la de presentación, por parte del Grupo Parlamentario Socialista, de la proposición de ley con la que se inició el trámite parlamentario (véase, «Boletín Oficial de las Cortes Generales», Sección Congreso de los Diputados, Serie B, XV legislatura, núm. 32-1, de 24 de noviembre de 2023).

Ambas fechas cuentan, por tanto, con una explicación que no puede considerarse irrazonable.

(ii) No puede decirse lo mismo de la apostilla que introduce, en cuanto al límite temporal de la amnistía, el art. 1.3 de la Ley. Este precepto contiene, en párrafos separados, dos normas distintas. En su párrafo primero señala que «[l]os actos cuya realización se hubiera iniciado antes del día 1 de noviembre de 2011 únicamente se entenderán comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente ley cuando su ejecución finalizase con posterioridad a esa fecha». Dispone, a continuación, en su párrafo segundo que «[l]os actos cuya realización se hubiera iniciado antes del día 13 de noviembre de 2023 también se entenderán comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente ley aunque su ejecución finalizase con posterioridad a esa fecha».

Las reglas aludidas constituyen un complemento del período de aplicación de la amnistía del párrafo primero del art. 1.1 de la Ley de amnistía. Tratan, concretamente, de solucionar las dudas interpretativas que puedan surgir en relación con hechos delictivos que se dilatan en el tiempo. Así, si la unidad de acción que conforma la conducta punible puede entenderse parcialmente realizada fuera del marco temporal de la amnistía, sea porque su ejecución comenzó antes del 1 de noviembre de 2011, sea porque se prolonga más allá del 13 de noviembre de 2023, el correspondiente delito ha de resultar, por mandato de este precepto, igualmente amnistiado.

Es de reseñar que la redacción legal del art. 1.3 de la Ley de amnistía no admite otra interpretación lógica. El precepto no se refiere a los resultados que puedan manifestarse, al margen del comportamiento del autor de la infracción, después de que la conducta delictiva haya sido enteramente ejecutada por este. Establece, antes bien, una regla que resuelve los casos de conductas criminales cuya «ejecución» o «realización» se

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

prolonga en el tiempo y que, por tal razón, solo parcialmente puede considerarse abarcada por el abanico temporal del art. 1.1 de la Ley.

Siendo esto así, se observa que el referido precepto –que puede considerarse razonable en lo que se refiere al efecto retrospectivo de su párrafo primero– genera, en su párrafo segundo, efectos prospectivos ilimitados. En efecto, de acuerdo con la regla del párrafo segundo del art. 1.3 de la Ley de amnistía, un individuo que ha comenzado su actividad criminal antes del 13 de noviembre de 2023 puede después prolongarla indefinidamente con la seguridad de que no recibirá sanción alguna. Semejante regla equivale, por tanto, al otorgamiento de una habilitación para seguir desarrollando en lo sucesivo, sin sufrir sanción alguna, un comportamiento criminal ya iniciado.

Este tribunal considera que no resulta inteligible ninguna razón justificativa de este efecto *pro futuro*, que cuestiona la dinámica misma de la amnistía como institución. Solo muy excepcionalmente se encuentran, en el Derecho comparado, supuestos que incluyen efectos exoneradores de conductas futuras y ello, en todo caso, en contextos muy distintos a los que concurren en la Ley de amnistía, concretamente en supuestos de enfrentamiento armado en los que legislador busca favorecer la deserción y el abandono de las armas, dando un plazo determinado (sin que el efecto exonerador quede, por tanto, indefinidamente abierto).

De ello se desprende que la cláusula del párrafo segundo del art. 1.3 de la Ley carece de conexión suficiente con la razón justificativa de la amnistía, pues esta no puede explicar racionalmente que unos ciudadanos reciban del legislador una habilitación para continuar sus actividades criminales en el futuro, en contraste con el resto de los ciudadanos, que deben sujetar sus futuras acciones a las normas penales vigentes. En otras palabras, unos ciudadanos quedan sometidos en lo sucesivo a las disposiciones del Código penal y otros no, consecuencia esta que ha de reputarse desmedida y, en tal sentido, discriminatoria.

Es por tal razón que procede declarar inconstitucional y nulo el párrafo segundo del art. 1.3 de la Ley de amnistía por vulnerar el art. 14 CE.

8.3.5 Efectos de la declaración de inconstitucionalidad.

De acuerdo con lo expuesto en los apartados precedentes, este tribunal concluye que:

(1) El art. 1.1 de la Ley resulta inconstitucional, por lesionar el art. 14 CE, en cuanto excluye del ámbito de aplicación de la amnistía, sin una justificación objetiva y razonable, los actos ilícitos que, estando comprendidos dentro del referido precepto, se realizaron con la finalidad de oponerse a la secesión o independencia de Cataluña o a la celebración de las consultas que tuvieron lugar en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 o el 1 de octubre de 2017.

Del mismo modo que en supuestos similares abordados por nuestra doctrina (SSTC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11, y 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 7), procede, por ello, declarar la inconstitucionalidad, pero no la nulidad del referido precepto, puesto que la «conexión entre inconstitucionalidad y nulidad quiebra, entre otros casos, en aquellos en los que la razón de la inconstitucionalidad del precepto reside, no en determinación textual alguna de este, sino en su omisión» (STC 45/1989, FJ 11) y, en el caso presente, una declaración de nulidad «dañaría, sin razón alguna» (STC 222/1992, FJ 7) a quienes sí han sido incluidos dentro del ámbito de aplicación de la norma.

En consecuencia, las disposiciones de la Ley han de entenderse aplicables, con las mismas condiciones, límites y requisitos que sus normas establecen, a quienes realizaron los actos amnistiables con la finalidad de oponerse a la secesión o independencia de Cataluña o a la celebración de las referidas consultas.

(2) El párrafo segundo del art. 1.3 de la Ley es, a su vez, inconstitucional y nulo al otorgar un efecto *pro futuro* a la amnistía que carece de justificación objetiva y razonable y que resulta, por ello, contrario al art. 14 CE.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

9. La alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

9.1 Exposición del motivo y alegaciones de las partes.

Como ya se ha expuesto con detalle en los antecedentes, los recurrentes consideran que la Ley de amnistía es inconstitucional porque vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva en su dimensión de la ejecución de las resoluciones judiciales firmes (art. 24.1 CE). Afirman que la Ley priva a los perjudicados por los delitos amnistiados de la ejecución de las sentencias condenatorias y de la reparación de los perjuicios sufridos.

Las demás partes de este proceso no han formulado alegaciones en relación con este motivo del recurso.

9.2 Doctrina constitucional y enjuiciamiento del motivo.

La ejecución de las resoluciones judiciales, además de estar prevista en el art. 118 CE, constituye una de las vertientes del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), como reiteradamente ha reconocido el Tribunal Constitucional. Este derecho está conectado con la cláusula de efectividad contenida en el art. 24.1 CE, que garantiza que las resoluciones judiciales no sean meras declaraciones de intenciones y, por ello, el fallo de estas resoluciones ha de cumplirse para otorgar así una tutela eficaz y real.

El derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, como derecho de configuración legal, ha de ejercerse conforme a las prescripciones legales, que deben respetar el contenido esencial del derecho. Como afirmó la STC 113/1989, de 22 de junio, FJ 3, «esta potestad de mediación legislativa de los derechos que se integran en el de tutela judicial no es absoluta, ni dependiente del arbitrio del legislador, pues, dentro del respeto debido al contenido esencial de los derechos fundamentales, resulta indiscutible que el art. 24.1 de la Constitución exige, según la STC 158/1987, ausencia de condicionamientos que dificulten o entorpezcan, en lo que aquí interesa, la posibilidad de que lo resuelto por los órganos judiciales sea cumplido en sus propios términos, de manera que, cuando el legislador imponga requisitos o limitaciones al ejercicio del derecho fundamental, su legitimidad constitucional habrá de ser examinada para comprobar si responden a razonables finalidades de protección de valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan debida proporcionalidad con dichas finalidades, lo cual significa que serán inconstitucionales, por vulneración del derecho fundamental, aquellos requisitos, formalidades y limitaciones que comprometen su ejercicio de tal forma que no resulten comprensibles a la luz de una ponderación razonable y proporcionada de los valores acogidos en la Constitución» (doctrina citada en las SSTC 166/1998, de 15 de julio, FJ 5; 73/2000, de 14 de marzo, FJ 10, y 26/2025, de 29 de enero, FJ 6).

El ámbito protegido por el derecho fundamental que garantiza el art. 24.1 CE no tiene el mismo alcance cuando lo que se pretende es ejercer la acción punitiva que cuando lo que se persigue es la tutela de otros derechos o intereses legítimos. En el primer caso, como a continuación se expondrá, es doctrina constitucional reiterada que no existe el derecho fundamental a una condena penal, lo que conlleva que nadie puede invocar el art. 24.1 CE con el fin de que se ejecute una condena que impone una pena.

Por lo tanto, para analizar la alegación de los recurrentes ha de tenerse en cuenta si la extinción de responsabilidad que establece la Ley de amnistía cuando se refiere a resoluciones judiciales firmes se proyecta sobre sus pronunciamientos de naturaleza punitiva o sobre otros que no tengan este carácter.

a) Por lo que se refiere a los primeros, nuestro enjuiciamiento ha de partir de que, como acaba de indicarse, no existe un derecho fundamental a obtener una condena penal. Desde la STC 41/1997, de 10 de marzo, FFJJ 4 y 5, el Tribunal Constitucional ha venido afirmando que «[e]l derecho a la condena penal no forma parte del contenido de derecho fundamental alguno, pues la potestad punitiva nace de la ley, no de la Constitución, y esta no consagra un ‘principio de legalidad invertido’, esto es, un derecho fundamental de la víctima a obtener la condena penal de otro» (STC 80/2024, de 3 de

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

junio, FJ 4). En este sentido también, SSTC 218/1997, de 4 de diciembre, FJ 2; 16/2001, de 29 de enero, FJ 4; 81/2002, de 22 de abril, FJ 2; 21/2005, de 1 de febrero, FJ 4, y 176/2006, de 5 de junio, FJ 2, y ATC 365/2008, de 17 de noviembre, FJ 3, entre otros.

En este mismo sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha afirmado que el art. 6 CEDH no garantiza el derecho a condenar penalmente a terceros ni tampoco reconoce ningún derecho a la «venganza privada» (STEDH de 12 de febrero de 2004, asunto *Pérez c. Francia*, § 70).

Lo anterior conlleva que tampoco exista un derecho fundamental a la ejecución de la condena impuesta en una sentencia penal con fundamento en el art. 24.1 CE. En efecto, como tiene señalado este tribunal el «cumplimiento [de la pena], sus modalidades, incidencias y modificaciones escapa al interés de quien fue acusador particular en la causa de la cual deriva la pena, en la medida en que el derecho a castigar (*ius puniendi*) lo ostenta en exclusiva el Estado y, por lo tanto, es a este, a través de los órganos competentes, a quien corresponde determinar cómo dicho castigo ha de cumplirse, siempre con respeto, claro está, al principio de legalidad, por lo que las decisiones que a tal fin se adopten no afectan en modo alguno a los derechos e intereses legítimos de quien en su día ejercitó la acusación particular» [ATC 373/1989, de 3 de julio, FJ 2 b)].

Por ello, ha de concluirse que, por lo que se refiere a la exención de la responsabilidad de carácter punitiva que establece la Ley de amnistía, el derecho fundamental a la ejecución de resoluciones judiciales firmes que consagra el art. 24.1 CE no se encuentra afectado.

Cuestión distinta es si el legislador, al establecer la extinción de responsabilidad, puede afectar al deber que impone al Estado esta misma norma de garantizar la ejecución de este tipo de resoluciones. Este es el mismo problema constitucional suscitado en relación con el art. 118 CE al que ya se ha hecho referencia y al que ahora procede remitirse para desestimar esta alegación (fundamento jurídico 4 de esta sentencia).

b) No ocurre lo mismo con las pretensiones que tienen por objeto la reparación de los perjuicios causados por los actos amnistiados. Este tipo de pretensiones, al tener como objeto la tutela de un derecho –el derecho a ser resarcido por los daños padecidos cuando hayan sido causados mediando culpa o negligencia (art. 1902 del Código civil)–, se encuentran amparadas por el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), lo que conlleva, entre otras cosas, que el ordenamiento ha de establecer un cauce judicial que permita ejercer este tipo de acciones y asegurar que las resoluciones judiciales dictadas se ejecuten.

En relación con esta alegación, los recurrentes se limitan a afirmar que la amnistía «vulnera el artículo 24.1 CE, al privar a los perjudicados […] de la reparación de los perjuicios sufridos». Esta alegación no se compadece con lo previsto en el art. 8.2 de la Ley, que dispone que «la amnistía otorgada dejará siempre a salvo la responsabilidad civil que pudiera corresponder por los daños sufridos por los particulares». En el escrito de demanda no se aduce argumento alguno del que pueda inferirse que esta previsión legal impide el resarcimiento de los perjuicios ocasionados por los actos amnistiados. Ha de tenerse en cuenta, además, que, aunque el art. 8.2 de la Ley de amnistía ha sido específicamente impugnado en este recurso –precepto que será objeto de enjuiciamiento más adelante–, su impugnación no se fundamenta en que no garantice la reparación de los daños que este tipo de actos han podido ocasionar, sino en la prohibición legal de que las acciones para solicitar este tipo de responsabilidad se sustancien por la jurisdicción penal.

10. La alegada vulneración del art. 102.3 CE.

10.1 Exposición del motivo y alegaciones de las partes.

Los recurrentes alegan también la inconstitucionalidad de la Ley de amnistía por infringir lo dispuesto en el art. 102.3 CE. Este precepto establece que «[l]a prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos del presente artículo», que

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

regula la responsabilidad criminal del presidente y de los demás miembros del Gobierno. A juicio de los demandantes, la ley controvertida otorga una autoamnistía, pues consideran que son los propios políticos que cometen los delitos que luego serán amnistiados los que elaboraron e impulsaron la ley que determina la extinción de responsabilidad penal por hechos cometidos por ellos. Esta alegación se fundamenta en que la aprobación de la Ley de amnistía fue un elemento esencial del pacto de investidura que fue negociado con los partidos políticos cuyos líderes iban a resultar beneficiados por la amnistía establecida en esta ley orgánica.

El abogado del Estado considera que lo que el art. 102.3 CE prohíbe es un autoindulto al presidente o a los demás miembros del Gobierno. Sostiene que no se vulnera tal precepto porque la Ley de amnistía no otorga indultos, sino una amnistía y, además, sus destinatarios no son los miembros del Gobierno.

10.2 Enjuiciamiento del motivo.

De la literalidad de la Ley de amnistía no se deriva ni que el presidente ni que los demás miembros del Gobierno vayan a ser amnistiados. La ley impugnada amnistía los «actos determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable, ejecutados en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, de su preparación o de sus consecuencias, siempre que hubieren sido realizados entre los días 1 de noviembre de 2011 y 13 de noviembre de 2023, así como las siguientes acciones ejecutadas entre estas fechas en el contexto del denominado proceso independentista catalán, aunque no se encuentren relacionadas con las referidas consultas o hayan sido realizadas con posterioridad a su respectiva celebración», especificándose a continuación los actos que quedan comprendidos dentro de su ámbito de aplicación (art. 1.1) así como aquellos otros que quedan excluidos (art. 2).

No es función del Tribunal examinar a través de un recurso de inconstitucionalidad si alguno de estos actos fue cometido por los miembros del Gobierno o su presidente (art. 102.3 CE), dado que ni la ley impugnada se refiere expresamente a ellos ni de sus determinaciones se puede deducir, desde la perspectiva abstracta que corresponde enjuiciar a través de esta vía, que los actos amnistiados son actos cometidos por miembros del Gobierno. En consecuencia, no corresponde al Tribunal enjuiciar si los miembros del Gobierno o su presidente han realizado alguno de los actos amnistiados por esta norma.

Por último, ha de rechazarse la alegación por la que se aduce que la Ley Orgánica 1/2024 constituye una autoamnistía debido a que puede beneficiar a determinados altos cargos pertenecientes a partidos políticos independentistas y que por este motivo es lesiva del art. 102.3 CE. Este precepto solo impide que se beneficien de la prerrogativa real de gracia los miembros del Gobierno de la Nación.

Por lo demás, la categoría de la autoamnistía resulta improcedente para analizar alguna de las medidas que prevé la ley, y en concreto para descalificar los pactos políticos entre grupos parlamentarios que hubieran motivado la iniciativa legislativa. Por principio, una ley debatida y aprobada por el Parlamento de un Estado democrático de Derecho que contempla la extinción de la responsabilidad penal por amnistía no puede calificarse de autoamnistía, propia de sistemas políticos autoritarios o de Estados en transición, dictadas o autorizadas por quienes se benefician de tal inmunidad o por las instituciones que han perpetrado esos actos o amparado a sus autores, para impedir la investigación y persecución de conductas constitutivas de los más graves crímenes contra los derechos humanos. Además, ni las conductas dentro del ámbito objetivo de la Ley de amnistía son subsumibles en los delitos contra la comunidad internacional, excluidos en su art. 2 g), ni la mayoría de parlamentarios que aprobó la ley, todos ellos con libertad de mandato y en representación del cuerpo electoral (STC 10/1983, de 21 de febrero, FFJJ 2 y 3), pueden ser beneficiarios de las medidas de extinción de responsabilidad penal porque habrían sido inelegibles [art. 6.2 a) de la Ley Orgánica del régimen electoral general].

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

11. La alegada vulneración del principio Estado de Derecho (art. 1.1 CE en relación con el art. 2 TUE).

11.1 Posiciones de las partes.

Los recurrentes denuncian que la Ley de amnistía vulnera la cláusula del Estado de Derecho del art. 1.1 CE, cláusula que consideran que, de conformidad con el art. 10.2 CE, ha de ponerse en relación con el art. 2 TUE y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Fundamentan esta impugnación con el argumento de que la aprobación de la ley orgánica implica un verdadero reproche o censura a la actuación del Poder Judicial –especialmente del Tribunal Supremo– en respuesta al llamado «procés». Según la demanda, la Ley de amnistía parte de la consideración de que, en dicho contexto, la justicia se habría «entrometido» en lo político, ámbito este que la ley impugnada vendría a configurar como un espacio inmune a la jurisdicción, al prever que la comisión de delitos o de ilegalidades resulte sanada por un fin político y quede por lo tanto exenta de enjuiciamiento por los tribunales. Los recurrentes aducen también que los partidos independentistas que impulsaron y apoyaron la ley lo han hecho con la finalidad de reivindicar lo que para ellos era la justicia del «procés» y condenar la actuación de los poderes públicos. En relación con esta alegación los recurrentes se oponen, además, a determinadas afirmaciones contenidas en el preámbulo de la ley y a varios elementos de lo que denominan «el contexto jurídico-fáctico de la amnistía», a saber, el acuerdo entre los partidos políticos PSOE y Junts per Catalunya previo a la investidura y los debates parlamentarios de tramitación de la ley impugnada.

La demanda subraya en este punto la necesidad de garantizar la independencia del Poder Judicial frente a los poderes Legislativo y Ejecutivo y afirma que, desde esta óptica, la ley orgánica supone «una verdadera regresión en la garantía de la cláusula del Estado de Derecho». Y ello porque, a juicio de los recurrentes, mediante esta amnistía «el Poder Legislativo se erige en juez del Poder Judicial, condenando lo resuelto en firme» por el Tribunal Supremo «y validado posteriormente por el propio Tribunal Constitucional» en la STC 91/2021, de 22 de abril, y otras posteriores. La demanda afirma asimismo que mediante la Ley de amnistía se realiza también una «advertencia» al Poder Judicial de «no inmiscuirse en lo político, en el entendimiento […] de que lo político permitiría la inobservancia de la Constitución o de las leyes». Por todo ello, los recurrentes afirman que la Ley de amnistía es contraria al principio de Estado de Derecho y que, por esta razón, contraviene el art. 1.1 CE interpretado a la luz del art. 2 TUE, que «se proyecta sobre la salvaguarda del Poder Judicial (artículo 117 CE) como garantía del derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24 CE)».

El abogado del Estado, por su parte, insta la desestimación de este motivo del recurso al entender que se fundamenta en consideraciones extrajurídicas y en juicios de intenciones ajenos al debate propio de un proceso constitucional.

11.2 Delimitación del motivo.

Mediante el motivo de impugnación que ahora se examina, los recurrentes denuncian la incompatibilidad de la Ley de amnistía con la cláusula de Estado de Derecho, a la que también se alude en la demanda al hilo de otros motivos de impugnación. El análisis de la presente tacha de inconstitucionalidad ha de partir, por ello, de precisar su alcance frente a la de aquellas otras quejas.

El principio que garantiza el Estado de Derecho (art. 1.1 CE) –principio que, por exigencias del art. 10.2 CE, debe necesariamente alinearse con la cláusula del Estado de Derecho contenida en el art. 2 TUE–, exige que todos los poderes públicos actúen dentro de los límites marcados por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, garantizando específicamente la separación de poderes, la independencia judicial y el derecho a la tutela judicial efectiva [SSTC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 5, y 114/2017, de 17 de octubre, FJ 5, y SSTJUE de 27 de febrero de 2018, asunto C-64/16*, Asociación*

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Sindical de Jueces Portugueses (ASJP), y de 20 de abril de 2021, asunto C-896/19, *Repubblika*, entre otras muchas].

Se trata, por lo tanto, de una cláusula constitucional de contenido complejo, integrada por varios principios constitucionales que se encuentran estrechamente interrelacionados pero que son lógicamente diferenciables entre sí, y cuyo sentido último radica en asegurar «que los gobernantes sean servidores, no señores, de las leyes, y muy en primer lugar de la Constitución y de las normas que en ella disciplinan los procedimientos para su propia e ilimitada revisión formal; exigencias sin cuyo cumplimiento no puede hablarse de libertad política y civil» (STC 114/2017, de 17 de octubre, FJ 5).

Las reiteradas alusiones de los recurrentes a la cláusula de Estado de Derecho al fundamentar la impugnación que ahora se examina no impiden observar que, en realidad, esta se refiere específicamente a uno de los varios principios integrantes de dicha cláusula, a saber, la garantía de la independencia judicial. Al examen de su denunciada infracción habrá de ceñirse aquí, por lo tanto, nuestro enjuiciamiento. En cuanto a la compatibilidad de la amnistía con otros contenidos estructurales de la cláusula de Estado de Derecho, como –entre otros– la separación de poderes, la interdicción de la arbitrariedad, el principio de igualdad o la tutela judicial efectiva, procede la remisión a los correspondientes apartados de la fundamentación jurídica de la presente sentencia (fundamentos jurídicos 4, 7, 8 y 9, respectivamente).

11.3 Doctrina aplicable.

a) El principio de independencia judicial se encuentra consagrado en los arts. 117.1, 124, 127, 136.3 y 152 CE y en la disposición adicional cuarta CE, además de conectar con la garantía procesal prevista en el art. 24.1 CE (STC 15/2024, de 30 de enero, FJ 3). Este tribunal ha mantenido desde sus primeros pronunciamientos que la independencia judicial es «un componente esencial de la noción de Estado de Derecho» (SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 6, y 144/1988, de 12 de julio, FJ 3), pues «si en un Estado no existe un poder judicial independiente […] entonces lo que no hay es Estado de Derecho, pieza esencial, como es sabido, de un Estado auténticamente constitucional» (STC 37/2012, de 19 de marzo, FJ 5).

La independencia judicial «se predica de todos y cada uno de los jueces en cuanto ejercen» la función jurisdiccional y «debe ser respetada tanto en el interior de la organización judicial (art. 2 de la LOPJ) como por ‘todos’ (art. 13 de la misma Ley)» (STC 108/1986, FJ 6). Tal independencia se garantiza asegurando que, en el ejercicio de su función, los jueces «están sujetos única y exclusivamente al imperio de la ley» (SSTC 37/2012, de 19 de marzo, FJ 4, y 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 7). La Constitución «configura a la justicia como independiente, sometida únicamente al Derecho y no a opciones políticas»; «en el ejercicio de su función constitucional, el juez es libre en cuanto que solo está sujeto al imperio de la ley»; «[i]ndependencia judicial y sumisión al imperio de la ley son, en suma, anverso y reverso de la misma medalla» (STC 37/2012, de 19 de marzo, FJ 5). En efecto, «[l]a independencia judicial de cualquier presión o influencia externa, tiene como anverso el sometimiento exclusivo de los jueces a la ley y al Derecho, principio de juridicidad, más allá del de legalidad, que implica el respeto no solo a las normas sino también a los usos y costumbres, a los principios generales del Derecho y a la doctrina legal del Tribunal Supremo con valor complementario del ordenamiento jurídico» (STC 133/1995, de 25 de septiembre, FJ 5). La sumisión de los jueces al imperio de la ley significa, por lo que ahora especialmente importa, que «no están ligados a órdenes, instrucciones o indicaciones de ningún otro poder público, singularmente del Legislativo y del Ejecutivo» (SSTC 37/2012, de 19 de marzo, FJ 4, y 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 7).

Esta doctrina, que subraya la necesidad de salvaguardar la independencia judicial respecto a los otros poderes del Estado, coincide con la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha señalado que «[e]l carácter complejo de la relación entre los jueces y el Estado exige que el Poder Judicial esté lo suficientemente alejado de otros poderes del Estado en el ejercicio de sus funciones para que los jueces puedan tomar

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

decisiones basadas *a fortiori* en las exigencias del Derecho y la justicia, sin temer represalias ni esperar favores. Sería ilusorio creer que los jueces pueden defender el imperio de la ley y hacer efectivo el principio del Estado de Derecho si la legislación interna les priva de la protección de la Convención sobre cuestiones que afectan directamente a su independencia e imparcialidad» (SSTEDH de 9 de marzo de 2021, asunto *Bilgen c. Turquía*, § 79; de 29 de junio de 2021, asunto *Broda y Bojara c. Polonia*, § 120, y de 15 de marzo de 2022, asunto *Grzęda c. Polonia*, § 264).

Como este tribunal ha señalado en otras ocasiones, la proclamación constitucional de la independencia judicial va acompañada del establecimiento, en la propia Constitución, de diversas garantías adecuadas para asegurar su efectividad, como son, entre otras, la inamovilidad, que es su garantía esencial (art. 117.2 CE), pero también la reserva de ley orgánica para determinar la constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales, así como el estatuto jurídico de los jueces y magistrados (art. 122.1 CE) y su régimen de incompatibilidades (art. 127.2 CE) (SSTC 108/1986, FJ 6; 37/2012, FJ 6, y 128/2023, de 2 de octubre, FJ 4).

Por lo demás, es doctrina constitucional reiterada que la garantía de la independencia judicial «tiene como contrapeso la responsabilidad y el estricto acantonamiento de los jueces y magistrados en su función jurisdiccional y las demás que expresamente les sean atribuidas por ley en defensa de cualquier derecho (art. 117.4), disposición esta última que tiende a garantizar la separación de poderes» (SSTC 108/1986, FJ 6, y 128/2023, FJ 4).

b) El principio de independencia judicial encuentra también reconocimiento en el Derecho de la Unión (art. 19 TUE y art. 47 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea) como uno de los contenidos de la cláusula de Estado de Derecho del art. 2 TUE, pues «la existencia de tutela judicial efectiva destinada a garantizar el respeto del Derecho de la Unión, tanto en los Estados miembros como en el ámbito de la Unión, por órganos jurisdiccionales independientes, es inherente a un Estado de Derecho» (STJUE de 16 de febrero de 2022, asunto C-157/21, *Polonia c. Parlamento y Consejo*, § 150).

Según ha destacado el Tribunal de Justicia, la independencia judicial «reviste una importancia fundamental para el ordenamiento jurídico de la Unión por diversos motivos» (STJUE de 9 de julio de 2020, asunto C-272/19, *Land Hessen*, § 45). De una parte, porque dicha independencia «[r]esulta esencial para el buen funcionamiento del sistema de cooperación judicial ínsito en el mecanismo de remisión prejudicial previsto en el artículo 267 TFUE, habida cuenta de que tal mecanismo únicamente puede ser activado por un órgano que, con competencia para aplicar el Derecho de la Unión, se atenga, entre otros, al criterio de independencia»; y, por otro lado, porque «la exigencia de independencia de los tribunales, inherente a la función jurisdiccional, está integrada en el contenido esencial del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y a un proceso equitativo recogido en el artículo 47 de la Carta, que reviste una importancia capital como garante de la protección del conjunto de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables y de la salvaguarda de los valores comunes de los Estados miembros proclamados en el artículo 2 TUE, en particular el valor del Estado de Derecho» (STJUE de 20 de abril de 2021, asunto C-896/19, *Repubblika c. Il-Prim Ministru*, § 51, y jurisprudencia allí citada).

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha afirmado que «conforme al principio de separación de poderes que caracteriza el funcionamiento de un Estado de Derecho, debe garantizarse la independencia de los tribunales en particular frente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo» (por todas, STJUE de 19 de noviembre de 2019, asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18, *A.K. c. Krajowa Rada Sądownictwa* y *CP y DO c. Sąd Najwyższy*, § 124). Como se indicó también en la sentencia recién citada, dicha independencia supone «que el órgano en cuestión ejerza sus funciones […] sin estar sometido a ningún vínculo jerárquico o de subordinación respecto a terceros y sin recibir órdenes ni instrucciones de ningún tipo, cualquiera que sea su procedencia, de tal modo que quede protegido de injerencias o presiones externas que puedan hacer

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

peligrar la independencia de sus miembros a la hora de juzgar o que puedan influir en sus decisiones» (§ 121).

11.4 Enjuiciamiento.

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

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

Así, por una parte, los recurrentes manifiestan su rechazo a determinadas afirmaciones contenidas en el preámbulo de la Ley de amnistía, al considerar que no resultan acordes con la cláusula de Estado de Derecho. Ahora bien, según la reiterada jurisprudencia de este tribunal, «los preámbulos de las leyes al carecer de valor normativo no pueden ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad», lo cual no impide, claro está, que si «los conceptos y categorías que se contienen en el preámbulo de una ley se proyect[an] sobre su articulado posterior, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de uno o varios de los preceptos impugnados de la misma ley prive al párrafo o apartado del preámbulo que glose dicho precepto del valor jurídico interpretativo que le es característico» (ATC 95/2021, de 7 de octubre, FJ único, y jurisprudencia allí citada). En el presente caso, sin embargo, la demanda no vincula las afirmaciones del preámbulo que controvierte con ningún precepto de la ley, ni tal vinculación resulta objetivamente apreciable. En consecuencia, con independencia de la intención política o incluso partidista que pueda atribuirse a algunos pasajes del preámbulo de la Ley de amnistía y de la crítica que la utilización de un preámbulo legislativo con tales fines pueda merecer desde la perspectiva de la técnica legislativa, el Tribunal, de acuerdo con su jurisprudencia, no puede hacer ningún pronunciamiento al respecto (en un sentido similar se pronunció el citado ATC 95/2021).

De otro lado, la demanda funda la denunciada finalidad censora o reprobatoria de la Ley de amnistía respecto de la actuación del Poder Judicial en las manifestaciones realizadas, tanto en la tramitación parlamentaria de la ley como fuera de ella, por ciertas fuerzas políticas cuyos representantes en las Cortes Generales votaron a favor de la aprobación de la Ley de amnistía. Al respecto baste recordar nuevamente que el enjuiciamiento de las normas legales no puede fundarse en las intenciones –reales o

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

presuntas– que hayan guiado su aprobación parlamentaria, sino únicamente en su contenido objetivo. Como declaró la STC 19/2011, de 3 de marzo, FJ 12, «el relato o las afirmaciones que hacen sobre los supuestos motivos que, a su juicio, han llevado al legislador a aprobar dicha ley [son] argumentos que no pueden formar parte de un debate procesal que se desarrolla en esta sede y que tiene por objeto normas, no intenciones (STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 5)». Por tanto, las opiniones y motivaciones políticas de los partidos que promovieron la ley de amnistía son ajenas al juicio de constitucionalidad que debe realizar el Tribunal.

12. La alegada vulneración del art. 23 CE.

Los diputados y senadores recurrentes alegan que la ley impugnada infringe las más elementales exigencias formales y vulnera el art. 23 CE. Debido a que son varias las causas por las que llegan a tal conclusión, se analizan a continuación las diferentes alegaciones en el mismo orden en que los recurrentes las han formulado en la demanda.

12.1 La falta de mayoría necesaria para la aprobación de la Ley de amnistía.

12.1.1 Exposición del motivo y alegaciones de las partes.

Los demandantes alegan, en primer lugar, que la Ley de amnistía, siguiendo las recomendaciones de la Comisión de Venecia, debería haberse aprobado por una mayoría cualificada. Asimismo, sostienen que la Ley Orgánica 1/2024 obtuvo más votos en contra que a favor por parte de los representantes de los ciudadanos.

El Congreso de los Diputados se opone a este motivo del recurso. Niega que esta norma haya sido aprobada sin contar con la mayoría necesaria de los votos. Alega que el cálculo de los votos que realizan los recurrentes no es el que se corresponde con lo dispuesto en los reglamentos de las Cámaras.

El abogado del Estado se opone también a esta alegación al considerar que la Ley de amnistía, dado su carácter de ley orgánica, se ha aprobado a través del procedimiento legislativo que requiere la mayoría más exigente de las previstas en nuestro procedimiento legislativo.

12.1.2 Doctrina constitucional y enjuiciamiento del motivo.

El motivo debe ser rechazado. La alegación por la que se aduce que la Ley de amnistía no se aprobó por una mayoría cualificada, como recomienda la Comisión de Venecia, no puede prosperar. Como es patente, las recomendaciones de este organismo no constituyen parámetro de constitucionalidad (SSTC 197/2014, de 4 de diciembre, FJ 4, y 15/2015, de 5 de febrero, FJ 6). Para apreciar la conformidad o disconformidad de una ley, el Tribunal ha de atenerse únicamente a los preceptos constitucionales y, en su caso, al bloque de constitucionalidad.

Tampoco puede prosperar la alegación en la que se sostiene que la Ley Orgánica 1/2024 fue aprobada a pesar de que, sumando los votos obtenidos en el Congreso y en el Senado, obtuvo más votos negativos que positivos. La Ley de amnistía fue aprobada por la mayoría constitucionalmente exigida para las leyes orgánicas (art. 81.2 CE). En la votación del Pleno del Congreso, celebrada en la sesión del día 14 de marzo de 2024, el dictamen de la comisión presentado obtuvo 178 votos a favor y 172 votos en contra. El Senado vetó la proposición de ley orgánica remitida por el Congreso en la sesión celebrada el 14 de mayo de 2024. De los 262 votos emitidos, la propuesta de veto obtuvo 149 votos a favor y 113 en contra. El veto del Senado fue levantado por el Congreso de los Diputados en la sesión plenaria celebrada el 30 de mayo. En esta segunda votación, la proposición obtuvo 177 votos a favor (mayoría absoluta) y 172 en contra, por lo que, de acuerdo con lo establecido en el art. 90.2 CE, se levantó el veto del Senado y, en consecuencia, se aprobó la Ley Orgánica 1/2024.

Resulta, por tanto, que la Ley de amnistía se aprobó contando con los votos necesarios para que se produjera este efecto, sin que para enjuiciar su

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

constitucionalidad y, por tanto, su legitimidad sea relevante el cómputo total de la suma de los votos obtenidos en el Congreso y en el Senado, como sostienen los recurrentes.

12.2 La tramitación de la Ley de amnistía como proposición de ley y el ejercicio de esta iniciativa estando el Gobierno en funciones.

12.2.1 Exposición del motivo y alegaciones de las partes.

Como se ha indicado en los antecedentes, los recurrentes alegan que la Ley de amnistía fue tramitada como proposición de ley y su tramitación se inició cuando el Gobierno se encontraba en funciones. Entienden que, dada la relevancia de esta iniciativa legislativa, al haberse tramitado antes de la celebración de la sesión de investidura como una proposición de ley, vulnera el art. 23 CE por haber privado a los parlamentarios de la información y documentación necesaria para que pudieran formarse una opinión.

12.2.2 Doctrina constitucional y enjuiciamiento del motivo.

Estas alegaciones tampoco pueden prosperar. Es doctrina constitucional reiterada (entre otras muchas, SSTC 15/2024, de 30 de enero, FJ 3, y 153/2024, de 16 de diciembre, FJ 2) que «'no se vulnera el procedimiento legislativo por el hecho de que la norma impugnada tenga su origen en una proposición de ley y no en un proyecto de ley, porque no existe obstáculo alguno en ninguna disposición del bloque de la constitucionalidad, para que la disposición normativa impugnada pudiera tener su origen en una u otra iniciativa legislativa' [STC 128/2023, FJ 3 B)]». Al no existir ninguna norma constitucional que imponga que este tipo de leyes ha de tramitarse a través de la iniciativa legislativa gubernamental, no existe impedimento constitucional alguno para que la Ley de amnistía haya sido tramitada como proposición de ley orgánica.

Tampoco es relevante, a efectos de apreciar si el procedimiento de elaboración parlamentaria de la Ley Orgánica 1/2024 fue respetuoso con las exigencias constitucionales, que el Gobierno estuviera en funciones cuando se presentó esta iniciativa legislativa. Tal circunstancia no impide presentar proposiciones de ley a quienes tienen legitimación para ello.

En consecuencia, estas alegaciones también han de ser rechazadas.

12.3 Las consecuencias de aplicar lo dispuesto en el art. 131.2 RCD y devolver la proposición de ley orgánica a la comisión para la elaboración un nuevo dictamen.

12.3.1 Exposición del motivo y alegaciones de las partes.

Los recurrentes aducen que, aunque el Pleno del Congreso aprobó el dictamen de la Comisión de Justicia sobre la proposición de ley de amnistía, cuando se procedió a su votación final sobre el conjunto de la proposición, esta fue rechazada. Entienden que, al no haber obtenido en esta votación ni siquiera mayoría simple, la proposición hubiera debido decaer. A su juicio, para que pudiera aplicarse lo dispuesto en el art. 131.2 RCD hubiera sido necesario que en la votación sobre el conjunto de la proposición se hubiera obtenido una mayoría simple, lo que no ocurrió en este caso, al obtener 171 votos a favor y 179 en contra. En su opinión, la interpretación que efectuó la mesa de la Cámara del citado precepto contraviene el principio democrático mayoritario consagrado en el art. 79.2 CE en relación con el art. 23 CE.

El letrado de las Cortes Generales que actúa en representación del Senado se opone a la interpretación efectuada por la mesa del Congreso. A su juicio, es contraria al principio democrático que consagra el art. 79.2 CE, que exige que para que un asunto se pueda considerar aprobado es preciso que obtenga la mayoría de votos. Invoca la doctrina contenida en la STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 3, aunque reconoce que el caso enjuiciado en la citada sentencia no es igual al que ahora se examina, al tratarse de un supuesto en el que se siguió el procedimiento de lectura única, lo que no ocurre en este caso.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

La representación procesal del Congreso entiende que la mesa de la Cámara aplicó debidamente lo dispuesto en el art. 131.2 RCD, pues considera que esta previsión reglamentaria lo que está estableciendo es que si se alcanza la mayoría absoluta se remite la iniciativa al Senado y si no se alcanza esa mayoría se devuelve a la Comisión.

El abogado del Estado se opone a esta alegación al apreciar que la devolución de la proposición de la ley orgánica de amnistía a la Comisión es lo que procede según el tenor del art. 131.2 RCD, ya que este precepto establece esta conclusión cuando la votación sobre el conjunto del texto no obtuviera mayoría absoluta.

12.3.2 Doctrina constitucional y enjuiciamiento del motivo.

Como se ha expuesto en los antecedentes, el 30 de enero de 2024, el Pleno del Congreso de los Diputados debatió y votó el dictamen de la ponencia sobre la proposición de la ley orgánica de amnistía y obtuvo 177 votos a favor y 172 en contra. A continuación, al tratarse de una proposición de ley orgánica, para considerarse aprobada por esta Cámara, era precisa una votación ulterior sobre el conjunto de la proposición (art. 81.2 CE). En esta votación obtuvo más votos en contra (179) que a favor (171). En aplicación de lo dispuesto en el art. 131.2 RCD, la mesa del Congreso acordó la devolución de la proposición de ley orgánica a la comisión de justicia a efectos de emitir un nuevo dictamen. La cuestión que ahora se plantea es si el hecho de que la proposición de ley orgánica hubiera tenido más votos en contra que a favor en esta segunda votación debe tener como efecto jurídico el decaimiento del procedimiento legislativo o, por el contrario, su devolución a la comisión con la finalidad de dar una segunda oportunidad a esta iniciativa, en aplicación de lo dispuesto en el art. 131.2 RCD.

Para resolver esta cuestión, ha de partirse de lo que establece el referido precepto reglamentario:

«1. Los proyectos y proposiciones de ley orgánica se tramitarán por el procedimiento legislativo común, con las especialidades establecidas en la presente sección.

2. Su aprobación requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara en una votación final sobre el conjunto del texto. La votación será anunciada con antelación por la Presidencia de la Cámara y, si en ella se consigue la citada mayoría, el proyecto será remitido al Senado. Si, por el contrario, aquella no se consiguiese, el proyecto será devuelto a la comisión, que deberá emitir nuevo dictamen en el plazo de un mes.

3. El debate sobre el nuevo dictamen se ajustará a las normas que regulan los de totalidad. Si en la votación se consiguiese el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara se enviará al Senado, entendiéndose rechazado en caso contrario.»

Como se desprende de lo dispuesto en el apartado 1 del citado precepto, el Reglamento del Congreso dedica la sección primera del capítulo tercero del título V a la regulación de las especialidades de los proyectos y proposiciones de ley orgánica. Una de estas especialidades consiste, precisamente, en que, una vez que el Pleno ha aprobado el dictamen de la comisión, es precisa una segunda votación del Pleno de la Cámara sobre el conjunto del texto final y solo si se obtiene la mayoría absoluta se considera aprobada.

Como se acaba de señalar, la cuestión que ha de resolverse es si el rechazo del texto en esta segunda votación lleva aparejada la finalización del procedimiento legislativo o si, por el contrario, procede la devolución a la comisión.

El art. 131.2 RCD se limita a establecer que en el caso de que la proposición o proyecto no obtuviera la mayoría absoluta en la votación final sobre el conjunto del texto «el proyecto será devuelto a la Comisión». El precepto, por tanto, no distingue entre si la votación ha arrojado más votos positivos o negativos, sino que, únicamente, se refiere al caso de que no obtenga la mayoría absoluta y este resultado puede producirse tanto en

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

los casos en que haya obtenido más votos en contra que a favor como en aquellos en los que ha obtenido más votos a favor, pero no la mayoría absoluta. Expresado en otros términos, la norma no prevé consecuencias jurídicas distintas para el caso de que el texto final no haya sido aprobado por mayoría absoluta o haya sido rechazado. Por ello, una interpretación literal de esta norma lleva a concluir que, en ambos casos –aprobación por mayoría simple o rechazo–, ha de devolverse el texto a la comisión, pues donde no distingue la norma tampoco debe hacerlo el intérprete (*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*).

La misma conclusión deriva de una interpretación sistemática del precepto. Por una parte, ha de tenerse en cuenta que el trámite previsto en el art. 131.2 RCD es una especialidad del procedimiento de tramitación de los proyectos y proposiciones de ley orgánica. Por tanto, sus previsiones –también las de adopción de acuerdos– han de considerarse prevalentes a las establecidas en el procedimiento ordinario. Así lo preceptúan las reglas de interpretación jurídica –ley especial prevalece frente a ley general–; así lo dispone el propio art. 131.1 RCD en el que expresamente se establece que estas iniciativas se tramitarán «por el procedimiento legislativo común, con las especialidades establecidas en la presente sección» y la misma previsión está contenida en el art. 79.2 CE, que excepciona la mayoría simple como regla general para adoptar acuerdos en los casos en los que la propia Constitución disponga mayorías especiales. Como en el procedimiento ordinario no se exige esta segunda votación sobre el conjunto del texto, ha de estarse a la norma especial que regula cómo ha de procederse en estos casos, que es el art. 131.2 RCD, no el art. 79.1 RCD. Este argumento sistemático fue el que aplicó el ATC 24/2024, de 14 de marzo, FJ 2 (que enjuició esta misma actuación de los órganos de la Cámara), para llegar a la conclusión de que la resolución adoptada por la Presidencia y la mesa del Congreso de remitir de nuevo la proposición de ley a la comisión para que en el plazo de un mes presentara un nuevo dictamen no vulneraba el art. 23.2 CE.

Desde esta perspectiva sistemática existe otro argumento que lleva a la misma conclusión. El art. 131.3 RCD regula expresamente cuándo ha de rechazarse el texto y, por tanto, cuándo se produce el decaimiento del procedimiento legislativo. Según dicho precepto, esta consecuencia solo procede en el caso de que, tras haberse seguido el trámite del art. 131.2 RCD, el nuevo texto tampoco haya obtenido la mayoría absoluta constitucionalmente exigible. En definitiva, como en este caso no se da la circunstancia prevista en el art. 131.3 RCD –no se había seguido aún el trámite del art. 131.2 RCD– no procede el rechazo de la proposición, sino la devolución a la comisión.

Afirmar, como sostienen los recurrentes y el letrado del Senado, que para la aplicación de lo dispuesto en el art. 131.2 RCD sea necesario que en la votación sobre el conjunto del proyecto se hayan obtenido más votos positivos que negativos, no tiene respaldo ni en la literalidad del precepto ni se deriva de su interpretación sistemática.

Un análisis teleológico refuerza esta interpretación. El art. 131.2 RCD, al prever la devolución a la comisión de las iniciativas que no hayan alcanzado la mayoría absoluta, está configurando un sistema que evita el rechazo definitivo de una iniciativa sobre la que ya ha habido un pronunciamiento favorable del Pleno –la aprobación del dictamen de la comisión–, otorgando una segunda posibilidad a la Cámara para revisar o ajustar aspectos que pudieran ser objeto de acuerdo tras un segundo análisis en comisión, promoviendo de este modo una mayor deliberación y participación de los representantes. Este procedimiento, a diferencia del previsto para la tramitación de las leyes ordinarias, que se aprueban por mayoría simple, garantiza un consenso político amplio sobre normas que regulan materias de especial relevancia, como ocurre con las leyes orgánicas. Por ello, lejos de vulnerar el principio democrático, como alegan los recurrentes, la interpretación que de esta norma realizó la mesa del Congreso está en consonancia con este principio, al dar una posibilidad más de debate y análisis antes del rechazo definitivo de la iniciativa.

Por último, en contra de lo que sostienen los recurrentes, no existen precedentes de los que pueda deducirse que para que resulte de aplicación el art. 131.2 RCD sea

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

necesario que el texto haya obtenido una mayoría simple para su devolución a la comisión. Ciertamente, en los supuestos que citan el texto obtuvo la referida mayoría, pero no se refieren a ningún precedente en el que el texto haya sido rechazado en este trámite por haber obtenido más votos negativos que positivos.

En definitiva, no existe ninguna razón jurídico constitucional que justifique la aplicación del art. 131.2 RCD únicamente a situaciones en que se haya obtenido en la votación final una mayoría simple. Ni su interpretación teleológica ni sistemática ni literal permite atribuirle tal sentido. La norma es clara al establecer como umbral la mayoría absoluta y no una mayoría simple. De este modo, cualquier resultado negativo en la votación final –independientemente de si se alcanzó una mayoría simple o si hubo más votos en contra– debe activar el procedimiento de devolución a la comisión para su reconsideración. Una iniciativa solo puede decaer si así lo prevé expresamente la Constitución o, en su defecto, el reglamento parlamentario.

12.4 La emisión del dictamen de la comisión sin que previamente la ponencia hubiera emitido informe.

12.4.1 Exposición del motivo y alegaciones de las partes.

Los recurrentes alegan también que tras la vuelta a la comisión de la proposición de la ley orgánica de amnistía no se emitió el informe de la ponencia que ha de preceder al debate en comisión y que, por este motivo, se infringió el art. 114 RCD. La vulneración de este precepto conlleva, según se afirma en el escrito de interposición de este recurso, que se ha vulnerado el derecho fundamental que consagra el art. 23 CE, al haber privado a los parlamentarios de una información (el informe de la ponencia) que consideran necesaria para poder ejercer sus funciones representativas.

El Senado también considera que la Comisión de Justicia elaboró un segundo dictamen sin previo informe de la ponencia. Entiende que esa actuación es contraria al art. 131.2 RCD en relación con los arts. 113 y 114 RCD.

La letrada que actúa en representación del Congreso de los Diputados afirma que cuando resulta de aplicación lo dispuesto en el art. 131.2 RCD la ponencia no ha de emitir un nuevo informe. A su juicio, el informe ha de darse en la fase a la que se refieren los arts. 113 y 114 RCD, esto es, tras, en su caso, la celebración del debate de totalidad y la finalización del plazo de presentación de enmiendas, pero no cuando el Pleno ha votado sobre el conjunto de la proposición de ley orgánica y esta no ha logrado la mayoría absoluta.

El abogado del Estado considera también que no existe la infracción invocada, al entender que la actuación de la Cámara es la procedente de acuerdo con lo dispuesto en el art. 131.2 RCD.

12.4.2 Enjuiciamiento del motivo.

La alegación debe ser rechazada en atención a la literalidad de lo dispuesto en el art. 131.2 RCD, que establece que la consecuencia jurídica que determina la devolución del texto final tras no alcanzar la mayoría absoluta en el Pleno del Congreso es la emisión de un «nuevo dictamen en el plazo de un mes». Como ya se ha expuesto, el trámite previsto en el art. 131.2 RCD es una especialidad del procedimiento de tramitación de los proyectos y proposiciones de ley orgánica y, como el supuesto que se enjuicia se refiere a una proposición de ley orgánica, no hay duda alguna de que es este el precepto, al ser norma especial, que debe aplicarse y no los arts. 113 y 114 RCD como aducen los recurrentes. En todo caso, dada la naturaleza de este trámite, a la que se ha hecho referencia más arriba –otorgar a la Cámara una segunda oportunidad para que pueda alcanzar la mayoría constitucionalmente exigida–, carece de sentido que la ponencia emita un nuevo informe. No se está, por tanto, ante una retroacción del procedimiento legislativo para que vuelva a aplicarse lo dispuesto en el art. 113 RCD (presentación de enmiendas, nombramiento de los ponentes y redacción del informe). A través de esta vía lo que se pretende es que la comisión pueda tomar en consideración

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

cuestiones nuevas y que, como consecuencia de ello, emita un nuevo dictamen que pueda lograr la mayoría exigida para su aprobación. Por ello, como afirma el acuerdo de la mesa de 6 de febrero de 2024, para realizar el nuevo dictamen la comisión ha de partir del dictamen que ya emitió en su día, de las enmiendas mantenidas en relación con esta proposición y, en su caso, de las enmiendas transaccionales que en este momento procedimental pudieran presentarse. La no emisión de un nuevo informe por la ponencia no ha privado a los parlamentarios de ninguna información.

La pretensión de los recurrentes, por tanto, carece de fundamento, pues la Comisión de Justicia se limitó a cumplir la legalidad parlamentaria. En consecuencia, debe descartarse la vulneración del art. 23 CE aducida en la demanda.

12.5 La infracción del Reglamento del Congreso en la admisión, calificación y aprobación de las enmiendas transaccionales en la comisión.

12.5.1 Exposición del motivo y alegaciones de las partes.

La última de las alegaciones relativa a la lesión del art. 23 CE se refiere al «conocimiento sorpresivo de las enmiendas transaccionales» en el transcurso de la comisión de justicia celebrada el 7 de marzo de 2024, lo que contraviene, según los diputados y senadores recurrentes, los arts. 79.1 CE y 69 y 78.1 RCD. Aducen que, tal y como consta en el «Diario de sesiones de la Comisión» («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», Comisiones, XV legislatura, año 2024, núm. 69, de 7 de marzo, pág. 1), dicha sesión tuvo que suspenderse por el desconocimiento de dichas enmiendas y para su calificación. Ponen de manifiesto que la mesa, sin haber sido convocada previamente, se reunió para pronunciarse sobre la admisión y calificación de las enmiendas. Los demandantes afirman que tal forma de proceder supuso una lesión del derecho de los parlamentarios a ejercer de forma adecuada su función representativa (art. 23 CE).

La representación del Senado alega que la actuación de la comisión y de la mesa pudo lesionar los derechos de los parlamentarios (art. 23 CE), pues apenas tuvieron tiempo para examinar las enmiendas transaccionales. Considera que la admisión por la mesa de la comisión de estas enmiendas contraviene el art. 69 RCD, que establece un plazo de cuarenta y ocho horas de antelación para disponer de la documentación relacionada con el debate o un acuerdo justificativo de la urgencia; de los arts. 79.1 CE y 78.1 RCD, en tanto que la reunión de la mesa no fue formalmente convocada; y del art. 114.3 RCD, que atribuye a las mesas de las comisiones la función de calificación de las enmiendas transaccionales, puesto que no estaba reglamentariamente convocada.

La representación procesal del Congreso de los Diputados se opone a esta alegación. A su juicio, la sesión de la Comisión de Justicia de 7 de marzo de 2024 respetó las previsiones reglamentarias, pues la presentación de las enmiendas transaccionales se efectuó por escrito, por los sujetos legitimados y respetando el límite temporal del art. 114.3 RCD. Asimismo, señala que las enmiendas transaccionales fueron calificadas y admitidas a trámite por la reunión de la mesa. Indica que a esta reunión asistieron todos sus miembros y fue convocada por su presidente en un receso de la comisión (no pudo ser convocada con antelación por la propia naturaleza de este tipo de enmiendas), adoptó el acuerdo de calificación de forma motivada y lo trasladó a los miembros de la Comisión tan pronto como se reanudó.

El abogado del Estado interesa también que se rechace este motivo del recurso. Se basa para ello en que las enmiendas transaccionales fueron admitidas por el órgano competente –la mesa de la Comisión de Justicia– siguiendo el procedimiento reglamentariamente establecido en el art. 114.3 RCD.

12.5.2 Doctrina constitucional y enjuiciamiento del motivo.

Dos son, por tanto, las cuestiones alegadas por los recurrentes. Por una parte, aducen que se ha vulnerado el derecho de los parlamentarios porque la Comisión de Justicia, en el trámite abierto como consecuencia de la aplicación del art. 131.2 RCD –

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

devolución de la proposición de la ley orgánica de amnistía a la comisión para efectuar un nuevo dictamen por no haber obtenido el conjunto del texto la mayoría absoluta del Pleno de la Cámara– ha admitido a trámite de forma «sorpresiva» enmiendas transaccionales y, por otra, que la referida comisión se reunió sin cumplir los requisitos de tiempo y forma reglamentariamente previstos.

Estas alegaciones no pueden prosperar. Las enmiendas transaccionales que se presentan en la Comisión no se rigen por el art. 69 RCD, sino por el art. 114.3 RCD. De acuerdo con este último precepto este tipo de enmiendas son admisibles si (i) son presentadas por un miembro de la Comisión, (ii) si se presentan por escrito y (iii) si tienen como objeto alcanzar un acuerdo por aproximación entre las enmiendas ya formuladas y el texto del artículo.

Estas enmiendas son un instrumento que permite aunar posiciones en el debate parlamentario, enriquecer el debate y lograr de este modo un consenso que facilite la formación de la voluntad legislativa. No obstante, como cualquier enmienda, no pueden plantear cuestiones nuevas, pues han de guardar conexión material, homogeneidad o afinidad material con el texto enmendado (en este sentido, STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 5). Resulta, por tanto, que por su propia naturaleza, su presentación no puede estar sometida, como pretenden los recurrentes, a los requisitos que establece el art. 69 RCD –que exige presentar la documentación que haya de servir de base al debate en el Pleno o en la comisión con al menos cuarenta y ocho horas de antelación–, sino que han de regirse por el precepto que expresamente las regula: el art. 114.3 RCD para las que se presentan en el debate en la comisión, supuesto que ahora se examina, y el art. 118.3 RCD cuando se formulan durante la deliberación en el Pleno.

Por todo ello, la alegación por la que se aduce que las enmiendas transaccionales presentadas no cumplen lo dispuesto en el art. 69 RCD y que por este motivo lesionan el art. 23 CE no puede prosperar. De igual modo, tampoco se aprecia que el pretendido carácter «sorpresivo» que le atribuyen los recurrentes pueda ocasionar la vulneración del referido precepto constitucional. Como se acaba de indicar, la presentación durante el debate y sin apenas formalización es lo que caracteriza a este tipo de enmiendas, pues de otro modo no podrían cumplir su finalidad.

También debe rechazarse la tacha de inconstitucionalidad que se fundamenta en que la mesa se reunió sin que existiera convocatoria formal previa y que por este motivo vulneró el art. 79 CE y el art. 78.1 RCD. Según consta en el «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», (Comisiones, XV legislatura, año 2024, núm. 69, de 7 de marzo, pág. 2), la convocatoria de la mesa fue solicitada por la portavoz del Grupo Parlamentario Popular para que se calificasen las enmiendas presentadas. El presidente de la comisión, para atender esta petición, acordó hacer un receso y reunir a la mesa de la comisión con este objeto. La reunión empezó a las 11:20 horas de ese mismo día, 7 de marzo, finalizó a las 11:40 horas, y asistieron todos sus miembros (acta de la reunión de la mesa de la comisión de justicia celebrada el día 7 de marzo de 2024, XV legislatura, acta núm. 8), por lo que la celebración de esta reunión respetó las exigencias que se derivan de los arts. 23 y 79 CE y del art. 78.1 RCD.

En todo caso, ha de tenerse en cuenta que, como reiteradamente ha señalado el Tribunal, entre otras muchas, en la STC 97/2002, de 25 de abril, FJ 2, «[l]as normas constitucionales y parlamentarias que regulan la elaboración de las leyes tienen carácter instrumental respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 CE), de suerte que la ‘inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras’ (STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1)». En el presente caso, los recurrentes ni siquiera alegan que los pretendidos defectos en los que fundamentan la vulneración de los arts. 79 y 23 CE hayan alterado el proceso de formación de voluntad de la Cámara, por lo que hubiera bastado esta constatación para desestimar este motivo del recurso.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Rechazadas, conforme a los razonamientos expuestos, las censuras de inconstitucionalidad dirigidas contra la totalidad de la Ley de amnistía, procede acometer el examen del tercer y último bloque de alegaciones de la demanda, mediante las cuales los recurrentes plantean, con carácter subsidiario, la inconstitucionalidad de algunos de los preceptos de la Ley de amnistía. Su examen se efectuará en los siguientes fundamentos conforme al orden en el que han sido alegados en la demanda.

C) Análisis de las alegaciones relativas a la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley de amnistía.

Los recurrentes, tras cuestionar la constitucionalidad de la Ley de amnistía en su integridad, plantean con carácter subsidiario la inconstitucionalidad de algunos de sus preceptos, cuyo examen se efectuará en los siguientes fundamentos conforme al orden en el que han sido alegados en la demanda.

13. La impugnación del art. 1 de la Ley. Ámbito subjetivo, temporal y material de la amnistía.

13.1 Precisiones iniciales.

El recurso dirige cuatro reproches de inconstitucionalidad al art. 1 de la Ley de amnistía, definitorio del ámbito objetivo de la norma. En ellos se sostiene, en síntesis, (i) que la concesión de la amnistía a los líderes del proceso independentista es arbitraria y desproporcionada; (ii) que el ámbito temporal es igualmente arbitrario y desproporcionado, en especial, la previsión del art. 1.3, ampliatoria del mismo; (iii) que el ámbito material que se fija en los apartados a), b), c), d) y f) del art. 1.1 de la Ley vulnera los arts. 25.1 y 17.1 CE, el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y es también arbitrario y desproporcionado, y (iv) que el art. 1.1 e) introduce la ideología (a favor o en contra del proceso independentista) como elemento de diferenciación de forma contraria al art. 14 CE en conexión con los arts. 25.1 y 17.1 CE.

En relación con el ámbito temporal y material de la Ley de amnistía y su incompatibilidad con el art. 14 CE, debe tenerse presente lo ya resuelto en el fundamento jurídico 8.3.4 y 8.3.5. Por lo que se refiere al ámbito temporal, allí se descartó que el intervalo que fija el art. 1.1 de la Ley y la previsión del párrafo primero de su art. 1.3 carezcan de justificación y sean manifiestamente desproporcionados. Nada nuevo o distinto respecto de lo ya enjuiciado y resuelto se plantea ahora. En lo que atañe al párrafo segundo del art. 1.3, se apreció allí su inconstitucionalidad, por lo que no cabe ya enjuiciamiento alguno al respecto. Por otro lado, el pronunciamiento referido al ámbito de aplicación de la amnistía efectuado en el fundamento jurídico 8.3.5 deja sin objeto la alegación dirigida contra el art. 1.1 e) de la Ley de vulneración del art. 14 CE, ya que se asienta en la no inclusión en la amnistía de las manifestaciones o actuaciones de la ciudadanía en oposición al proceso secesionista, ámbito material al que el Tribunal ha extendido la aplicación de las previsiones de la Ley Orgánica 1/2024.

De conformidad con lo señalado, el contenido impugnatorio de los motivos dirigidos contra el art. 1 de la Ley de amnistía queda circunscrito al cuestionamiento de la inclusión de los líderes políticos en el ámbito subjetivo de la amnistía y de la delimitación del ámbito material de la Ley.

13.2 Sobre la arbitrariedad y desproporción de amnistiar a los líderes políticos del proceso secesionista (art. 1 de la Ley de amnistía).

13.2.1 Exposición del motivo y alegaciones de las partes.

El primer reproche de inconstitucionalidad esgrimido frente al art. 1 de la Ley de amnistía concreta una alegación dirigida también contra el conjunto de la norma –la que defendía que establece una diferencia en la ley que no superaría el triple juicio de proporcionalidad (por ser una medida inidónea, innecesaria y falta de proporcionalidad en sentido estricto)–, proyectándola sobre el hecho de que se amnistíe a los líderes del

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

proceso secesionista vinculado a las consultas inconstitucionales de 9 de noviembre de 2014 y 1 de octubre de 2017. Los recurrentes consideran que es absolutamente desproporcionado, ya que se han comprometido pública y reiteradamente a «volver a hacerlo». Por eso, sostienen, sin más explicación, se incurre en arbitrariedad y desproporción.

En relación con este motivo de inconstitucionalidad solo ha alegado el abogado del Estado, que lo rechaza con una remisión a los argumentos esgrimidos en relación con la alegación general expuesta por los recurrentes contra la Ley de amnistía en su totalidad.

13.2.2 Enjuiciamiento del motivo.

En la demanda se sostiene que la inclusión de los líderes del proceso independentista en la Ley Orgánica 1/2024 lleva la amnistía más allá de su fundamento legítimo, pues difícilmente puede conseguir la reconciliación amnistiar a quienes abiertamente declaran que van a repetir las conductas ilícitas. Se denuncia, entonces, de nuevo, la carencia de justificación razonable para la amnistía, ahora en cuanto a los líderes políticos secesionistas, y la desproporción subsiguiente, al establecerse un ámbito subjetivo de aplicación que excede de lo que razonablemente podría amparar su finalidad legítima. El motivo canaliza pues, en este sentido concreto, una alegación de quiebra de la interdicción de la arbitrariedad y del principio de igualdad.

El alegado carácter arbitrario del ámbito subjetivo de la Ley de amnistía debe descartarse, bastando, como hace el abogado del Estado en sus alegaciones, remitirse a la doctrina general que en esta sentencia ya se ha expuesto *supra*. La amnistía de todas las personas, sin excepción, que participaron en el proceso independentista cuenta con una explicación en el preámbulo de la Ley, que supera el juicio de razonabilidad: busca finalizar la ejecución de las condenas y los procesos judiciales relacionados con un proceso que ha generado tensión en toda la sociedad catalana y desafección hacia las instituciones estatales, para superar el conflicto político y generar un contexto social e institucional de estabilidad y concordia. Mantener la sustanciación de los procedimientos que afectan a los líderes políticos de aquel proceso, por más que como reconoce el preámbulo sean «los menos», podría dificultar ese objetivo. Finalmente, y como es obvio, una vez aplicada la Ley de amnistía, lo que estos líderes, como las demás personas, hagan con posterioridad no entra ya en su objeto y merecerá, en su caso, la respuesta que prevea el ordenamiento jurídico.

Tampoco puede decirse que la inclusión de los líderes del proceso independentista sea discriminatoria, por ser manifiestamente desproporcionada en relación con la justificación objetiva y razonable de la Ley de amnistía. Tal y como se ha explicado, el objetivo legítimo de «distensión» y «reconciliación» pretende alcanzarse, según se explica en el preámbulo de la norma, con la eliminación de un foco de tensión consistente, sintéticamente, en la exigencia de responsabilidad criminal por los hechos incardinados en el contexto del proceso independentista. Lo decisivo a los efectos de alcanzar ese objetivo no es tanto cómo pueden recibir, individualmente, la amnistía sus concretos beneficiarios –ni siquiera quienes actuaron como líderes–, sino el efecto general que la amnistía puede tener sobre el conjunto de la población catalana. Desde esa óptica, no es irrazonable pensar que un amplio sector de la población seguiría percibiendo la continuación de los procesos penales contra los líderes del movimiento independentista como un importante factor de tensión.

En consecuencia, no puede aceptarse la vulneración de los arts. 9.3 y 14 CE aquí alegada en relación con el art. 1 de la Ley de amnistía.

13.3 La alegada indeterminación del ámbito material de aplicación de la Ley de amnistía [art. 1.1 a), b), c), d) y f)].

13.3.1 Exposición del motivo y alegaciones de las partes.

La demanda dirige un reproche de inconstitucionalidad específico a los apartados a), b), c), d) y f) del art. 1.1 de la Ley de amnistía, que estima contrarios al art. 25.1 en

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

relación con el art. 17.1 CE así como al art. 9.3 CE. Considera que, en tanto dotan a la amnistía de un ámbito material absolutamente indeterminado –pues depende de la declaración sobre la intencionalidad que la persona que solicite su aplicación manifieste haber tenido en las actuaciones– no responden al principio de taxatividad, vulneran el principio de seguridad jurídica aplicable a las amnistías (STC 147/1986, FJ 3) y resultan arbitrarios y desproporcionados al diferenciar singularmente en la ley penal.

Se razona al respecto en primer lugar que el tenor de los citados apartados identifica los comportamientos delictivos susceptibles de ser amnistiados por la finalidad o intención con que se cometieron, la de colaborar con el proceso secesionista, no por su aptitud objetiva para servir a tal proceso. Entienden los recurrentes que, de ese modo, bastaría con alegar que la conducta delictiva se realizó con tal intencionalidad para que le sea de aplicación la amnistía, por lo que la sanción penal dependería de la voluntad del infractor. De otro lado, achacan a la redacción de los apartados impugnados que realiza una extensión ilimitada e indeterminada del ámbito objetivo de la amnistía mediante el empleo de cláusulas generales en los apartados a), b) y c) del art. 1.1, que se transmite al resto de apartados, ampliada incluso con la dicción del art. 1.1 f).

En relación con este motivo solo ha alegado el abogado del Estado para defender su rechazo. Sostiene que la extensión de la amnistía fijada en los preceptos cuestionados no resulta desproporcionada ni arbitraria, ya que no se extiende a hechos que carezcan de relación con el proceso separatista que dio lugar a la consulta de 2014 y el referéndum de 2017. En particular, niega que la aplicación de la amnistía quede supeditada a la mera manifestación de la persona encausada de haber perseguido una finalidad independentista, dato que deberán apreciar los órganos judiciales sin que exista imposición alguna por la ley sobre la cuestión.

13.3.2 Preceptos impugnados.

En el desarrollo del motivo se alude específicamente a las siguientes expresiones normativas: (i) en el art. 1.1 a) a «cualquier otro acto tipificado como delito que tuviere idéntica finalidad», que el recurso identifica con «la intención de reivindicar, promover o procurar la secesión o independencia de Cataluña»; (ii) en el párrafo segundo del art. 1.1 a) a cualquier acto realizado «con el fin de divulgar el proyecto independentista, recabar información y adquirir conocimiento sobre experiencias similares»; (iii) en el art. 1.1 b) a «cualquier otro acto tipificado como delito que tuviere idéntica finalidad», que sería «la intención de convocar, promover o procurar la celebración de las consultas»; (iv) en el art. 1.1 c) a «cualesquiera otros actos tipificados como delitos realizados con idéntica intención», esto es, «el propósito de permitir la celebración de las consultas populares a que se refiere la letra b) del presente artículo o sus consecuencias»; (v) en el art. 1.1 d) a determinados delitos «ejecutados con el propósito de mostrar apoyo a los objetivos y fines descritos en las letras precedentes o a los encausados o condenados por la ejecución de cualesquiera de los delitos comprendidos en el presente artículo»; y (vi) en el art. 1.1 f) a «[l]os actos cometidos con el propósito de favorecer, procurar o facilitar cualesquiera de las acciones determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable contempladas en los apartados anteriores del presente artículo» y a «cualesquiera otros que fueran materialmente conexos con tales acciones».

No obstante, para comprender el sentido y alcance de tales cláusulas y evaluar el reproche de indeterminación que les dirige la demanda, resulta imprescindible tener presente tanto el tenor completo de los apartados impugnados como el del párrafo inicial del art. 1.1 que los precede:

«Artículo 1. *Ámbito objetivo.*

1. Quedan amnistiados los siguientes actos determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable, ejecutados en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, de su preparación o de sus consecuencias, siempre que hubieren sido realizados entre los días 1 de noviembre

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

de 2011 y 13 de noviembre de 2023, así como las siguientes acciones ejecutadas entre estas fechas en el contexto del denominado proceso independentista catalán, aunque no se encuentren relacionadas con las referidas consultas o hayan sido realizadas con posterioridad a su respectiva celebración:

a) Los actos cometidos con la intención de reivindicar, promover o procurar la secesión o independencia de Cataluña, así como los que hubieran contribuido a la consecución de tales propósitos.

En todo caso, se entenderán comprendidos en este supuesto los actos tipificados como delitos de usurpación de funciones públicas o de malversación, únicamente cuando estén dirigidos a financiar, sufragar o facilitar la realización de cualesquiera de las conductas descritas en el primer párrafo de esta letra, directamente o a través de cualquier entidad pública o privada, siempre que no haya existido propósito de enriquecimiento, así como cualquier otro acto tipificado como delito que tuviere idéntica finalidad.

También se entenderán comprendidas en este supuesto aquellas actuaciones desarrolladas, a título personal o institucional, con el fin de divulgar el proyecto independentista, recabar información y adquirir conocimiento sobre experiencias similares o lograr que otras entidades públicas o privadas prestaran su apoyo a la consecución de la independencia de Cataluña.

Asimismo, se entenderán comprendidos aquellos actos, vinculados directa o indirectamente al denominado proceso independentista desarrollado en Cataluña o a sus líderes en el marco de ese proceso, y realizados por quienes, de forma manifiesta o constatada, hubieran prestado asistencia, colaboración, asesoramiento de cualquier tipo, representación, protección o seguridad a los responsables de las conductas a las que se refiere el primer párrafo de esta letra, o hubieran recabado información a estos efectos.

b) Los actos cometidos con la intención de convocar, promover o procurar la celebración de las consultas que tuvieron lugar en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017 por quien careciera de competencias para ello o cuya convocatoria o celebración haya sido declarada ilícita, así como aquellos que hubieran contribuido a su consecución.

En todo caso, se entenderán comprendidos en este supuesto los actos tipificados como delitos de usurpación de funciones públicas o de malversación, únicamente cuando estén dirigidos a financiar, sufragar o facilitar la realización de cualesquiera de las conductas descritas en el párrafo anterior, siempre que no haya existido propósito de enriquecimiento, así como cualquier otro acto tipificado como delito que tuviere idéntica finalidad.

c) Los actos de desobediencia, cualquiera que sea su naturaleza, desórdenes públicos, atentado contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos o resistencia que hubieran sido ejecutados con el propósito de permitir la celebración de las consultas populares a que se refiere la letra b) del presente artículo o sus consecuencias, así como cualesquiera otros actos tipificados como delitos realizados con idéntica intención.

En todo caso, se entenderán comprendidos en este supuesto los actos tipificados como delitos de prevaricación o cualesquiera otros actos que hubieran consistido en la aprobación o ejecución de leyes, normas o resoluciones por autoridades o funcionarios públicos que hayan sido realizados con el propósito de permitir, favorecer o coadyuvar a la celebración de las consultas populares a que se refiere la letra b) del presente artículo.

También quedarán amnistiados los actos de desconsideración, crítica o agravio vertidos contra las autoridades y funcionarios públicos, los entes e instituciones públicas, así como sus símbolos o emblemas, incluidos los actos llevados a cabo a través de la prensa, de la imprenta, de un medio de comunicación social, de internet o mediante el uso de redes sociales y servicios de la sociedad de la información equivalentes, así como en el curso de manifestaciones, asambleas, obras o actividades artísticas o educativas u otras de similar naturaleza que tuvieran por objeto reivindicar la independencia de Cataluña o la celebración de las consultas a las que se refiere la letra

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

b) o prestar público apoyo a quienes hubieran ejecutado los actos amnistiados con arreglo a esta ley.

d) Los actos de desobediencia, cualquiera que sea su naturaleza, desórdenes públicos, atentado contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, resistencia u otros actos contra el orden y la paz pública que hubieran sido ejecutados con el propósito de mostrar apoyo a los objetivos y fines descritos en las letras precedentes o a los encausados o condenados por la ejecución de cualesquiera de los delitos comprendidos en el presente artículo.

[…]

f) Los actos cometidos con el propósito de favorecer, procurar o facilitar cualesquiera de las acciones determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable contempladas en los apartados anteriores del presente artículo, así como cualesquiera otros que fueran materialmente conexos con tales acciones.»

13.3.3 Delimitación del motivo y del parámetro de control constitucional (art. 9.3 CE).

La demanda predica la tacha de inconstitucionalidad de la conformación de un ámbito material de aplicación de la Ley de amnistía que se dice dependiente de la voluntad de quien la solicite y absolutamente indeterminado, fruto de la referencia en los apartados impugnados a la finalidad de la actuación como elemento definitorio del espectro comisivo al que se proyecta la amnistía y del empleo de cláusulas generales también centradas en el propósito o fin de la conducta. El análisis de la impugnación precisa una triple delimitación, referida tanto al sentido de los preceptos a que atañe como al contenido impugnatorio y su encuadre constitucional:

a) En primer lugar, hay que descartar desde un inicio la premisa interpretativa sobre la que se construye el motivo de que la aplicación de la amnistía está en manos de los interesados. El elemento teleológico de orientación a una determinada finalidad, intención o propósito, dirigido a concretar los actos vinculados con el contexto al que atiende la Ley, incluso si se interpretara en términos puramente subjetivos, debe fijarse a partir de los elementos de juicio concurrentes por parte de los órganos judiciales y administrativos a los que corresponde aplicar la Ley de amnistía y decidir si concurren los requisitos para amnistiar. Los preceptos impugnados no contienen una suerte de prueba legal o tasada que obligue a afirmar la finalidad o intención requerida si así lo han declarado los infractores. El órgano judicial o administrativo podrá contar, entre otros datos, con lo declarado por la persona interesada, pero ni será necesariamente la única circunstancia significativa ni, desde luego, la determinante *ex lege*. Otros aspectos relevantes pueden ser, sin ánimo de exhaustividad, el tipo de acción u omisión, el momento y lugar en que tienen lugar o las manifestaciones previas o posteriores del autor.

El motivo de inconstitucionalidad no puede asentarse en una premisa interpretativa insostenible, como en gran medida hace la demanda en este punto. Debe abordarse la tacha de inconstitucionalidad, no obstante, toda vez que también señala otros factores de indeterminación, en particular, el recurso a cláusulas generales que establecen la finalidad de los actos delictivos como único elemento que acota el ámbito material de la ley.

b) Excluido ya el referido entendimiento de las disposiciones impugnadas como fuente de reproche constitucional, la lectura del motivo muestra que solo la denuncia de falta de la taxatividad que exige el art. 25.1 CE se articula con un mínimo desarrollo argumentativo. La vulneración del principio de seguridad jurídica y la existencia de arbitrariedad y desproporción que también se atribuyen a los preceptos reseñados de la Ley Orgánica 1/2024 carece de exposición justificativa más allá de la insistencia en la indeterminación del ámbito objetivo de la amnistía y el establecimiento de una ley penal singular.

De cualquier manera, la censura de arbitrariedad y desproporción del ámbito objetivo de la ley ya se ha enjuiciado en el fundamento jurídico 8.3.4, como también se descartó

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

la aplicación de la doctrina de las leyes singulares (FJ 5.2), a cuyos razonamientos cabe remitirse ahora. Por otro lado, también al examinar la tacha general de la demanda en la que se defiende la incompatibilidad de toda amnistía con las exigencias materiales que el art. 25.1 CE impone al legislador, se excluyó que la ley de amnistía esté sujeta al mandato de certeza característico del principio de legalidad penal (FJ 5.3.2), de modo que la vulneración denunciada ahora en particular no puede prosperar con tal encuadramiento. No obstante, la garantía de taxatividad *ex* art. 25.1 CE tiene su fundamento en una especial exigencia de seguridad jurídica en el ámbito sancionador, como a continuación se expondrá, lo que conecta el motivo con la afirmación apodíctica de desconocimiento del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE que contiene el motivo, que enuncia a la postre el parámetro de control constitucional aplicable.

c) En efecto, la doctrina sobre el sentido, alcance y contenido del derecho fundamental a la legalidad penal conduce a excluir que el mandato de taxatividad pueda verse infringido por las previsiones de la Ley de amnistía. Ahora bien, la exigencia de previsibilidad que sintetiza el contenido material del principio de legalidad penal recogido en el art. 25.1 CE concreta en el ámbito de las disposiciones penales o administrativo sancionadoras la exigencia de certeza que demanda el principio de seguridad jurídica proclamado en el art. 9.3 CE (SSTC 14/2021, de 28 de enero, FJ 2, y 75/2024, de 8 de mayo, FJ 3). De acuerdo con tal esquema, que la exigencia de taxatividad dimanante del art. 25.1 CE no se aplique a las previsiones de la Ley, en concreto, a los apartados del art. 1.1. controvertidos en este motivo, no significa que la ley no deba someterse al principio de seguridad jurídica y las exigencias de precisión y claridad que impone el art. 9.3 CE.

Según exponen las citadas resoluciones, la seguridad jurídica ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), o como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4). Si en el ordenamiento jurídico en que se insertan las normas, teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9, y jurisprudencia allí citada).

13.3.4 Enjuiciamiento del motivo.

Los recurrentes sitúan la incertidumbre en la fijación por los preceptos recurridos de un ámbito material indeterminado, porque no se precisan los delitos amnistiados, sino que se define en torno a unas finalidades o intenciones en cláusulas generales. Sin embargo, ni uno ni otro dato conduce a apreciar tal indeterminación y, por ende, una infracción del principio de seguridad jurídica por falta de claridad y certeza.

El ámbito sustantivo de aplicación de la Ley de amnistía viene fijado en un sentido positivo en el art. 1.1 y, en un sentido negativo, por las exclusiones contempladas en el art. 2. El párrafo primero del art. 1.1 fija el contexto en el que han de haberse realizado los hechos amnistiados, el «proceso independentista catalán». Junto a ese elemento delimitador global se alude de forma específica a los actos ejecutados «en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, de su preparación o de sus consecuencias». Se configura así un ámbito material de aplicación, pero delimitado, el de las acciones determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable cometidas en ese contexto, al que también alude el preámbulo de la Ley (apartado V).

A partir de esa caracterización general, el legislador precisa en los apartados siguientes diversos actos comprendidos. Para ello recurre en ocasiones a la

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

enumeración de modalidades delictivas concretas –así, las alusiones a la usurpación de funciones públicas y la malversación en el art. 1 a) y b); a la desobediencia, desórdenes públicos, atentado o resistencia en el art. 1.1 c) y d), o a la prevaricación en el art. 1.1 c)–; otras veces, a la descripción del contenido de las conductas –apoyo a los responsables en el art. 1.1 a) *in fine* o aprobación o ejecución de normas o resoluciones en el art. 1.1 c), donde también se alude a actos de desconsideración, crítica o agravio–. Pero incluso en estos casos, las especificaciones que operan los apartados a), b), c), d) y f) del ámbito objetivo de la ley no proceden en último término del tipo objetivo de conducta de que se trate, sino de la finalidad a la que se orienta la actuación, dada la presencia de cláusulas abiertas o redacciones generales que remiten a la motivación de la acción o la omisión penal, administrativa o contablemente relevante, a saber:

(i) En el art. 1.1 a) se apela a «la intención de reivindicar, promover o procurar la secesión o independencia de Cataluña» con que se cometen los actos.

(ii) En el apartado b) se atiende a «la intención de convocar, promover o procurar la celebración de las consultas que tuvieron lugar en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017».

(iii) El art. 1.1 c) alude, de un lado, al «propósito de permitir la celebración de las consultas populares a que se refiere la letra b) del presente artículo o sus consecuencias» que guíe cualquier acto tipificado como delito. De otro, a acciones que tuvieran «por objeto reivindicar la independencia de Cataluña o la celebración de las consultas a las que se refiere la letra b) o prestar público apoyo a quienes hubieran ejecutado los actos amnistiados con arreglo a esta ley».

(iv) El apartado d) contempla «el propósito de mostrar apoyo a los objetivos y fines descritos en las letras precedentes o a los encausados o condenados por la ejecución de cualesquiera de los delitos comprendidos en el presente artículo».

(v) El art. 1.1 f) cierra la delimitación con la cláusula general que remite a actos cometidos con «el propósito de favorecer, procurar o facilitar cualesquiera de las acciones determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable contempladas en los apartados anteriores del presente artículo, así como cualesquiera otros que fueran materialmente conexos con tales acciones».

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

Por lo demás, la apreciación de la orientación finalística de las actuaciones por parte del aplicador de la Ley de amnistía no presenta particularidad alguna respecto de la operación probatoria y subsuntiva que exigen todas aquellas previsiones normativas que definen su supuesto de hecho con elementos subjetivos de carácter intencional, por

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

ejemplo, el ánimo de lucro en relación con la conducta de apropiación para poder apreciar un hurto. En estos casos, la aplicación de la norma no solo requiere afirmar la concurrencia de un hecho, sino que su realización responde a la conducta intencional del agente exigida por el legislador, todo ello a partir de los elementos de juicio concurrentes. La Ley Orgánica 1/2024 no plantea desde esta perspectiva ninguna especialidad respecto a los casos en los que debe determinarse por los tribunales la intención con la que actuó la persona.

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

14. La impugnación de las cláusulas de exclusión de la amnistía [art. 2 a), c) y d) de la Ley].

Los diputados y senadores recurrentes impugnan varios apartados del art. 2 de la Ley de amnistía, en concreto, los recogidos en sus letras a), c) y d), que establecen cláusulas de exclusión de la amnistía que, a su juicio, infringirían, por diversos motivos, los arts. 9.3, 14, 15, 17.1, 24 y 25.1 CE.

14.1 La alegada vulneración del derecho a la vida y a la integridad física y moral de las personas garantizado en el art. 15 CE [art. 2 a) de la Ley de amnistía].

14.1.1 Exposición del motivo y alegaciones de las partes.

En la demanda se afirma que el art. 2 a) de la Ley infringe el art. 15 CE, en relación con los arts. 2 y 3 CEDH, porque estos preceptos exigen una protección penal de la vida y la integridad física de las personas frente a los delitos que atenten contra tales bienes, cualquiera que sea su grado de ejecución, incluso aunque no se haya producido el resultado lesivo.

El abogado del Estado rebate el motivo argumentando que lo que se plantea es una mera censura de la calidad técnica de la norma, lo que no compete al Tribunal Constitucional revisar, y porque cabe interpretar la norma impugnada, en conexión con el art. 1 de la Ley de amnistía, en el sentido de que quedan excluidas de la amnistía las formas imperfectas de ejecución porque también ellas generan la correspondiente responsabilidad penal.

14.1.2 Doctrina constitucional.

El art. 15 CE establece que «[t]odos tienen derecho a la vida», lo que supone un mandato dirigido al Estado de crear un marco legal de protección de la vida humana que, dado su carácter fundamental en el sistema constitucional, debe incluir también, como última garantía, el recurso a las normas penales. Este mandato no es, sin embargo, indeclinable: el legislador puede ceder en la defensa penal de la vida en caso de conflicto con otros derechos fundamentales, bienes y principios constitucionales de singular relevancia, pues la vida no posee un valor absoluto y debe coexistir con aquellos derechos, bienes y principios. En la interpretación del art. 15 CE este tribunal ha admitido que la ley pueda recurrir a diversas técnicas de exoneración de conductas que afectan a la vida humana tras tomar en consideración situaciones características de conflicto que afectan de manera específica a un ámbito determinado de prohibiciones penales. El juicio de ponderación efectuado por el legislador queda entonces sometido al escrutinio último de este tribunal, que debe atenerse en su análisis a un patrón estrictamente jurídico, depurado de consideraciones de política criminal, dado el amplio margen de apreciación que corresponde al legislador (*vid.* SSTC 53/1985, de 11 de abril, FFJJ 3 y 7; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 3; 44/2023, de 9 de mayo, FFJJ 4 y 5, y 92/2024, de 18 de junio, FJ 2; asimismo, STC 19/2023, de 22 de marzo, FJ 4).

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

El marco europeo de garantía de la vida y la dignidad personal, conformado por los arts. 2 y 3 CEDH, impone con carácter general a los Estados miembros obligaciones positivas de protección respecto de las personas que se hallan bajo su jurisdicción. Se exige, por ejemplo, defenderlas frente a actos que atenten o pongan en peligro su vida (STEDH de 28 de octubre de 1998, asunto *Osman c*. *Reino Unido*, § 115). Y se incide, con especial vigor, en el deber de emprender una persecución criminal eficaz de los ataques perpetrados por sus agentes que hayan resultado en muerte o en el padecimiento de torturas o cualquier clase de penas o tratos inhumanos o degradantes. La obligación de perseguir diligentemente estos hechos no solo ha de verse cumplida en la fase de investigación, sino que se extiende a la ejecución de los pronunciamientos penales condenatorios que se hubieran dictado en el procedimiento, resaltando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que una excesiva lenidad en la ejecución de las penas impuestas resultante de la aplicación de medidas de gracia y beneficios penales y penitenciarios, puede constituir una vulneración de la vertiente procesal de estos derechos en la medida en que el Estado invalida el efecto reparador y disuasorio de la condena, al tiempo que transmite a la sociedad un mensaje inaceptable de connivencia o tolerancia con los excesos cometidos por sus agentes (SSTEDH de 26 de abril de 2011, asunto *Enukidze y Girgvliani c*. *Georgia*, § 273 a 275, y de 8 de abril de 2008, asunto *Alí y Ayşe Duran c*. *Turquía*, § 68 a 72, así como los precedentes citados en ambas). Lo que no empece, por otra parte, para que semejantes deberes de protección se activen asimismo en caso de que el peligro contra la vida proceda de la acción de un particular (STEDH de 24 de marzo de 2011, asunto *Giuliani y Gaggio c*. *Italia*, § 244 a 251) o en el marco de un ataque terrorista (STEDH de 13 de abril de 2017, asunto *Tagayeva y otros c*. *Rusia*, § 562 y ss.).

La doctrina europea de derechos humanos no ha interpretado, sin embargo, las necesidades de protección de la vida y la dignidad humana derivadas de los arts. 2 y 3 CEDH en el sentido de que conduzcan inexorablemente a la exclusión de toda institución o instrumento de extinción o atenuación de la responsabilidad criminal en la persecución de las conductas punibles que hayan supuesto su vulneración o puesta en peligro.

En el ATC 80/2021, de 15 de septiembre, FJ 6, al recapitular las exigencias impuestas a los Estados en los tratados internacionales de protección de derechos humanos suscritos por nuestro país, se concluyó que ninguno de ellos estipula la imprescriptibilidad de los correspondientes delitos, ni la prohibición de las amnistías. Se constató entonces que «[e]l Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha venido mostrando más flexible que la Corte Interamericana, considerando que las obligaciones positivas y procesales no son siempre incompatibles con decisiones de no acometer procedimientos penales o no condenar (decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 17 de marzo de 2009, asunto *Ould Dah c. Francia*). Y, si bien resoluciones más recientes aproximan su posición a la de su homólogo interamericano, tampoco se rechaza en ellas *tout court* la posibilidad de prescripción, amnistía u otras limitaciones o atenuaciones de la respuesta penal (SSTEDH de 27 de mayo de 2014, asunto *Marguš c. Croacia*, § 125-138 y 346; y de 17 de septiembre de 2014, asunto *Mocanu y otros c. Rumanía*, § 316-319 y 326)».

Se ha reconocido, asimismo, que razones relacionadas con la consecución de un interés general pueden ser suficientes para justificar una limitación de la protección dispensada a los bienes y valores garantizados en los arts. 2 y 3 CEDH, en particular la amnistía como medio para resolver un conflicto político, si bien a condición de que se mantenga el equilibrio entre los legítimos intereses del Estado y el interés de los ciudadanos en que el derecho a la vida siga estando protegido por la ley [*vid.* decisión de la Comisión Europea de Derechos Humanos de 2 de septiembre de 1991, asunto *Dujardin y otros c*. *Francia* (demanda núm. 16734/90)].

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

14.1.3 Enjuiciamiento del motivo.

El precepto impugnado establece:

«Artículo 2. *Exclusiones.*

En todo caso, quedan excluidos de la aplicación de la amnistía prevista en el artículo 1:

a) Los 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.»

El precepto transcrito contiene una previsión normativa que, al delimitar la cláusula de exclusión de las conductas que afectan a los bienes y derechos protegidos en el art. 15 CE, determina que permanezcan dentro de la esfera de lo amnistiable conductas punibles (formas imperfectas de ejecución y resultados lesivos que no revisten una especial gravedad) que incidirían en distinto grado en la esfera de protección de dicho precepto constitucional.

Los parlamentarios recurrentes parten de la premisa de que las exigencias de protección emanadas del art. 15 CE constituyen un impedimento insoslayable de la exoneración de cualquier forma o modalidad de ataque a la vida o integridad física o moral de las personas. Sin embargo, no se vislumbra un genuino conflicto entre el precepto impugnado y las exigencias de tutela de la vida y la integridad de las personas emanadas del art. 15 CE en relación con los arts. 2 y 3 CEDH pues, según se ha explicado, no existe ninguna prohibición categórica de aplicar la amnistía a delitos que afecten a tales derechos. A lo sumo, es necesario que se mantenga el equilibrio entre el interés general que el Estado trata de alcanzar con la aplicación de dicha medida y el interés de los ciudadanos en que la ley siga siendo una garantía suficiente de protección de la vida y de la dignidad de las personas.

En la medida en que el art. 2 a) de la Ley de amnistía discierne el tratamiento jurídico que deben recibir las acciones dolosas que desencadenan la muerte de una persona y determinados resultados lesivos en base a un criterio fundado en la gravedad del resultado, no puede afirmarse que sea arbitrario, ni que incurra en un manifiesto desequilibrio al aquilatar la necesidad de defensa de los bienes y valores amparados en el art. 15 CE con los fines perseguidos por la ley.

Procede, por ello, desestimar el presente motivo de inconstitucionalidad y declarar que el art. 2 a) de la Ley de amnistía 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.

14.2 La alegada vulneración del derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE) en la cláusula de exclusión de los delitos de terrorismo [art. 2 c) de la Ley de amnistía].

14.2.1 Exposición del motivo y alegaciones de las partes.

Los parlamentarios recurrentes denuncian que el art. 2 c) de la Ley infringe los arts. 25.1 y 17.1 CE por su falta de taxatividad e imprecisión en la determinación de los delitos amnistiables, lo que atribuyen a que, en lugar de referirse a los arts. 573 a 580 *bis* CP, donde se tipifican los delitos de terrorismo, opta por remitir a la Directiva (UE) 2017/541, de 15 de marzo, relativa a la lucha contra el terrorismo. También le reprochan que solo excepciona de la amnistía los delitos consumados, al exigir la doble condición de que el delito esté incluido en la directiva y que además haya «causado» de forma intencionada graves violaciones de los derechos humanos, estableciendo una inaceptable dicotomía entre un terrorismo que sería respetuoso de los derechos humanos, y otro que no lo sería. Argumentan también que la directiva, al imponer a los Estados la obligación de adoptar sanciones penales eficaces, proporcionadas y

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

disuasorias para los delitos definidos en la misma, no sería conciliable con su perdón por medio de la amnistía. Rechazan, asimismo, que se exija que el resultado del delito sea intencionado, porque se excluye así la posibilidad de apreciar el dolo eventual, y finalizan el motivo afirmando que la sanción del terrorismo es necesaria en garantía de los arts. 1.1 y 15 CE y que la amplitud de la amnistía «supone una desprotección de bienes jurídicos esenciales».

La representación procesal del Senado sostiene que los arts. 10.1, 9.3 y 15 CE impiden al Poder Legislativo exceptuar la norma penal en materia de terrorismo y que la amnistía también afecta a las garantías de la legalidad penal.

El abogado del Estado rebate el motivo argumentando que las normas del Derecho de la Unión Europea carecen de rango y fuerza constitucionales y que el art. 2 c) de la ley controvertida es conforme con la directiva de terrorismo y con el Convenio europeo de derechos humanos, destacando que, según la opinión de la Comisión de Venecia, las amnistías solo son compatibles con las normas internacionales si se excluyen de su ámbito de aplicación las vulneraciones graves de derechos humanos, que es precisamente lo que ha hecho la norma impugnada.

14.2.2 Enjuiciamiento del motivo.

El art. 2 c) de la Ley de amnistía establece lo siguiente:

«Artículo 2. *Exclusiones.*

En todo caso, quedan excluidos de la aplicación de la amnistía prevista en el artículo 1:

[…]

c) Los actos que por su finalidad puedan ser calificados como terrorismo, según la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y, a su vez, hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, en particular las reguladas en los artículos 2 y 3 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y en el dDerecho internacional humanitario.»

El motivo no puede ser acogido por las siguientes razones:

a) En primer lugar, los parlamentarios argumentan que el precepto infringe el art. 25.1 CE, en concreto la exigencia de taxatividad de la ley penal, porque no delimita con precisión y certeza los delitos de terrorismo que quedan excluidos de la amnistía, dado que la cláusula de exclusión recogida en el mismo remite a la Directiva (UE) 2017/541, de 15 de marzo, relativa a la lucha contra el terrorismo, en lugar de a los arts. 573 a 580 *bis* CP, que son los preceptos que determinan en nuestro ordenamiento penal las acciones y omisiones sancionables como delito de terrorismo.

Ya en el fundamento jurídico 5.3.2 de esta sentencia se ha explicado que el parámetro de constitucionalidad de la Ley de amnistía no puede derivarse del mandato de taxatividad del art. 25.1 CE, lo que no obsta para que el reproche de falta de taxatividad que enarbolan los demandantes pueda ser reconducido al más amplio principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que lo que veda es el uso en una norma jurídica de términos que puedan generar en el ciudadano, a la hora de planificar su conducta, y en los poderes públicos, a la hora de interpretarla y aplicarla, dudas irresolubles sobre su ámbito de aplicación.

Una vez reconducido el motivo de impugnación, el mismo debe ser desestimado, pues ninguna quiebra a la seguridad jurídica se produce porque el art. 2 c) de la Ley de amnistía efectúe una remisión directa a la mencionada Directiva (UE) 2017/541, pues esta es la disposición comunitaria que precisamente armoniza en el espacio de la Unión Europea la definición de los delitos de terrorismo. Tal remisión en modo alguno dificulta

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

ni hace imposible para el ciudadano ni para los órganos jurisdiccionales la determinación de las conductas que deban ser calificadas como terrorismo con arreglo al Derecho de la Unión Europea. Además, como reconocen los recurrentes, la directiva de referencia ha sido objeto de trasposición en nuestro Código penal en virtud de las reformas operadas por la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, y la Ley Orgánica 1/2019, de 20 de febrero.

A ello cabría añadir que, como indica el preámbulo de la Ley de amnistía, la referencia expresa y directa a la Directiva (UE) 2017/541 responde a la voluntad del legislador nacional de cohonestar el ámbito de aplicación de la Ley con el Derecho de la Unión. Como expresamente se indica, la norma pretende reflejar el «compromiso con la protección de los derechos fundamentales, equilibrando la amnistía con el respeto por los derechos humanos y los compromisos internacionales de España».

Por todo ello, este tribunal declara que el art. 2 c) de la Ley de amnistía no vulnera los arts. 25.1 CE, en su vertiente material de exigencia de taxatividad de la ley penal, y 9.3 CE, que proclama el principio de seguridad jurídica.

b) En segundo lugar, la demanda introduce un giro argumental cuando, a continuación, funda la petición de declaración de inconstitucionalidad del art. 2 c) de la Ley de amnistía en que el precepto no respeta el contenido y finalidad de la Directiva de lucha contra el terrorismo; pues, según alega, distingue entre uno que atenta contra los derechos humanos de otro que no y de esta manera expulsa de la amnistía todas las conductas que, según la directiva, deben ser tipificadas como delito y sancionadas de forma eficaz y proporcionada.

En este punto, en relación con el Derecho de la Unión Europea, este tribunal ha afirmado en reiteradas ocasiones que ni el fenómeno de la integración europea, ni el art. 93 CE a través del que esta se instrumenta, ni el principio de primacía del Derecho de la Unión que rige las relaciones entre ambos ordenamientos, han dotado a las normas del Derecho de la Unión Europea, originario o derivado, «de rango y fuerza constitucionales», aunque corresponda a este tribunal velar por el respeto del principio de primacía del Derecho de la Unión Europea cuando exista una interpretación auténtica efectuada por el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea [SSTC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 3 a), y 75/2017, de 19 de junio, FJ 2].

A la luz de esta doctrina, el presente fundamento impugnatorio debe ser desestimado, porque en el mismo se nos insta a utilizar como parámetro de inconstitucionalidad de la ley su correspondencia con una norma del Derecho de la Unión Europea, lo que resulta improcedente.

c) No obstante lo anterior, la queja relativa a la distinción entre un terrorismo que atenta contra los derechos humanos y otro que no y la vaga alusión a la posible vulneración del art. 15 CE, que en ello pretende residenciarse este fundamento impugnatorio, debe dirimirse a partir de una lectura completa del art. 2 de la Ley de amnistía, que incorpora la cláusula de la letra a), determinante de la exclusión del ámbito aplicativo de la amnistía de toda conducta que produjera la muerte de una persona o alguna de las lesiones cualificadas enumeradas en dicho precepto. Siendo esta cláusula la que afecta directamente a los derechos y valores constitucionales consagrados en el art. 15 CE, es preciso remitirse a lo ya razonado en el fundamento jurídico 14.1.3 de esta resolución, en el que se ha descartado que el art. 2 a) de la Ley incurra en un déficit de protección inaceptable en términos constitucionales.

14.3 La no exclusión de los delitos de odio por razón de ideología [art. 2 d) de la Ley de amnistía].

14.3.1 Exposición del motivo y alegaciones de las partes.

Los recurrentes explican que el art. 2 d) de la Ley excluye de la amnistía los distintos supuestos determinantes del delito de odio del art. 510 CP o de la agravante del art. 22.4 CP, con la concreta salvedad de los delitos cometidos con una motivación discriminatoria basada en la ideología, que sí aparece expresamente contemplada en los citados preceptos de referencia. Esto, por ser injustificado, vulnera el art. 9.3 CE. Además,

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

entienden, supone una diferenciación en el grado de protección de las víctimas que «infringe el artículo 14 CE y el artículo 24 CE por discriminar, dejando desprotegida a una tipología de víctimas de delito de odio frente a otras a las que sí se otorga protección penal».

Por su parte, y sobre este motivo de impugnación, el Senado reitera en este punto sus alegaciones generales en relación con el carácter discriminatorio, por razón ideológica, del móvil exoneratorio de esta amnistía.

Para el abogado del Estado, los recurrentes están planteando un supuesto de inconstitucionalidad por omisión, sin que se den los requisitos para poder apreciarla porque la Constitución no impone en este punto el dictado de norma alguna (cita en este punto las SSTC 87/1989, de 11 de mayo, FJ 2; 159/2011, de 19 de octubre, FJ 5, y 139/2016, de 21 de julio, FJ 10). Afirma no entender el alcance de las alegaciones en esta impugnación, toda vez que la finalidad del art. 2 de la Ley de amnistía es, precisamente, excluir del ámbito de aplicación de la amnistía ciertos actos tipificados como delictivos, por su entidad.

14.3.2 Delimitación del objeto.

El precepto impugnado señala:

«Artículo 2. *Exclusiones.*

En todo caso, quedan excluidos de la aplicación de la amnistía prevista en el artículo 1:

[…]

d) Los actos tipificados como delitos en cuya ejecución hubieran sido apreciadas motivaciones racistas, antisemitas, antigitanas u otra clase de discriminación referente a la religión y creencias de la víctima, su etnia o raza, su sexo, edad, orientación o identidad sexual o de género, razones de género, de aporofobia o de exclusión social, la enfermedad que padezca o su discapacidad, con independencia de que tales condiciones o circunstancias concurrieran de forma efectiva en la persona sobre la que recayó la conducta.»

Es necesario realizar algunas precisiones sobre el objeto de la alegación puesto que la demanda invoca el art. 24 junto al art. 14 CE sin mayor explicación y razonando constantemente en términos de discriminación. Los demandantes incurren así en una falta de fundamentación en lo que se refiere a la posible infracción del derecho a la tutela judicial efectiva.

Es doctrina reiterada de este tribunal que «la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada» [por todas, STC 90/2022, de 30 de junio, FJ 1 b)]. Ciertamente «es carga de los recurrentes no solo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, por ello, hablar […] de una carga del recurrente y en los casos en que aquella no se observe, de una falta de la diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar» (así, desde la STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3, reiterada recientemente en la STC 64/2025, de 13 de marzo, FJ 6). Por ello, el motivo relativo a una posible vulneración del art. 24 CE por el precepto que nos ocupa queda fuera del objeto de análisis de esta sentencia.

Las tachas de inconstitucionalidad se imputan a la forma en que el legislador configura la exclusión de la aplicación de la amnistía en el art. 2 d), que supone que no cubra «[l]os actos tipificados como delitos en cuya ejecución hubieran sido apreciadas motivaciones racistas, antisemitas, antigitanas u otra clase de discriminación referente a

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

la religión y creencias de la víctima, su etnia o raza, su sexo, edad, orientación o identidad sexual o de género, razones de género, de aporofobia o de exclusión social, la enfermedad que padezca o su discapacidad», manteniendo por tanto la represión penal de los mismos. Pero el reparo que formulan los recurrentes no estaría en la exclusión creada para estos actos delictivos, sino en que no se contemple la imposibilidad de amnistiar también aquellos con otra motivación discriminatoria, en concreto la ideológica, a la que el marco penal da el mismo tratamiento que a los excluidos de la amnistía. De ello derivan un resultado discriminatorio y arbitrario.

14.3.3 Enjuiciamiento del motivo.

Como acaba de indicarse, los actores argumentan sin más que hay una discordancia entre los motivos discriminatorios excluidos de la Ley de amnistía en el art. 2 d) y los que se incluyen en dos preceptos del Código penal. Parecen dar por hecho que la dicción de aquellos artículos de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal, supone un estándar de constitucionalidad y que la Ley Orgánica 1/2024, al apartarse de ese estándar sin dar una explicación para ello y no reproducir especularmente los mismos tipos o agravantes en sus exclusiones, incurre en arbitrariedad y discriminación. Pero este es un planteamiento que no puede aceptarse.

De partida, por la sencilla razón de que los preceptos del Código penal no son canon de constitucionalidad y el legislador no tiene, por tanto, que ajustarse a ellos necesariamente. Es algo obvio que evidencian, sin ir más lejos, las sucesivas reformas de su propio texto y que el Tribunal ha tenido ocasión de resaltar en varias ocasiones, aludiendo siempre al amplio margen de libertad de configuración de delitos y penas que corresponde al legislador democrático a la hora de la plasmación normativa de la política criminal (por todas, STC 60/2010, de 7 de octubre, FJ 3). Huelga insistir más en que el enjuiciamiento constitucional sobre la producción legislativa se sujeta a un rígido marco conceptual que solo tiene como parámetro de control los valores, principios y reglas de nuestra ley fundamental (*vid. Supra*, FJ 3).

En todo caso, no es complejo inferir del conjunto de la Ley de amnistía una explicación racional de la exclusión, en la letra d) del art. 2, de los delitos cometidos con una motivación que pueda entenderse discriminatoria por razones ideológicas. No puede ignorarse, en este punto, que el contexto conflictual al que la Ley Orgánica 1/2024 pretende dar respuesta es, según se expresa en el preámbulo, un escenario de confrontación en el que concurren motivaciones ideológicas contrapuestas. Por ello, aunque es cierto que puede distinguirse analíticamente entre la conducta cometida con una motivación subjetiva ideológica –en la que el móvil del agente es promover la realización de los objetivos propios de su particular ideología– y la que obedece a una motivación discriminatoria de tipo ideológico –en la que el autor del delito pretende, por el contrario, dañar o perjudicar ilícitamente a quienes profesan una determinada ideología–, en la práctica no siempre es fácil deslindar interpretativamente 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.

Así las cosas, y una vez que los preceptos que suponían una asimetría –en el alcance material de la amnistía– por razón de la finalidad ideológica perseguida ya han sido depurados (FJ 8.3.5), no existe en el art. 2 d) de la Ley de amnistía una opción legislativa arbitraria ni tampoco contraria al art. 14 CE, ya que responde a una justificación objetiva y razonable.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

15. La impugnación de los efectos de la amnistía sobre la responsabilidad penal (art. 4 de la Ley).

En este fundamento jurídico se analizan los motivos de inconstitucionalidad que los diputados y senadores recurrentes esgrimen frente a la regulación de algunos de los efectos que, en el ámbito de la responsabilidad penal, se derivan, en virtud de lo previsto en el art. 4 de la Ley, de la aplicación de la amnistía. Se trata de las previsiones recogidas en las letras a), b) y d) del mencionado precepto.

15.1 La alegada vulneración del derecho a la tutela cautelar (arts. 24.1 y 117.3 CE) por el efecto de levantamiento de las medidas cautelares [art. 4 a) de la Ley de amnistía].

15.1.1 Exposición del motivo y alegaciones de las partes.

Los parlamentarios recurrentes denuncian que el art. 4 a) de la Ley de amnistía, puesto en relación con el art. 4 c), vulnera los arts. 24.1 y 117.3 CE, porque elimina la potestad jurisdiccional cautelar al imponer al juez el levantamiento de las medidas cautelares personales y reales, lo que anticipa la tutela judicial definitiva, impide la ponderación de los elementos fácticos y probatorios del caso y deja al juez sin margen para mantener una medida cautelar no privativa de libertad o una medida real.

El abogado del Estado en su escrito de alegaciones interesa la desestimación del motivo. Aduce que la Ley de amnistía no modifica la Ley de enjuiciamiento criminal, pues el levantamiento de las medidas cautelares, aunque sea inmediato, solo se producirá previo juicio de valoración efectuado por el juez sobre la inclusión de los hechos en la ley de amnistía. Si el juzgador considera que las personas encausadas son beneficiarias de la amnistía y, por lo tanto, que concurre en ellas una causa de extinción de la responsabilidad penal, desaparecen de inmediato los presupuestos que permiten el mantenimiento de cualquier medida cautelar, por lo que procede su levantamiento. Para la adopción de la prisión provisional el art. 503 LECrim exige que conste en la causa la existencia de uno o varios hechos que presenten caracteres de delito y que aparezcan motivos bastantes para creer responsable criminalmente del delito a la persona contra la que se vaya a dictar el auto de prisión. La apreciación de que el sujeto es beneficiario de la amnistía hace desaparecer el carácter delictivo del hecho y la responsabilidad criminal, por lo que no existe justificación alguna para su mantenimiento. Añade que lo mismo ocurre con la orden de detención, sujeta a unos motivos taxativos previstos en el art. 490 LECrim. Si el juez aprecia que el sujeto es beneficiario de la amnistía debe ponerlo en libertad, pues así lo exige el art. 489 LECrim y es la forma habitual de proceder de los tribunales cuando desaparecen los motivos de la medida cautelar.

15.1.2 Doctrina constitucional.

Este tribunal ha dicho que «la tutela judicial no es tal sin medidas cautelares adecuadas que aseguren el efectivo cumplimiento de la resolución definitiva que recaiga en el proceso» (STC 14/1992, de 10 de febrero, FJ 7) y que, aunque el art. 24.1 CE no haga referencia a las medidas cautelares, «de ello no puede inferirse que quede libre el legislador de todo límite para disponer o no medidas de aquel género o para ordenarlas sin condicionamiento constitucional alguno», pues «[l]a tutela judicial ha de ser, por imperativo constitucional, ‘efectiva’, y la medida en que lo sea o no ha de hallarse en la suficiencia de las potestades atribuidas por ley a los órganos del Poder Judicial para, efectivamente, salvaguardar los intereses o derechos cuya protección se demanda». En definitiva, el legislador no puede «eliminar de manera absoluta la posibilidad de adoptar medidas cautelares dirigidas a asegurar la efectividad de la sentencia estimatoria que pudiera dictarse» (STC 238/1992, de 17 de diciembre, FJ 3). El derecho enunciado en el art. 24.1 CE tiene, «en cuanto límite frente al legislador, una sustantividad propia derivada de su contenido esencial», límite que no opera «únicamente en la defensa procesal de un derecho fundamental» sino en cualesquiera otros derechos e intereses legítimos (art. 24.1 CE; STC 238/1992, FJ 4). Es contrario, por ello, al derecho

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

fundamental a la tutela judicial efectiva el régimen de medidas cautelares que conduzca, en el caso de que sea estimada la pretensión del proceso principal, a difíciles fórmulas reintegrativas, a situaciones irreversibles o a que el procedimiento principal no pueda alcanzar sus fines (SSTC 66/1984, de 6 de junio, FJ 3, y 237/1991, de 12 de diciembre, FJ 2).

15.1.3 Enjuiciamiento del motivo.

El art. 4 de la Ley de amnistía, en sus letras a) y c), establece lo siguiente:

«Artículo 4. Efectos sobre la responsabilidad penal.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 163 de la Constitución y en el artículo 267 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, tras la entrada en vigor de esta ley:

a) El órgano judicial que esté conociendo de la causa ordenará la inmediata puesta en libertad de las personas beneficiarias de la amnistía que se hallaran en prisión ya sea por haberse decretado su prisión provisional o en cumplimiento de condena.

Así mismo, acordará el inmediato alzamiento de cualesquiera medidas cautelares de naturaleza personal o real que hubieran sido adoptadas por las acciones u omisiones comprendidas en el ámbito objetivo de la presente ley, con la única salvedad de las medidas de carácter civil a las que se refiere el artículo 8.2.

[…]

c) La suspensión del procedimiento penal por cualquier causa no impedirá el alzamiento de aquellas medidas cautelares que hubieran sido acordadas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley y que implicasen la privación del ejercicio de derechos fundamentales y libertades públicas.»

Se ordena, por lo tanto, la puesta en libertad de las personas beneficiarias de la amnistía que se hallaran en prisión, así como el alzamiento de cualesquiera medidas cautelares personales y reales que hubieran sido adoptadas con anterioridad a su entrada en vigor, consecuencias jurídicas que quedan supeditadas a que se pueda establecer que las acciones u omisiones acreditadas en el procedimiento penal están comprendidas en su ámbito de aplicación.

El precepto impugnado parte del presupuesto de que la determinación de los hechos que han quedado acreditados en el procedimiento, y el juicio de subsunción de los mismos en el supuesto aplicativo de la ley de amnistía, lo ha de realizar el juez o tribunal que está conociendo de la causa, por lo que no hay razones que sustenten el motivo de que la norma despoja a los órganos judiciales de toda posibilidad de ejercer una tutela cautelar efectiva de los derechos e intereses concernidos en el procedimiento.

De igual manera, se ha de concluir que la inmediatez en el levantamiento de las medidas a la que alude el precepto no es un mandato *ope legis*, ni mucho menos una suplantación o injerencia directa del legislador en el hacer jurisdiccional, pues es el propio precepto el que reclama de manera explícita la mediación judicial.

El precepto impugnado es, además, coherente con las exigencias derivadas de la tutela judicial efectiva de la libertad personal (art. 17.1 CE) y de los restantes derechos fundamentales y libertades públicas sujetas a cualquier forma de privación o restricción temporal en virtud de decisiones judiciales adoptadas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley, restricciones que, al limitar el pleno ejercicio de los derechos de quienes son parte pasiva del proceso penal, precisan de la subsistencia de una cobertura legal clara y suficiente para ser constitucionalmente admisibles.

En este sentido, el juicio positivo de aplicación de la amnistía, emanado del órgano judicial que conoce de la causa, supone el reconocimiento de que las conductas investigadas o enjuiciadas han quedado exceptuadas de la aplicación de los tipos penales que sirvieron de fundamento a su imputación o condena, en virtud de una ley cuya constitucionalidad se presume en tanto este tribunal no establezca lo contrario, lo que basta para afirmar que ha desaparecido el presupuesto básico que justificaba la

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

adopción de las medidas, que su cobertura legal ha quedado desplazada por la Ley de amnistía y que, en consecuencia, la opción por la que se decanta la ley, la de que el juez se pronuncie sobre su alzamiento, es idónea para una tempestiva tutela judicial del conjunto de los derechos y libertades que se ven involucrados en el proceso penal.

En lo que concierne a la tutela judicial de los intereses privados dañados por las conductas delictivas amnistiadas, queda salvaguardada en virtud de la remisión que hace el art. 4 a) de la Ley de amnistía, en el inciso final de su párrafo segundo, al art. 8.2 de la Ley, donde se dispone que «la amnistía otorgada dejará siempre a salvo la responsabilidad civil que pudiera corresponder por los daños sufridos por los particulares».

En atención a lo expuesto, procede desestimar que el art. 4 a) de la Ley de amnistía vulnere el derecho a la tutela judicial efectiva y el principio de reserva de jurisdicción garantizados en los arts. 24.1 y 117.3 CE.

15.2 Sobre el levantamiento de las órdenes europeas de detención [art. 4 b) de la Ley].

En la demanda se denuncia que el art. 4 b) de la Ley de amnistía incide en el ámbito del Derecho de la Unión Europea, en concreto, en la regulación de las órdenes europeas de detención, especialmente cuando se hayan emitido por delitos de terrorismo o malversación de caudales públicos. Cita la STJUE de 16 de diciembre de 2021, asunto C-203/20, *AB y otros*, § 52 y 53, donde se dice que el Derecho de la Unión no es aplicable al proceso penal en el contexto del cual podría dictarse la orden europea de detención, ya que el referido proceso penal es distinto del procedimiento de emisión de dicha orden, que es el único al que se aplica la Decisión Marco 2002/584/JAI y, por tanto, el Derecho de la Unión.

El abogado del Estado en su escrito de alegaciones niega que el precepto contradiga el Derecho de la Unión Europea y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y aduce que, una vez amnistiado el delito, es inherente a la propia amnistía que se dejen sin efecto las medidas adoptadas, incluidas las órdenes de detención nacionales, internacionales o europeas.

Este motivo debe ser desestimado. A juicio del recurrente, el art. 4 b) de la Ley de amnistía incide en el ámbito del Derecho de la Unión con base en lo dispuesto en los parágrafos 52 y 53 de la STJUE de 16 de diciembre de 2021, asunto C-203/20, pero este argumento no puede compartirse. De la citada sentencia solo se desprende que el proceso de emisión de una euroorden y el proceso penal son procesos distintos y autónomos y que solo la orden europea de detención y entrega tiene su regulación en la Decisión Marco 2002/584/JAI. Como resulta evidente, las afirmaciones sostenidas en esta sentencia no se ven contradichas por el hecho de que una vez amnistiado un delito deban, *per se*, quedar sin efectos las órdenes de detención a que el mismo hubiera dado lugar, que es lo que preceptúa el art. 4 b) de la Ley Orgánica 1/2024. En suma, de la simple enunciación del motivo de impugnación y de la cita de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea invocada en el recurso de inconstitucionalidad no se advierte la infracción de ningún precepto.

15.3 La alegada vulneración del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales (art. 24.1 CE) por la finalización de la ejecución de las penas [art. 4 d) de la Ley de amnistía].

15.3.1 Exposición del motivo y alegaciones de las partes.

En la demanda se sostiene que el art. 4 d) de la Ley infringe el art. 24.1 CE porque elimina, sin razón, la efectividad de las sentencias condenatorias al imponer al órgano judicial dar por finalizada la ejecución de las penas.

El abogado del Estado rebate el motivo manifestando que sería incoherente que la Ley de amnistía mantuviera los efectos de un delito amnistiado y que no se infringe el art. 24.1 CE porque se trata de una medida motivada y proporcionada al fin que persigue la ley.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

15.3.2 Enjuiciamiento del motivo.

El precepto impugnado establece lo siguiente:

«Artículo 4. Efectos sobre la responsabilidad penal.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 163 de la Constitución y en el artículo 267 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, tras la entrada en vigor de esta ley:

[…]

d) El órgano judicial que esté conociendo de la causa procederá a dar por finalizada la ejecución de todas las penas privativas de libertad, privativas de derechos y multa, que hubieran sido impuestas con el carácter de pena principal o de pena accesoria, y que tuvieran su origen en acciones u omisiones que hubieran sido amnistiadas.»

Este efecto es consecuencia necesaria de la extinción de la responsabilidad penal que se deriva de la decisión judicial que declara aplicable al caso la amnistía (art. 3 de la Ley) lo que obliga a revisar las sentencias firmes «incluso en el supuesto de que la pena impuesta estuviera suspendida o la persona condenada se hallara en libertad condicional» (art. 11.5). Se ha de descartar que el mandato del art. 4 d) de la Ley de amnistía sea susceptible de vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, por dos motivos: (i) porque no altera ni menoscaba la jurisdicción de los jueces y tribunales llamados a aplicarlo, al exigir como presupuesto que sean esos mismos órganos judiciales quienes juzguen y declaren, si es el caso, la aplicabilidad de la ley de amnistía, quedando debidamente salvaguardada la reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE); y (ii) porque, como ya se ha expuesto en el fundamento jurídico 9 de esta sentencia, no existe un derecho fundamental a obtener la condena penal de otro y a que se cumpla indefectiblemente la misma, pues la ejecución de las penas es una prerrogativa integrada en el *ius puniendi* del Estado, que, a diferencia de lo que ocurre con las pretensiones que tienen por objeto la reparación de los daños y perjuicios ocasionados por los actos amnistiados, no queda comprendido en el derecho fundamental del art. 24.1 CE, ni en ningún otro derecho fundamental, y puede ser exceptuado, limitado o condicionado en la ley.

En atención a ello, procede declarar que el art. 4 d) de la Ley de amnistía no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales en sus propios términos.

16. La alegada inconstitucionalidad del régimen de restitución de las multas impuestas en aplicación de la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana (art. 7.2 de la Ley de amnistía).

16.1 Exposición del motivo y alegaciones de las partes.

Se denuncia en el recurso la inconstitucionalidad del apartado segundo del art. 7 de la Ley de amnistía, que establece la irrepetibilidad de las cantidades abonadas en concepto de multa, salvo aquellas fruto de la imposición de sanciones por infracciones de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, con excepción de las muy graves, en atención a criterios de proporcionalidad valorados por la administración sancionadora. A juicio de los recurrentes, esta previsión vulnera, de un lado, el principio de legalidad sancionadora en su vertiente material en tanto que «la sanción de las infracciones muy graves se deja a una decisión prácticamente libre y arbitraria de la administración». De otro lado, consideran que introduce una diferenciación arbitraria contraria a los arts. 9.3, 14 y 25.1 CE entre las sanciones administrativas en general, «que son sancionables y no se incluyen en la amnistía», y las tipificadas en la Ley Orgánica 4/2015, que «resultan privilegiadas por la amnistía», sobre la que no existe explicación alguna.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

El abogado del Estado considera inadmisible el motivo en tanto que es la Ley de amnistía la que establece qué infracciones pueden ser perdonadas y no impide que las decisiones de la administración puedan ser revisadas a través de los procedimientos previstos en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

16.2 Enjuiciamiento del motivo.

El art. 7 de la Ley de amnistía, inserto en el título II de la Ley, relativo a los efectos de la amnistía, regula los «[e]fectos sobre indemnizaciones y restituciones». Tras establecer en el apartado primero que la amnistía no dará derecho a percibir indemnización alguna ni generará derechos económicos, la previsión del segundo apartado que el recurso cuestiona dispone lo siguiente:

«2. Tampoco dará derecho a la restitución de las cantidades abonadas en concepto de multa, salvo las satisfechas por imposición de sanciones al amparo de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, con excepción de las impuestas por infracciones muy graves, siempre que, a criterio de la administración que impuso la sanción, se estime que concurren para ello criterios de proporcionalidad.»

El tenor transcrito del art. 7.2 de la Ley de amnistía evidencia, frente al doble reproche de inconstitucionalidad que le dirigen los recurrentes, que la disposición en absoluto atañe a la sanción o no de las contravenciones de la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana ni, en general, tiene por objeto reglas específicas sobre el catálogo de infracciones administrativas exoneradas, que se fija por las disposiciones sobre el ámbito objetivo de la ley (arts. 1 y 2 de la Ley de amnistía). El precepto impugnado opera una vez que los actos ilícitos han sido amnistiados, por incluirse en el ámbito de aplicación de la ley a juicio de las autoridades judiciales o administrativas competentes, extinguiéndose la responsabilidad penal, administrativa o contable que corresponda, para establecer con carácter general que las cantidades abonadas en concepto de multa por los hechos amnistiados, sea cual sea su naturaleza, no serán restituidas. A continuación establece un régimen específico para las cantidades satisfechas por las infracciones de la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana, ya que dispone su repetición si, a criterio de la administración sancionadora, concurren criterios de proporcionalidad para ello. Esa posibilidad solo se prevé, además, para las multas impuestas por infracciones de seguridad ciudadana que no sean muy graves, esto es, para las leves o graves, según reza el artículo y especifica el preámbulo (apartado VI).

A la luz del contenido del art. 7.2 de la Ley de amnistía descrito, carecen de base las censuras que efectúa el motivo. No deja en manos de la administración el castigo de infracción alguna, menos aún de las muy graves a las que se refieren los recurrentes, que la norma excluye de la posibilidad de reintegro. Tampoco incorpora la diferencia denunciada entre infracciones administrativas sancionables (o no amnistiables), las del Derecho administrativo sancionador con carácter general, y no sancionables (o amnistiables), las tipificadas en la Ley Orgánica 4/2015. La disposición legal se limita a determinar el régimen de restitución de las multas abonadas en concepto de sanción por hechos amnistiados, atribuyendo a la administración la decisión sobre el reintegro de las correspondientes a infracciones leves y graves de seguridad ciudadana, que debe adoptar, no libre o arbitrariamente, sino conforme a criterios de proporcionalidad, y sin perjuicio del control ulterior por la jurisdicción contencioso-administrativa. En definitiva, las alegaciones formuladas en la demanda tienen como presupuesto una lectura del contenido normativo del precepto que no se corresponde con la regulación que efectivamente incorpora, por lo que tal y como se formulan deben ser desestimadas.

Aun a riesgo de reconstruir el motivo, cabe entender que, cuando el recurso alude en él a sanción o emplea el término «sancionable», pretender referirse a la restitución o el carácter restituible de las multas pagadas por ilícitos administrativos amnistiados. Y que,

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

en consecuencia, se denuncia la arbitrariedad y discriminación de prever un régimen particular de devolución de las cantidades abonadas como sanción por infracciones leves y graves de la Ley Orgánica 4/2015 amnistiadas –restituibles– frente al resto de multas impuestas por contravenciones administrativas asimismo amnistiadas, que no generan derecho de reintegro alguno.

Con ocasión del análisis de la alegación global de arbitrariedad y quiebra de la igualdad de la Ley de amnistía se ha expuesto con detalle la doctrina constitucional relevante (FFJJ 7.2 y 8.2), a cuyo desarrollo y referencias debemos remitirnos ahora. Conforme a lo indicado allí, quien formule la censura de arbitrariedad debe razonarla en detalle y el motivo prosperará solo si la medida adoptada carece absolutamente de explicación racional o es el resultado de una discriminación normativa, aspecto que enlaza con la denuncia de vulneración del art. 14 CE. Al respecto, resulta pertinente recordar de nuevo que el principio de igualdad es un límite a la potestad del legislador que se ve vulnerado cuando introduce un elemento o factor de diferenciación entre situaciones sustancialmente iguales carente de fundamento racional, de modo que resulte arbitraria. La cláusula general de igualdad del inciso primero del art. 14 CE exige una justificación objetiva y razonable de aquella previsión legislativa que introduzca consecuencias jurídicas diversas para situaciones homogéneas tanto de la finalidad como de los efectos de la medida, que no deben determinar resultados especialmente gravosos o desmedidos.

A la previsión cuestionada alude el preámbulo de la Ley de amnistía en su apartado VI al describir el contenido del título II de la ley orgánica, relativo a los efectos de la exoneración de responsabilidad. Se explica allí que «la amnistía no dará derecho a percibir indemnización alguna, ni dará lugar a la restitución de las cantidades abonadas en concepto de multa o sanción salvo las satisfechas por imposición de sanciones leves o graves al amparo de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, siempre que concurran para ello criterios de proporcionalidad según estime la administración que impuso la sanción». De forma específica el legislador se limita a señalar la excepcional devolución de las cantidades abonadas en concepto de multa o sanción por infracciones de la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana y a aclarar que dicha excepción solo abarca las sanciones leves o graves y en tanto concurran razones de proporcionalidad que corresponde apreciar a la administración sancionadora.

No resulta difícil, sin embargo, apreciar la conexión de la previsión normativa en cuestión con la finalidad justificativa de la Ley de amnistía, previamente explicada en el preámbulo (apartado II), que, como se viene repitiendo, persigue favorecer la reconciliación y encauzar el conflicto político mediante la rebaja de los elementos de tensión. Entre otros, identifica como representativos de tal «tensión política, social e institucional» los ilícitos cometidos en «la organización y celebración de la consulta y el referéndum» y los que «guardan una profunda conexión con los mismos, como pueden ser […] las diferentes acciones de protesta para permitir su celebración o mostrar oposición al procesamiento o condena de sus responsables»; alude asimismo a las movilizaciones intensas y sostenidas en el tiempo que han acompañado al proceso independentista. De forma refleja, la delimitación inicial que el art. 1.1 de la Ley de amnistía efectúa de los hechos amnistiables por el criterio general de que se trate de actuaciones cometidas en el contexto del proceso independentista catalán, señaladamente en el marco de las consultas de 2014 y 2017, se concreta luego en sus diversos apartados, refiriéndose de forma específica, entre otros, a actos de desobediencia, desórdenes públicos, atentados contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, resistencia, actos contra el orden y la paz pública o de desconsideración, crítica o agravio vertidos contra las autoridades y funcionarios públicos, los entes o instituciones públicas, así como sus símbolos o emblemas [apartados c) y d)], todos ellos ilícitos característicos del desenvolvimiento de las acciones de protesta y movilización social.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Basta la lectura del catálogo de infracciones graves y leves de seguridad ciudadana (arts. 36 y 37 LOPSC), para apreciar que tales contravenciones se ven especialmente concernidas, pues por su contenido típico mantienen una clara conexión con el proceso independentista, ya que abarcan, por ejemplo, reuniones o manifestaciones no comunicadas, la negativa a disolverlas, la perturbación de su desarrollo o el incumplimiento de las restricciones de circulación, desórdenes públicos, la obstaculización y ocupación de la vía pública, daños a bienes muebles e inmuebles, actos de desobediencia o resistencia a la autoridad o a sus agentes o falta de respeto y consideración a los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Resulta razonable considerar, por ello, que un amplio porcentaje de las conductas acontecidas en el contexto independentista determinantes de responsabilidad son infracciones de la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana. Las modalidades de conducta que el legislador enumera como inequívocas actuaciones amnistiables en el art. 1.1 de la Ley de amnistía se proyectan principal y mayoritariamente en las infracciones de seguridad ciudadana de desobediencia, faltas o resistencia a la autoridad en que incurrieron los ciudadanos que participaron en las numerosas manifestaciones y protestas que tuvieron lugar en el contexto y marco temporal al que atiende la ley. No ocurre así con las faltas muy graves tipificadas en el art. 35 LOPSC, que, si bien sanciona en su apartado primero reuniones o manifestaciones no comunicadas o prohibidas, vincula el desvalor de la conducta prohibida con que la celebración se produzca en infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad y, sobre todo, con la generación de un riesgo para la vida o la integridad física de las personas.

Identificados los ilícitos graves y leves contra la seguridad ciudadana como un elemento de tensión particularmente significativo, no carece de justificación que el legislador haya puesto el acento en ellos y disponga una consecuencia adicional a los efectos generales de extinción de responsabilidad administrativa regulados en el art. 5 de la Ley de amnistía, que ya prevé en su segundo apartado la consecuencia específica de la eliminación del registro central de infracciones contra la seguridad ciudadana de las infracciones y sanciones a los que se aplique la amnistía. La devolución de las multas impuestas por infracciones leves y graves de la Ley Orgánica 4/2015, cuya cuantía puede oscilar entre 100 y 600 € y 601 y 30 000 € respectivamente (art. 39 LOPSC), constituye una medida complementaria de contenido económico *a priori* idónea en orden a eliminar o rebajar en la mayor medida posible un relevante y singular factor de tensión y desafección por afectar a numerosos ciudadanos en aras de lograr o favorecer el objetivo de la reconciliación y de encauzar el conflicto político subyacente a través del diálogo.

Desde las anteriores consideraciones, existe una justificación objetiva y razonable de la decisión de restituir el importe ya abonado por haber incurrido en una infracción grave o leve de seguridad ciudadana amnistiada frente a la ausencia de reintegro de las multas pagadas por otros actos determinantes de distintos tipos de responsabilidad en relación con el proceso independentista.

La previsión normativa tampoco puede considerarse discriminatoria por existir una manifiesta desproporción entre la medida y la finalidad perseguida. El alcance material de la posible restitución se amolda a la finalidad de avanzar en la distensión y el diálogo mediante la rebaja o la eliminación de un particular elemento tensor y generador de desafección: las sanciones de seguridad ciudadana impuestas a múltiples ciudadanos por conductas vinculadas con la movilización social que acompañó el proceso independentista catalán, favorables y contrarias al mismo, como ya se ha indicado, durante más de diez años. Quedan fuera, sin embargo, las multas abonadas por conductas atentatorias contra la seguridad ciudadana más graves, constitutivas de infracciones administrativas muy graves o delito, o contra otros intereses, que no pueden equipararse a las anteriores. Tampoco resulta irrazonable la consideración del legislador de que el reintegro de las cantidades pagadas en concepto de multa por tales ilícitos es en abstracto funcional para mitigar la confrontación y el conflicto en tanto revierte las

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

consecuencias jurídicas peyorativas sufridas. Como se viene repitiendo, el diseño de la amnistía, de su alcance y efectos, podría ser otro, pero al Tribunal le corresponde solo examinar si el dibujado por la Ley de amnistía, en este punto respecto a la devolución de las multas, es razonablemente adecuado para cumplir su finalidad legítima y no tiene unas consecuencias manifiestamente excesivas, tal y como se ha apreciado, por lo que debe desestimarse el motivo.

17. La alegada inconstitucionalidad (arts. 14 y 24.1 CE) del régimen procesal de la responsabilidad civil (art. 8.2 de la Ley de amnistía).

17.1 Exposición del motivo y alegaciones de las partes.

Los diputados y senadores recurrentes denuncian que la reserva de responsabilidad civil que se contiene en el segundo párrafo del art. 8.2 de la Ley de amnistía vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE porque instaura un procedimiento para la reclamación de los perjuicios sufridos por las víctimas más gravoso que el ejercicio conjunto de la acción civil y penal, al imponerles el gravamen económico y procesal de reclamar separadamente en vía civil, con el coste de abogado y procurador y la dificultad añadida de no poder contar con las pruebas producidas en el proceso penal ya sobreseído. Vulnera también el art. 24.1 CE en relación con el art. 14 CE, al establecer una diferenciación arbitraria entre las víctimas sujetas al régimen general que pueden obtener la reparación de los daños sufridos en vía penal, con auxilio del Ministerio Fiscal, sin necesidad de personarse con abogado y procurador, y las víctimas que hayan sufrido daños por delitos cometidos en el contexto del denominado proceso independentista catalán, que se convierten en víctimas de segundo nivel simplemente por la intencionalidad política de los autores del delito.

El abogado del Estado rebate este motivo argumentando que el art. 8.2 de la Ley de amnistía es mera reiteración de lo previsto en la Ley de enjuiciamiento criminal, arts. 100 y siguientes, en concreto en el art. 116, que dispone que la extinción de la acción penal no lleva consigo la extinción de la acción civil y que la persona a quien corresponda «podrá ejercitarla, ante la jurisdicción y por la vía de lo civil que proceda, contra quien estuviere obligado a la restitución de la cosa, reparación del daño o indemnización del perjuicio sufrido». No se establece, por lo tanto, un régimen distinto al previsto en otros casos de extinción de la responsabilidad criminal, como la prescripción o el indulto, por lo que la censura no sería referenciable en la Ley de amnistía, sino en el propio sistema de la Ley de enjuiciamiento criminal, respecto del cual ninguna tacha de inconstitucionalidad se realiza. El precepto impugnado, lejos de suponer una vulneración del art. 24.1 CE, establece precisamente la salvaguarda del derecho de defensa de los particulares que hayan sufrido consecuencias de carácter civil.

17.2 Enjuiciamiento del motivo.

El art. 8.2 de la Ley de amnistía dispone lo siguiente:

«Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, la amnistía otorgada dejará siempre a salvo la responsabilidad civil que pudiera corresponder por los daños sufridos por los particulares, que no se sustanciará ante la jurisdicción penal.»

El art. 24.1 CE garantiza, ciertamente, el acceso a un proceso en el que se puedan hacer valer los derechos e intereses afectados, pero no incorpora un derecho fundamental a procesos determinados (SSTC 160/1998, de 14 de julio, FJ 4; 214/2000, de 18 de septiembre, FJ 5, y 112/2007, de 10 de mayo, FJ 5) pues se trata de un derecho fundamental que debe ser aplicado en cada caso según la naturaleza y fines de cada tipo de procedimiento (STC 7/1981, de 30 de marzo, FJ 6).

El art. 8.2 de la Ley de amnistía no contradice, por lo tanto, las exigencias de la doctrina constitucional citada, ni tan siquiera se aparta de lo dispuesto en el art. 116 LECrim, que establece que la extinción de la acción penal, con carácter general, no lleva

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

consigo la de la civil, y que la persona a quien corresponda la acción civil podrá ejercitarla, ante la jurisdicción y por la vía de lo civil que proceda, contra quien estuviere obligado a la restitución de la cosa, reparación del daño o indemnización del perjuicio sufrido. En definitiva, no infringe el art. 24.1 CE la norma que determina que la pretensión de reparación de los daños y perjuicios ocasionados por el delito deba deducirse por la vía civil, tras producirse el cierre definitivo del proceso penal por extinción o agotamiento de la acción penal, careciendo de relevancia, desde la perspectiva de dicho derecho fundamental, la alegación de que el procedimiento civil pueda presentar, por motivos como los que se exponen en la demanda, ciertas dificultades o inconvenientes que no se darían en el proceso penal.

En lo que se refiere al trato dispar que reciben las víctimas de los delitos amnistiados que han de acudir a la vía civil para hacer valer sus derechos, no se puede afirmar que se trate de una diferenciación arbitraria o carente de toda razón, susceptible de vulnerar el derecho a la igualdad (art. 14 CE). El cierre del proceso penal es consecuencia de la extinción de la responsabilidad penal que deriva a su vez de un mandato legal. La desvinculación de la acción civil respecto de la acción penal extinta es una consecuencia necesaria de la ley y constituye una justificación suficiente del itinerario procesal divergente que han de seguir para el reconocimiento y satisfacción de sus derechos quienes fueron víctimas o perjudicados por un delito situado en el ámbito objetivo de aplicación de la Ley de amnistía.

Procede por ello declarar que el art. 8.2 de la Ley de amnistía no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) ni el derecho a la igualdad (art. 14 CE).

18. La alegada vulneración del derecho a la legalidad penal en relación con el derecho a la libertad (arts. 25.1 y 17.1 CE) por los efectos no suspensivos de los recursos (párrafo segundo del art. 10 de la Ley de amnistía).

18.1 Exposición del motivo y alegaciones de las partes.

Este motivo aprecia una contradicción entre la exigencia de resolución firme para la eficacia de la amnistía que establece el art. 9.3 de la Ley de amnistía, que estima razonable, y el carácter no suspensivo de los recursos frente a las decisiones al respecto que dispone el párrafo segundo del art. 10 de la Ley de amnistía. A dicha contradicción achaca la vulneración de los arts. 25.1 y 17 CE, por «resultar determinante de la extinción de la responsabilidad criminal y, en su caso, de la recuperación de la plena libertad por parte de la persona sometida a medida cautelar o a pena privativa». Circunscribe la inconstitucionalidad al inciso final del art. 10 de la Ley de amnistía «que no tendrán efectos suspensivos».

El abogado del Estado argumenta de contrario que el régimen no suspensivo de los recursos del art. 10 de la Ley de amnistía se limita a reproducir el régimen ordinario de recursos de la Ley de enjuiciamiento criminal, que prevé que la pena solo se ejecute cuando sea firme la resolución que la impone (art. 794 LECrim) y que la prisión provisional solo durará lo que subsistan los motivos que la hayan ocasionado (art. 528 LECrim). Sostiene que la decisión judicial inicial de aplicación de la amnistía determina el efecto provisional propio de la fase del proceso en que se haya apreciado y el efecto no suspensivo de los recursos ordinarios que quepan frente a ella tiene la finalidad evidente y proporcional de que «se dilate lo menos posible las consecuencias».

18.2 Enjuiciamiento del motivo.

Bajo la rúbrica «Competencia y procedimiento» del título III de la Ley de amnistía, el art. 9, dedicado a la «Competencia para la aplicación de la amnistía», después de atribuir a los órganos judiciales la aplicación de la amnistía de los actos tipificados como delito, dispone en su apartado 3 que:

«3. Solo podrá entenderse amnistiado un acto determinante de responsabilidad penal, administrativa o contable concreto cuando así haya sido declarado por resolución

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

firme dictada por el órgano competente para ello con arreglo a los preceptos de esta ley.»

En el mismo título, el art. 10 de la Ley regula la «tramitación preferente y urgente» y establece en su párrafo segundo:

«Las decisiones se adoptarán en el plazo máximo de dos meses, sin perjuicio de los ulteriores recursos, que no tendrán efectos suspensivos.»

Es el carácter no suspensivo de los recursos que fija el último inciso del art. 10 de la Ley de amnistía el que, según los recurrentes, vulnera los arts. 25.1 y 17.1 CE por contradecir la exigencia de firmeza del art. 9.3 de la propia Ley.

El mínimo desarrollo argumentativo del motivo no permite atisbar dónde radica la afectación del derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE). No solo cabe reiterar aquí que la exigencia de certeza en la descripción de los tipos penales que dimana del art. 25.1 CE no se proyecta a la delimitación del ámbito de aplicación de la ley de amnistía [FJ 5.3.2 b)]. Debe tenerse en cuenta incluso con carácter previo que ni el inciso impugnado del art. 10 ni el art. 9.3 de la Ley de amnistía con que se contrasta contienen normas punitivas o determinantes de la existencia de responsabilidad penal, sino reglas relativas al procedimiento para aplicar la amnistía a actos constitutivos de delito.

Por otro lado, tampoco desde la perspectiva del art. 17.1 CE se detalla o vislumbra incompatibilidad constitucional alguna, pues la exigencia de resolución firme para entender amnistiado un hecho delictivo no empece a que la aplicación judicial de la amnistía, de oficio o a instancia de parte, se articule en las sucesivas instancias desde la previsión más ventajosa para la libertad de los posibles beneficiados por la medida. No se aprecia la contradicción que denuncia el recurso ni, por ende, confusión alguna.

Ha de desestimarse la impugnación del inciso final del párrafo segundo del art. 10 de la Ley de amnistía.

19. La alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) como consecuencia de la exigencia de finalización del proceso por auto de sobreseimiento libre (art. 11.2 y 3 de la Ley de amnistía).

19.1 Exposición del motivo y alegaciones de las partes.

Se sostiene en la demanda que el art. 11 de la Ley de amnistía, en sus apartados 2 y 3, vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE porque impone el sobreseimiento libre del art. 637 LECrim, cuando lo procedente sería, según entienden los parlamentarios recurrentes, el provisional del art. 641.2 LECrim, al tratarse de supuestos en los que quedó acreditada la perpetración de la infracción, pero no hay motivos para acusar a los responsables. Consideran que la Ley Orgánica 1/2024 impide de este modo acudir al recurso de revisión penal frente a un eventual error judicial en el otorgamiento de la amnistía, al tiempo que, dado que el sobreseimiento libre equivale a una sentencia absolutoria, «petrifica» la decisión por el efecto de *res iudicata*, deviniendo ilusoria la eventual declaración de nulidad que resultara del presente recurso de inconstitucionalidad.

El abogado del Estado rebate este motivo argumentando que corresponde al juez, y no a la ley, apreciar la concurrencia de los presupuestos del precepto, y que la Ley de amnistía no innova ni modifica el sistema previsto en la Ley de enjuiciamiento criminal en caso de extinción de la responsabilidad criminal por amnistía (arts. 637.2 y 3, 666.4 y 675 LECrim).

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

19.2 Enjuiciamiento del motivo.

Es oportuno transcribir aquí lo que dispone el art. 11 de la Ley de amnistía en sus tres primeros apartados:

«Artículo 11. *Procedimiento en el ámbito penal.*

1. La amnistía se aplicará por los órganos judiciales en cualquier fase del proceso penal.
2. De aplicarse durante la fase de instrucción o la fase intermedia se decretará el sobreseimiento libre, previa audiencia del Ministerio Fiscal y de las partes, por el órgano judicial competente con arreglo al artículo 637.3 de la Ley de enjuiciamiento criminal.
3. De aplicarse durante la fase de juicio oral el órgano judicial que estuviera conociendo del enjuiciamiento dictará auto de sobreseimiento libre o, en su caso, sentencia absolutoria, previo cumplimiento de los siguientes trámites:

a) Las partes y el Ministerio Fiscal podrán proponer la aplicación de la amnistía como artículo de previo pronunciamiento de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 666.4 de la Ley de enjuiciamiento criminal, con arreglo a lo establecido en el título II del libro III de la Ley de enjuiciamiento criminal o, en su caso, en el artículo 786 de la misma ley.
b) También podrán las partes y el Ministerio Fiscal interesar su aplicación en cualquier momento del juicio oral o al formular sus conclusiones definitivas.
c) 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.»

La tacha de inconstitucionalidad propone como canon de control de estos preceptos el acierto o desacierto en la selección de la modalidad de sobreseimiento aplicable a los procedimientos que tienen por objeto delitos amnistiables. Los parlamentarios recurrentes sostienen que lo idóneo es el sobreseimiento provisional, no el libre. En cualquier caso, siendo la amnistía una causa de extinción de la responsabilidad criminal, la opción del legislador por el sobreseimiento libre no presenta viso alguno de irrazonabilidad.

El segundo argumento incide en que el sobreseimiento libre, que produce efectos de cosa juzgada, cierra el camino para el eventual planteamiento de un recurso de revisión penal frente a un eventual error judicial en la aplicación de la amnistía. No se hace ningún esfuerzo para explicar el parámetro de enjuiciamiento constitucional que habría que aplicar. En cualquier caso, el motivo resulta fallido porque el auto de sobreseimiento es recurrible por medio de los recursos ordinarios, en virtud de lo previsto en el art. 16.1 de la Ley de amnistía. Por otra parte, un remedio extraordinario, como es el recurso de revisión penal, que solo está previsto contra sentencias firmes condenatorias, en los supuestos taxativamente determinados en el art. 954.1 LECrim, carecería, por su propia configuración legal, de toda utilidad para revisar una errónea aplicación de la amnistía.

Por las razones expuestas, procede desestimar que el art. 11.2 y 3 de la Ley de amnistía infrinja el derecho a la tutela judicial efectiva garantizado en el art. 24.1 CE.

20. La alegada vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías (art. 24 CE) por no preverse la audiencia a todas las partes en el procedimiento contable (art. 13.2 y 3 de la Ley de amnistía).

20.1 Exposición del motivo y alegaciones de las partes.

El último motivo del recurso de inconstitucionalidad señala que los párrafos 2 y 3 del art. 13 de la Ley de amnistía prescriben el archivo del procedimiento contable sin la audiencia de todas las partes procesales, incluyendo demandantes particulares, lo que constituiría una grave vulneración del art. 24.2 CE por desconocer los principios de

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

audiencia y de igualdad de las partes, además de generar a los actores del proceso contable que no sean el Ministerio Fiscal o las entidades públicas perjudicadas la indefensión que proscribe el art. 24.1 CE.

El abogado del Estado opone que solo los particulares que hubieran ejercitado la acción popular resultan excluidos, pero ello no genera indefensión, pues no tienen derecho a obtener una condena, sino un derecho a personarse en un proceso, sin que actúen en función de un derecho o interés legítimo, sino de una genérica voluntad de aplicación de la legalidad, por lo que sus derechos en el proceso son de pura configuración legal (art. 125 CE). Aduce que también el trámite del art. 24 de la Ley de 18 de junio de 1870 de indulto excluye su audiencia y que la jurisprudencia constitucional (STC 67/2011, de 16 de mayo) subraya que es la ley la que determina los procesos en los que deba existir la acción popular.

20.2 Precepto impugnado y regulación sobre las partes en el procedimiento contable.

El art. 13 de la Ley de amnistía regula el «procedimiento en el ámbito contable» en los siguientes términos:

«1. La amnistía se aplicará por el Tribunal de Cuentas en cualquier fase del proceso.

2. En las actuaciones previas previstas en los artículos 45, 46 y 47 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se dictarán las correspondientes resoluciones declarando el archivo de las actuaciones, previa audiencia del Ministerio Fiscal y de las entidades del sector público perjudicadas por el menoscabo de los caudales o efectos públicos relacionados con los hechos amnistiados, cuando estas no se hayan opuesto.

3. Si el proceso de exigencia de responsabilidad contable tramitado por el Tribunal de Cuentas se hallara en fase de primera instancia o de apelación, los órganos competentes de dicho Tribunal, previa audiencia del Ministerio Fiscal y de las entidades del sector público perjudicadas por el menoscabo de los caudales o efectos públicos relacionados con los hechos amnistiados, dictarán resolución absolviendo de responsabilidad contable a las personas físicas o jurídicas demandadas, cuando dichas entidades no se hayan opuesto.»

La comprensión del motivo requiere tener presente la regulación legal sobre las partes procesales en el procedimiento ante el Tribunal de Cuentas, que pueden ser distintas del Ministerio Fiscal y las entidades del sector público perjudicadas a las que aluden los apartados impugnados.

El art. 47 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu) reconoce en su apartado 1 legitimación para actuar ante la jurisdicción contable a «quienes tuvieran interés directo en el asunto o fueren titulares de derechos subjetivos relacionados con el caso»; precisa en su apartado 2 que «[l]as administraciones públicas podrán ejercer toda clase de pretensiones ante el Tribunal de Cuentas», y acoge en su apartado 3 la acción pública para la exigencia de responsabilidad contable. La Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas (en adelante, LFTCu) concreta en su art. 55.1 que, con arreglo a lo dispuesto en el citado art. 47 LOTCu, la legitimación activa para ejercer toda clase de pretensiones de responsabilidad contable ante el Tribunal de Cuentas corresponderá, en todo caso, a la administración o entidad pública perjudicada y al Ministerio Fiscal. Y el art. 56 LFTCu regula el ejercicio de la llamada «acción pública», que confiere legitimación activa a todos los ciudadanos, tanto si se ha iniciado como si no un procedimiento jurisdiccional en exigencia de responsabilidad contable, que puede ser un juicio de cuentas o un reintegro por alcance. El art. 55.2 LFTCu especifica, además, que «[s]e considerarán legitimados pasivamente los presuntos responsables directos o subsidiarios, sus causahabientes y cuantas personas se consideren perjudicadas por el proceso».

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

20.3 Doctrina constitucional.

Parte la doctrina constitucional de que el Tribunal de Cuentas, además de las funciones de fiscalización atribuidas por el art. 136 CE, tiene también relevantes funciones de enjuiciamiento contable que poseen un indudable carácter jurisdiccional (SSTC 187/1988, de 17 de octubre, FJ 2; 18/1991, de 31 de enero, FJ 2; 215/2000, de 18 de septiembre, FFJJ 6 y 7, y 126/2011, de 18 de julio, FJ 10). Cuando actúa en el ejercicio de su función jurisdiccional de enjuiciamiento contable, lo que supone la exigencia de una especie de responsabilidad civil (ATC 371/1993, de 16 de diciembre, FJ 1), queda sometido a las garantías que la Constitución anuda a todo proceso (STC 215/2000, FJ 6) y sus resoluciones son susceptibles de producir vulneraciones de los derechos establecidos en el art. 24 CE (ATC 312/1996, de 29 de octubre, FJ 2).

Al respecto, este tribunal ha expresado en incontables ocasiones que «el art. 24 CE, en cuanto reconoce los derechos a la tutela judicial efectiva con interdicción de indefensión, a un proceso con todas las garantías y a la defensa, ha consagrado, entre otros, los principios de contradicción e igualdad de armas, imponiendo la necesidad de que todo proceso judicial esté presidido por la posibilidad de una efectiva y equilibrada contradicción entre las partes a fin de que puedan defender sus derechos e intereses. También hemos afirmado que la interdicción de la indefensión requiere del órgano jurisdiccional un indudable esfuerzo, a fin de preservar los derechos de defensa de las partes, correspondiendo a los órganos judiciales la obligación de procurar que en un proceso se dé la necesaria contradicción entre ellas, así como que posean idénticas posibilidades de alegar o probar y, en definitiva, de ejercer su derecho de defensa en cada una de las instancias que lo componen» (SSTC 307/2005, de 12 de diciembre, FJ 2, y 64/2019, de 9 de mayo, FJ 6).

En tal sentido, «en ningún caso pueden ser privadas las partes de la oportunidad de alegar sobre la cuestión que, a juicio del órgano judicial, resulta determinante de la decisión del recurso, pues de otro modo sufre la confianza legítima generada por los términos en que fue conformada la realidad jurídica en el proceso, que no puede desconocerse por los órganos judiciales» [SSTC 278/2006, de 25 de septiembre, FJ 3 b), y 64/2019, FJ 8]. Se garantiza así «a los litigantes, en todo proceso y en todas sus instancias y recursos, un adecuado ejercicio del derecho de defensa que respete los principios de audiencia, contradicción e igualdad de armas procesales, asegurándoles la oportunidad de ser oídos y de hacer valer sus respectivos derechos e intereses legítimos» [SSTC 23/2003, de 10 de febrero, FJ 2, y 124/2024, de 21 de octubre, FJ 2 a)].

20.4 Enjuiciamiento del motivo: interpretación conforme.

20.4.1 Planteamiento interpretativo de los recurrentes.

Los recurrentes imputan a los apartados 2 y 3 del art. 13 de la Ley de amnistía la lesión del art. 24 CE desde el entendimiento de que prescribe el archivo «solo ‘con la intervención del Ministerio Fiscal y de las entidades públicas perjudicadas’», sin la audiencia del resto de partes procesales, incluyendo demandantes particulares, con la correspondiente indefensión. Como se ha explicado, las normas reguladoras de la actuación del Tribunal de Cuentas identifican al presunto responsable (o sus causahabientes) como legitimado pasivo y acogen la posibilidad de actores distintos de la entidad perjudicada y el Ministerio Fiscal, regulando con gran generosidad la legitimación de cualquier ciudadano para ejercer la acción pública. En el motivo se sostiene que ni uno ni otros serían oídos en el incidente en que se resuelve la aplicación de la amnistía.

Si fuera como sostienen los demandantes, el precepto devendría inconstitucional por desconocer las garantías del art. 24 CE, al impedir a una parte, en el curso del proceso, el ejercicio de las facultades de alegación y, en su caso, de justificación de sus derechos e intereses legítimos, bien para la defensa de sus propias posiciones, bien para rebatir las posiciones contrarias [en análogos términos, ya la STC 1/1992, de 13 de enero, FJ 5,

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

que citan, entre muchas, las referidas SSTC 23/2003, FJ 2, y 124/2024, FJ 3 b)]. Sin embargo, la conclusión interpretativa en que se asienta el motivo, esto es, que la mención específica a la audiencia del Ministerio Fiscal y la entidad pública perjudicada en los preceptos cuestionados excluye la audiencia del resto de partes, en particular de los actores públicos, no es la única intelección que admiten los enunciados legales ni viene impuesta por el contexto normativo en que se insertan las previsiones del art. 13 de la Ley de amnistía ni, en fin, impide una comprensión de las normas procesales cuestionadas respetuosa con las exigencias del art. 24 CE.

20.4.2 Enunciado legal y contexto normativo.

a) Sin duda alguna, el art. 13.2 y 3 de la Ley de amnistía dispone la audiencia obligatoria del Ministerio Fiscal y la entidad del sector público perjudicada por los hechos cuya posible amnistía se dirime antes de que el Tribunal de Cuentas decida, en su caso, archivar las actuaciones, si se está en la fase de actuaciones previas, o absolver, si el proceso está en fase de primera instancia o de apelación. Resulta de todo punto pertinente la previsión específica de la garantía de audiencia para quien tiene la misión de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley –tal es el estatuto constitucional del Ministerio Fiscal (art. 124 CE)– y para quien ostenta la condición de perjudicado civil en el procedimiento. Puede darse, además, la circunstancia de que ninguno de ellos sea demandante en el procedimiento en el que se depura la responsabilidad contable, sea el juicio de cuentas, sea el procedimiento de reintegro por alcance, por no haber ejercitado la acción contable (arts. 55.1, 58.3, 69.1 y 2, 70.2 y 73.2 y 3 LFTCu). De este modo, la previsión legal refuerza el control de legalidad de la aplicación de la amnistía y la defensa de los derechos de los ciudadanos y el interés público, ya que asegura la intervención del Ministerio Fiscal, así como garantiza la intervención de quien siendo perjudicado no ostenta la condición de actor en el proceso. Por análogas razones, tratándose de una decisión tan trascendental como la extinción de la responsabilidad contable, resulta adecuado garantizar la intervención del Ministerio Fiscal y de la entidad perjudicada en la fase de actuaciones previas, que este tribunal ha considerado parte integrante del procedimiento de enjuiciamiento contable (STC 18/1991, de 31 de enero, FJ 4).

b) Sin perjuicio del sentido del trámite procesal previsto en el art. 13.2 y 3 de la Ley de amnistía, resulta asimismo indudable que el enunciado legal no contiene una prohibición o exclusión del trámite de audiencia al resto de partes, sobre el que la norma guarda silencio. Como tampoco cabe duda de que las reglas mínimas de procedimiento que el legislador fija en el art. 13 de la Ley o, incluso, en su título III no agotan la reglamentación procesal aplicable ni, en tal medida, excluyen las previsiones de audiencia en ella previstas.

Por lo que concierne a las disposiciones procesales de la Ley de amnistía, el art. 13.2 y 3 debe ponerse en relación ante todo con el art. 9.2, que prevé la audiencia del interesado en los procedimientos contables, parte a la que tampoco alude de forma expresa el art. 13 y que naturalmente ha de ser oída en relación con la aplicación de la amnistía. Pero también otras disposiciones de la ley son ilustrativas. Así, el art. 12 regula la aplicación de la amnistía en el ámbito contencioso-administrativo, que incluye la revisión de las resoluciones relativas a actos determinantes de responsabilidad contable. En sus previsiones para los distintos estadios en que se encuentre el procedimiento contempla la audiencia de las partes (art. 12.1, 2, 3 y 4, este último apartado puesto en relación con el art. 102 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa, al que remiten también los arts. 83 y 84.1 LFTCu).

Resulta también relevante que, conforme al párrafo segundo del art. 10 de la Ley de amnistía, «[l]as decisiones se adoptarán en el plazo máximo de dos meses, sin perjuicio de los ulteriores recursos, que no tendrán efectos suspensivos». Esos recursos, según el art. 16.1 de la Ley, son los previstos en el ordenamiento jurídico, salvo en el caso de las resoluciones que resuelvan la revisión de sentencias o de resoluciones administrativas

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

firmes, frente a las que el art. 16.2 de la Ley especifica que cabrá interponer los mismos recursos que, en su caso, hubieran procedido contra la sentencia dictada en primera instancia.

Los recursos previstos para las resoluciones en materia de responsabilidad contable se contemplan en los arts. 80 y ss. LFTCu, que remiten a su vez, a la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, sin especialidades en cuanto a la legitimación de las partes para interponerlos.

Es también reseñable que el art. 46.2 LFTCu contempla la posibilidad de archivar las actuaciones previas; el art. 56.3 LFTCu, la de inadmitir el escrito en el que se ejercite la acción pública de responsabilidad; el art. 68.1 LFTCu (al que remite el art. 73.1 LFTCu) en relación con el art. 51 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, la de declarar que no ha lugar a la incoación del procedimiento, y los arts. 71.2 y 74.2, en relación con el art. 79 LFTCu, la de sobreseer. En todos estos casos de terminación anticipada se prevé un trámite de audiencia a los interesados y partes existentes en cada momento previo a la decisión. Las normas citadas puestas en relación con los arts. 80 y 81 LFTCu establecen que contra todas las resoluciones mencionadas cabe interponer recurso ante la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas y, contra el auto que resuelva, recurso de casación ante el Tribunal Supremo.

20.4.3 Interpretación conforme a la Constitución.

A la luz de la redacción legal, el contexto normativo reseñado y las exigencias del art. 24 CE, debe descartarse la tacha de inconstitucionalidad formulada, en tanto cabe una interpretación conforme a la Constitución de las previsiones legales impugnadas. De forma reiterada el Tribunal ha acogido el criterio hermenéutico de la interpretación conforme según el cual, siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera, de modo que solo se declare la inconstitucionalidad en caso de incompatibilidad indudable con ella. La salvaguarda del principio de conservación de la norma encuentra su límite en las interpretaciones respetuosas tanto de la literalidad de la norma cuestionada como de su contenido [por todas, con numerosas referencias, SSTC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7, y 17/2022, de 8 de febrero, FJ 4 c)]. En especial en el marco de las regulaciones procesales y las garantías de defensa del art. 24 CE, el Tribunal ha insistido en la interpretación de los silencios legales como no excluyentes de esas garantías (SSTC 74/1987, de 25 de mayo, FJ 4, o 110/1993, de 25 de marzo, FFJJ 6, 7 y 8).

Como se ha indicado, el tenor del art. 13.2 y 3 de la Ley de amnistía no limita necesariamente la audiencia en el procedimiento contable al Ministerio Fiscal y a la entidad pública perjudicada, excluyendo la del resto de partes. De otro lado, la expresa mención a la intervención de ambos y la falta de referencia a otras partes no puede desconocer la previsión específica del art. 9.2 de la Ley de dar audiencia al interesado. Como tampoco la posibilidad que establece el art. 16 de la misma ley de interponer los recursos que el ordenamiento jurídico prevé para las partes del procedimiento, sin limitación alguna en cuanto a los legitimados respecto a las reglas generales, frente a las resoluciones que resuelvan sobre la extinción de la responsabilidad contable en aplicación de la Ley.

En particular, esta última disposición supone, de acuerdo con el conjunto normativo descrito, que las partes de los procedimientos de enjuiciamiento contable distintos del Ministerio Fiscal y la entidad pública perjudicada, cuya condición procesal de parte no se ve afectada por la Ley de amnistía, pueden recurrir las decisiones de archivo y absolución. En esos recursos, cuya sustanciación se guía por las normas reguladoras del proceso contencioso-administrativo, podrán hacer valer no solo alegaciones sobre la inclusión de los hechos en cuestión en el ámbito de la amnistía, sino también la lesión de las garantías constitucionales anejas a su condición de parte *ex* art. 24 CE. El régimen de recursos de la Ley de amnistía, además de evidenciar la consideración que la ley tiene hacia la posición de las partes en el procedimiento contable, que debe guiar la aplicación de la norma en general, muestra la aporía de una comprensión de su art. 13

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

que excluya la audiencia inicial de las partes no aludidas a las que, sin embargo, se les reconoce luego el derecho al recurso frente a la decisión de los órganos del Tribunal de Cuentas.

Si a ello se suma que la regulación propia de la jurisdicción contable prevé la intervención de todas las partes en las decisiones de terminación anticipada del procedimiento, se aprecia que la interdicción de la indefensión encuentra una vía adecuada en el procedimiento contable, sin perjuicio de otras, para preservar los derechos de defensa de las partes en tanto permite la necesaria contradicción entre ellas y les confiere idénticas posibilidades de alegar.

De lo anterior se sigue que, aun cuando la redacción legal pudiera interpretarse de formas diversas, incluida una interpretación no ajustada a la Constitución, cabe un entendimiento de los apartados 2 y 3 del art. 13 de la Ley de amnistía que no impide oír a todas las partes ni articular un trámite que les permita formular las alegaciones que consideren convenientes sobre la aplicación de la amnistía a los hechos susceptibles de generar responsabilidad contable, conforme, por tanto, con el art. 24 CE. Ese entendimiento viene avalado por el conglomerado normativo aplicable según la propia Ley de amnistía, cuyas disposiciones, además, no agotan el régimen procesal de los incidentes en los que se dirima la posibilidad de amnistiar, sino que aportan sucintas reglas que deben integrarse en los distintos procedimientos en los que inciden y hacerlo siempre de manera respetuosa con el art. 24 CE.

En virtud de lo razonado, el motivo de inconstitucionalidad debe descartarse en tanto que la exégesis del precepto como no obstativa a la audiencia de todas las partes del procedimiento contable resulta posible, pues, sin forzamiento textual que lo impida y en línea con las previsiones de la Ley de amnistía, supone una comprensión respetuosa con el derecho de defensa y la prohibición de indefensión (art. 24 CE). En orden a evitar que la aplicación del art. 13.2 y 3 de la Ley pueda dar lugar a posibles interpretaciones del precepto contrarias al art. 24 CE, y dado que es posible una comprensión acorde con la Constitución, la que entiende que la referencia expresa a la audiencia del Ministerio Fiscal y las entidades del sector público perjudicadas no excluye la preceptiva audiencia al resto de partes, esta interpretación conforme se llevará al fallo.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña y, en consecuencia:

1.º 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.

2.º Declarar inconstitucional y nulo el art. 1.3, párrafo segundo.

3.º 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.

4.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiséis de junio de dos mil veinticinco.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–Inmaculada Montalbán Huertas.–Ricardo Enríquez Sancho.–María Luisa Balaguer Callejón.–Ramón Sáez Valcárcel.–Enrique Arnaldo Alcubilla.–Concepción Espejel Jorquera.–María Luisa Segoviano Astaburuaga.–César Tolosa Tribiño.–Laura Díez Bueso.–Firmado y rubricado.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Voto particular que formula el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6436-2024

En el ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 LOTC y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, expreso mi discrepancia con el fallo y la fundamentación jurídica de la sentencia.

En mi opinión, de acuerdo con los argumentos que defendí en la deliberación del Pleno y que expongo a continuación, el recurso de inconstitucionalidad debió ser estimado tanto porque la amnistía en general no tiene cabida en la Constitución como, en particular, porque la ley de amnistía aprobada vulnera principios fundamentales que nuestra Constitución consagra. En la demanda del recurso se formularon motivos que impugnaban la totalidad de la Ley de amnistía, y otros, solo preceptos concretos de la misma; la sentencia los resuelve todos y apenas estima dos motivos de importancia relativa. Por lo que acabo de indicar, me limitaré en las líneas que siguen a dar las razones por las que entiendo que la totalidad de la Ley de amnistía es inconstitucional y así debió declararse.

1. Consideraciones previas.

(1) En su momento, no apoyé la petición de mis compañeros don César Tolosa Tribiño, doña Concepción Espejel Jorquera y don Enrique Arnaldo Alcubilla de que previamente a la deliberación de esta sentencia se produjera una decisión sobre si debía plantearse una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, no porque discrepara de las razones de fondo que apoyaban esa petición, sino porque entendía que el momento adecuado para adoptar esa decisión era el de la deliberación del recurso presentado contra la Ley de amnistía, toda vez que, en principio, no podría descartarse que se adoptase una posición favorable a la estimación del recurso, en cuyo caso, la inconstitucionalidad declarada haría innecesario cualquier pronunciamiento del Tribunal de Luxemburgo sobre su ajuste al Derecho Europeo.

Vista la posición mayoritaria de mis compañeros, sustancialmente contraria a la desestimación del recurso, debo manifestar mi adhesión al voto particular redactado por mi compañero don César Tolosa Tribiño, y a las sólidas razones que en él se exponen en favor de la necesidad de haber planteado una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, en consecuencia, de haber suspendido la deliberación del presente recurso en tanto dicho tribunal no hubiera despejado las dudas muy fundadas que en ese voto se exponen respecto a la compatibilidad de la Ley de amnistía con principios fundamentales de la propia Unión Europea.

Ya no es que en este momento considere la sentencia que no concurren las condiciones precisas para plantear una cuestión prejudicial, es que la motivación que ofrece determina para siempre la incomunicación constante entre ese tribunal y el Tribunal Constitucional, como si se movieran en compartimentos estancos, porque las resoluciones de uno y otro tienen efectos que se mueven en espacios que no llegan a interferirse. Nada ocurre si el Tribunal Constitucional declara constitucional una ley y luego el Tribunal de Justicia de la Unión Europea la declara inaplicable; es lo que dice la sentencia.

Se acabó el tan ponderado diálogo entre tribunales. Se acabó la obligación del Tribunal Constitucional de velar por el respeto al principio de primacía del Derecho de la Unión Europea. Sencillamente, tras esta sentencia el Tribunal Constitucional queda fuera del sistema judicial europeo.

(2) En este momento, en el Tribunal Constitucional existen pendientes de resolver dieciséis recursos de inconstitucionalidad y seis cuestiones de inconstitucionalidad interpuestos o planteadas contra la Ley de amnistía. En muchos de ellos se plantean objeciones coincidentes, pero en otros se articulan motivos de inconstitucionalidad que no se plantean en el que se resuelve en esta primera sentencia.

Podrían haberse acumulado todos ellos y resolverse en una sola sentencia, pero aunque no se haga así, no considero aceptable el criterio metodológico adoptado por la

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

mayoría del Pleno de limitar el examen a las vulneraciones específicamente denunciadas en el recurso interpuesto por los diputados y senadores del Grupo Parlamentario Popular, entre otras razones porque el artículo 39.2 LOTC expresamente declara que «[e]l Tribunal Constitucional podrá fundar la declaración de inconstitucionalidad en la infracción de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el curso del proceso».

Redacto este voto particular partiendo de esa interpretación amplia del que debió ser el objeto del presente proceso de inconstitucionalidad.

(3) Con fecha 16 de marzo de 2021 fue presentado ante el Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Republicano (ERC) y el Grupo Parlamentario Plural (Junts, Cup y PDeCat), conforme a los artículos 124 y ss. RCD, una denominada «[p]roposición de Ley Orgánica de amnistía y resolución del conflicto político entre Catalunya y el Estado español», en que como medio de resolver lo que calificaban de histórico conflicto político entre Catalunya y el Estado Español, cuyo momento inicial concretaban en la STC 31/2010, de 28 de junio, proponían la aprobación de una ley orgánica por la que se considerasen amnistiados «todos los actos de intencionalidad política, cualquiera que fuese su resultado, tipificados como delitos o como conductas determinantes de responsabilidad administrativa, realizados desde el 1 de enero de 2013 hasta el momento de la entrada en vigor de la presente ley, cualesquiera que sean su denominación y contenido».

Destacados miembros del Gobierno se pronunciaron en contra de la admisión a trámite de dicha proposición de ley por considerar que la amnistía era una institución que no tenía encaje en la Constitución. La Dirección de Asesoría Jurídica del Congreso emitió un informe preliminar en el que aconsejaba la inadmisión a trámite de la proposición de ley. Los letrados del Congreso fueron igualmente categóricos; concluyeron que procedía comunicar a los autores de la iniciativa «que no procede su admisión a trámite, en la medida en que de un examen liminar se desprende que la amnistía, al suponer la concesión de un indulto general que afecta a una pluralidad de sujetos condenados por sentencia firme entraría en una contradicción palmaria y evidente con lo dispuesto en el artículo 62 i) de la Constitución, de acuerdo con el cual no cabe que la ley autorice indultos generales». Siguiendo este criterio, la mesa de la Cámara, por acuerdo de 23 de marzo de 2021, acordó inadmitirla a trámite.

Por el contrario, con fecha 13 de noviembre de 2024 tuvo entrada en el registro del Congreso de los Diputados la proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social de Cataluña, para resolver de este modo ese conflicto político al que aludía la proposición de ley antes referida. Pero ahora la presentaba el Grupo Parlamentario Socialista, o más bien, como más adelante se dirá, el Gobierno a través de su grupo parlamentario en el Congreso.

Y muchas de esas opiniones de miembros del Gobierno que antes se manifestaron rotundamente en contra de la constitucionalidad de la amnistía ahora lo han hecho a favor. Se alude a que esta amnistía no es la misma que la antes presentada por los grupos parlamentarios Republicano y Plural, pero el contenido de una y otra es sustancialmente igual, incluso es sustancialmente igual el objetivo que proclaman sus respectivas exposiciones de motivos. Lo único que ha cambiado es el contexto político en el que esa segunda proposición de ley de amnistía se ha presentado, que, según se examinará después, requiere los votos de los parlamentarios del Grupo Parlamentario Junts per Catalunya en el Congreso para que el candidato a la Presidencia del Gobierno obtuviera su investidura.

2. Nuestra Constitución no permite la amnistía.

El examen del posible encaje de la amnistía en la Constitución no puede hacerse a partir de un precepto aislado de ella sino del conjunto de las disposiciones que la mencionan, e incluso de los debates parlamentarios que precedieron a su aprobación, pues la Constitución constituye como ha destacado este Tribunal Constitucional desde el ATC 60/1981, un sistema normativo dotado de unidad que ha de ser interpretado en

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

consecuencia en su relación recíproca con otros preceptos y con la unidad de la propia Constitución en la que están articulados (FJ 2). Tal unidad supone que «la Constitución no es la suma y el agregado de una multiplicidad de mandatos inconexos, sino precisamente el orden jurídico fundamental de la comunidad política, regido y orientado a su vez por la proclamación de su artículo 1.1, a partir del cual debe resultar un sistema coherente en el que todos sus contenidos encuentren el espacio y la eficacia que el constituyente quiso otorgarles» (STC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3).

a) Ciertamente la Constitución no prohíbe expresamente la amnistía. De hecho, no se refiere a ella en su texto. Pero de ello no puede deducirse, como señala la sentencia, que, por lo tanto, las Cortes pueden aprobarla si lo consideran conveniente. Frente a los ciudadanos, cuya sujeción al ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE) significa que pueden hacer todo lo que el ordenamiento jurídico no prohíbe, las Cortes Generales parten de un principio opuesto. Por un lado, su sujeción al ordenamiento jurídico no les impide modificar ese mismo ordenamiento (de acuerdo, obviamente con el procedimiento parlamentario correspondiente), en cambio, su sujeción a la Constitución significa que solo pueden hacer aquello que la Constitución les permita. Con lo cual volvemos al punto de partida; decidir si la Constitución permite o no la amnistía.

La sentencia en el fundamento jurídico 3.2.1 califica a nuestra Constitución como una norma «abierta», diciendo que el legislador no está sujeto a un plan que ejecutar. Pero una cosa es que, conforme a nuestra doctrina reiterada, el legislador en principio goza de un amplio margen de decisión política, acorde con el pluralismo que caracteriza a la propia composición del Parlamento, y otra que el legislador solo esté delimitado en lo negativo por prohibiciones constitucionales expresas, lo cual como decimos no es así. De allí que la propia sentencia tenga que reconocer al final, que los límites que vinculan al legislador con la Constitución no solo son expresos sino también implícitos.

b) El derecho de gracia, sea como indulto o como amnistía, supone la excepción de principios fundamentales que la Constitución consagra. En primer lugar, el de igualdad, reconocido en su art. 14 porque frente a unos mismos hechos delictivos se beneficia a los receptores de la gracia frente a los que no la obtienen; el principio de exclusividad de la jurisdicción que el art. 117.3 atribuye únicamente a los juzgados y tribunales, así como el de la obligatoriedad de cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los jueces y tribunales que impone el art. 118, de donde se desprende que solo si la Constitución lo autoriza, como indudablemente sucede con los indultos particulares a los que se refiere el artículo 62 i), cabría aprobar amnistías. Algo que, en mi opinión, no resulta de la Constitución.

El artículo 66.2 CE enumera las funciones de las Cortes Generales, y entre estas funciones no se encuentra la de aprobar amnistías.

No pueden considerarse las amnistías entre las potestades legislativas a las que se refiere este artículo porque el ejercicio del derecho de gracia ni es potestad legislativa ni se atribuye a las Cortes porque es una facultad que el artículo 62 i) CE atribuye al rey, que es el que refrenda los decretos del Gobierno, pero no refrenda acto alguno de las Cortes. Sancionar las leyes, conforme al artículo 62 a) CE no tiene nada que ver con el refrendo de los actos del Gobierno. Amnistiar no es legislar, aunque la amnistía ahora cuestionada se haya aprobado utilizando el vehículo de una ley; sustancialmente tiene una distinta naturaleza.

c) Se ha señalado en favor de la constitucionalidad de la amnistía que la propia Constitución se refiere a ella en el art. 87.3 cuando excluye la posibilidad de ejercer la iniciativa popular, entre otras materias, en lo relativo a la prerrogativa de gracia. Esa aparente contradicción entre este artículo y los artículos 62 i) y 66.2 CE se explica porque en parte nuestra Constitución está inspirada en la italiana que sí prevé la amnistía. Pero, en todo caso, del art. 87.3 CE no puede deducirse una autorización implícita a las Cortes para aprobar leyes de amnistía. El artículo 62 i) CE atribuye al rey el ejercicio del derecho de gracia con arreglo a la ley, y lo que prohíbe ese art. 87.3 CE es que esas leyes con arreglo a las cuales debe ejercitarse el derecho de gracia puedan modificarse por una ley aprobada como consecuencia de una iniciativa popular.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

d) El artículo 66 i) CE, que atribuye al rey el ejercicio del derecho de gracia con arreglo a la ley, advierte que esta ley no podrá autorizar indultos generales. Esto es, limita la concesión de indultos a personas concretas en atención a las circunstancias particulares que en ellas concurran, que, de acuerdo con jurisprudencia repetida del Tribunal Supremo, han de hacerse constar en el real decreto de concesión del indulto.

La incompatibilidad sustancial en términos generales entre amnistía e indultos generales puede sostenerse en términos lógicos partiendo de la prohibición de los indultos generales en la Constitución española y el silencio de esta respecto de la amnistía. Sin embargo, en términos constitucionales nada hubiera impedido al constituyente aceptar la proposición contraria, como hizo la Constitución de 1931, cuyo art. 102 que habilitaba al Parlamento para acordar amnistías, prohibía la concesión de indultos generales.

La amnistía resulta, en relación con los sujetos ya condenados, análoga al indulto, pero con un alcance mucho más intenso. No solo se perdona la pena, sino que hace que desaparezca por completo el delito por el que se produjo la condena. Además, la amnistía puede, como ocurre con esta Ley de amnistía extender su alcance a sujetos que no han sido juzgados, impidiendo la posibilidad misma de enjuiciarlos. Por ello, aunque entre amnistía e indulto se puedan encontrar diferencias cualitativas, en cuanto a sus efectos es patente la mayor intensidad de los que produce la amnistía respecto de los que corresponden al indulto, y por simples razones de lógica jurídica no pueden obtener los condenados o imputados por algún delito mediante una amnistía lo que no hubieran podido obtener por la concesión de un indulto.

Ni siquiera aduciendo las razones que, según el preámbulo de la Ley Orgánica 1/2024, y sin juzgar en este momento su suficiencia o verosimilitud, los beneficiarios de la amnistía podrían haber sido los destinatarios de un indulto general. Mucho menos, por tanto, de una amnistía que tiene unos efectos mucho más intensos que el indulto.

e) Aunque una vez aprobada la ley, esta se desgaja de la voluntad del legislador y su interpretación ha de hacerse con arreglo a los criterios que enumera el art. 3.1 del Código civil, entre los que, estrictamente, no se encuentra el de la voluntad del legislador, la llamada a los «antecedentes históricos y legislativos» permite acudir a los debates parlamentarios previos a la aprobación de una ley para alcanzar su verdadero significado, pues no es del mismo interés la voluntad que los legisladores pudieron albergar como el sentido actual de una ley, atendiendo a unas nuevas circunstancias que han de valorarse.

Por eso, la llamada a los debates parlamentarios previos a la aprobación de una ley es tanto más interesante cuanto más próxima en el tiempo a esos debates sea la ley objeto de interpretación.

Con independencia de lo anterior, la interpretación de la Constitución no se ajusta a los mismos cauces de la interpretación de las leyes por el carácter abierto de muchas de sus disposiciones, por estar su jurisprudencia fundada sobre todo en valores y principios morales que dejan mayor espacio al intérprete para encontrar la interpretación adecuada.

Pero sí merece la pena poner de relieve que, frente a la jurisdicción ordinaria, la doctrina del Tribunal Constitucional acude muchas veces a los debates parlamentarios previos a la aprobación de la Constitución para interpretar algunos de sus preceptos (así, SSTC 124/1989, de 7 de julio, FJ 3; 113/2004, FJ 5; 198/2012, de 6 de noviembre, FJ 8; 148/2021, de 14 de julio, FJ 11, y 34/2023, FJ 5, entre otras muchas).

Pues bien, ante la ponencia encargada de la redacción del anteproyecto de Constitución, se planteó al tratar del Poder Judicial si procedía referirse a la amnistía y, en su reunión de 3 de noviembre de 1977 dicha ponencia decidió, «por lo que se refiere a la materia de amnistía, se acuerda no constitucionalizar este tema». En relación con esto se presentaron dos enmiendas al anteproyecto aprobado, en las que se hacía expresa referencia a la amnistía y su atribución a las Cortes Generales, y ambas fueron rechazadas.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

La lógica conclusión de este proceso es que, si los constituyentes acordaron incluir la regulación de los indultos en la Constitución, pero no la de la amnistía es porque esta no tiene encaje en ella. Y no cabe en ella porque las medidas de gracia constituyen en esencia quiebras al principio de exclusividad de la potestad jurisdiccional y también pueden serlo al principio de igualdad, de modo que su exclusión solo es posible si la propia Constitución lo permite.

No puedo compartir por ello el análisis que hace la sentencia sobre los preceptos de la Constitución que se refieren al derecho de gracia (FJ 3.2.1), como tampoco las inferencias que extrae de los debates parlamentarios que precedieron a la aprobación de la Carta Fundamental (FJ 3.2.2).

f) Este tribunal no ha realizado hasta ahora ningún pronunciamiento relativo a la conformidad de la amnistía con la Constitución. Los pronunciamientos que se citan se refieren a amnistías concedidas antes de la entrada en vigor de la Constitución o a alguna ley posterior que es simple complemento de aquellas.

– La STC 63/1983 trata de una petición de aviadores de la República que formulan una queja relativa a que la amnistía concedida a ellos era de menor alcance que la que se habría concedido a los funcionarios civiles del Estado republicano y, por ello, infringía el art. 14 CE, y pedían al Gobierno que tomara la iniciativa legislativa o no se opusiera a otras iniciativas en orden a promulgar otra ley que para los militares disponga una reintegración en sus situaciones quebradas por la guerra civil que responda a los mismos principios que han inspirado la amnistía de los funcionarios civiles. El recurso fue desestimado, pero, en todo caso, conviene advertir que la discusión se refería a los efectos de las amnistías acordadas por el Real Decreto-ley 10/1976 y luego por la Ley 46/1977, esto es, amnistías aprobadas bajo un régimen jurídico previo al instaurado por la Constitución. La desestimación del recurso supuso el rechazo de la pretensión deducida por los recurrentes y que no se llegase a examinar, ya bajo la vigencia de la Constitución, los problemas de constitucionalidad que pudiera plantear una ley ampliatoria de los efectos de una amnistía concedida antes de la Constitución.

– Esto podría haberse planteado en la STC 147/1986 que enjuició una ley de 1984, la Ley 1/1984, de 9 de enero, de adición de un nuevo artículo a la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía, a fin de declarar imprescriptibles los derechos laborales reconocidos en esta ley, de modo que los interesados podían solicitar la aplicación de la Ley 46/1977, de amnistía, incluso cuando hubiera habido resolución judicial declaratoria de la inadmisión del proceso por prescripción de acciones.

Pero esta sentencia no abordó el problema de la compatibilidad de la Ley 1/1984 con la Constitución y, en particular con su art. 62 i), que cita expresamente, porque previamente había decidido, resolviendo una posición mantenida por alguna de las partes, que la Ley 1/1984 no contiene una nueva amnistía, sino que solo añade una precisión al régimen jurídico de la amnistía que ya se perfiló en 1977:

«La Ley 1/1984 no tiene sentido autónomo, sino que puntualiza algunos aspectos discutidos del régimen jurídico de la Ley de 1977 […] No se trata, pues, de una nueva [ley de] amnistía, sino de nuevos aspectos añadidos al régimen jurídico de la única existente. Esta caracterización […] de la Ley de 1984 no tiene un interés meramente teórico, sino que resulta trascendente para responder a alguna de las cuestiones planteadas, especialmente su presunta contradicción con lo dispuesto en el artículo 62 i) CE» (STC 147/1986, FJ 2).

No cabe argüir que si la amnistía es contraria a la Constitución española, el propio Tribunal Constitucional hubiera debido anular las dos amnistías preconstitucionales decretadas por el Real Decreto-ley 10/1976 y la Ley 46/1977. Este tribunal ni siquiera se ha planteado esa posibilidad en las pocas ocasiones en que ha tenido que referirse a ellas, precisamente porque su carácter preconstitucional las blindaba de cualquier juicio negativo precisamente en virtud de la propia Constitución, cuyo art. 9.3 prohíbe la

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

aplicación retroactiva de las normas no favorables y, en este extremo es claro que la Constitución española es menos favorable que aquellas leyes preconstitucionales.

g) Las referencias del preámbulo de la Ley de amnistía a cinco reales decretos que al tratar del régimen disciplinario de diversos cuerpos de funcionarios mencionan la amnistía son absolutamente irrelevantes dado el carácter infralegal de esas normas, como tampoco son importantes las referencias a la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de memoria democrática, y a la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía, porque nada supone el reconocimiento de los efectos de una amnistía aprobada antes de la Constitución española respecto a la habilitación a las Cortes para que apruebe nuevas amnistías.

Más significativa es la mención del preámbulo de la Ley de amnistía al art. 666.4 del Real Decreto de 14 septiembre de 1882, por el que se aprueba la Ley de enjuiciamiento criminal, donde se prevé la amnistía como una causa que obliga al sobreseimiento. En congruencia con esta disposición, el Código penal de 1944 (texto revisado de 1963) incluía la amnistía entre las causas de extinción de la responsabilidad penal (artículo 112.3); desde su publicación hasta su derogación por el Código penal de 1995, el de 1944 fue reformado varias veces, pero ninguna de esas reformas afectó a las causas de extinción de la responsabilidad penal.

Lo significativo no es tanto lo que dice el preámbulo de la Ley de amnistía, como lo que no dice, y es que el Código penal de 1995, primero de la democracia, no menciona la amnistía entre las causas de extinción de la responsabilidad penal en su art. 130, y ha sido la disposición final segunda de la Ley de amnistía la que ha modificado ese art. 130. Precisamente para incluir en su número 1.4, la amnistía, junto al indulto, como causa de extinción de la responsabilidad criminal.

3. La Ley de amnistía es arbitraria.

a) El preámbulo de la Ley Orgánica.

La aprobación de la amnistía ha ido precedida de un intenso debate, social, político y jurídico, centrado, en lo que interesa a este tribunal, en su posible contradicción con determinados preceptos y principios constitucionales.

Los promotores de la proposición de ley que da lugar a la ley orgánica impugnada fueron conscientes de ello como evidencia su extenso preámbulo en el que tratan de rebatir muchas de las objeciones que se habían manifestado contra la constitucionalidad de esa disposición.

El preámbulo acumula una insólita variedad de argumentos justificadores de la constitucionalidad de la ley, tan inconducentes como superfluos.

– Son inconducentes, porque ninguna de las razones expuestas permite descartar las tachas de inconstitucionalidad que se han presentado contra la ley finalmente aprobada.

– Son superfluos, porque esas explicaciones explícitas no son las que han llevado a aprobar esta ley.

(i) El preámbulo comienza con una declaración general relativa a la naturaleza y finalidad de toda amnistía que nada prejuzga respecto a que en nuestro ordenamiento jurídico esa institución sea admisible.

Ciertamente, la amnistía tiene una amplia tradición jurídica, pero una institución que supone la excepción de normas penales vigentes no puede basarse en la tradición, sino en la existencia para ella de una cobertura constitucional.

Precisamente por eso, la cita que trae de la Ley 46/1977, nada aporta a la constitucionalidad de la ley porque aquella fue aprobada antes de la sanción por el rey de la vigente Constitución, el 27 de diciembre de 1978.

Como tampoco aportan nada las referencias que trae el mismo preámbulo al Derecho comparado que, en lo que respecta a la Unión Europea, no refleja sino enormes diferencias entre los distintos países que la componen; no solo entre aquellos en cuyas

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

constituciones se prevé la posibilidad de acordar amnistías, como los que no tienen previsión alguna sobre ella, sin que entre los primeros la regulación sea siquiera semejante. Me remito en este punto, al amplio examen que trae el apartado V de la opinión de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), de 18 de marzo de 2024, sobre la entonces proposición de ley orgánica.

De todo ello se sigue la inutilidad del esfuerzo argumental desplegado en este sentido por el preámbulo de la ley.

(ii) Lo mismo cabe decir de las referencias que incluye dicho preámbulo al Derecho de la Unión Europea. El que la Decisión marco 2002/584/JAI (reformada en 2009) relativa a la orden de detención europea aluda a que dicha orden se denegará cuando el delito esté cubierto por la amnistía en el Estado miembro de ejecución, solo supone que se reconoce la posibilidad, evidente por otra parte, de que en algunos estados miembros pueda reconocerse esa institución, pero en nada prejuzga respecto de su constitucionalidad con arreglo al ordenamiento de cada Estado, lo mismo que sucede con las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea o del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que también se citan.

(iii) También se extiende el preámbulo en explicar la finalidad de la ley orgánica, en el sentido de que con ella se pretende superar la tensión que, a su juicio, fue creciendo en Cataluña tras la sentencia de este tribunal, STC 31/2010, emprendiendo «un camino difícil, pero a la vez […] reconciliador».

Trata de aproximarse así a los motivos que justificaron la amnistía de 1977, pero ni puede decirse que la STC 31/2010 inició un camino equivocado que ahora trata de reconducirse, ni esos objetivos pueden decirse cumplidos cuando los propios destinatarios de la gracia han afirmado repetidamente que lo volverán a hacer tan pronto la ocasión se presente.

Con independencia de las discutibles valoraciones que se hacen al hilo de estas afirmaciones, cuando los sujetos destinatarios de esta ley han declarado repetidamente que volverán a actuar de la misma manera que la que dio lugar a su procesamiento o condena, es obvio que las buenas intenciones del legislador nada aportan en favor de la constitucionalidad de la norma cuando es evidente que con ella no resuelve lo que pretendía.

(iv) Mención especial merece el respaldo que el preámbulo trata de conseguir con la doctrina de este Tribunal Constitucional, cuya cita va precedida, eso sí, por la calificación de la ley como la consecuencia de «un acto soberano de las Cortes Generales,» con olvido de que el Poder Legislativo, como los demás poderes del Estado son poderes constituidos sometidos ante todo a la Constitución.

No cabe hablar de un sedicente principio democrático basado en la superioridad del Poder Legislativo, como representante del pueblo, sobre lo dispuesto en la Constitución. La doctrina de este tribunal es sobre este punto concluyente y reiterada: «En el Estado constitucional, el principio democrático no puede desvincularse de la primacía incondicional de la Constitución, que, como afirmó este tribunal en la STC 42/2014, FJ 4 c), ‘requiere que toda decisión del poder quede, sin excepción, sujeta a la Constitución, sin que existan para el poder público espacios libres de la Constitución o ámbitos de inmunidad frente a ella’» [STC 259/2015, FJ 4 b)].

De manera que «en el Estado social y democrático de Derecho configurado por la Constitución de 1978 no cabe contraponer legitimidad democrática y legitimidad constitucional en detrimento de la segunda: la legitimidad de una actuación o política del poder público consiste básicamente en su conformidad a la Constitución y al ordenamiento jurídico. Sin conformidad con la Constitución no puede predicarse legitimidad alguna. En una concepción democrática del poder no hay más legitimidad que la fundada en la Constitución» (STC 259/2015, FJ 5).

(v) De la doctrina de este tribunal no puede deducirse que esta ley se ajuste a la Constitución, sino todo lo contrario.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

La STC 147/1986 resuelve varias cuestiones de inconstitucionalidad planteadas contra la Ley 1/1984, de 9 de enero, de adición de un nuevo artículo a la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía.

La sentencia declara la inconstitucionalidad de esta ley, por infracción del principio de seguridad jurídica pero no llega a pronunciarse sobre su contradicción con el art. 62 i) CE, por una razón fundamental que ya he desarrollado antes (apartado 2 de este voto particular): porque esta ley de 1984 no puede considerarse como una ley nueva y distinta de la de 1977, sino aspectos añadidos al régimen jurídico de la única existente. Y se permite recordar la doctrina ya establecida en la STC 63/1983; que la amnistía es una operación jurídica que, fundamentándose en un ideal de justicia, pretende eliminar las consecuencias de la aplicación de una determinada normativa que se rechaza hoy por contraria a los principios inspiradores de un nuevo orden político. Pero se trataba de una operación excepcional propia del momento de consolidación de los nuevos valores a los que sirve.

En definitiva, no existe una sola sentencia de este tribunal que haga extensivas al ordenamiento constitucional sus consideraciones sobre una amnistía aprobada antes de nuestra Constitución.

b) La verdadera razón por la que fue aprobada la Ley de amnistía.

Es un hecho notorio recogido en los principales medios de comunicación de aquellos días que la verdadera razón por la que se aprobó una amnistía que unos meses antes, los anteriores al 23 de julio de 2023, era considerada opuesta a la Constitución por todos los miembros del Gobierno que tuvieron ocasión de pronunciarse sobre ella, fue que tras el resultado de las elecciones celebradas en esa fecha, el entonces presidente del Gobierno en funciones necesitaba para revalidar su cargo los votos favorables de los diputados del partido político Junts per Catalunya en el Congreso de los Diputados, constituido para la actual legislatura (XV).

Así, en el acuerdo alcanzado entre esos dos partidos políticos en Bruselas el 9 de noviembre 2023, de público conocimiento, se plasmó algo que informalmente habían venido repitiendo los responsables de Junts per Catalunya: que la investidura del candidato del Grupo Parlamentario Socialista contaría con el voto a favor de todos los diputados de Junts, y que la aprobación de una ley de amnistía, con el contenido que detallaba ese acuerdo, actuaría como requisito imprescindible para ese apoyo.

Ya lo había anticipado el propio señor presidente del Gobierno en funciones, en la reunión celebrada el 28 de octubre anterior por el Comité Federal del PSOE: la aprobación de la ley de amnistía era una condición necesaria para que pudiera haber lo que él consideraba un gobierno de progreso y «para evitar un gobierno de la derecha y la ultraderecha, PP y Vox».

Por eso, continuaba diciendo, «en el nombre de España, en el interés de España, en defensa de la convivencia entre españoles, defiendo hoy la amnistía en Cataluña […] porque esta es la única vía posible para que haya un Gobierno en España y no dar a Feijóo y a Abascal una segunda oportunidad de formar un gobierno que nos haga retroceder décadas en solo unos años».

Esta es la verdadera razón por la que se ha aprobado la Ley Orgánica de amnistía. Evitar a toda costa y a cualquier precio, «hay que hacer de la necesidad virtud», dijo también en esa intervención, la mera posibilidad de que tuviera lugar la alternancia en el poder. Esta es la verdadera justificación de la Ley de amnistía. Una justificación que no se han atrevido a plasmar en el preámbulo de la ley, pero que es la que ha de tenerse en cuenta para enjuiciarla desde el prisma de su posible arbitrariedad.

c) El control constitucional de la arbitrariedad de las leyes.

(i) Con carácter general, el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos consagrado en el art. 9.3 in fine CE alcanza a todos los poderes públicos y, en consecuencia, también al Poder Legislativo.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Desde sus primeras sentencias (SSTC 27/1981, de 20 de julio o 51/1982, de 19 de julio), este tribunal ha venido asegurando la aplicación de ese principio con naturalidad, aunque advirtiendo que se trata de un control que debería llevarse a cabo con prudencia, para evitar constricciones indebidas al Poder Legislativo, respetando sus diferentes opciones políticas, consistente en verificar si la decisión adoptada carece de toda explicación racional o responde a un objetivo legítimo (STC 49/2018, de 10 de mayo, FJ 7, y las que en ella se citan), lo que exige examinar las verdaderas razones que dieron lugar a la aplicación de la ley independientemente de que la ley cuente con una exposición de motivos (o de un preámbulo) o de las explicaciones que hayan podido consignarse en ella.

(ii) En particular, sobre la arbitrariedad de la Ley Orgánica 1/2024.

Dice el preámbulo de la Ley de amnistía que «[c]on la aprobación de esta ley orgánica […] lo que […] [se] pretende es excepcionar la aplicación de [las] normas vigentes a unos hechos acontecidos en el contexto del proceso independentista catalán en aras del interés general, consistente en garantizar la convivencia dentro del Estado de Derecho, y generar un contexto social, político e institucional que fomente la estabilidad económica y el progreso cultural y social tanto de Cataluña como del conjunto de España, sirviendo al mismo tiempo de base para la superación de un conflicto político». No solo es que esas menciones al interés general se emitan en términos altamente inespecíficos, frente a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que viene considerando insuficiente para justificar el interés general de una medida de este tipo, la invocación de circunstancias políticas o sociales (STJUE de 24 de febrero de 2022, asunto C-262/20, *VB c. Glavna direktisia Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto kam Ministerstvo na vatreshnite raboti*, § 78).

Es que ese sedicente interés general no responde a la verdadera motivación de la Ley de amnistía, que no es otro que obtener los votos favorables de unos diputados, cuyos dirigentes son directos beneficiarios de esa ley, para obtener el apoyo a la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno, lo que se traduce en una autoamnistía. La ley se convierte en una disposición normativa al servicio del interés particular de un determinado grupo de ciudadanos. Se pervierte así la finalidad a la que responde la existencia del Poder Legislativo y ello determina que el producto resultante pueda calificarse con toda propiedad de arbitrario.

La propia sentencia de la que discrepo reconoce en su fundamento jurídico 7.2 que no cabe negar a la exposición de motivos o preámbulo de una ley un valor interpretativo, del que puede eventualmente colegirse la carencia de una explicación racional de lo regulado en ella, sean razones «explícitas o no», lo que permite así su toma en consideración. No se lleva sin embargo este razonamiento a su consecuencia lógica, toda vez que a continuación, como si se tratara de unos hechos que resultasen ajenos a todos los ciudadanos de este país y también a los magistrados de este tribunal, se da por buena la irrealidad que describe el preámbulo de la Ley de amnistía (FJ 7.3.1 y 7.3.3), como sostenedora de la medida.

4. La Ley de amnistía es contraria al artículo 14 de la Constitución.

a) «[A] diferencia del principio genérico de igualdad, que no postula ni como fin ni como medio la paridad y solo exige la razonabilidad de la diferencia normativa de trato, las prohibiciones de discriminación contenidas en el art. 14 CE implican un juicio de irrazonabilidad de la diferenciación establecida *ex constitutione*, que imponen como fin y generalmente como medio la parificación, de manera que solo pueden ser utilizadas excepcionalmente por el legislador como criterio de diferenciación jurídica, lo que implica la necesidad de usar en el juicio de legitimidad constitucional un canon mucho más estricto, así como un mayor rigor respecto a las exigencias materiales de proporcionalidad» (STC 71/2020, de 29 de junio, FJ 3, y las que en ella se citan).

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Doctrina que ha sido aplicada en relación con la discriminación que tiene lugar por razón de opinión (STC 104/2014, de 23 de junio) y desde luego por razón de las opiniones políticas.

b) El art. 1 de la Ley de amnistía determina su ámbito objetivo de aplicación en razón a una causa común: se trata de actos determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable, «ejecutados en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, de su preparación o de sus consecuencias», o bien aquellos otros determinantes de tales responsabilidades, a continuación descritos en el mismo precepto, que se realizaran dentro de esas mismas fechas, «en el contexto del denominado proceso independentista catalán, aunque no se encuentren relacionad[o]s con las referidas consultas». No puede neutralizarse este efecto por el hecho de que también la ley se aplique a las acciones realizadas en el curso de actuaciones policiales dirigidas a dificultar o a impedir la realización de los actos determinantes de la responsabilidad penal o administrativa comprendidas en este artículo, porque en la actuación policial no hay finalidad ideológica alguna sino la voluntad estricta de aplicar la ley, con independencia de cualquier ideología política de los agentes policiales actuantes.

Sí hay esa voluntad en los particulares que hubieran cometido los mismos actos previstos en el art. 1 de la Ley de amnistía pero no para promover la independencia de Cataluña sino para oponerse a ella.

Así pues, de las personas que cometieran acciones incursas en delitos objeto de la misma tipificación penal, pero con motivos políticos opuestos, solo resultarían beneficiadas por la amnistía aquellas cuyos móviles políticos fueran los de apoyar o promover el proceso independentista catalán, pero no las que hubieran ejecutado esos actos para manifestar su oposición a ese proceso, con la única excepción de las actuaciones policiales a las que se refiere el artículo 1 d) de la Ley de amnistía.

Consagra de tal modo esta ley orgánica una verdadera discriminación por razones ideológicas, al referirse únicamente a determinadas personas que habían sido condenadas o encausadas por cometer unos gravísimos delitos contra la integridad territorial de la Nación y contra la convivencia democrática, escudándose en unas motivaciones que son las que la misma ley acoge dentro de los presupuestos para que se apliquen sus efectos.

c) El análisis sobre la concurrencia de una justificación objetiva y razonable que sostenga la ley, y el cumplimiento del principio de proporcionalidad, en sus tres pasos sucesivos (idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto), aplicados constantemente por este tribunal, no pueden desconocer que todo ese proceso está seriamente condicionado por la realidad subyacente que anima la Ley de amnistía frente a esa vana palabrería que pretende enmascararla.

No es el fin legítimo de buscar la restauración de la convivencia en Cataluña lo que anima la Ley de amnistía, sino el de obtener a cualquier precio el apoyo de Junts per Catalunya en una investidura para la Presidencia del Gobierno. Y si, según el propio preámbulo de la Ley, esa convivencia se deterioró entre los habitantes (nacionalistas y no nacionalistas) de aquella comunidad autónoma de forma especialmente intensa, desde finales de 2011 hasta llegar a los graves hechos delictivos que la Ley de amnistía acota entre el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017 y a la vez entre el 1 de noviembre de 2011 y 13 de noviembre de 2023, difícilmente puede decirse que ese fin sea legítimo, ni que las medidas adoptadas sean adecuadas a esa finalidad, cuando antes de la aprobación de la Ley, durante los debates parlamentarios que precedieron a su aprobación y aun ahora, los beneficiarios de la amnistía no han cesado de repetir que lo volverán a hacer.

La negativa a cualquier acuerdo con la oposición justifica para el grupo parlamentario que propuso esta ley (una ley que como veremos después la propuso el Gobierno utilizando para ello a su grupo parlamentario), el recurso a un mecanismo que tiene carácter excepcional. No puede considerarse una medida necesaria el amnistiar los delitos e infracciones a los que se refiere, si se parte del presupuesto de que cualquier entendimiento con los partidos de la

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

oposición es menos preferible que someterse al chantaje permanente del que le ofrece un apoyo coyuntural para obtener la Presidencia del Gobierno.

Y este es el resultado del escrutinio del principio de proporcionalidad desde el punto de vista de la ponderación de los beneficios y perjuicios que su adopción ha deparado. Se ha hecho tabla rasa de gravísimos delitos cometidos por los beneficiados por la amnistía y estos no solo no han mostrado propósito de cambiar su comportamiento ni de variar en el futuro su forma de actuar. «Lo volveremos a hacer», es el mantra que repiten constantemente, antes y después de la aprobación de la Ley de amnistía para recordar a quienes se la concedieron, que nada definitivo se ha conseguido a cambio de tan intensos sacrificios a principios esenciales de la Constitución que la Ley de amnistía ha producido.

Por ello, también desde esta perspectiva la Ley Orgánica 1/2024 debería haber sido declarada inconstitucional.

La sentencia respaldada por la mayoría del Pleno, invocando de nuevo el relato del preámbulo de la ley, rechaza que esta sea contraria al art. 14 CE respecto de aquello que esta regula (la amnistía de los independentistas por los hechos descritos en el art. 1 de la Ley de amnistía), pero, para salvar la discriminación ideológica que a ella subyace, introduce la sentencia un reproche de discriminación por omisión (FJ 8.3.4), referida a la falta de cobertura de quienes no siendo policías defendieron la legalidad y el orden constitucional en aquellas fechas, ya fuesen funcionarios o particulares y hubieran incurrido en alguna de las conductas amnistiables. Así planteado, constato sin embargo que no existe ningún deber constitucional a amnistiar, del que pueda derivarse una inconstitucionalidad por omisión. En realidad, esa extensión objetiva no está prevista en la ley porque su finalidad es otra, como ya he dicho, y lo que se hace en este punto, la sentencia, es hacer de legislador. Sencillamente lo que sucede es que la Ley de amnistía es nula por la discriminación expresa por razones ideológicas.

Para salvar la nulidad de la ley, la sentencia invoca dos antiguas sentencias, las SSTC 45/1989 y 222/1992, que, en mi opinión, no respaldan la solución adoptada. En la primera, se declaraba inconstitucional la obligación absoluta de tributar conjuntamente a la unidad familiar en la regulación del impuesto sobre la renta de las personas físicas, en el marco de un sistema tributario cuya legalidad y justicia no era puesto en cuestión. En la segunda, se ampliaba la protección que legítimante la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos (texto refundido de la Ley de arrendamientos urbanos, aprobado por Decreto 4104/1964, de 24 diciembre) concedía al cónyuge supérstite de una unión matrimonial a quien hubiera convivido *more uxorio* con la persona titular del arrendamiento hasta su fallecimiento.

Por el contrario, en el presente caso estamos en presencia de una ley que adolece de un grave vicio de inconstitucionalidad por arbitrariedad y ese vicio no puede sanarse por el simple mecanismo de considerar ampliable su ámbito subjetivo.

5. Inconcreción de la ley impugnada que vulnera el principio de legalidad del art. 25.1 CE.

a) Este tribunal ha insistido repetidamente en que, «[j]unto a la garantía formal, el principio de legalidad comprende una serie de garantías materiales que, en relación con el legislador, comportan fundamentalmente la exigencia de predeterminación normativa de las conductas y sus correspondientes sanciones, a través de una tipificación precisa dotada de la adecuada concreción en la descripción que incorpora» [STC 24/2004, FJ 2 b) y las que en ella se citan].

Si esta exigencia de taxatividad es predicable de la ley penal, tanto más debe requerirse de una ley, como la de amnistía, que supone pura y simplemente la total eliminación de los efectos de unos hechos comprendidos, o susceptibles de ser incluidos, en el ámbito de aplicación de unos tipos penales perfectamente delimitados.

b) La ley aprobada tiene una estructura tan abierta que en modo alguno puede considerarse respetuosa con el principio de taxatividad exigible a toda ley penal. No solo en cuanto a su ámbito temporal, correctamente detectado en la sentencia, sino también en el ámbito objetivo que trata de delimitarse en los apartados a), b) y c) de ese mismo

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

precepto. Porque en los respectivos párrafos segundos de esos preceptos se intenta una determinación de los actos a partir de un concreta tipificación como delitos en el Código penal, pero esa tipificación no agota el ámbito objetivo de la ley, pues va precedida o seguida de otros párrafos en que, sin aludir a ninguna tipificación determinada, se extiende la amnistía a cualesquiera otros actos, valorables en función de unas circunstancias que únicamente podrían evaluarse después de seguido el proceso penal correspondiente y, al menos, cuando este hubiere llegado a un grado de desarrollo en el que esas circunstancias pudieran determinarse con un mínimo nivel de certeza.

La propia Comisión de Venecia en el dictamen emitido sobre la proposición de ley orgánica, entre las críticas que vierte pone de manifiesto estas graves deficiencias y concluye con la recomendación –no seguida por el Parlamento– de acotar y definir el ámbito material y temporal de aplicación de la amnistía de un modo más preciso, para hacer los efectos de la ley más previsibles. Dado que la amnistía afecta al valor de *res iudicata* en aquellos casos donde se han dictado resoluciones firmes de condena, debe observarse la seguridad jurídica ya que de otro modo erosionaría la confianza pública en la observancia y respeto de la Constitución y la ley (§ 96).

Disiento por tanto de los razonamientos en sentido contrario que contiene la sentencia (FFJJ 5.3.2 y 13.3.4).

c) Es significativo a este respecto que, siendo la ley aprobada la consecuencia de una exigencia de uno de los grupos parlamentarios del Congreso para apoyar la investidura como presidente del señor Pedro Sánchez Pérez-Castejón, y fruto de un acuerdo previo alcanzado para ello entre el Gobierno en funciones y ese grupo parlamentario, en ese acuerdo llega a plasmarse la necesidad de un control político en su aplicación judicial, con la grave previsión de la posibilidad de crear comisiones de investigación para verificar esa aplicación judicial de la ley, con funciones incluso coercitivas si de las actuaciones llevadas a cabo por aquellas pudiera deducirse el ejercicio de «acciones de responsabilidad».

Con independencia de que ese pretendido control político sobre la actividad judicial merecería una respuesta que no puede anticiparse ahora, lo que sí debe ponerse de manifiesto es que en el pacto del que trae causa esta ley, al menos una de las partes ya era consciente de la vaguedad de muchos de los criterios que habrían de utilizarse en la determinación de su ámbito de aplicación.

6. Fraude de ley en su tramitación parlamentaria.

Para resolver la queja de la demanda sobre la vulneración de los derechos políticos de los recurrentes (art. 23 CE), la sentencia aprobada se detiene en ciertas incidencias acaecidas durante el procedimiento previo a la aprobación de la Ley de amnistía en el Congreso de los Diputados. Deja fuera sin embargo lo que considero medular y que debió formar parte de su enjuiciamiento por la vía del art. 39 LOTC: el fraude derivado de la propia admisión a trámite de ese instrumento como proposición de ley. En efecto:

a) Al margen del supuesto extraordinario de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley, la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras (artículo 87 CE).

Aunque doctrinalmente se haya mantenido la preferencia de los proyectos de ley sobre las proposiciones de ley, con base en el artículo 89 CE que alude a una prioridad de los proyectos de ley respecto a las demás manifestaciones de la iniciativa legislativa, y en el art. 97 CE que atribuye al Gobierno, entre otras funciones la de dirección de la política interior, llevada a cabo, cuando proceda, a través de la correspondiente actividad legislativa, en la práctica se han utilizado indistintamente ambas modalidades y este Tribunal Constitucional no ha realizado pronunciamiento alguno al respecto, pese a que la elección de la vía de la proposición de ley supone la elusión de todas las garantías que la legislación ordinaria exige en la tramitación de los anteproyectos legislativos que se encaminan a la obtención de un producto normativo final de una superior calidad.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Sin embargo, en el caso de la presente ley orgánica no se trata en este punto de la mayor o menor calidad técnica de la ley finalmente aprobada, claramente insuficiente como se ha señalado en el punto anterior, sino de que el Grupo Parlamentario Socialista ha conseguido con la presentación de una proposición de ley, algo que el Gobierno no hubiera podido hacer a través de la presentación de un proyecto de ley. Porque tratándose de un Gobierno en funciones, el art. 21.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, le impide presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados.

b) El art. 6.4 del Código civil define con toda precisión una categoría jurídica perteneciente a la teoría general del Derecho y aplicable, por tanto, a todas las ramas del Derecho, incluida, en su caso, el Derecho Constitucional: la del fraude de ley. Tiene lugar cuando se produzcan actos jurídicos realizados al amparo de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico o contrario a él. Y también señala la consecuencia de esa actuación; tales actos no impedirán la debida aplicación de la norma que se trata de eludir.

La presentación por el Grupo Parlamentario Socialista de la Ley de amnistía responde a dicha mecánica. Es palmario, como ya he desarrollado antes, que la proposición de ley presentada no responde a una iniciativa autónoma de ese Grupo Parlamentario Socialista sino a un acuerdo concertado entre el Gobierno en funciones y el partido político Junts per Catalunya, en el que el citado grupo parlamentario no ha tenido intervención alguna. Este último ha sido el instrumento utilizado por el Gobierno en ese momento en funciones, para conseguir un resultado que él no habría podido obtener, por impedírselo el art. 21.5 de la Ley 50/1997, del Gobierno.

La consecuencia de todo ello es que deben anularse los actos llevados a cabo al amparo de las normas del Reglamento del Congreso de los Diputados, que en condiciones normales permiten a los grupos parlamentarios presentar proposiciones de ley, e imponer en este caso las consecuencias derivadas de la prohibición establecida en el art. 21.5 de la Ley 50/1997, del Gobierno.

No se trata de una infracción de la legalidad ordinaria, sino que tiene indudable trascendencia constitucional porque afecta a la correcta interpretación del art. 87.1 CE, en relación con el artículo 125 RCD; así como al control de un órgano constitucional como es el Gobierno, en particular en cuanto al ejercicio de sus competencias cuando se encuentre en funciones.

Presentada la proposición de ley orgánica que nos ocupa, la Cámara debió rechazar su toma en consideración, atendidas las circunstancias expuestas. Al no hacerlo, todo el trámite posterior hasta la aprobación de la ley queda viciado de nulidad e inconstitucionalidad.

7. Consideración final.

Por su contenido e implicaciones, la Ley de amnistía supone sin duda uno de los mayores desafíos, sino el que más, planteado por una ley a nuestro Estado de Derecho (art. 1.1 CE) en estos cuarenta años de democracia. La respuesta que ofrece la sentencia aprobada, sin embargo, no está a la altura de lo que tanto la comunidad jurídica como la sociedad en general, nos demandaba. Los esfuerzos por armar una resolución tan extensa y de sistematizar la doctrina del Tribunal en diversas materias, se diluyen sin embargo al momento de enjuiciar, aceptando para todo y sin fisuras el relato de un preámbulo que, bien puede tener cabida en un mundo paralelo al nuestro, pero desde luego no en el que vivimos. La última palabra la tendrá la justicia europea. Si esta nos enmienda, será el último de los despropósitos.

Y en tal sentido emito mi voto particular.

Madrid, a veintiséis de junio de dos mil veinticinco.–Ricardo Enríquez Sancho.–Firmado y rubricado.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Voto particular que formula el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6436-2024

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), y dado que no comparto ninguno de los argumentos ni, por supuesto, el fallo, de la sentencia recaída en el presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por más de cincuenta diputados y más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular en las respectivas Cámaras contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, formulo el presente voto particular discrepante.

En mi opinión, por las razones defendidas durante la deliberación y que expongo a continuación, el recurso debió ser estimado en su integridad, declarando la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la ley impugnada. Entiendo que la Ley Orgánica 1/2024 es inconstitucional en su conjunto, y lo es con toda evidencia para cualquier juez de la constitucionalidad, como ha señalado el profesor Pedro Cruz Villalón («Primeras consideraciones sobre el control constitucional de la Ley de amnistía», *El Cronista del Estado Social y de Derecho*, núm. 108-109), al contrariar frontalmente principios esenciales de nuestro ordenamiento constitucional: la seguridad jurídica, la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, la separación de poderes, la independencia del poder judicial y la exclusividad jurisdiccional, así como la propia supremacía de la Constitución, a la que están sujetos todos los poderes públicos y también, por consiguiente, las Cortes Generales. No me resisto a reproducir la frase completa del insigne constitucionalista, que fuera presidente de este tribunal: «No me parece que para ello [para concluir que la ley no supera el test de constitucionalidad] se requiera un juez constitucional rodeado de un extraordinario reconocimiento de la comunidad política afectada. Solo [se requiere] un juez de la constitucionalidad».

Con levísimas correcciones, por lo demás carentes de trascendencia real y efectiva para la culminación del fin perseguido, la ley enjuiciada que, en la apreciación certera de la Comisión de Venecia, ha dado lugar a una «profunda y virulenta» división en la sociedad española, ha obtenido por la vía rápida en esta sentencia el aval del Tribunal Constitucional. En efecto, la sentencia ha optado por la invención argumentativa –el legislador puede hacer todo lo que no está expresamente prohibido, se afirma sin rubor– y por la suplantación de la voluntad del constituyente –la no constitucionalización de la amnistía es prueba de que no está prohibida, se atreve a sostener–. Pero, sobre todo, la sentencia ha decidido apartarse de la búsqueda de la verdad, se ha puesto la venda ante la evidencia del hecho notorio, de la causa ilícita de una ley que debería haberse declarado *in totum* contraria a la Constitución y ser expulsada del ordenamiento jurídico por contravenir los arts. 9.3, 14, 24 y 117 de nuestra Norma Fundamental. Estos preceptos han sido dejados en evidencia por una sentencia profundamente errada, además de errática, incapaz de corregir los excesos, la arbitrariedad del legislador, cuya obra se ampara por este tribunal mediante el recurso al torpe maquiavelismo del fin justificador de los medios, por más que se haya acreditado que estos suponen una flagrante violación de la Constitución.

Dada la pluralidad de motivos de inconstitucionalidad que los recurrentes plantean, a los que la sentencia da una respuesta notoriamente infundada por incompatible con la Constitución, he procedido a estructurar el presente voto particular en cinco partes diferenciadas.

La primera tiene un carácter preliminar, en cuanto referida al proceso de gestación de la presente sentencia, en el que cobran una especial importancia las decisiones tomadas por el Tribunal Constitucional –por la mayoría de este– en relación con la determinación de su final composición para resolver este recurso de inconstitucionalidad. Íntimamente ligada a estas consideraciones sobre la composición del Tribunal se encuentra mi discrepancia con la errónea decisión de no proceder al planteamiento de una cuestión prejudicial sobre la Ley Orgánica 1/2024 ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea –o alternativamente a posponer el debate y votación de este recurso hasta que el

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Tribunal de Justicia resuelva las cuestiones prejudiciales pendientes sobre la Ley Orgánica 1/2024– y con la propuesta que elevé al presidente de proceder a un debate sosegado y no acelerado del presente recurso, y que fue desatendida, dada su firme y decidida intención de que fuera aprobada la sentencia a la mayor brevedad posible; propuesta complementada con la solicitud, igualmente desoída, de aplazar el debate y votación del recurso hasta que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea –que ha señalado la audiencia para el inmediato 15 de julio– se pronuncie, al menos, sobre la primera de las cuestiones prejudiciales planteadas.

Las partes nucleares del voto se articulan, separadamente, en tres puntos principales: (a) La amnistía no cabe en la Constitución española; (b) la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, es en todo caso arbitraria (arbitrariedad de la que también adolece la tramitación parlamentaria que dio lugar a esa ley) y, por tanto, inconstitucional; (c) examen de la impugnación de algunos preceptos de la Ley Orgánica 1/2024.

El voto particular se cierra con un epílogo o coda, en el que se concluye que la presente sentencia –al igual que la propia Ley Orgánica 1/2024, de amnistía– supone una ruptura del pacto constitucional de 1978 y que este tribunal ha abdicado de su función de garante de la primacía de la Constitución.

I. A modo de cuestión preliminar: la anómala gestación de la presente sentencia, con particular atención a la configuración del Tribunal que la ha aprobado.

Si en todo proceso constitucional debe observarse el más escrupuloso respeto de las garantías del proceso justo (al igual que en los procesos judiciales sustanciados ante los jueces y tribunales ordinarios), con mayor razón resultaba obligado extremar ese respeto en un supuesto de tanta trascendencia como este, en el que el Tribunal Constitucional estaba llamado a pronunciarse sobre la conformidad con la Constitución de una Ley Orgánica de amnistía. Sin embargo, no ha ocurrido así, sino que, antes bien, el procedimiento que ha culminado con la sentencia que nos ocupa se ha caracterizado por una serie de incidentes que empañan las garantías del proceso justo, particularmente en lo que se refiere a la composición final del Pleno del Tribunal que ha dictado la sentencia, que, por una mayoría de seis magistrados frente a cuatro, ha venido a declarar que la amnistía es una institución que tiene perfecta cabida en la Constitución, y que la concreta amnistía otorgada por la Ley Orgánica 1/2024 no presenta (salvo en algún extremo menor, en el que no me voy a detener ahora) tacha de inconstitucionalidad.

Intentaré explicar seguidamente las razones de mis reservas sobre la anómala gestación de la presente sentencia.

I.1 La designación de ponente por parte del presidente del Tribunal tras la estimación de la recusación del magistrado señor Macías Castaño.

I.1.1 Conviene advertir que el primer proceso constitucional sobre la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, no fue este recurso de inconstitucionalidad, culminado con la sentencia de la que disiento, sino la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6053-2024, planteada por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo el 30 de julio de 2024 (cuya ponencia ha correspondido por el turno objetivo de reparto al magistrado señor Enríquez Sancho), admitida a trámite y pendiente de sentencia. El recurso de inconstitucionalidad núm. 6436-2024 fue presentado (por diputados y senadores del Grupo parlamentario Popular) más tarde, exactamente el 4 de septiembre de 2024 (antecedente 1 de la sentencia). Sin embargo, el presidente del Tribunal Constitucional decidió dar preferencia a este recurso, apartándose del uso consolidado del Tribunal de respeto de la cabecera cronológica.

La ponencia de este recurso de inconstitucionalidad correspondió al magistrado señor Macías Castaño por el turno objetivo de reparto de asuntos del Pleno. Habiendo sido recusado por otrosí en el recurso el magistrado señor Campo Moreno (junto al magistrado y presidente del Tribunal, señor Conde-Pumpido, y la magistrada señora Díez Bueso), inmediatamente manifestó dicho magistrado su voluntad de abstenerse en

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

dicho recurso (así como en la citada cuestión de inconstitucionalidad y en el resto de recursos y cuestiones de inconstitucionalidad que a la fecha ya se habían planteado sobre la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía), debido a su participación, en su anterior condición de ministro de Justicia, en la tramitación y aprobación por el Consejo de Ministros de 22 de junio de 2021, del que formó parte, de las propuestas de indulto a los condenados en la sentencia de 14 de octubre de 2019 de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en la causa especial del llamado procés, en las que expresó su criterio de que la amnistía no cabe en la Constitución. La abstención del magistrado señor Campo Moreno fue aceptada por ATC 91/2024, de 24 de septiembre, quedando así apartado definitivamente del conocimiento de este recurso de inconstitucionalidad y del resto de procesos constitucionales sobre la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía (antecedentes 3 y 4 de la sentencia).

Antes incluso de que este recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, hubiera sido admitido a trámite, el magistrado ponente, señor Macías Castaño, fue recusado el 20 de octubre de 2024 por el abogado del Estado (que rarísimamente ha sido el promotor de incidentes de recusación en recursos y cuestiones de inconstitucionalidad). Si bien ese intento de apartar al ponente no tuvo éxito en ese momento, siendo inadmitida la recusación, por su carácter intempestivo, mediante ATC 116/2024, de 5 de octubre, una vez admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad (por providencia de 5 de noviembre de 2024), el abogado del Estado volvió a la carga, recusando de nuevo al ponente el 20 de noviembre de 2024, y alcanzando esta vez el resultado apetecido, pues este tribunal, por ATC 12/2025, de 29 de enero, con remisión a lo razonado en el ATC 6/2025, de 15 de enero, en el que se había estimado la recusación del mismo magistrado por el fiscal general del Estado (que, como el abogado de Estado, rarísimamente ha sido el promotor de incidentes de recusación en procesos de declaración de inconstitucionalidad) en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6053-2024, acordó estimar la recusación formulada por el abogado del Estado, apartando al magistrado señor Macías Castaño del conocimiento de este recurso de inconstitucionalidad, del que era ponente, así como del resto de procesos constitucionales sobre la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía. El recurso de súplica interpuesto contra el ATC 12/2025 fue desestimado por ATC 35/2025, de 13 de mayo, por los mismos fundamentos que el recurrido.

Por cierto que –aunque sobre ello volveré más adelante–, al conocer los recurrentes que este último ATC 35/2025 confirmaba el apartamiento del precedente, instaron la abstención del presidente del Tribunal a la vista de ese nuevo criterio, solicitud que fue inadmitida por providencia de 10 de junio de 2025, habiendo sido dictada la presente sentencia sin estar resuelto el recurso de súplica interpuesto contra la referida providencia.

I.1.2 Como ya advertí en los votos particulares suscritos junto a otros magistrados respecto de los AATC 6/2025, 12/2025 y 35/2025, y debo reiterar ahora, además de las gravísimas quiebras procesales en las que incurrió la tramitación de las recusaciones promovidas por el fiscal general del Estado y el abogado del Estado, hasta el punto de prescindir del procedimiento legalmente establecido, sucede que las causas de recusación apreciadas por la mayoría de este tribunal para apartar al magistrado señor Macías Castaño (causas 13 y 16 del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: LOPJ), por haber participado en su día como vocal del Consejo General del Poder Judicial en el informe facultativo emitido por este órgano sobre la proposición de ley que daría lugar a la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, no solo se revelan como infundadas, pues no cabe apartar a un magistrado constitucional de su cometido por el mero hecho de tener un criterio jurídico anticipado sobre los asuntos a resolver, según la doctrina constitucional (por todos, AATC 18/2006, de 24 de enero, 180/2013, de 17 de septiembre, y 107/2021, de 15 de diciembre), sino que también contradicen los propios e inmediatos precedentes de este tribunal al respecto.

En efecto, en el ATC 28/2023, de 7 de febrero, adoptado por la misma composición colegiada –a salvo, claro está, de la abstenida– que ha resuelto los incidentes de

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

recusación del magistrado señor Macías Castaño, el Tribunal no aceptó la abstención de la magistrada señora Espejel Jorquera en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley del aborto (Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo), que esta solicitaba por la misma razón, esto es, por el hecho de haber participado –con una intervención destacada además– como vocal del Consejo General del Poder Judicial en el informe preceptivo emitido por este órgano sobre el anteproyecto de esa ley.

De este modo, como hemos señalado en el voto particular al ATC 35/2025, el magistrado señor Macías Castaño ha sido apartado por la mayoría del Tribunal, sin justificación y con grave quiebra de las garantías procesales, del conocimiento de este recurso de inconstitucionalidad, y del resto de recursos y cuestiones sobre la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía. Repitamos ahora que el principio de imparcialidad se ve asegurado a través del respeto al procedimiento legalmente establecido: sin su sujeción a la ley no puede existir juez imparcial. Prescindir del procedimiento y de las garantías constitucionalmente establecidas –que también son de orden público– es precisamente el camino más corto para vulnerar el derecho al juez imparcial (art. 24.2 CE), pues la imparcialidad del juez se garantiza a través del cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos por la Constitución. La percepción de la justicia no solo depende del resultado, sino también de la forma en que se llega a él, a lo que debe añadirse que los atajos en el respeto de las garantías constitucionales no suelen conducir a la realización de la mejor justicia. Me remito en este punto a la extensa y clara jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la imparcialidad judicial como garantía del juicio justo, que no necesita de citas, por ser sobradamente conocida.

Pero, al tiempo que se apartaba al magistrado señor Macías Castaño del conocimiento de este recurso de inconstitucionalidad, del que además era ponente, la mayoría del Tribunal rechazaba apartar del mismo al presidente señor Conde-Pumpido y a la magistrada señora Díez Bueso, al inadmitir, por AATC 93/2024, de 8 de octubre, y 105/2024, de 22 de octubre, respectivamente, las recusaciones planteadas por los recurrentes. Y esto se lleva a cabo a través de un procedimiento singular –por decir lo menos– pues, como ya advertí en mis votos particulares al ATC 93/2024 y al ATC 105/2024, conforme a los precedentes de este tribunal la recusación del presidente señor Conde-Pumpido y de la magistrada señora Díez Bueso, planteada conjuntamente por los recurrentes –aunque por hechos y fundamentos distintos, claro está– no debió resolverse de manera fraccionada o separada y sucesivamente, como se ha hecho, sino de forma simultánea, por un Pleno del Tribunal con una composición en la que no interviniesen ninguno de los magistrados recusados. Con esa anómala forma de resolver las recusaciones que ha adoptado este tribunal se ha producido el llamativo resultado de que esos dos magistrados recusados han podido intervenir en la decisión de la recusación del magistrado señor Macías Castaño, mientras que este ha sido excluido de intervenir en la decisión de la recusación del presidente señor Conde-Pumpido y de la magistrada señora Díez Bueso. Reitero ahora lo que ya dije entonces: que la forma elegida por este tribunal para resolver las recusaciones promovidas en este asunto, de capital importancia política y social, como es notorio, puede generar en la opinión pública una indeseable percepción de que, al apartarse de los precedentes, y resolver de modo asimétrico las referidas recusaciones, se alteran sin justificación las reglas que han de regir la decisión ni más ni menos que sobre la composición del Pleno llamado a resolver los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad sobre una ley cuyo debate y aprobación ha protagonizado y al tiempo polarizado la sociedad española desde hace más de un año, la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía.

Apartado injustificadamente el magistrado señor Macías Castaño y abstenido el magistrado señor Campo Moreno, quedó conformado así un Tribunal de diez miembros para resolver este recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, procediendo seguidamente el presidente del Tribunal a designar como ponente a la vicepresidenta señora Montalbán Huertas, por un acuerdo de 29 de enero de 2025 que dice basarse en el turno previamente establecido (antecedente 18 de la sentencia), si bien es lo cierto que se desconoce qué normas de reparto existan al respecto para el

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

cambio de ponente cuando se haya estimado la recusación de este; en todo caso, esas supuestas normas no están publicadas.

I.2 El grupo de trabajo formado por letrados para la redacción de la ponencia.

El siguiente paso, que hemos conocido a través de las informaciones publicadas en distintos medios de comunicación, fue la designación por el presidente del Tribunal de un llamado «grupo de trabajo» formado por un letrado coordinador y cinco letrados, todos ellos adscritos o bien al presidente o bien a alguno de los magistrados que conforman la mayoría del Tribunal que ha aprobado esta sentencia con sus votos, para elaborar el proyecto de ponencia.

La encomienda fue, según parece, en régimen de dedicación exclusiva y con rebaja, por tanto, de cualquier otra tarea para esos cinco letrados. El «grupo de trabajo» se reunía periódicamente para aunar criterios, sin perjuicio de la labor individual de cada uno. Se aplicó, en suma, el mismo sistema que se había seguido un año antes para la redacción de los proyectos de ponencia en los recursos de amparo avocados al Pleno en el conocido como «caso de los ERE de Andalucía». Finalmente, el «grupo de trabajo» entregó el texto del proyecto de ponencia tanto a la ponente como presumiblemente al presidente.

Con la decisión adoptada por el presidente del Tribunal de creación de un grupo de trabajo como el descrito, del que ni se dio información alguna a quien suscribe –pues solo tuve noticia de su existencia por los medios de comunicación– quedó perfectamente definido el objetivo pretendido, que no era otro que el de, con la plena marginación de los magistrados que se presumía podrían ser discrepantes, redactar una sentencia que descartase la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía.

I.3 Se cumplió el calendario previsto para que estuviera resuelto el recurso antes de las vacaciones de verano de 2025.

Por otra parte, en la tramitación de este proceso constitucional se ha cumplido el calendario que el presidente del Tribunal adelantó informalmente a finales del año pasado a distintos medios de comunicación, y que confirmó de nuevo ante diferentes medios al anunciar en mayo de este año que en el siguiente mes de junio se celebraría un primer Pleno de estudio de la ponencia y un segundo monográfico, de deliberación y votación, como así ha sucedido, efectivamente. El primero de estos Plenos, que tuvo lugar el día 11 de junio, no fue sino una exposición resumida por la ponente del proyecto de sentencia. No se abrió por la presidencia debate alguno. El segundo, de deliberación y votación, fue convocado por el presidente el 16 de junio ampliado en dos días (el lunes 23 y el viernes 27); es decir, se planteó como un debate concentrado en forma de cónclave, con la previsión de que dentro de la misma semana (del 23 al 27 de junio de 2025) estuviera votada la sentencia, «sin necesidad de llegar a julio», como así reflejaron distintos medios de comunicación el día 9 de junio, que era justamente la previsión que siempre se había hecho por el presidente, quien entiende que los cinco días previstos para el Pleno monográfico del 23 al 27 de junio de 2025 es «tiempo suficiente» para la deliberación de la ponencia por parte de los magistrados (los entrecomillados aparecen así en los medios de comunicación). Sobre esta cuestión volveré en el epígrafe final de este voto.

I.4 La desatención de la solicitud de planteamiento de la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, o el aplazamiento de la deliberación y votación de la sentencia mientras ese Tribunal no resuelva las cuestiones prejudiciales planteadas por otros tribunales españoles.

Cuando tuve conocimiento de la *decisión* –subrayo el sustantivo schmittiano– presidencial de celebrar el mes de junio los dos Plenos referidos, con la intención de que en la última semana de ese mes estuviera votada la sentencia, remití al presidente un escrito juntamente con el magistrado señor Tolosa Tribiño y la magistrada señora Espejel

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Jorquera en el que se interesaba, alternativamente, el planteamiento por este tribunal de cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea o el aplazamiento del debate sobre la ponencia de la Ley de amnistía por la pendencia de cuatro cuestiones prejudiciales en el Tribunal de Justicia. La respuesta del presidente fue de rechazo absoluto a nuestra petición.

Posteriormente, los recurrentes solicitaron el 22 de mayo de 2025 la apertura de un trámite de audiencia a las partes en este recurso de inconstitucionalidad para pronunciarse sobre la anterior petición de quien suscribe y los otros dos magistrados, así como de la resolución de la presidencia del Tribunal por la cual se rechaza tal petición, e interesaron también la suspensión de la tramitación del procedimiento hasta la resolución por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea de las cuestiones prejudiciales referenciadas. Y el 29 de mayo de 2025 presentaron nuevo escrito en el que solicitaron al Tribunal Constitucional que iniciara los trámites procesales necesarios para elevar al Tribunal de Justicia de la Unión Europea las once cuestiones prejudiciales en relación con la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, que señalan en ese escrito; y subsidiariamente, que se suspendiera la tramitación de este recurso de inconstitucionalidad hasta tanto no fueran resueltas por el Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales ya planteadas por otros órganos españoles en relación con esa ley.

A su vez, el Senado, mediante escrito presentado el 26 de mayo de 2025, solicitó que, previo traslado a las partes, el Tribunal Constitucional plantease las siete cuestiones prejudiciales que señala ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía.

Por auto de 11 de junio de 2025, el Tribunal Constitucional acordó no haber lugar a ninguna de dichas pretensiones, «sin perjuicio de lo que pueda decidirse, a este respecto, en la deliberación del Pleno de este tribunal en la que se aborde el objeto del presente proceso constitucional». A este auto formulamos voto particular conjunto los referidos tres magistrados, en el que se ponía de manifiesto que nuestra petición de fijar un debate jurídico sobre la necesidad de plantear una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea debió ser atendida, por haberse realizado en el momento oportuno –de acuerdo con la propia jurisprudencia del Tribunal de Justicia– y con fundamento en la potestad que les reconoce el art. 10.1 n) LOTC. Asimismo, que la desestimación por motivos formales de la petición de elevar cuestiones prejudiciales, debidamente planteada por las partes, es contraria al Derecho de la Unión Europea (arts. 267, párrafo tercero TFUE y 47 CDFUE) y al derecho a la tutela judicial efectiva (arts. 24.1 CE y 6 CEDH). Añadíamos que son evidentes las dudas existentes sobre la interpretación del Derecho de la Unión que impedían resolver el presente recurso de inconstitucionalidad sin plantear con carácter previo una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y que, en cualquier caso, el aplazamiento de la deliberación y votación de la sentencia sobre este recurso contra la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, era obligado, pues una mera lectura de las cuestiones prejudiciales pendientes ante el Tribunal de Justicia permitía colegir sin dificultad alguna que las dudas que se han trasladado a dicho Tribunal coinciden con las cuestiones que se han planteado en este recurso de inconstitucionalidad.

Contra el auto de 11 de junio de 2025 interpusieron recurso de súplica los recurrentes y el Senado, que no ha sido resuelto por este tribunal a la fecha de dictar sentencia en el presente recurso de inconstitucionalidad.

Como tampoco estaba resuelto en ese momento, por cierto, como ya se advirtió, el recurso de súplica interpuesto contra la providencia de 10 de junio de 2025, por la que este Tribunal acordó inadmitir la solicitud de abstención del presidente señor Conde-Pumpido, planteada por los recurrentes al tener conocimiento del ATC 35/2025, de 13 de mayo, que confirma el criterio sentado en el ATC 12/2025.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

I.5 Negativa del presidente a un debate sosegado en varias lecturas de la ponencia sobre el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía.

Quien suscribe remitió también al presidente del Tribunal un escrito el 4 de junio de 2025 (del que di cuenta al resto de magistrados) en el que solicitaba que el debate sobre la constitucionalidad de la Ley de amnistía no fuera apresurado ni se limitase a los dos plenos previstos, sino que pudiera extenderse al mes de julio, para llevar a cabo una deliberación serena y sosegada. El presidente, como es sabido (pues los medios de comunicación han dado cumplida información al respecto), rechazó mi petición el 9 de junio y mantuvo el calendario previsto, si bien consideró oportuno, como ya quedó señalado, ampliar el Pleno para la deliberación y votación de la sentencia en dos días, para celebrarse del lunes 23 a viernes 27 de junio de 2025.

Tras el frustrante debate que concluyó con el citado auto de 11 de junio de 2025, el 16 de junio volví a solicitar por escrito al presidente que el debate de la ponencia sobre el recurso contra la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, fuese sosegado, en varias lecturas sucesivas, y le expuse de nuevo la conveniencia de esperar a la decisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en las cuestiones prejudiciales ya planteadas por diversos tribunales españoles en relación con dicha ley, habida cuenta, además, de que el Tribunal de Justicia ha fijado una vista sobre esas cuestiones para el día 15 de julio de 2025, esto es, a solo tres semanas desde el debate del Tribunal Constitucional.

Como era previsible, el presidente desatendió mi petición, y el día 17 de junio comunicó a los magistrados que la ponencia de la vicepresidenta señora Montalbán incluiría un nuevo apartado con un pronunciamiento expreso de rechazo al planteamiento de una cuestión prejudicial por el Tribunal Constitucional, así como de suspensión o aplazamiento de la resolución del recurso de inconstitucionalidad hasta que se dé respuesta por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea a las cuestiones prejudiciales ya planteadas. Efectivamente, dos días después, el 19 de junio, se nos facilitó a los magistrados el apartado en cuestión a incluir en la ponencia, en la que se rechaza el planteamiento de una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y asimismo se declara que no ha lugar a posponer la deliberación y votación de la sentencia hasta que ese tribunal resuelva las cuestiones prejudiciales que ante él penden en relación con la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía.

1.6 El injustificado rechazo a plantear la cuestión prejudicial o a esperar la resolución de las pendientes.

I.6.1 En mi opinión con esa decisión se viene a desconocer que el funcionamiento de la Unión Europea se basa, a su vez, en el principio de cooperación leal (art. 4.3 TUE) que, en el caso del sistema de Justicia (art. 19 TUE), atribuye al Tribunal de Justicia de la Unión Europea la misión de garantizar el respeto al Derecho en la interpretación y aplicación de los tratados, misión compartida con todos y cada uno de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, a través del mecanismo de la cuestión prejudicial (art. 267 TFUE). Para que el mecanismo de la cuestión prejudicial resulte verdaderamente eficaz, se hace necesaria la colaboración leal de los órganos jurisdiccionales nacionales, en una suerte de tarea común de conformación del Derecho de la Unión, a través de su interpretación y aplicación uniforme.

La efectividad del instrumento prejudicial se garantiza mediante la exigencia de su planteamiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en cuanto se aprecie cualquier duda que pueda afectar a la interpretación y/o aplicación del Derecho de la Unión. Esa obligación solo decae cuando nos encontremos ante alguno de los supuestos recogidos en la conocida como doctrina *Cilfit*, y resulta aplicable, en todo caso, a los órganos jurisdiccionales de última instancia, que habrán de motivar expresamente si procede o no el planteamiento y, en su caso, la decisión adoptada. En suma, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al interpretar el 267 TFUE, establece la obligatoriedad de plantear cuestión prejudicial al órgano jurisdiccional nacional de última instancia, salvo que la duda no sea relevante, ya haya sido resuelta por el Tribunal de Justicia o, en

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

fin, que la interpretación del Derecho de la Unión sea evidente y no dé lugar a ninguna duda razonable, extremo este último en el que hay que tener en cuenta el principio de interpretación uniforme del Derecho de la Unión. Así, si órganos jurisdiccionales de otros estados miembros tienen interpretaciones diversas, el juez nacional está intensamente obligado a plantear la cuestión. Cuando las dudas se suscitan por otros órganos jurisdiccionales del mismo Estado miembro sobre una misma norma y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha admitido cuestiones prejudiciales en relación con dicha norma, estimo que el órgano jurisdiccional de última instancia, en este caso, este Tribunal Constitucional, está, a mi juicio, sujeto a una mayor vinculación –vinculación más fuerte, como diría la doctrina alemana– a ese deber de plantear la cuestión (o al menos suspender el proceso hasta que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre las ya planteadas), ya que la duda sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión se objetiviza de algún modo, es decir, adquiere mayores dosis de verosimilitud, como consecuencia de la previa admisión a trámite de diversas cuestiones prejudiciales sobre la misma norma. En estos casos estimo que el órgano jurisdiccional de última instancia no puede ni debe independizarse de forma absoluta de las dudas planteadas por otros órganos judiciales del mismo Estado y de la admisión a trámite de otras cuestiones por el Tribunal de Justicia a la hora de cumplir con su doble deber de suscitar la cuestión prejudicial en caso de duda y de vincularse a la interpretación uniforme del Derecho de la Unión.

Siendo el Tribunal Constitucional un órgano jurisdiccional de última instancia encargado de asegurar la vigencia del Derecho de la Unión en nuestro país, está obligado a plantear una cuestión prejudicial cuando advierta cualquier duda sobre la interpretación y aplicación del Derecho de la Unión para la adecuada resolución del objeto del litigio, lo que, correlativamente, exige un especial esfuerzo de motivación para el caso de que considere innecesario el planteamiento de la cuestión. Por eso, estimo que las exigencias del necesario diálogo entre tribunales y las del mencionado principio de cooperación legal demandaban, al menos, una reflexión más sosegada sobre la conveniencia de que el Tribunal Constitucional plantease las cuestiones prejudiciales solicitadas por algunas de las partes comparecidas o, siquiera, que la deliberación de este tribunal se pospusiese hasta la resolución de las ya planteadas por otros tribunales españoles. A mi juicio, resulta evidente que la norma impugnada sometida a nuestra consideración aborda materias susceptibles de afectar al Derecho de la Unión que hubieran exigido una consulta previa al Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, en todo caso, una motivación mucho más exhaustiva para rechazar su planteamiento, sobre todo cuando se considera que las diversas cuestiones prejudiciales ya planteadas, e incluso la opinión ya conocida de la Comisión Europea sobre la Ley de amnistía, extremo este sobre el que luego volveré.

Es notorio que la mayoría del Tribunal Constitucional ha preferido no hacer ni lo uno ni lo otro, en una decisión, en mi criterio, ayuna de toda fundamentación. Es en este plano, el de las razones y los argumentos, en el que se sitúa mi discrepancia, pues la sentencia de la que disiento no solo descarta la relevancia del Derecho de la Unión Europea –cuya primacía se empecina en desconocer– para la resolución de este procedimiento, sino que ofrece un panorama significativamente sombrío en su motivación.

I.6.2 No puedo ahora sino reiterar que algunos de los integrantes del Tribunal ya expusimos en un informe aportado en fecha 12 de mayo de 2025 que la norma impugnada no solo afecta al Derecho de la Unión, sino que suscita muchas dudas sobre su adecuación a ese Derecho. Esas dudas razonables afectan al principio de Estado de Derecho (art. 2 TUE); al compromiso europeo en la lucha contra la corrupción y contra el terrorismo; y la propia efectividad de los instrumentos de cooperación judicial penal, en particular, la orden europea de detención y entrega.

Frente a ello, las razones de la sentencia para no tramitar las cuestiones prejudiciales solicitadas ni aplazar la deliberación y votación del recurso hasta la resolución de las ya planteadas no son, en modo alguno, convincentes. De hecho, la

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

sentencia aborda el problema sometido a su consideración desde un determinado ángulo que, por su limitado enfoque, impide apreciar la verdadera dimensión del objeto de este recurso, ofreciendo una respuesta inadecuada.

El argumento central que la sentencia emplea es el de la improcedencia, en general, de plantear cuestiones prejudiciales o de posponer el enjuiciamiento hasta la resolución de las ya planteadas por otros tribunales, en el marco de un proceso de control abstracto de constitucionalidad de una norma nacional, jugando para ello con las diferencias entre procesos de constitucionalidad de control abstracto (el recurso de inconstitucionalidad) frente al denominado de control concreto (la cuestión de inconstitucionalidad), en el que pasaría a primer plano el juicio de aplicabilidad y la eventual primacía del Derecho de la Unión. Lo anterior se completa con otros dos argumentos. El primero que ni nuestro ordenamiento constitucional, ni tampoco el Derecho de la Unión, exigen que, en un supuesto como el que ahora se examina, dicha precedencia se produzca en todo caso y mucho menos que se proyecte sobre un recurso de inconstitucionalidad donde, por concepto, no hay una exigencia de aplicabilidad de la norma legal que impida dilucidar su validez constitucional. El segundo es la afirmación de que la ley impugnada «está íntimamente relacionada con cuestiones políticas subyacentes –arraigadas en la historia de nuestro país y relativas a la estructura territorial del Estado y a la integración de nuestras nacionalidades y regiones (art. 2 CE)– que son eminentemente nacionales», concluyendo que por ello «este tribunal, en el ejercicio de la alta responsabilidad que le confiere la Constitución española, no puede eludir ni deferir a terceros, sin que concurra ninguna razón jurídica que así lo exija, el enjuiciamiento constitucional que ahora le corresponde efectuar» (FJ 1.2.2).

Además de que no los comparto, estimo que los elementos tenidos en cuenta para elaborar los referidos razonamientos de la sentencia no superan, a mi juicio, las exigencias de motivación reforzada impuestas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para descartar el planteamiento de una cuestión prejudicial. Con ello, el Tribunal Constitucional se aparta deliberadamente de esa jurisprudencia y, en consecuencia, del propio sistema judicial europeo, lo que tiene una gravedad no ocultable, más aún cuando *de facto* ese apartamiento se basa en la crítica al Tribunal de Justicia de la Unión Europea por la extensión de sus funciones –como la relativa a la determinación del alcance de la noción de Estado de Derecho– a ámbitos sobre los que la Unión Europea carece de competencias.

En cuanto al primero de ellos, conviene recordar que la «preferencia de la cuestión prejudicial» está sólidamente establecida en la doctrina constitucional, que puede resumirse en la afirmación de que resolver sobre la aplicabilidad de una norma, en función de su correspondencia o no con el Derecho de la Unión, es una cuestión que debe despejarse con carácter previo al enjuiciamiento de su constitucionalidad. Según lo expuesto en el ATC 30/2024, de 9 de abril, FJ 3, con cita de otros anteriores (AATC 168/2016, de 4 de octubre; 183/2016, de 15 de noviembre; 202/2016, de 13 de diciembre, y 116/2020, de 22 de septiembre), cuando un órgano judicial «considere en un proceso que una norma con rango de ley, aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo, puede ser contraria a la Constitución y, al propio tiempo, albergue dudas sobre su compatibilidad con el Derecho de la Unión Europea […] ha de entenderse que la prioridad en el planteamiento debe corresponder, por principio, a la cuestión prejudicial del art. 267 TFUE; la incompatibilidad de la ley nacional con el Derecho de la Unión Europea sería causa de su inaplicabilidad y, por tanto, faltaría una de las condiciones exigidas para la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad» (*ex* arts. 163 CE y 35.1 LOTC).

Soy perfectamente consciente de que esta doctrina se ha establecido con ocasión del planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad, pero, a diferencia de la sentencia, no veo inconveniente alguno en su aplicación en el recurso de inconstitucionalidad. Amén de recordar que tan abstracto es el control de ley que lleva a cabo este tribunal en el recurso como en la cuestión de inconstitucionalidad, es de tener en cuenta que, frente al énfasis que la sentencia pone en la aplicabilidad de la norma al

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

caso concreto, lo relevante aquí es salvaguardar tanto la primacía del Derecho de la Unión como el valor de una sentencia constitucional en un asunto tan trascendental como este. Parece lógico que, antes de abordar su correspondencia con la Constitución, deba descartarse o no la aplicación del precepto en función de su correcta adecuación al Derecho de la Unión. No creo procedente pronunciarse sobre la constitucionalidad en abstracto de una norma cuando existen dudas fundadas sobre su adecuación al Derecho de la Unión, así como sobre los efectos que pudiera tener en un proceso de esta naturaleza la eventual declaración por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de la contravención de una norma con el Derecho de la Unión, una vez se resuelvan las cuestiones prejudiciales ya promovidas o que se pudieran promover ante el Tribunal de Justicia. Es de todo punto evidente que lo aquí prematura y rápidamente decidido por la mayoría va a poder verse afectado por los futuros pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre esta cuestión, hasta el punto de correr el riesgo de que la Ley Orgánica 1/2024 devenga sencillamente inaplicable por su incompatibilidad con el Derecho de la Unión.

I.6.3 Además, la sentencia de la que discrepo ha orillado su deber de motivar la improcedencia de plantear las cuestiones prejudiciales promovidas por los recurrentes, lo que hubiera exigido contrastar, al menos provisoriamente, las normas del Derecho de la Unión invocadas, los preceptos de la Ley Orgánica 1/2024 impugnados y el objeto de las cuestiones prejudiciales ya planteadas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

La mera existencia de varias cuestiones prejudiciales planteadas por otros tribunales españoles, y admitidas por el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea, extiende, al menos, una sombra de duda sobre la conformidad de la aquí enjuiciada Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, con el Derecho de la Unión y pone de manifiesto la insostenibilidad de una posición como la sostenida por la sentencia, que ha descartado de forma categórica cualquier duda sobre la interpretación o validez de la ley impugnada en relación con el Derecho de la Unión. A mi juicio, esa posición, en la que se ha colocado el Tribunal Constitucional, es difícilmente compatible con el cumplimiento del deber de colaboración impuesto por el art. 4.3 TUE. Eso implica que, en caso de duda, es necesario –como se ha reiterado– plantear previamente la correspondiente cuestión prejudicial para garantizar una interpretación y aplicación uniforme del Derecho de la Unión; y, de forma consecuente, una vez resuelta la cuestión por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, su criterio debe ser asumido por el Tribunal Constitucional.

No ha sido este planteamiento acogido en la sentencia, que se refugia en la reiteración del canon fijado en el ámbito de los procesos de control abstracto de constitucionalidad, en el que la doctrina del Tribunal Constitucional se resume en una idea: la irrelevancia del Derecho de la Unión como canon de control de constitucional de una norma nacional [se cita al efecto la STC 156/2021, de 16 de septiembre, FJ 2 b), entre otras]. Viene a decir, en suma, que se aborda el mismo objeto, la Ley Orgánica 1/2024, desde parámetros diferentes y aislados e incomunicables entre sí. Es decir, y en síntesis: si el Derecho de la Unión no se configura como un elemento del canon de control aplicable para determinar la constitucionalidad de la norma, resulta irrelevante plantear una cuestión prejudicial para la resolución de este recurso. La conclusión es que la adecuación de la norma al Derecho de la Unión no guardaría relación alguna con el objeto de este procedimiento. El argumento es falaz, ya que el hecho de la contravención con el Derecho de la Unión no sea canon de constitucionalidad de una norma, no impide que proceda plantear la cuestión prejudicial, porque, a diferencia de lo que parece deducirse de la sentencia, la decisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sí hubiera tenido incidencia para la resolución de este recurso de inconstitucionalidad.

Por eso, creo que la cuestión era más compleja que la respuesta que recibe en la sentencia, y no solo por la trascendencia y excepcionalidad de la propia norma enjuiciada en el recurso (que, como se expondrá, exigía un examen de fondo, y no meramente formal, sobre todos los elementos circunstanciales necesarios para evaluar la legitimidad constitucional de la Ley Orgánica 1/2024). También porque una norma

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

española que afecte a una materia regulada por el Derecho de la Unión ha de ser interpretada y aplicada conforme a lo dispuesto en él por el supremo interprete de ese Derecho, de manera que, una vez que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronuncie al respecto, su criterio inevitablemente vinculará la decisión que deba adoptar el Tribunal Constitucional. De ahí que sea cuestionable la decisión de la sentencia pronunciándose sobre la constitucionalidad en abstracto de una norma cuando existen dudas fundadas sobre su adecuación al Derecho de la Unión, así como sobre los efectos que pudiera tener en un proceso de esta naturaleza la eventual declaración por parte del Tribunal de Justicia de la contravención de una norma con el Derecho de la Unión, una vez se resuelvan las cuestiones prejudiciales ya promovidas o que se pudieran promover ante el tribunal europeo.

De ello se sigue, finalmente, que el hecho de que se trate de una muy trascendente cuestión de Derecho nacional es irrelevante desde la perspectiva de examen que debería haberse adoptado, pues el criterio a tener en cuenta no es el carácter nacional del asunto sino si, pese a ese carácter nacional, la cuestión debatida era susceptible de afectar al Derecho de la Unión y esto está fuera de toda duda razonable.

I.6.4 Como ha recordado el profesor Tajadura Tejada («La Comisión Europea y la autoamnistía», *El Correo Vasco,* 18 de junio de 2025), la Ley de amnistía no solo ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional por su incompatibilidad con la Constitución, sino que ha sido también objeto de diversas cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por contradecir el Derecho de la Unión. La más elemental lógica jurídica y la prudencia exigen que sea el Tribunal de Justicia el que se pronuncie primero sobre si la Ley de amnistía es conforme o no con el Derecho europeo porque, si no lo es, ya no podría ser aplicada en España. El pronunciamiento del Tribunal de Justicia tendría el doble efecto de impedir la aplicación de la ley a todos los órganos jurisdiccionales y, por el principio de lealtad, de requerir a los poderes públicos españoles la inmediata expulsión de la norma del ordenamiento jurídico. Tras un pronunciamiento de ese tipo, el Tribunal Constitucional ya no tendría que resolver ninguna cuestión de inconstitucionalidad contra la norma al ser esta inaplicable. Y al decidir sobre los recursos debería hacerlo siguiendo la doctrina sentada por el Tribunal de Justicia de la Unión.

El empeño del presidente del Tribunal Constitucional por resolver a toda prisa este recurso de inconstitucionalidad, sin esperar al pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, podría terminar en una desautorización de la sentencia del Tribunal Constitucional por un posterior pronunciamiento del Tribunal de Justicia. Este eventual conflicto entre jurisdicciones (constitucional y comunitaria) podía y debía haber sido evitado: hubiera bastado con que el Tribunal Constitucional hubiera seguido la que hasta ahora había sido su doctrina: en el caso de que haya cuestiones prejudiciales pendientes ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, esperar a que este se pronuncie. Contrasta vivamente esta forma de proceder con la opinión no hace siquiera un año expresada por el presidente señor Conde-Pumpido («El Tribunal Constitucional como valedor del Derecho de la Unión», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 91, 2024), cuando señalaba que «es una verdad incontestable que el Tribunal Constitucional coopera de forma muy relevante a la implementación del Derecho de la Unión en el ordenamiento jurídico español», y que «resulta especialmente interesante como el Tribunal Constitucional también en el ejercicio del control de constitucionalidad de las leyes, tanto a través del recurso de inconstitucionalidad como de la cuestión de inconstitucionalidad, no solo asegura la supremacía de la Constitución, sino igualmente el respeto y la correcta aplicación del Derecho de la Unión».

Se ha recorrido por el Tribunal el camino inverso, con absoluto desconocimiento de los tratados de la Unión Europea y despreciando también su sistema judicial, con total desconsideración hacia el papel del Tribunal de Justicia de la Unión Europea como valedor del Derecho de la Unión, con el que el Tribunal Constitucional ha dejado de cooperar y por tanto de dialogar.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

I.7 La no completitud de los antecedentes de las sentencias.

Los antecedentes de una sentencia deben ser completos y los de la presente no lo son, pues se excluye indebidamente la referencia a actos o trámites sustantivos que no podían ocultarse del conocimiento de otros tribunales que pudieran ser llamados a resolver controversias sobre la misma ley enjuiciada.

El penúltimo antecedente de la sentencia se refiere a la designación como ponente de la magistrada señora Montalbán Huertas, en sustitución del magistrado señor Macías Castaño, «de conformidad con el turno previamente establecido». No es exacta la dicción de este antecedente 18, pues el acuerdo del presidente del Tribunal de 29 de enero de 2025 fue literalmente el de designar a dicha magistrada, «a quien por turno corresponde, ponente en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6436-2024 […] en sustitución del magistrado Excmo. Sr. don José María Macías Castaño, al que correspondía la ponencia, al haberse estimado su recusación». En cualquier caso, como ya he señalado, esas normas de reparto que se invocan son desconocidas; nunca han sido publicadas, como es exigible. El relato de antecedentes de la sentencia concluye con el 19, en el que, conforme a la fórmula de rigor, se alude a la providencia de señalamiento para deliberación y votación de la sentencia.

Sin embargo, se omite en el relato de antecedentes que los recurrentes, al tener conocimiento del ATC 35/2025, de 13 de mayo, que desestima el recurso de súplica contra el ATC 12/2025 (antecedente 12 de la sentencia), instaron la abstención del presidente del Tribunal a la vista del novedoso criterio que aquel auto confirmaba, solicitud que fue inadmitida por providencia de 10 de junio de 2025, contra la que interpusieron recurso de súplica, no resuelto en el momento de comenzar la deliberación de esta sentencia, como ya indiqué anteriormente. A mi entender, ese recurso de súplica debió ser examinado por este tribunal antes de dictar sentencia en el presente recurso, y además estimado, declarando la nulidad de la providencia impugnada, a fin de oír al presidente del Tribunal al objeto de que por este pudieran ofrecerse y darse a conocer a las partes las razones de su decisión de no abstenerse, en su caso, del conocimiento del presente asunto, como ya expresé en el debate inicial. Sin embargo, ese recurso ha quedado sin resolver.

También se omite en el relato de antecedentes la referencia al auto de 11 de junio de 2025, que, rechazando las peticiones de los recurrentes y del Senado, acuerda no haber lugar a la apertura de un trámite de audiencia relativa al posible planteamiento de cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europa y tampoco a suspender la deliberación y votación de la sentencia hasta que ese Tribunal resuelva las cuestiones prejudiciales que ante él penden sobre la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía. Y se omite, asimismo, como ya he señalado, que tanto los recurrentes como el Senado han interpuesto contra el auto referido sendos recursos de súplica, que este tribunal tampoco había resuelto a la fecha de dictar la sentencia, como hubiera sido necesario.

I.8 La acelerada deliberación y votación de la sentencia.

Tras poco más de nueve horas de deliberación de la ponencia presentada por la vicepresidenta del Tribunal, a lo largo de tres mañanas, entre el lunes 23 y el miércoles 25 de junio, se señaló por el presidente la votación para el siguiente jueves 26, a las 10:30 horas, anunciando al concluir la sesión del miércoles 25 que por la ponente se remitiría a los magistrados el texto con las modificaciones que propondría de la ponencia. Y en efecto así lo hizo la ponente, de suerte que una hora antes de la señalada para la votación de la sentencia se dejó en la mesa del despacho de cada uno de los magistrados, sin aviso previo alguno y sin confirmación de entrega, un sobre que contenía el ejemplar de la ponencia con las modificaciones introducidas, que afectaban sustancialmente al texto inicialmente repartido y sobre el que había girado la deliberación durante los días 23, 24 y 25 de junio.

Quien este voto suscribe solicitó disponer de tiempo suficiente para estudiar el nuevo texto repartido por la ponente, pero el presidente rechazó esta petición y dispuso que

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

estaba ya señalada la votación de la sentencia y no procedía dilatarla. Se confirma así, una vez más, que en el proceso de gestación de esta sentencia, y ya en el momento mismo de expresión de la voluntad decisoria del Pleno del Tribunal, ha primado la premura, el ritmo forzado, y no el sosiego necesario que debe caracterizar a todo proceso jurisdiccional.

I.9 El Tribunal Constitucional debe ser ajeno a los aplausos y a las críticas, pero no debe serlo ni a la doctrina académica, mayoritariamente contraria a la constitucionalidad de la Ley de amnistía, ni a la Comisión de Venecia.

Ciertamente, como dijo el presidente del Tribunal Constitucional don Francisco Tomás y Valiente, cuyo retrato está colgado en el salón de Plenos, este tribunal no puede «obsesionarse por el eco de sus resoluciones», por los aplausos o las censuras, pero tampoco puede hacer oídos sordos a las consideraciones de la doctrina académica que, aunque no sea fuente del Derecho, sí tiene el cualificado valor de informar e ilustrar la interpretación periódica de este. Dar la espalda a la que se conoce en el mundo académico como la mejor doctrina –por lo demás ampliamente mayoritaria– supone apartarse de la forma en que con carácter general se abordan y resuelven los problemas jurídicos; y no hacer caso alguno de un informe, objetivo e independiente como el de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), es aun de mayor gravedad, pues supone apartarse de los estándares del Estado de Derecho, de la interpretación que este relevante organismo del Consejo de Europa realiza de nuestro acervo o patrimonio constitucional común.

No hablamos de asumir acríticamente los planteamientos doctrinales, o el informe de la Comisión de Venecia sobre la iniciativa parlamentaria que ha dado lugar a la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, ni tampoco de reproducir exactamente la propia doctrina sentada por la jurisprudencia constitucional, pero sí de excluir o hacer tabla rasa por una mayoría coyuntural del Tribunal Constitucional, en un contexto determinado, y más aún cuando, como –según aparece reflejado en algunos medios de comunicación– el propio presidente del Tribunal, ha señalado que «notamos las presiones, directas e indirectas, de grupo de poder, políticos, económicos, mediáticos». Yo, por mi parte, no he notado presión alguna, sino que tanto en la deliberación como en este voto particular actúo con plena libertad de criterio, por supuesto ajustado íntegramente a la Constitución.

II. La amnistía no está prevista en la Constitución. Necesidad de cobertura constitucional expresa dada su naturaleza.

II.1 La falaz construcción según la cual los poderes públicos pueden hacer todo lo que no se les prohíba expresamente.

La ausencia de una prohibición expresa en la Constitución, o la omisión de toda referencia explícita a la institución de la amnistía en esta, lleva –sorprendentemente– a la sentencia a afirmar que el poder legislativo queda habilitado para aprobar una norma con rango de ley orgánica que permita la concesión de amnistías en determinadas circunstancias excepcionales, como se afirma que sucede en el caso de la Ley Orgánica 1/2024. Como bien han señalado prestigiosos juristas, entre ellos el profesor Tomás Ramón Fernández («Amnistía: las razones de la sinrazón», en *La amnistía en España: Constitución y Estado de Derecho*, A Coruña, 2024), que la Constitución no prohíba expresamente la amnistía no quiere decir en absoluto que la permita, sino justo lo contrario.

Para sostener su conclusión, la sentencia parte de una serie de premisas que en modo alguno puedo compartir. En primer lugar (FJ 3.2.1 y 3.2.2), se dice que la configuración del Estado como democrático y, en coherencia con ello, la consagración del pluralismo político como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE), «imponen una concepción de la Constitución como una norma abierta», concepto que solamente se enuncia pero que en ningún momento se define con claridad, del que se derivaría que la Constitución no vincula positivamente al legislador, sino que, antes al

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

contrario, la Constitución parte del principio de la «vinculación negativa» del legislador: este puede hacerlo todo, menos lo prohibido explícita o implícitamente por la Constitución. Consuma de este modo la actual mayoría del Tribunal una deriva interpretativa que, desde la apelación a la doctrina norteamericana de la Constitución viva (*living constitution*), para justificar una pretendida «interpretación evolutiva» de la Norma Fundamental (plasmada en sentencias tan significativas como la STC 19/2023, de 22 de marzo, y la STC 44/2023, de 9 de mayo, entre otras), llega a la presente sentencia, que concibe a la Constitución como una norma «abierta», conforme a la cual el legislador (las Cortes Generales, más precisamente), al no existir una prohibición de la amnistía en la Constitución de 1978, no necesitaría de una expresa habilitación constitucional para conceder amnistías.

Esas afirmaciones de la sentencia que nos ocupa suponen, digámoslo sin ambages, una grave mixtificación, que distorsiona el correcto entendimiento de lo que significa una Constitución normativa, como lo es la nuestra, y el verdadero significado del pluralismo político. La distorsión a la que acude la sentencia es manipulativa y consecuentemente insostenible según los más elementales principios de la interpretación jurídica del Estado de Derecho. La sentencia invierte las categorías para inscribirse en una concepción o corriente de pensamiento según la cual el Derecho debe quedar sometido a la política, lo que se traduce en la libertad omnímoda del legislador, esto es, de las coyunturales mayorías parlamentarias.

Conviene recordar que el principio de «vinculación negativa» fue enunciado por Franz Julius Stahl, el «jurista reaccionario» del que hablaba García de Enterría, en el contexto histórico de la monarquía prusiana de la segunda mitad del siglo XIX, y sirvió como aparato dogmático para que el canciller Bismarck impusiera una orientación autoritaria a su política. No es extraño que el principio que se acaba imponiendo en el siglo XX en los sistemas parlamentarios fuera justamente el contrario, esto es, es el de la «vinculación positiva» de los poderes públicos, incluido el legislador: estos necesitan de una atribución constitucional expresa de potestades. A diferencia del ciudadano, para el que sí rige el principio de «vinculación negativa» (puede hacerse todo lo que no está prohibido), el legislador queda sujeto al principio de «vinculación positiva»: tiene las potestades que la Constitución le atribuye, las cuales, a su vez, están sujetas a los límites que la Norma Fundamental establece, como son el respeto a los principios, valores y derechos que esta consagra. Dicho de otro modo, en un Estado de libertades, un Estado democrático de Derecho, como el nuestro (art. 1.1 CE), los ciudadanos pueden hacer todo aquello que las normas no prohíban, porque en este caso el principio, la regla general, es la libertad (*Permissum quia non prohibitur*). Para los poderes públicos la regla es exactamente la contraria: solo pueden hacer aquello que la ley (en el caso del poder legislativo, la Constitución) les permite (*Prohibitur quia non permissum*).

II.2 Entre las funciones de las Cortes Generales la Constitución no incluye la aprobación de amnistías.

Defender lo contrario, como hace la sentencia, es, lisa y llanamente, negar la sujeción de los poderes públicos a la Constitución (con expreso vaciamiento del claro enunciado del art. 9.1 CE) y limitar la capacidad de esta de regular y ordenar esas potestades de los poderes públicos en garantía de los derechos de todos los ciudadanos. De este modo, como respuesta a la necesidad de habilitación constitucional expresa, es como ha de entenderse el art. 66.2 CE, cuando establece que «Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución». Entre esas potestades constitucionalmente atribuidas al legislador no se encuentra la de aprobar amnistías. No existe en la Constitución una atribución de semejante potestad excepcional, la cual, por contravenir principios constitucionales básicos, solamente podría ser atribuida a las Cortes Generales por nuestra Norma Fundamental. Sin una previsión expresa en la Constitución que permita una institución excepcional como es la amnistía no cabe otorgar esta. Tan excepcionalísima es una

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

amnistía en el Estado democrático de Derecho –en cuanto supone que se suspende para sus beneficiarios su sometimiento a la ley–, que en aquellos países en que sí se prevé es la Constitución la que lo hace, como sucede en Italia, en donde además se requiere para su aprobación la misma mayoría que para la reforma constitucional.

Sí se refiere la Constitución al llamado «derecho de gracia» (del que, en el plano teórico tanto el indulto como la amnistía serían modalidades), en general, en el art. 62 i), al delimitar las potestades del rey, al que se confiere su ejercicio con arreglo a la ley, «que no podrá autorizar indultos generales». Asimismo, de manera especial, en el art. 87.3, para excluir la «prerrogativa de gracia» en la iniciativa legislativa popular, y en el art. 102.3, de nuevo para excluir la aplicación de la «prerrogativa real de gracia» en todos los supuestos de responsabilidad criminal del presidente y de los demás miembros del Gobierno. En ningún momento se contempla la amnistía en la Constitución; y este silencio constitucional no obedece a un descuido u olvido del constituyente, sino que, antes al contrario, el silencio constitucional es el resultado de la decisión de este de excluir la amnistía de la Norma Fundamental, cuestión sobre la que más adelante volveré.

El legislador, como cualquier poder público, está sujeto a la Constitución (art. 9.1 CE) y el Tribunal Constitucional es el garante de que esa sujeción se respete. Por ello, es necesario advertir que, frente a lo que sostiene la sentencia, en el Estado democrático de Derecho la regla de principio es la vinculación positiva del legislador: este puede hacer aquello que la Constitución le permite (obviamente, en sentido inverso, no puede hacer aquello que la Constitución, expresa o implícitamente, le prohíbe). Y al Tribunal Constitucional, como garante último del equilibrio de poderes constitucionalmente establecido, le incumbe limitar la capacidad de actuación del legislador cuando este exceda de los márgenes constitucionales al vulnerar cualesquiera de sus principios y reglas, como sucede en el caso de la Ley Orgánica 1/2024, al otorgar una amnistía para la que el poder legislativo carece de habilitación en la Constitución.

La expresa voluntad del constituyente sitúa al Tribunal Constitucional como garante último del equilibrio de poderes constitucionalmente establecido, incluyendo por tanto la posibilidad de limitar la capacidad de actuación del legislador cuando este exceda de los márgenes constitucionales, siempre según la interpretación que de los mismos haga, en el ejercicio de su irrenunciable responsabilidad constitucional, este tribunal. Como se recuerda, en otro contexto, en la STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 3 b), «al legislador le corresponde respetar los límites materiales y formales del texto constitucional, y a este tribunal controlar, en su función de intérprete supremo, el cumplimiento de estos límites». Pues lo contrario supondría, como declara la STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 3, «no solo admitir una zona inmune al control de constitucionalidad, sino también hacer dejación de nuestra función en el ámbito tan decisivo para la propia supremacía de la Constitución como la jurisdicción de este tribunal».

Los órganos públicos, como las Cortes Generales, no pueden hacer todo lo que no está prohibido, sino solo lo que está expresamente permitido. La regla *quae non sunt permissa prohibita intelliguntur* (lo que no está permitido, se entiende prohibido), que recoge el principio de vinculación positiva que rige en nuestro ordenamiento jurídico las relaciones entre el poder público y el Derecho, no permite a cualquiera de los poderes del Estado, incluido el legislativo, extenderse a aquellos ámbitos para los que no tienen habilitación constitucional. Y esta, en relación con la amnistía, no se presume implícita, ni ha sido autorizada por la Constitución.

II.3 La concepción omnímoda del Parlamento es contraria al art. 9.1 de la Constitución. La libertad de configuración de que el legislador dispone no le faculta para actuar libérrimamente, como hace el autor de la ley recurrida.

El Parlamento puede regular aquello que la Constitución le permite. El poder legislativo, en cuanto poder constituido, únicamente dispone de aquellas potestades que se amparen en una habilitación constitucional. La pretendida contraposición entre el

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

principio democrático y la legalidad constitucional supone una grave distorsión de los valores esenciales en que se sustenta todo el orden constitucional, es decir, la quiebra más absoluta y determinante de las reglas elementales en las que se basa un Estado Democrático de Derecho. El poder legislativo, en suma, no ostenta una potestad omnímoda para poder configurar «libremente» cualquier «decisión política» ni goza de una potestad omnímoda solo limitada por cláusulas expresamente prohibitivas, sino que solo puede hacer aquello que la Constitución le permite. Esa es la consecuencia en todos los sistemas normativos en los que existe una Constitución rígida, en la que los poderes y públicos están sujetos a esta, como establece expresamente el art. 9.1 CE. La Constitución es la fuente de legitimación de la existencia y de las atribuciones de que están dotados aquellos. De esta suerte, cualquier decisión de los poderes públicos debe configurarse conforme a las exigencias que impone la Constitución.

Se asienta la sentencia en este punto en una insostenible concepción, por más que algunos la repitan. El Parlamento no es soberano, en las Cortes Generales no reside la soberanía nacional; no son, por tanto, el supremo hacedor. Las Cortes Generales (art. 66.2 CE) solo representan al pueblo español (nada más y nada menos), que es el dueño del poder, el titular de la soberanía nacional (art. 1.2 CE). Tampoco el Tribunal Constitucional es, por cierto, en su condición de intérprete supremo de la Constitución (art. 1.1 LOTC), el dueño de esta, como parece desprenderse de la sentencia, sino su guardián y garante fundamental.

Por eso no es correcta la afirmación de la sentencia de la que disiento según la cual nuestra jurisprudencia constitucional ha venido proclamando desde sus inicios el principio de vinculación negativa del legislador a la Constitución. Lo que el Tribunal Constitucional viene afirmando ya desde su STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 7, es que la pluralidad de opciones que la Constitución abre al legislador deriva de la concepción de esta como un marco de coincidencias lo suficientemente amplio como para permitir alternativas diversas, sin que necesariamente se imponga una de modo exclusivo y excluyente, salvo en aquellos puntos en que la Constitución de modo inequívoco e incondicionado lo establezca.

Ciertamente, el legislador dispone de una amplia «libertad de configuración» (*Gestaltungsfreiheit*), como consecuencia del pluralismo político consustancial al Estado democrático de Derecho (art. 1.1 CE). Pero ello en modo alguno permite concebir la Constitución, según pretende la sentencia, como una norma «abierta» a la libérrima decisión del legislador, difuminando, hasta hacerla desaparecer, la nítida distinción entre poderes constituyentes y poderes constituidos. Como este tribunal afirmó en su capital STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4, «la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera tan solo en el momento de establecerse la Constitución; la voluntad y racionalidad del poder constituyente objetivadas en la Constitución no solo fundan en su origen, sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico y estatal y suponen un límite a la potestad del legislador. Al Tribunal Constitucional corresponde, en su función de intérprete supremo de la Constitución (art. 1 LOTC), custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquel». A mi entender, es evidente que el legislador, al aprobar la Ley Orgánica 1/2024, ha olvidado «la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente [formalizado en la Constitución] y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidos por aquel» [STC 76/1983, FJ 4; en análogos términos, SSTC 15/2000, de 20 de enero, FJ 3; 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 8 a), y 114/2017, de 17 de octubre, FJ 5 a)].

Por ello, me parece una tergiversación la apelación que se hace en la sentencia (FJ 3.2.2) a la competencia «universal» del legislador estatal, con pretendido apoyo en la citada STC 76/1983, FJ 4 (caso LOAPA: Ley Orgánica de armonización del proceso autonómico), pues lo que allí se dice se refiere al sistema constitucional de reparto de competencias y en tal contexto ha de ser entendido. En efecto, sabido es que el art. 149.1 CE no es la relación exhaustiva (y por ello cerrada) de las competencias del

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Estado, sino solo el catálogo de materias que son de su competencia exclusiva. Y el art. 149.3 CE, primer inciso, precisando lo establecido en el art. 147.2 d) CE, prevé que «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus Estatutos», de manera que «la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos corresponderá al Estado» (art. 149.3, segundo inciso, CE), que fue lo que este tribunal ya declaró en la citada STC 76/1983, FJ 4, al señalar que «las Cortes Generales, como titulares 'de la potestad legislativa del Estado' (art. 66.2 CE), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello», sin perjuicio de advertir también que «esta potestad tiene sus límites, derivados de la propia Constitución, y, en todo caso, lo que las Cortes no pueden hacer es colocarse en el mismo plano del poder constituyente realizando actos propios de este, salvo en el caso en que la propia Constitución les atribuya alguna función constituyente». La Constitución no faculta a las Cortes para aprobar amnistías. Al aprobar la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, las Cortes Generales se salen del marco constitucional, se separan de este, para asumir una función que no corresponde a su libertad de configuración que lo es solo dentro, y no fuera, de la Constitución, como también se infiere inequívocamente del informe de la Comisión de Venecia sobre la iniciativa legislativa que dio lugar a dicha ley.

Por tanto, que la Constitución no sea un programa cerrado, sino un marco de coincidencias lo suficientemente amplio como para permitir la adopción legítima de políticas legislativas diferentes según las mayorías parlamentarias que existan en cada momento no es, en definitiva, más que la expresión del pluralismo político como valor superior del ordenamiento (art. 1.1 CE). Pero esas opciones políticas no pueden rebasar el marco que la Constitución establece, conforme este tribunal se ha ocupado de resaltar también reiteradamente. Como bien se ha dicho por autorizadas voces, «la Constitución no es una hoja en blanco que pueda reescribir el legislador a su capricho», así como «tampoco es una hoja en blanco que pueda reescribir, sin límites, su supremo intérprete». El pluralismo político que la Constitución garantiza ha de respetar, por tanto, otros principios, valores y elementos estructurales del Estado democrático de Derecho (separación de poderes, independencia del poder judicial y reserva de jurisdicción, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad, respeto al contenido esencial de los derechos fundamentales protegido frente al legislador, respeto a los procedimientos establecidos, etc.). Y si el legislador excede ese marco constitucional, este tribunal, como guardián de la Constitución, habrá declarar, cuando así se le demande, la inconstitucionalidad y nulidad del texto legal en cuestión, expulsándolo del ordenamiento jurídico. Los «principios estructurales del ordenamiento» (STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 5) son prescripciones cuyo desconocimiento por el legislador conlleva también, inseparablemente, la infracción de los principios que configuran nuestro Estado como «de derecho» y «democrático» (art. 1.1 CE).

En suma, la Constitución no solo contiene reglas para hacer posible el pluralismo político, esto es, para permitir la adopción de políticas legislativas distintas según las mayorías políticas coyunturales, siempre dentro del marco constitucional, sino que también contiene reglas y normas que impiden el abuso de poder y la arbitrariedad de los poderes públicos y, en consecuencia, obligan al cumplimento de las previsiones constitucionales. No cabe, por tanto, confundir la «apertura» constitucional (en el sentido de que la Constitución ofrece cobertura a plurales «opciones políticas» y «de muy diferente signo», siempre que no la contradigan: STC 11/1981, FJ 7) con el menosprecio constitucional.

II.4 El constructivismo jurídico al que recurre la sentencia para avalar la Ley de amnistía convierte al Tribunal Constitucional en un poder constituyente que reescribe a su gusto la Constitución.

Disiento radicalmente por tanto de la posición dogmática expresada por la mayoría de este tribunal en la sentencia que nos ocupa, que concibe la Constitución como una «norma abierta», que da al legislador una libertad de configuración prácticamente

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

omnímoda (con lo que más que de una Constitución «abierta» cabría hablar de una Constitución «líquida»), y coincido con lo expresado al respecto por muchos ilustres juristas, entre ellos el profesor Aragón Reyes, magistrado emérito de este tribunal: la Constitución no permite la amnistía («Una amnistía falaz» y «La Constitución no permite la amnistía», en *La amnistía en España: Constitución y Estado de Derecho*, A Coruña, 2024; entre otros trabajos). Que la Constitución no la prohíba expresamente en modo alguno significa que las Cortes Generales queden facultadas para acordar amnistías, como se pretende en la sentencia, de la que discrepo. Para que pudieran hacerlo habría sido necesario que la Constitución contuviera una autorización expresa de la amnistía, lo que es evidente que no sucede. Más aun, ocurre justamente lo contrario, a mi entender; esto es, que del propio texto constitucional se deriva implícitamente la exclusión de la institución de la amnistía, lo que resulta confirmado por los trabajos parlamentarios de elaboración de la Constitución, como se dirá más adelante.

Por ello, la aprobación de una ley que otorgue la amnistía, como sucede en el caso de la Ley Orgánica 1/2024, hubiera requerido la previa reforma de la Constitución. Al no apreciarlo así, la sentencia de la que disiento consiente una mutación constitucional, una verdadera ruptura del pacto constitucional de 1978, pues permite que el legislador (la mayoría parlamentaria coyuntural), modifique la Constitución sin acudir al procedimiento de reforma previsto en su título X, de suerte que a partir de ahora habrá que entender que el art. 66.2 CE incluye entre las potestades de las Cortes Generales la de aprobar amnistías, pese a no estar prevista de forma expresa y haber sido rechazada en su día por el poder constituyente.

Los preceptos de la Constitución (también, por tanto, su art. 66.2) son, sin excepción, susceptibles de reconsideración y revisión en Derecho. Como este tribunal tiene reiteradamente declarado, «la Constitución, como ley superior, no pretende para sí la condición de *lex perpetua*. La nuestra admite y regula, en efecto, su 'revisión total' (art. 168 CE y STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7)». Asegura así que «solo los ciudadanos, actuando necesariamente al final del proceso de reforma, puedan disponer del poder supremo, esto es, del poder de modificar sin límites la propia Constitución» (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2). Todas y cada una de las determinaciones constitucionales son susceptibles de modificación, pero para ello es preciso que «el intento de su consecución efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, pues el respeto a estos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable» (STC 138/2015, de 11 de junio, FJ 4, y jurisprudencia allí citada). Es plena la apertura de la Norma Fundamental a su revisión formal. El debate público, dentro o fuera de las instituciones, sobre proyectos políticos que propugnaran la reforma constitucional goza, precisamente al amparo de la Constitución misma, de una irrestricta libertad. Por el contrario, la conversión de esos proyectos en normas no es posible sino mediante el procedimiento de reforma constitucional. «Otra cosa supondría liberar al poder público de toda sujeción a derecho, con daño irreparable para la libertad de los ciudadanos» [STC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 7; en análogo sentido, SSTC 122/1983, de 16 de diciembre, FJ 5; 52/2017, de 10 de mayo, FJ 5; 90/2017, de 5 de julio, FJ 6 b), y 114/2017, FJ 5 c)]. Esto último es, sin embargo, lo que ha consumado el legislador estatal al aprobar la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, pese a que la mayoría del Tribunal Constitucional, en la sentencia de la que radicalmente disiento, ha preferido no verlo así, avalando esa ley mediante un ejercicio de constructivismo jurídico que convierte al Tribunal Constitucional en un poder constituyente que reescribe a su gusto la Constitución. Un exceso inaceptable, pues el Tribunal Constitucional es el guardián de la Constitución, no su dueño.

III. La pretendida compatibilidad de la amnistía con la prohibición de indultos generales que establece el art. 62 i) CE.

La sentencia (FJ 3.2.1), partiendo de la premisa de que amnistía e indulto son instituciones diferentes desde el punto de vista cualitativo (que se hace derivar de la STC 147/1986, de 25 de noviembre, FJ 2), viene a concluir que de la prohibición

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

constitucional de indultos generales no puede inferirse que también la amnistía quede constitucionalmente excluida. Se argumenta que la Constitución solo prohíbe en el art. 62 i) los indultos generales, prohibición que estaría dirigida al poder ejecutivo, en cuanto titular de la facultad de indultar, pero que no se aplicaría al poder legislativo, que estaría legitimado para aprobar una ley de amnistía, conforme al previamente afirmado principio de «vinculación negativa» del legislador, que la sentencia anuda a su concepción de la Constitución como «norma abierta». Se omite en la sentencia, por cierto, que ya en 2021 una proposición de ley presentada en el Congreso cuyo contenido era práctica y sustancialmente idéntico a la proposición de ley que dio lugar a la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, fue inadmitida a trámite por acuerdo de la mesa del Congreso de los Diputados de 23 de marzo de 2021, por entrar «en contradicción palmaria y evidente con lo dispuesto en el art 62 i) de la Constitución, de acuerdo con el cual no cabe que la ley autorice indultos generales».

En todo caso no voy a repetir el juicio que me merece esta concepción desnormativizadora de la Constitución de la que la presente sentencia hace gala.

Tampoco me voy a extender, para no hacer inacabable este voto particular, en la crítica a la manera sesgada –grueso adjetivo, pero es el que se ajusta para definirla– en que, en numerosas ocasiones, se cita la jurisprudencia constitucional en esta sentencia. Baste a tal efecto con dejar aquí apuntado que no existe en las sentencias que se citan «en materia de amnistía», esto es, la STC 63/1983, de 20 de julio, y la STC 147/1986, de 25 de noviembre, base alguna para sostener, sin faltar a la verdad, que de la doctrina constitucional se infiere una posición favorable a entender que la amnistía tiene cabida en nuestra Constitución. Como en la sentencia no puede dejar de reconocerse (FJ 2.2), ambos pronunciamientos (como algún otro que pudiera citarse) lo son en relación con la amnistía transicional acordada en el Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, sobre amnistía y en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía. No existe en esas sentencias del Tribunal una doctrina constitucional en relación con la amnistía, sino, todo lo más, referencias tangenciales o instrumentales vinculadas al caso concreto a resolver, en ese contexto de aplicación de normas preconstitucionales con las que se trataba de facilitar el tránsito de una dictadura a un sistema democrático, el que se instauró con la Constitución de 1978.

En tal sentido, la afirmación, en la STC 147/1986, FJ 2, de que la amnistía y el indulto son instituciones cualitativamente diferentes no permite sustentar la tesis de la compatibilidad de la amnistía con la prohibición de indultos generales que establece el art. 62 i) CE, como pretende la sentencia de la que disiento; en efecto, si se lee toda la STC 147/1986 se puede advertir que esa afirmación aparece formulada en directa conexión con el papel del jefe del Estado en relación con una y otra institución, indulto y amnistía, modalidades ambas del llamado «derecho de gracia», para advertir de que sería erróneo sostener que, siendo el jefe del Estado quien puede acordar lo menos (el indulto), también habría de ser el que acuerde lo más (la amnistía). En definitiva, la cita que en la sentencia se hace de la STC 147/1986, FJ 2, en cuanto a la afirmación de que amnistía e indulto son instituciones cualitativamente diferentes no se corresponde ni con el sentido ni con el contenido de la argumentación que el Tribunal Constitucional pretendió transmitir, sino que estada sacada de contexto. De hecho, la sentencia hubiera debido reconocer que no existe un pronunciamiento de este tribunal que se refería a la amnistía y la ponga en relación, como tal institución, con las previsiones de la Constitución de 1978. Es una ausencia de doctrina constitucional sobre la amnistía que no puede sorprender, en la medida en que tampoco existe un paralelismo entre la Ley de amnistía de 1977 y la Ley Orgánica 1/2024 ni por el contexto histórico-político en el que una y otra norma se aprueban ni desde una perspectiva puramente técnico-jurídica.

Efectuada la precisión que antecede, debo señalar que, a mi entender, de las distintas modalidades del «derecho de gracia» posibles (la antigua *clementia principis*) que, por cierto, era atributo del *princeps legibus solutus*, como dejó sentado Bodino (uno de los grandes pensadores del absolutismo político, que definió como facultad intrínseca del soberano el «poder de conceder gracia a los condenados por encima de las

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

sentencias y con el rigor de las leyes»), los constituyentes se decantaron por admitir solo los indultos individuales, excluyendo tanto los indultos generales como la amnistía. Esta fue la decisión del poder constituyente, la que se adoptó por el pueblo español en el referéndum constitucional de 6 de diciembre de 1978. Esa decisión es la que es violada por esta Ley de amnistía, y el Tribunal Constitucional –juez de la primacía de la Constitución– debería haberlo así constatado, ejerciendo su misión de guardián de la Constitución, es decir, de garante de la voluntad del pueblo constituyente, el soberano (art. 1.2 CE). El Tribunal Constitucional también está sometido a la Constitución (art. 1.1 LOTC), de la que es guardián, no su dueño, por lo que no puede hacer decir a la Norma Fundamental lo que a su capricho le parezca, que es precisamente lo que la hace la presente sentencia.

Como es sabido, el derecho de gracia, al que genéricamente se refiere el art. 62 i) CE, tiene dos manifestaciones o modalidades: la amnistía y el indulto, si bien ambas instituciones tienen una naturaleza, ámbito de aplicación y efectos diferentes. Es decir, su diferencia no es cuantitativa, sino cualitativa.

Con el indulto, como manifestación del derecho de gracia, el Estado, como único titular del *ius puniendi*, renuncia, mediante una decisión del poder ejecutivo, a exigir el cumplimiento de una pena impuesta por un juez o tribunal. El indulto, por otra parte, puede ser particular o general.

Por el contrario, la amnistía es una institución que supone la extinción de la responsabilidad penal del autor del hecho típico, convirtiéndose en una derogación de la ley penal respecto de hechos ya realizados, llevada a cabo por el poder público en atención a circunstancias singularmente políticas (habitualmente, en contextos de justicia transicional, como fue el caso de las amnistías aprobadas por el Real Decreto-ley 10/1976 y la Ley 46/1977). Si el indulto se proyecta sobre la pena, la amnistía lo hace sobre la acción penal, ya que supone poner fin a toda persecución penal de los delitos cometidos y sus autores.

Como se ha dicho, la Constitución establece en el art. 62 i) como función del rey (sujeta por supuesto al correspondiente refrendo, como determina el art. 64.1 CE), la de «ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales». La Constitución excluye también, en todo caso, la iniciativa legislativa popular en relación con la «prerrogativa de gracia» (art. 87.3 CE), y, más importante aún, determina que «la prerrogativa real de gracia» no será aplicable en los supuestos de responsabilidad criminal del presidente y demás miembros del Gobierno (art. 102.3 CE), sabia previsión del constituyente para excluir que estos pudieran sentir la tentación de indultarse a sí mismos.

En todo caso, como se ha indicado, la Constitución [art. 62 i)] prohíbe expresamente al legislador regular los indultos generales y, por tanto, al jefe del Estado otorgarlos. De ello se desprende que, si no se pueden autorizar indultos generales, menos se podrán acordar amnistías (*a maiore ad minus*), pues quien no puede lo menos (el indulto general, que tiene un efecto menor que la amnistía, porque extingue solo la pena, no el delito), no puede lo más (la amnistía, que extingue no solo la pena, sino también el delito mismo). El legislador, que no puede aprobar un indulto general, menos aún podría aprobar una ley de amnistía que, a la postre, actúa de modo más extremo sobre la responsabilidad a la que ha dado lugar la conducta de los que ahora se pretenden amnistiar, en tanto que no solo la perdona, sino que también la olvida.

La amnistía y el indulto son especies del mismo género, el derecho de gracia, en tanto que suponen excepciones al monopolio jurisdiccional de jueces y magistrados integrantes del poder judicial (art. 117.3 CE). La amnistía comporta la potestad de los poderes públicos de excluir la pena impuesta, o que se pudiera imponer, a cualquier persona que haya sido o pudiera ser condenada conforme a las leyes penales y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido. Dado que el poder para imponer sanciones penales queda reservado, en el Estado de Derecho, al poder judicial, el derecho de gracia incide directamente sobre la potestad jurisdiccional, porque deja sin efecto lo declarado, o que pueda declararse, en las sentencias condenatorias y, por la

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

misma razón afecta al principio constitucional de la separación de poderes, al excepcionar las atribuciones del poder judicial. Dadas sus implicaciones y como tal excepción, para ser admisible debe estar prevista expresamente en la Constitución, lo que es evidente que sucede con el indulto individual, pero no con el indulto general (expresamente excluido y que, por tanto, no puede ser legislado), ni, por consiguiente, con la amnistía.

En suma, la prohibición de indultos generales que se contiene en el art. 62 i) CE y la falta de mención expresa de la amnistía en el texto constitucional, conducen a entender que el constituyente ha querido que el derecho de gracia se limite al denominado indulto individual o particular. Dicho de otro modo, pueden concederse indultos individuales (que suponen la intromisión del poder ejecutivo en la función jurisdiccional de imponer penas y hacerlas cumplir) precisamente porque la Constitución lo permite [art. 62 i) CE, *a contrario*], pero no indultos generales, porque la Constitución expresamente los prohíbe [en el citado art. 62 i) CE], ni tampoco amnistías (que suponen una intromisión del poder legislativo en la función jurisdiccional de mayor intensidad que los indultos, en cuanto dejan sin efecto no ya la pena, sino el delito mismo), porque la Constitución no las autoriza. La amnistía es una medida de gracia, igual que el indulto individual y el general. La Constitución prohíbe expresamente los indultos generales, con lo que de manera implícita y *a fortiori* excluye que el legislador pueda conceder amnistías, pues la contradicción de la institución de la amnistía con principios constitucionales básicos hace que estos solamente puedan ser desplazados con una previsión constitucional expresa. Admitir lo contrario implica, como ya he señalado, que la vigencia de tales principios queda al albur de las mayorías parlamentarias coyunturales y supone, directamente, negar el carácter normativo de la Constitución.

Por eso, no cabe admitir que el poder legislativo pueda integrar la Constitución para llenar sus supuestos vacíos, pues estaría suplantando al poder constituyente. Si la Constitución ha prohibido lo menos, los indultos generales, ha de entenderse que también ha prohibido lo más, la amnistía, que no solamente perdona la pena, sino que borra la existencia misma del delito, como se ha dicho. Y ello con independencia de que se considere la amnistía como facultad reservada al poder legislativo y el indulto como propio del poder ejecutivo, pues es evidente que uno y otro, en tanto que poderes públicos, están sometidos a los principios constitucionales.

La amnistía solo procede frente al derecho injusto y el emanado a partir de una Constitución democrática no lo es. En un contexto democrático la amnistía carece de sentido para perdonar conductas relacionadas con la agresión al orden constitucional y a los derechos y libertades constitucionales, pues ello comportaría la descalificación en buena medida de la vigente Constitución. Es lo que sucede con la Ley Orgánica 1/2024, que supone reconocer que fue justo el proceso separatista que culminó en los graves hechos del otoño de 2017, esto es, en la subversión del orden constitucional, e injustas las actuaciones e intervenciones de los órganos e instituciones públicas competentes (entre ellas el Tribunal Constitucional) en respuesta a tales hechos, a los que ahora se viene a deslegitimar por esa ley de amnistía precisamente por haber aplicado a tales hechos las previsiones del ordenamiento jurídico que los sediciosos pretendieron arrumbar.

Bueno será recordar (y lo hago gracias a la rememoración que hace un gran romanista, el profesor Reinoso-Barbero: «El perdón legislativo en la República romana», *Iura, Rivista Internazionale di Diritto Romano e Antico,* LXXII, 2024) las célebres palabras de Cicerón, pronunciadas en el discurso de acusación contra Verres en el año 70 A.C., poco después de otorgarse la amnistía a cientos de rebeldes sertorianos por la *Lex Plautia de reditu Lepidanorum*: «Cuando una ciudad está perdida y toda esperanza ha desaparecido, tienden a producirse ciertos resultados: los condenados recuperan todos sus derechos, se repatría a los exiliados y se anulan las sentencias judiciales. Estos acontecimientos significan el colapso de la República y, en circunstancias tan terribles, no hay esperanza de salvación» (Cic. Verr., 2.5.12). No sobra tampoco el recuerdo de Aristóteles, que hace 2300 años advirtió que «las democracias degeneran en tiranías por

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

la falta de escrúpulos de los rastreros demagogos». Demagogia se hace cuando se trastocan los principios, cuando se tergiversan para alcanzar el fin buscado, aunque lo sea a costa de derruir el empeño convivencial.

En suma, tanto el indulto general como la amnistía carecen de encaje constitucional, atendida la instauración de un régimen democrático pleno, que vino precedido de las amnistías de 1976 y 1977, entendidas como medidas necesarias de ruptura definitiva con el pasado dictatorial y como paso decisivo para la implantación de un sistema democrático en España. De ahí que sea irrelevante que, a falta de una determinación constitucional expresa, se diga que la amnistía es una institución que cuenta con precedentes en el derecho histórico español (la sentencia se refiere expresamente al art. 102 de la Constitución de 1931) o con referencias descontextualizadas en el derecho positivo, pues es evidente que es este el que ha de ajustarse a la Constitución y no al revés. Del mismo modo que resulta irrelevante el reconocimiento de la amnistía, en su caso, en países de nuestro entorno, conforme a su propio régimen constitucional, pues ello, claro está, no implica la existencia de una habilitación constitucional en España para conceder una amnistía (en todo caso la referencia a Alemania, cuya Constitución no la prevé, es inocua a cualquier efecto, pues tiene unos condicionantes histórico-políticos que no pueden obviarse y que, desde luego, no la asimilan ni de lejos a la aprobada por las Cortes Generales). Como ya he señalado, para que las Cortes Generales puedan aprobar amnistías sería necesaria una reforma constitucional.

IV. La inclusión de la amnistía en el texto constitucional fue descartada adrede en el debate constituyente.

A diferencia de lo que sucedía en la Constitución de 1931, cuyo art. 102 admitía expresamente tanto la amnistía como los indultos, la Constitución de 1978 solo permite los indultos individuales, como se ha dicho. El silencio constitucional acerca de la amnistía no es el resultado del azar, ni de un olvido o descuido del poder constituyente, sino de una decisión deliberada de excluir esa excepcional medida de gracia.

Frente a lo que sostiene la sentencia (FJ 3.2.2) me parece indiscutible que los constituyentes descartaron la posibilidad de que el legislador pudiera conceder amnistías, como resulta del examen de las fuentes parlamentarias sobre el debate constituyente, en el que fueron rechazadas dos enmiendas para su introducción en el texto constitucional, que tenían el propósito de reconocer al legislador la potestad de aprobar amnistías.

En efecto, en tal sentido, fueron presentadas dos enmiendas al texto de la ponencia:

(i) La primera de ellas, la enmienda núm. 504, al entonces art. 58.1 del Proyecto, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto (a instancias de dos diputados que eran a su vez catedráticos del por entonces llamado Derecho Político: don Raúl Morodo Leoncio y don Enrique Tierno Galván), que proponía sustituir el texto inicial de este apartado, que pasaría a ser el apartado 2, y disponer, respecto del apartado 1, el siguiente texto: «Las Cortes Generales, que representarán al pueblo español, ejercen la potestad legislativa, sin perjuicio de lo dispuesto en el título VIII, otorgan amnistías, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución». En el informe final de la ponencia constitucional («Boletín Oficial de las Cortes» núm. 82, del 17 de abril de 1978) el inicial art. 58 se convierte más tarde en el art. 61.1, encuadrado dentro del título IV (De las Cortes Generales), capítulo I, y se acoge el texto propuesto por la enmienda núm. 504, si bien se suprime toda referencia a la amnistía. El texto final del informe de la ponencia era el siguiente: «Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado» (lo que se corresponde con el vigente art. 66.1 CE). Por su parte, el apartado 2 de aquel art. 61 quedó redactado en el informe de la ponencia con el siguiente texto: «Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución» (lo que se corresponde con el vigente art. 66.2 CE). La

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

prohibición de los indultos generales se incluyó en el nuevo art. 57 i) del informe de la ponencia, entre las prerrogativas del rey [se corresponde con el vigente art. 62 i) CE].

(ii) La segunda de las enmiendas fue la núm. 744, presentada por un diputado del grupo parlamentario de Unión de Centro Democrático (don César Llorens Bargés), y que, dentro del título correspondiente a la Administración de Justicia (título VIII del Proyecto), proponía una nueva redacción del art. 109 del Proyecto, inspirada en el texto del art. 102 de la Constitución de 1931: «Se prohíben los indultos generales. Los individuales serán concedidos por el Rey, previo informe del Tribunal Supremo y del fiscal del Reino, en los casos y por el procedimiento que las leyes establezcan. Las amnistías solo podrán ser acordadas por el Parlamento». Preveía, pues, la posibilidad de conceder amnistías por el Parlamento, si bien justificaba la introducción de la enmienda con la finalidad de contrarrestar la afirmada proliferación de indultos que se habían otorgado durante la dictadura franquista, siendo necesario establecer unos límites con objeto de que no constituyeran «una quiebra en la Administración de Justicia de imprevisibles consecuencias para la ejemplaridad, seguridad jurídica, intereses afectados y el propio sentir de los condenados dentro de la sociedad española». El informe de la ponencia aceptó incluir la prohibición de los indultos generales, pero haciéndolo en el art. 57 i) del proyecto, dentro de las prerrogativas del Rey [vigente art. 62 i) CE], al «regular esta materia junto con el derecho de gracia». Ofreció, al respecto, la siguiente redacción correspondiente al art. 109: «La justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar». El informe de la ponencia decidió excluir la referencia a la amnistía.

Las actas levantadas de las sesiones de la Comisión Constitucional recogen, en la minuta correspondiente a la sesión del día 3 de noviembre de 1978, un apartado 4 con el siguiente texto: «Por lo que se refiere a la materia de la amnistía, se acuerda no constitucionalizar este tema». Tal decisión explica que finalmente la Constitución no hiciera mención alguna a la amnistía. Un silencio que, como digo, no cabe interpretar como posibilidad de regular la amnistía por el legislador, sino que, por el contrario, como un rechazo al reconocimiento de esta institución excepcional. Los constituyentes tenían delante el precedente de la Constitución de 1931 y otros precedentes del constitucionalismo histórico en cuanto al reconocimiento de esa potestad, y optaron por no incorporarlos a la vigente Constitución. Tuvieron presente, sobre todo, la Ley de amnistía de 1977, que cumplió la función histórica a la que se refería Carl Schmitt de «terminar una guerra civil», pues la amnistía de 1977 fue la expresión jurídica y política del principio de reconciliación nacional que presidió nuestro proceso de transición a la democracia y en la consideración como «Derecho injusto» del ordenamiento bajo cuya vigencia se habían cometido los actos que eran amnistiados. La Ley de amnistía de 1977 supuso así una suerte de condena moral del régimen franquista. Una vez promulgada la Constitución de 1978 y constituida España como un auténtico Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE), resultaba lógico cerrar la puerta a nuevas amnistías, pues su admisión supondría cuestionar la legitimidad misma del ordenamiento democrático. Que es precisamente lo que acontece con la amnistía concedida por la Ley Orgánica 1/2014 (autoconcedida, cabría mejor decir, aunque sobre este punto volveremos más adelante) a los políticos separatistas catalanes y sus seguidores que pretendieron subvertir el orden constitucional y las bases de la convivencia democrática. Esa ley supone una gravísima deslegitimación de nuestro Estado constitucional y de sus instituciones democráticas.

En suma, los constituyentes de 1978 rechazaron las enmiendas que proponían la inclusión de la amnistía en el texto de la Constitución y, además, dejaron constancia expresa de no querer constitucionalizarla. Por tanto, cualquier iniciativa del poder legislativo que vaya encaminada a la regulación y concesión de amnistías supone una ruptura del pacto constitucional y contraviene frontalmente la Constitución, porque el legislador carece de habilitación constitucional para poder aprobar leyes de amnistía. Esta es la gran diferencia que existe entre el marco que ofrece la Constitución de 1978 y los que hayan podido o puedan prever otras Constituciones de nuestro Derecho histórico

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

(como las Constituciones de 1869 o de 1931) o algunas de otros Estados dentro del entorno de la Unión Europea, como es el caso, ya mencionado, de la República Italiana (donde, por cierto, para aprobar amnistías se requiere una mayoría parlamentaria sumamente reforzada: dos tercios, esto es, la misma que se exige para la reforma constitucional).

V. La amnistía supone una excepción a diversos principios constitucionales, como la igualdad ante la ley, la división de poderes y la reserva de jurisdicción, por lo que, para que fuera legítima, sería necesario que, en tanto que tal excepción, estuviera constitucionalmente prevista.

La amnistía supone una medida excepcional y singular, que conlleva que deje de aplicarse a determinadas personas, partícipes de unos hechos penal o sancionadoramente típicos, una ley preexistente y democrática cuando concurran los factores, elementos o circunstancias previstas en la propia ley aprobatoria de la amnistía y, además, con efectos retroactivos, lo que afecta directamente a la igualdad de todos ante la ley (art. 14 CE), particularmente la ley penal. Supone, asimismo, dejar sin efecto el principio de exclusividad de jurisdicción (art. 117.3 CE) y el principio de obligado cumplimiento de las sentencias (art. 118 CE), y vulnera también, en consecuencia, el principio de separación de poderes, en cuanto supone una suspensión parlamentaria de la potestad jurisdiccional exclusiva de jueces y magistrados de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, lo que no puede hacerse en ausencia de un reconocimiento constitucional expreso de la potestad de amnistiar concedida al poder legislativo. El legislador no puede suplantar a los jueces y tribunales en su función exclusiva de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, aplicando el derecho vigente en cada momento. Por eso, como excepción a la reserva de jurisdicción y a la misma separación de poderes, la amnistía solo sería válida si estuviera expresamente prevista en la Constitución.

En todo caso, la amnistía otorgada por la Ley Orgánica 1/2024 a quienes, en el marco del llamado «procés» pretendieron subvertir el orden constitucional y romper la convivencia entre españoles, es una medida de gracia del legislador estatal, de las Cortes Generales, que vulnera la reserva constitucional de jurisdicción y el principio de separación de poderes, pues está dirigida a dejar sin efecto resoluciones judiciales ya dictadas, y firmes, en relación con tales actuaciones delictivas (y a vedar que puedan dictarse otras respecto de esos hechos), por lo que se trata de una invasión en toda regla de la función jurisdiccional exclusiva de los jueces y tribunales integrantes del poder judicial. En efecto, la amnistía, por su propia naturaleza, vulnera la división de poderes y el monopolio jurisdiccional, en cuanto comporta dejar sin efecto lo declarado en sentencias que han adquirido firmeza, o resoluciones interlocutorias en procesos en tramitación, dictadas por los jueces y tribunales del poder judicial, que ostentan, en exclusividad, la potestad jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, de conformidad con lo establecido en el art 117.3 CE. La amnistía supone esa intromisión del poder legislativo en el ámbito constitucionalmente reservado al poder judicial porque, en definitiva, declarando la extinción de los delitos, con efectos retroactivos, se viene a dejar sin eficacia las resoluciones de los tribunales de justicia.

El respeto al principio de separación de poderes, sin el cual no puede hablarse de Estado de Derecho, no se garantiza, como quieren el preámbulo de la Ley Orgánica 1/2024 y la sentencia de este tribunal, con la decisión judicial sobre la aplicación de la amnistía a cada caso concreto, porque la vulneración de ese principio constitucional ya se ha consumado en un momento anterior, esto es, en la misma aprobación de la ley, que ya declara ineficaces determinadas resoluciones judiciales que han adquirido firmeza. Se trata, en suma, de excepcionar la vigencia de normas y la aplicabilidad de resoluciones judiciales firmes, lo que afecta directamente al poder judicial y al legítimo desempeño de sus funciones, afectación que no puede ser salvada con el simplista argumento formal de señalar que los jueces y tribunales están sometidos a la ley y, por tanto, a la de amnistía, sin tener en cuenta el significado material de esta. La Constitución no permite que se declare a un grupo de personas, no determinados

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

pero determinables, inmunes frente al derecho, borrando para ellas la existencia de delitos.

VI. Una amnistía arbitraria.

VI.1 El pacto político en el que se funda la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía.

La amnistía otorgada por la Ley Orgánica 1/2024, como es público y notorio, trae causa del acuerdo político suscrito el 9 de noviembre de 2023 entre el partido al que pertenecen los diputados del grupo parlamentario autor de la proposición que dio lugar a referida ley (PSOE) y el partido al que pertenecen algunos de los eventuales beneficiarios de la amnistía regulada en esa ley (Junts per Catalunya, cuyo líder es el prófugo Carles Puigdemont). Dicho acuerdo, negociado por parte del Grupo Socialista por el entonces secretario de organización del PSOE y diputado de este partido don Santos Cerdán León, supuso el decisivo apoyo de los siete diputados del grupo parlamentario Junts a la investidura como presidente del Gobierno del candidato socialista don Pedro Sánchez Pérez-Castejón, quien, por cierto, antes de las elecciones generales de 23 de julio de 2023 (al igual que otros destacados miembros de su formación política), había venido sosteniendo públicamente que la amnistía no tiene cabida en la Constitución española; y en lógica coherencia con tales manifestaciones, ni en el programa electoral de su partido ni en sus intervenciones en la campaña electoral del mes de julio de 2023 aludió en momento alguno a la posibilidad de conceder la amnistía a los involucrados en los hechos delictivos derivados del llamado procés. Una posición esta coincidente, por cierto, con la sostenida con ocasión de los indultos a los políticos condenados por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en la sentencia de la causa especial seguida por aquellos hechos, pues en la propuesta motivada elevada por el entonces ministro de Justicia don Juan Carlos Campo (actualmente magistrado del Tribunal Constitucional, y abstenido en este recurso) al Consejo de Ministros para la concesión de esos indultos, se justificaban precisamente estos por contraposición a la amnistía, ya que el indulto no hace desaparecer el delito, «a diferencia de la amnistía, claramente inconstitucional».

En efecto, en ese acuerdo PSOE-Junts, aparte de otros compromisos que no vienen ahora al caso, destaca de manera especial el relativo a la aprobación de (y reproducimos literalmente el texto del acuerdo, que lleva las firmas del citado don Santos Cerdán y del secretario general de Junts per Catalunya, don Jordi Turull): «La Ley de amnistía, para procurar la plena normalidad política, institucional y social como requisito imprescindible para abordar los retos del futuro inmediato. Esta ley debe incluir tanto a los responsables como a los ciudadanos que, antes y después de la consulta de 2014 y del referéndum de 2017, han sido objeto de decisiones o procesos judiciales vinculados a estos eventos. En este sentido, las conclusiones de las comisiones de investigación que se constituirán en la próxima legislatura se tendrán en cuenta en la aplicación de la Ley de amnistía en la medida que pudieran derivarse situaciones comprendidas en el concepto *lawfare* o judicialización de la política, con las consecuencias que, en su caso, puedan dar lugar a acciones de responsabilidad o modificaciones legislativas». Como contrapartida, se acuerda «La investidura de Pedro Sánchez, con el voto a favor de todos los diputados de Junts».

Pocos días antes, se había cerrado otro acuerdo entre el PSOE y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), en el que también se incluyó el compromiso de votar los diputados de este partido a favor de la investidura de don Pedro Sánchez como presidente del Gobierno a cambio de la aprobación de una ley de amnistía.

Quienes iban a beneficiarse de la futura ley de amnistía dejaron muy claro el alcance del acuerdo al que llegaron con el Grupo Socialista: votos para la investidura del candidato Pedro Sánchez a cambio del otorgamiento de una amnistía plena. Estamos, en suma, ante un «trato» en favor del interés particular de quien pretendía continuar siendo presidente del Gobierno de la Nación y el de quienes querían ver borradas por completo las consecuencias punitivas derivadas de su intentona de subversión del orden

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

constitucional llevada a cabo años atrás. Uno y otros han logrado sus propósitos respectivos. Utilizando las palabras de Cicerón (en su discurso contra Clodio, que había hecho que se confiscasen sus bienes), la Ley de amnistía resulta ser así una ley *pro domo sua*, es decir, en favor de los propios intereses de quienes firman el referido acuerdo y, por tanto, es una ley que no responde al interés general o común por el que los poderes públicos (también el legislador *ex* art. 9.1 CE) están obligados a velar.

VI.2 La Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, no responde a la defensa del interés general o común.

Esa transacción política a la que nos hemos referido es efectivamente la razón de ser (quizás más que de razón cabe hablar de explicación, pues la razón es la voz del Derecho) y no otra de la amnistía otorgada por la Ley Orgánica 1/2024. Los argumentos (que no razones) invocados en su preámbulo, que a la sentencia, si se me permite la expresión, le parecen de perlas (una justificación clara y razonable de la amnistía, se afirma: FJ 7.3.2), referidas a «buscar una mejora de la convivencia y de la cohesión social», a «conseguir una mayor paz ciudadana», etc., no son más que pura palabrería vana para encubrir el hecho notorio, la verdadera causa de esa amnistía, que no es otra que la indicada transacción. Así lo han advertido numerosos juristas de reconocido prestigio, entre ellos el magistrado emérito de este tribunal, don Javier Delgado Barrio, quien ha señalado que «Expresado descarnadamente, este el trato: tú me das los votos que me hacen falta y yo te consigo el olvido –amnistía viene de amnesia– de tus delitos para que puedas volver a España sin que los jueces te juzguen. Luce aquí claramente un interés personal muy alejado del campo de los intereses públicos en el que viven los fines en atención a los cuales la Constitución ha establecido la prerrogativa de gracia» («Una amnistía arbitraria», en *La amnistía en España: Constitución y Estado de Derecho*, A Coruña, 2024). Pero la sentencia de la que discrepo se autoaplica la amnesia y desconoce o no le importa el hecho notorio. El Tribunal Constitucional renuncia así a ejercer la función de control jurisdiccional que le corresponde como órgano de garantías constitucionales, asumiendo acríticamente lo que el preámbulo de la Ley Orgánica 1/2024 expresa; es decir, el Tribunal Constitucional se somete al juicio del legislador, cuando es la obra de este la que debe someterse al enjuiciamiento del Tribunal, en razón que a este le corresponde la alta misión de garantizar la primacía de la Constitución (art. 27.1 LOTC). La sentencia aprobada por la mayoría del Tribunal (seis votos frente a cuatro) escamotea la gran cuestión que plantea la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, esto es, la arbitrariedad del legislador, porque presume que si el Tribunal la afronta estaría haciendo un juicio político o de las intenciones políticas del legislador.

Este argumento es extravagante e inconsistente, pues no tiene en cuenta que el art. 9.3 CE, al proclamar la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, incluye entre estos al legislador, como así resulta del art. 9.1 CE; el legislador no puede actuar arbitrariamente, y en razón de ello el juez de la constitucionalidad ha de entrar a examinar no los propósitos o preferencias, estrategias o intenciones políticas del legislador, pero sí debe someter a su escrutinio los enunciados del texto legal enjuiciado para contrastar si las razones ofrecidas por el propio legislador obedecen o no al objetivo de interés general que se indica por aquel, y ello en la inexcusable defensa –de la que el Tribunal Constitucional no puede abdicar– de los principios constitucionales que definen el Estado democrático de Derecho (art. 1.1 CE).

Y es que, en efecto, ese inexcusable control constitucional lleva a la conclusión de que la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, no responde a ningún pretendido objetivo de interés general, sino al mero y descarnado interés particular de quienes suscribieron (y se beneficiaron de las consiguientes contrapartidas reciprocas) los referidos pactos políticos, en particular el acordado entre PSOE y Junts.

Así lo ha advertido, por cierto, la propia Comisión Europea en las alegaciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la cuestión prejudicial que sobre la Ley Orgánica 1/2024 ha planteado el Tribunal de Cuentas español, que se han hecho públicas, al señalar, entre otros extremos muy relevantes, que «no parece que la Ley

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Orgánica de Amnistia [Ley Orgánica 1/2024] responda efectivamente a un objetivo de interés general reconocido por la Unión. De entrada, la Ley de amnistía parece constituir una autoamnistía, por dos motivos. En primer lugar, porque los votos de sus beneficiarios han sido fundamentales para su aprobación en el Parlamento español. En segundo lugar, porque el proyecto de ley es parte de un acuerdo político para lograr la investidura del Gobierno de España. Pues bien, si hay respaldo para considerar que las autoamnistías en las que quien ostenta el poder político pretende blindarse garantizándose su inmunidad jurídica son contrarias al principio del Estado de Derecho, parece que el mismo criterio habría que aplicar cuando quien está en el Gobierno garantiza la impunidad de sus socios a cambio del apoyo parlamentario» (parágrafo 94 del informe).

Y añade aún la Comisión Europea: «Constituye otro indicio en la misma dirección el hecho de que la tramitación de la Ley de amnistía siguiera un procedimiento por vía de urgencia, eludiendo así importantes informes de órganos consultivos y sin consulta pública. Como lo ha señalado la Comisión de Venecia, la Ley de amnistía ha ahondado una división profunda y virulenta en la clase política, en las instituciones, en el mundo judicial, en el mundo académico y en la sociedad española» (parágrafo 95 del informe).

Otro hecho que corrobora la ausencia de interés general en la amnistía decretada por la Ley Orgánica 1/2024 es que los principales beneficiarios de esta (que a la vez son sus impulsores, como está acreditado) han seguido haciendo pública y reiterada ostentación tras los acuerdos referidos, e incluso tras aprobarse por esa ley la amnistía pactada, de su nula voluntad de «buscar una mejora de la convivencia y la cohesión social» y de «superar […] las tensiones sociales y políticas generadas con el denominado proceso independentista en Cataluña»: ho tornarem a fer («lo volveremos a hacer»); expresión que implica la intención de repetir las actuaciones de subversión del orden constitucional que culminaron en los graves sucesos de septiembre y octubre de 2017.

No existe, en suma, el supuesto interés general al que falazmente alude el extenso y gárrulo preámbulo de la Ley Orgánica 1/2024 para justificar la amnistía pactada, consistente en restañar la convivencia social y política quebrada por la insurrección independentista catalana, pues esa pretendida finalidad sanadora queda plenamente desvirtuada por los hechos anteriores, coetáneos e incluso posteriores a la aprobación de dicha ley. Lo que hay de cierto en este caso es una conjunción de intereses privativos, particulares: por una parte, el de quien accede a conceder la amnistía (que poco antes rechazaba por inconstitucional) para conseguir su investidura como presidente del Gobierno de la Nación, y por otra el de quienes se benefician directamente de la amnistía a cambio de apoyar con sus votos esa investidura (de ahí que pueda perfectamente hablarse de «autoamnistía», o de una amnistía *ad personam*, por más que el beneficio se extienda a un número indeterminado de sujetos). Como se ha dicho, se trata de un pacto por el que, a cambio de que el secretario general del PSOE don Pedro Sánchez fuera investido como presidente del Gobierno, el Parlamento español aprueba una ley de amnistía diseñada para el mayor beneficio de una políticos que han cometido delitos gravísimos de sedición y malversación de caudales públicos en el intento de segregar una parte del territorio nacional, quebrar la convivencia entre españoles y expulsar a millones de catalanes de su condición ciudadana. Por lo demás, la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, no ha traído concordia alguna, sino que lo que ha provocado, ya desde el comienzo de su andadura parlamentaria, es mayores desgarros y fracturas sociales, como es perfectamente conocido por todos.

VI.3 La Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, es un supuesto paradigmático de arbitrariedad del legislador.

Cuanto acaba de afirmarse no es, en modo alguno, un juicio de intenciones políticas, vedado al Tribunal Constitucional en su control de la ley, como se dice en la sentencia, sino el resultado de la constatación de hechos plenamente acreditados porque son notorios. Como ha señalado quien fuera presidente de este tribunal y abogado del

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el profesor Cruz Villalón («Primeras consideraciones sobre el control constitucional de la Ley de amnistía», cit.), estamos «ante una amnistía política en toda regla, en la que se acumula excepción sobre excepción. Como tal amnistía política implica ya que la excepcionalidad por definición de toda amnistía se eleva al cubo: es excepcional dentro de la propia excepción de la medida. Por ello no basta con que esté justificada, sino que ha de estar excepcionalmente justificada». Lo que, además, determina que resulte obligado el enjuiciamiento de la legitimidad constitucional de esa decisión, que en último término remite al control desde la perspectiva de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), y ese control no lo supera para un juez de la constitucionalidad, pues como expone Cándido Paz-Ares (*Las falacias de la amnistía*, Granada, 2024), «el proceder del legislador, vistos los motivos empíricos que lo guiarán realiza un supuesto paradigmático de desviación de poder, y por ende incurre en arbitrariedad. El fundamento último del reproche de arbitrariedad estriba en el carácter insólitamente interesado de la amnistía, a través de la cual permiten ventajas particulares o faccionales: el poder para unos y la impunidad para otros».

Más recientemente, el profesor Cruz Villalón ha insistido en la misma idea, señalando certeramente («Las intenciones del legislador», *El País*, 20 de junio de 2025), que si el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de amnistía pivota sobre la arbitrariedad del legislador, el Tribunal tiene que examinar su objetivo político, porque es el propio legislador el que ha plasmado sus intenciones en el texto de la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, de suerte que «a diferencia de las denunciadas por los recurrentes, tachadas de extrajurídicas» por la sentencia del Tribunal, «estas otras intenciones confesadas […] han sido puestas negro sobre blanco por el legislador. Y esto con la consecuencia ineluctable de ser las que cuentan».

Ese escrutinio constitucional, obligado para este tribunal, conduce directamente a apreciar que la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, no es en modo alguno el resultado del ejercicio legítimo por parte del legislador (de las Cortes Generales) de su libertad de configuración de una determinada materia, como se pretende en la sentencia que nos ocupa, sino que se trata de una decisión que excede de las potestades que le han sido constitucionalmente atribuidas a aquel y que, además, es arbitraria de manera patente, pues ha quedado constatado que la amnistía otorgada no pretende satisfacer el supuesto interés general falazmente invocado en el preámbulo de la ley (por más que otra cosa haya entendido la mayoría de este tribunal en la lamentable sentencia de la que disiento), sino que responde en realidad al particular y espurio interés –dígase con toda crudeza– del intercambio de votos por impunidad. Una decisión o actuación de un poder público cuyo fundamento último no descansa en el ordenamiento jurídico, ni pretende satisfacer el interés general, cae de lleno en la interdicción constitucional de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). Su sanción, cuando esa decisión se plasma en una ley, como ocurre en este caso, no puede ser otra que la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de esa norma por parte de este tribunal. Lo contrario supone una lamentable abdicación de este en la irrenunciable responsabilidad que le incumbe como guardián de la Constitución, pues no puede olvidarse que la expresa voluntad del constituyente sitúa al Tribunal Constitucional como garante último del equilibrio de poderes constitucionalmente establecido, incluyendo por tanto la posibilidad de limitar la capacidad de actuación del legislador cuando este exceda de los márgenes constitucionales, como patentemente sucede en el supuesto que nos ocupa.

VI.4 El Tribunal Constitucional ha renunciado explícitamente a la búsqueda de la verdad, al desconocer el hecho notorio de que la Ley Orgánica 1/2024 trae causa de un trato no fundado en el interés general o común.

En definitiva, la verdadera finalidad perseguida por la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, no se corresponde con la que de forma mendaz se alega en su preámbulo, que la sentencia aprobada por la mayoría del Tribunal Constitucional asume acríticamente, utilizando razonamientos meramente tautológicos. La mayoría del Tribunal, por tanto,

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

renuncia explícitamente a la verdad, a la búsqueda de la verdad, que en el proceso jurisdiccional nace de los hechos probados. El Tribunal renuncia a garantizar la primacía de la Constitución (art. 27.1 LOTC), se aparta de esta al soslayar la búsqueda de la verdad, en este caso notoria a primera vista, abdicando así de su función de defensa de la Constitución. No cabe apreciar el supuesto interés general en el que dice fundarse la amnistía según el mendaz preámbulo de la Ley Orgánica 1/2024. Si la finalidad del legislador fuera fomentar la convivencia democrática en Cataluña y contribuir a la reconciliación y «normalización» no tendría sentido (y la sentencia aprobada por la mayoría del Tribunal así lo reconoce en el fundamento jurídico 8.3.4 y 8.3.5 con su creativa interpretación que completa la ley en aquello que esta omitió, extendiendo su ámbito de aplicación subjetivo), que se hubiera excluido del beneficio de la amnistía a quienes realizaron actos contrarios al denominado procés. No existe, pues, ese supuesto interés general que se invoca en el preámbulo de la Ley Orgánica 1/2024, que tampoco responde a una supuesta voluntad mayoritaria que pueda apreciarse en ningún ámbito, habida cuenta del carácter profundamente divisivo y conflictivo de la amnistía. De ser constitucionalmente posible, una medida de gracia como esta solo cabría por estar al servicio del mantenimiento de determinados valores constitucionales de especial trascendencia, justificativos del sacrificio, siquiera ocasional, de principios constitucionales básicos como los de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, igualdad de los ciudadanos ante la ley y separación de poderes.

Por lo demás, si la finalidad de la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, fuera facilitar la reconciliación y superar un «conflicto político sostenido en el tiempo», es evidente que la realidad desmiente rotundamente que pueda servir para la consecución de ese objetivo, habida cuenta de las graves disensiones que la norma, ya desde el comienzo de la tramitación parlamentaria que culminó con su aprobación, ha generado. Así lo apreció la Comisión de Venecia en su informe sobre la proposición de ley que daría lugar a la Ley Orgánica 1/2024, cuando señala, como ya hemos indicado antes, que esa iniciativa legislativa «ha intensificado una profunda y virulenta división en la clase política, las instituciones, el poder judicial, el mundo académico y la sociedad española». La amnistía otorgada por la Ley Orgánica 1/2024 no ha conseguido el supuesto objetivo de la reconciliación y la superación del conflicto político al que alude el preámbulo de la ley, sino que, por el contrario, ha conducido a exacerbar la polarización y la división social, como evidencian las encuestas publicadas al respecto en distintos medios de comunicación social, con el riesgo añadido de alentar a quienes, merced a una transacción política, han visto olvidados sus delitos, a volver a intentar la subversión del ordenamiento constitucional, como ya han amenazado hacer (ho tornarem a fer).

VI.5 La Ley Orgánica 1/2024 es inconsecuente con la pretensión de reconciliación en la que afirma basarse.

Para que pueda aceptarse como veraz el objetivo de reconciliación y de reencuentro que se traza en el preámbulo de la Ley Orgánica 1/2024 por el legislador, este debería acreditar que el procedimiento por el que pretende alcanzarse –la amnistía– es compartido por la sociedad española a la que se llama a esa reconciliación. En efecto, cabe razonablemente dudar de que ese procedimiento para conseguir el pretendido objetivo «pacificador» sea compartido por la sociedad española, si atendemos a las numerosas encuestas de opinión publicadas en los medios de comunicación, de las que se hace eco la Comisión de Venecia, y cuyos titulares reproducimos: *El Español*, 8 de marzo de 2024, «Sánchez da luz verde a la amnistía con el 71 por 100 del país en contra, incluido el 40 por 100 de los votantes del PSOE»; *El País*, 4 de diciembre de 2023, «Un 60 por 100 de los españoles considera que la amnistía es injusta y supone un privilegio»; El Mundo, 29 de marzo de 2024: «Más de la mitad de los españoles y un tercio de los socialistas cree que la amnistía traerá un nuevo procés». La oposición a la medida de gracia sigue instalada por encima del 62 por 100, en fin, la muy reciente de *El Periódico*, 19 de junio de 2025: «el 62 por 100 de los españoles se oponen a la amnistía pese al aval del Constitucional».

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Estamos, en fin, ante una ley inconsecuente e incoherente con la pretensión buscada y que no es sino una flagrante autoamnistía. Como escribe Germán Teruel («Sobre la ilegitimidad constitucional de la amnistía al procés», *El Cronista del Estado Social y de Derecho,* núm. 114), la supuesta finalidad de interés general que se invoca para justificar la amnistía, esto es, restablecer la convivencia en Cataluña, se muestra inalcanzable a la luz de los hechos concretos y de los efectos pretendidamente positivos que podría llegar a tener, y palidece ante el desproporcionado sacrificio que se produce de los principios constitucionales.

En suma, como he señalado, la pretendida finalidad «pacificadora» que se invoca de manera falaz en el preámbulo de la Ley Orgánica 1/2024 no se corresponde con la realidad, como es público y notorio, pues la amnistía otorgada por esa ley, lejos de servir a los intereses generales, solo ha sido un medio para obtener el apoyo parlamentario a la investidura del presidente del Gobierno a cambio de la inmunidad de quienes a quienes subvirtieron gravemente el orden constitucional, esto es, ha respondido a un interés particular de los propios impulsores de la Ley de amnistía, que deslegitima a nuestras instituciones y degrada nuestro Estado social y democrático de Derecho. La arbitrariedad de esta ley está fuera de toda duda, lo cual sería suficiente para declarar su inconstitucionalidad y consiguiente nulidad, aún en la hipótesis (que no comparto, por lo ya expuesto) de que se entendiera que la Constitución no impide aprobar amnistías. Al dejar fuera la sentencia el reproche de arbitrariedad del legislador, «puede hacer que el reproche de arbitrariedad emigre de la ley al propio juez», esto es, al juez constitucional, como bien dice el profesor Cruz Villalón (en el ya citado artículo «Las intenciones del legislador», *El País*, 20 de junio de 2025), toda vez que es inencontrable, añado por mi cuenta, un supuesto más palmario de arbitrariedad legislativa que el que nos ocupa.

En efecto, la sentencia aprobada por la mayoría del Tribunal pretende hacer un traje a la medida del objetivo perseguido por las fuerzas políticas impulsoras de la Ley Orgánica 1/2024 y beneficiadas por esta, intentando coser a ese traje las mangas del interés público y las perneras según las cuales con la amnistía decretada por esa ley se consigue la normalización política en forma de reconciliación y restauración de la convivencia democrática tanto en Cataluña como en el resto de España. Vanos intentos de la sentencia con los que busca completar (y hasta mejorar) la ley impugnada. Pero no es cierto que la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, suponga un refuerzo del Estado de Derecho, sino justamente lo contrario, su absoluta deslegitimación. Fuera de la Constitución no hay democracia, Estado de Derecho y convivencia posibles, sino despotismo y arbitrariedad.

VII. El procedimiento parlamentario que llevó a la aprobación de la Ley Orgánica 1/2024 corrobora la arbitrariedad del legislador.

Importa recordar ahora que la Ley Orgánica 1/2024 no solo es materialmente el resultado directo de los acuerdos políticos suscritos a primeros de noviembre de 2023 entre el partido al que pertenecen los diputados del grupo parlamentario autor de la proposición de ley que dio lugar a referida ley (PSOE) y los partidos a los que pertenecen algunos de los eventuales beneficiarios de la amnistía regulada en esa ley (Junts per Catalunya y Esquerra Republicana de Catalunya), sino que, además, la tramitación parlamentaria de esa proposición de ley evidencia la existencia de gravísimas irregularidades, que ponen en tela de juicio la limpieza misma del procedimiento parlamentario seguido para la aprobación de la ley, con directa afectación para el principio de pluralismo político (art. 1.1 CE) y los derechos de los parlamentarios (art. 23 CE), en particular de la minoría.

La doctrina constitucional ha enfatizado la necesidad de verificar que la tramitación del procedimiento legislativo se haya ajustado en el caso concreto a los principios que, conforme a su normativa reguladora y a la interpretación que de esta viene haciendo este tribunal, han de presidirlo, y ello, como recuerda el ATC 177/2022, de 19 de diciembre, FJ 6, «en garantía no solo del derecho de la mayoría parlamentaria a adoptar las decisiones que legítimamente le corresponden, sino también del derecho de las

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

minorías a participar en los procesos de formación de la ley, expresión, como se ha dicho, de la voluntad popular que ha de integrar, a través precisamente del procedimiento legislativo, la expresión del pluralismo político, elevado por el art. 1.1 CE a la categoría de 'valor superior' de nuestro ordenamiento jurídico».

Y es que, en efecto, «la doctrina constitucional ha puesto de relieve la necesidad de asegurar el adecuado ejercicio de la función de representación política de las minorías parlamentarias en la oposición, pues el respeto a la posición y los derechos de las minorías actúa como elemento constitutivo del propio sistema, que legitima su propio funcionamiento. Sin respeto a los derechos de las minorías políticas no hay modo de preservar el pluralismo propio del Estado democrático (STC 226/2016, de 22 de diciembre, FJ 5), propugnado por el art. 1.1 CE como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico (STC 115/2019, FJ 3, citando las SSTC 86/1982, de 23 de diciembre; 99/1987, de 11 de junio; 20/1990, de 15 de febrero; 119/1990, de 21 de junio; 217/1992, de 1 de diciembre; 27/2018, de 5 de marzo, y 25/2019, de 25 de febrero)» (ATC 177/2022, FJ 6). No puede olvidarse que, aunque la decisión final que dé lugar a la ley quede en manos de la mayoría parlamentaria, en el procedimiento de formación de la voluntad de las Cámaras debe quedar plenamente garantizado el derecho de la minoría a la integridad del debate parlamentario.

Asimismo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha destacado que «el pluralismo, tolerancia y espíritu de apertura caracterizan una 'sociedad democrática'. Aunque deban subordinarse, en ocasiones, los intereses de los individuos a los de un grupo, la democracia no se reconduce a la supremacía constante de la opinión de una mayoría, sino que exige un equilibrio que asegure a los individuos minoritarios un tratamiento justo, que evite todo abuso de una posición dominante» (STEDH de 26 de abril de 2016, asunto *Izzettin Doğan y otros c.Turquía*, § 100; en el mismo sentido las SSTEDH de 29 de junio de 2007, asunto *Folgerø y otros c. Noruega*, § 84, y de 13 de agosto de 1981, asunto *Young, James y Webster c. Reino Unido*, § 63).

Pues bien, ese respeto a la posición y los derechos de las minorías parlamentarias, obligado en un sistema democrático, ha brillado por su ausencia a lo largo de la tramitación de la proposición de ley que daría lugar a la Ley Orgánica 1/2024. No es solo que se haya obviado la prudente recomendación de la Comisión de Venecia en cuanto al tipo de mayoría que debe compartir la decisión de amnistiar (consideraba en su informe que, en tanto la amnistía genera efectos seriamente conflictivos en la sociedad, el Parlamento debería esforzarse en contar con una mayoría cualificada lo suficientemente amplia para aprobarla), sino que el procedimiento mismo para la aprobación de la Ley de amnistía se ha caracterizado por el desprecio puro y simple de los derechos y garantías de los diputados de la minoría.

En primer lugar, es significativo que la iniciativa legislativa provenga de una proposición de ley, presentada el 13 de noviembre de 2023 por el grupo parlamentario del partido político que había acordado otorgar la amnistía a cambio del apoyo a la investidura del candidato de dicho partido a la Presidencia del Gobierno, pues el texto de la iniciativa se había pactado con los partidos que aportaban sus votos a cambio de obtener el beneficio de la amnistía. Tres días más tarde, el Pleno del Congreso de los Diputados otorgaba su confianza a ese candidato en la primera votación de la sesión de investidura, con 179 votos a favor y 171 en contra.

La sentencia quita importancia a este extremo, acogiéndose a la conocida doctrina constitucional según la cual no se vulnera el procedimiento legislativo por el hecho de que la norma impugnada tenga su origen en una proposición de ley y no en un proyecto de ley, porque no existe obstáculo alguno en ninguna disposición del bloque de la constitucionalidad para que la disposición normativa impugnada pudiera tener su origen en una u otra iniciativa legislativa [por todas, SSTC 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 3 a), y 128/2023, de 2 de octubre, FJ 3 B)].

Sin embargo, pese a esa doctrina, sería ingenuo pretender desconocer que la opción de acudir a la proposición de ley, a instancias precisamente del grupo parlamentario Socialista, mayoritario entre los que sustentaban la coalición gubernamental, para llevar

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

a cabo el intercambio de votos por impunidad pactado a principios de noviembre de 2023 por el PSOE con Junts y ERC, además de cumplir ese compromiso político, pretendía eludir las mayores garantías que habría supuesto encauzar la iniciativa a través de un proyecto de ley del Gobierno. En efecto, la presentación de un proyecto de ley no solo exige que venga acompañado de una exposición de motivos, sino también de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos, conforme al art. 88 CE y al art. 109 RCD. Además, debe venir precedido de la elaboración del correspondiente anteproyecto de ley, sujeto al garantista procedimiento previsto en el art. 26 de la Ley del Gobierno, entre cuyos trámites destaca la necesidad de realizar una consulta pública en la que se recabará la opinión de los sujetos afectados, así como de contar con los informes de determinados órganos (destacadamente, el Consejo de Estado y el Consejo General del Poder Judicial). Nada de esto es necesario en el caso de la proposición de ley, obviamente. Una vez presentada la iniciativa, la tramitación parlamentaria también difiere según se trate de proyectos de ley o de proposiciones de ley, siendo más garantista la de aquellos, que comporta (arts. 109 a 123 RCD) la presentación de enmiendas, el debate a la totalidad, la deliberación en comisión y ulteriormente en el Pleno; mientras que para las proposiciones de ley se simplifican los trámites (arts. 124 a 125 RCD).

No es difícil entender que, como regla en nuestro sistema parlamentario, el proyecto de ley es el instrumento que debe adoptar la iniciativa legislativa gubernamental, mientras que la proposición de ley es el instrumento que ha de adoptar la iniciativa legislativa cuando la impulsan las minorías parlamentarias; de suerte que si una iniciativa legislativa propiamente del Gobierno es presentada como proposición de ley por el grupo parlamentario mayoritario que le da sustento en el Parlamento, estamos cabalmente ante un fraude constitucional, pues lo que se pretende es evitar las mayores garantías que para la oposición supone la tramitación por la vía de la proposición de ley, en vez de por la vía del proyecto de ley. Que es justamente lo acontecido con la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía.

Ciertamente, la proposición de ley que da lugar a la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, se registra en el Congreso de los Diputados por el grupo parlamentario Socialista cuando el Gobierno se encuentra en funciones y, por tanto, no puede este presentar proyectos de ley (art. 21.5 de la Ley del Gobierno). Pero esto no viene sino a corroborar el carácter fraudulento de la actuación. Nada impedía esperar a que se conformase el nuevo Gobierno para presentar, en su caso, con todas las garantías formales requeridas, un proyecto de ley de amnistía. Nada, salvo el hecho incontestable de que, si el Grupo Socialista no presentaba esa proposición de ley no habría investidura de su candidato a la Presidencia del Gobierno y, por tanto, no habría nuevo Gobierno. Esa es la realidad que nos devuelve al punto de partida: la razón de ser de la amnistía otorgada por la Ley Orgánica 1/2024 no es ningún pretendido interés general, sino el interés particular que nace de una transacción política perfectamente conocida por todos desde el primer momento: votos para la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno a cambio de impunidad para quienes subvirtieron el orden constitucional (y amenazan con volver a hacerlo, no se olvide).

Se suma a lo expuesto que, a solicitud del grupo parlamentario autor de la iniciativa y sus socios parlamentarios (los que sostenían en el Congreso a la coalición de gobierno), la mesa del Congreso acordó en su reunión de 19 de diciembre de 2023 la tramitación de la proposición de ley por el procedimiento de urgencia (art. 93 RCD), lo que supone, como efecto principal, la reducción de los plazos previstos en el procedimiento ordinario a la mitad (art. 94 RCD). Aunque acudir al procedimiento de urgencia constituya «una decisión de mera oportunidad política» (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10), su verdadera razón de ser reside en la conveniencia de economizar tiempos y trámites en función de la iniciativa de que se trate, estando pensada para iniciativas legislativas que no presenten complejidad. Por eso, resulta de imposible justificación la decisión de acordar la tramitación por el procedimiento de urgencia en un supuesto como el presente, en el que la iniciativa en cuestión es de gran calado constitucional y está sujeta

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

a una gran controversia, tanto pública como en el propio ámbito parlamentario. Así lo puso de relieve la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) en su informe sobre la proposición de ley, al señalar que «los procedimientos legislativos acelerados no son apropiados para aprobar leyes de amnistía, dadas sus consecuencias de largo alcance y su naturaleza a menudo controvertida». Y ciertamente no lo son, como tampoco –como ya dijimos al comienzo de este inevitablemente extenso voto particular– lo es la aceleración del debate en el Tribunal Constitucional.

En esta tesitura, no parece temerario conjeturar que la articulación de la iniciativa por la vía de la proposición de ley, unida a la decisión de tramitarla por el procedimiento de urgencia, pretendía evitar que el Consejo General del Poder Judicial, el Consejo de Estado y los sectores afectados fueran oídos en la tramitación parlamentaria de la iniciativa y, al propio tiempo, acelerar esa tramitación, frustrando así un debate suficiente en las Cortes Generales sobre una cuestión trascendental como la amnistía.

Pero la cuestión no acaba aquí.

En efecto, sucede que en la sesión del Pleno del Congreso de los Diputados celebrada el 30 de enero de 2024, a continuación de haberse sometido a debate y votación las enmiendas no incorporadas al dictamen de la Comisión de Justicia sobre la «proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña», que fueron rechazadas, y a votación el referido dictamen (que fue aprobado por 177 votos a favor frente a 172 en contra), se procedió a la votación final sobre el conjunto de la iniciativa legislativa, por tener carácter orgánico, que fue rechazada por 171 votos a favor y 179 en contra.

De esta manera, como ya advertí en mi voto particular al ATC 24/2024, de 14 de marzo, la iniciativa no alcanzó la preceptiva mayoría absoluta *ex* art. 81.2 CE, por lo que no sin razón los diputados de la minoría entendían que, conforme a lo dispuesto en el art. 79.1 RCD, al no haberse alcanzado en la votación final sobre el conjunto de la proposición de ley ni siquiera la mayoría simple a su favor, la iniciativa legislativa había de entenderse rechazada y, en consecuencia, decaída, por lo que no procedía su devolución a la Comisión de Justicia para que emitiera un nuevo dictamen, que fue lo acordado por la presidenta de la Cámara, en decisión luego confirmada por la mesa, invocando lo dispuesto en el art. 131.2 RCD. Pero, para que fuera aplicable el art. 131.2 RCD, que prevé la devolución del proyecto a la comisión en caso de no conseguirse la mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del texto, al objeto de que emita un nuevo dictamen en el plazo de un mes, era necesario que la iniciativa legislativa hubiera alcanzado la mayoría simple en dicha votación final, lo que resulta palmario que no sucedió en el presente caso.

La anómala reviviscencia de la iniciativa legislativa, que permitiría finalmente su aprobación, convirtiéndose en la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, para la normalización institucional, política y social en Cataluña, consuma así una tramitación parlamentaria arbitraria desde su inicio, que se corresponde con la arbitrariedad material de su contenido.

Se sigue de cuanto antecede que, aunque la mayoría de este tribunal, en la sentencia de la que disiento radicalmente, haya preferido no verlo así, en la tramitación parlamentaria de lo que terminó siendo la Ley Orgánica 1/2024 se incurrió en graves quiebras del procedimiento legislativo, que afectaron sin duda a los derechos de las minorías y a los derechos de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante representantes (art. 23.1 y 2 CE). A este propósito este tribunal ha recordado en su STC 114/2017, FJ 6 E), que «es función primordial de toda asamblea parlamentaria […] representar a la ciudadanía; función que solo se cumple cabalmente si los elegidos por el cuerpo electoral para realizarla se atienen, en general, a los procedimientos que el ordenamiento dispone y a las reglas jurídicas que, integradas sobre todo en los reglamentos de las Cámaras, aseguran una participación no discriminatoria de unos y otros representantes. Se asegura con ello el necesario respeto de las minorías, sin el cual el principio de mayoría para la adopción final de las decisiones, igualmente irrenunciable, pondría en riesgo su legitimidad. La democracia

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

parlamentaria no se agota, ciertamente, en formas y procedimientos, pero el respeto a unas y otros está entre sus presupuestos inexcusables (STC 109/2016, de 7 de junio, FJ 5)».

VIII. Consideraciones sobre la impugnación de determinados preceptos de la Ley Orgánica 1/2024.

Lo hasta aquí expuesto es muestra más que evidente de la radical inconstitucionalidad y nulidad de la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, en su integridad.

Pero no puedo, sin embargo, dejar de mencionar, siquiera brevemente, mi discrepancia con determinados aspectos del enjuiciamiento que la sentencia realiza de algunas de las tachas concretas formuladas por los recurrentes contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 1/2024.

a) El abuso de la técnica de la interpretación conforme.

Como es bien conocido la interpretación conforme solamente procede cuando, bien de todas las interpretaciones posibles de un precepto solamente una, la que aprecia el Tribunal, es constitucional o bien cuando es necesario excluir alguna posible interpretación legal que, a juicio del propio Tribunal, sería inconstitucional. Dicha técnica, que parte de un respetable principio de conservación de la ley, en modo alguno puede justificar una auto atribuida facultad del Tribunal Constitucional de reconfigurar la ley que juzga, recreándola; lo que, en mi criterio, implica invadir el espacio lógico de la potestad legislativa, atribuida por la Constitución a las Cortes Generales como representantes del pueblo español (art. 66 CE). Por ello este tribunal, en su doctrina más tradicional, ha sido especialmente riguroso al fijar los límites de la técnica de la interpretación conforme impidiendo ignorar o desfigurar el sentido de enunciados legales meridianos (SSTC 22/1985, de 15 de febrero, FJ 5, y 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6). Sin embargo, la prudencia para no inmiscuirse como árbitro de opciones políticas, y la limitación institucional de su cometido en exclusiva al enjuiciamiento jurídico-constitucional de las normas, debe ir unida a la conciencia del alto papel que el Tribunal tiene constitucionalmente atribuido de garante de la efectividad de la Constitución como norma, de la primacía de la Constitución (art. 27.1 LOTC), que es tanto como decir del Estado de Derecho. Pues bien, creo que ese papel ha sido significativamente eludido por la sentencia, recurriendo al abuso de la técnica de la interpretación conforme en dos ocasiones.

La primera es la relativa al examen de la queja de la alegada quiebra de la igualdad, ya que, por los mismos hechos delictivos unas personas han de soportar las correspondientes consecuencias penales y otras no, estando fijado el criterio de diferenciación en la distinta ideología de quién comete la conducta, que es unos casos es punible y en otros no.

La sentencia reconoce la existencia de esta llamativa asimetría, pero no extrae de ella la debida consecuencia, la inconstitucionalidad del precepto legal que establece dicha diferencia, por su radical vulneración del principio y derecho de igualdad ante la ley (art. 14 CE). Ya de por sí, el argumento de que la amnistía no vulnera el principio de igualdad, sino que solamente lo excepciona en supuestos extraordinarios calificados por la existencia de un interés general, no se sostiene seriamente. A lo ya afirmado antes cabe añadir ahora que es el propio legislador autor de la norma quien quiere hacer la situación excepcional. No puede entenderse que no vulnere la igualdad una norma que se aplica a un supuesto concreto, en un contexto concreto, en un ámbito temporal determinado y con unos beneficiarios determinables a través de la aplicación de unos criterios ideológicos claramente discriminatorios, consistentes en excluir de la amnistía aquellas conductas realizadas por particulares o empleados públicos con la finalidad de oponerse al denominado procés.

Toda la pormenorizada y correcta exposición en la sentencia de la doctrina constitucional sobre el principio de igualdad no sirve para encubrir el único problema que

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

ha de resolverse ahora. Aun entendiendo justificada la finalidad de la Ley Orgánica 1/2024, en términos meramente hipotéticos y a efectos de la argumentación, pues ya hemos dejado sentado que tal finalidad no existe, y admitido también el término de comparación que la sentencia propone, resulta que esta lleva la deferencia con el legislador, mediante el forzamiento de la técnica de la interpretación conforme, hasta niveles pocas veces vistos en la doctrina constitucional. Nada tiene de extraño, pues, que algún comentarista haya llegado a afirmar que el Tribunal Constitucional «mejora» con su sentencia la propia Ley Orgánica 1/2024 de amnistía.

En resumen, la sentencia hace decir a la norma lo que no dice porque, leído en sus exactos términos, sería inconstitucional, algo que hay que evitar a toda costa. Y lo hace de forma marcadamente apodíctica, pues reconoce que la norma, el art. 1.1. de la Ley Orgánica 1/2024, es discriminatoria por excluir a determinados sujetos, pero luego evita declararla nula, ya que no la juzga en su estricto contenido normativo, sino que el Tribunal, sin justificación alguna, considera que esa exclusión discriminatoria es, en realidad, una omisión, un olvido del legislador. El resultado es que la sentencia crea un precepto nuevo en cuyo ámbito de aplicación ha incluido a quienes realizaron los actos amnistiables con la finalidad de oponerse a la secesión o independencia de Cataluña, superando así con mucho los límites de la interpretación conforme a los que antes se ha aludido. Estamos, en suma, ante un claro exceso de jurisdicción del Tribunal.

Tales límites también se superan en relación con el análisis de la impugnación del procedimiento contable previsto en el art. 13 de la Ley Orgánica 1/2024, pues, de nuevo, se le hace decir al precepto lo que no dice, contra su expresa dicción literal, que únicamente prevé la audiencia del Ministerio Fiscal y de las entidades del sector público perjudicadas por el menoscabo de los fondos públicos, lo que, como la sentencia reconoce, determina la vulneración del art. 24 CE. Vulneración que, sin embargo, no se declara, en tanto que se atribuye valor normativo al silencio de la norma respecto a la exclusión del trámite para el resto de las partes, entendiendo que su exclusión expresa no impide un entendimiento de la norma que incluya su intervención. De nuevo, pues, un ejemplo de control constitucional creativo.

b) Otro de los aspectos cuestionables de la sentencia es el uso que hace de argumentos elusivos o cuando no tautológicos para no resolver algunas de las tachas planteadas por los diputados y senadores recurrentes respecto de determinados preceptos de la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía.

Sirva como ejemplo de ello la falta de contestación a la queja de los recurrentes centrada en que la Ley Orgánica 1/2024, incluye en su ámbito de aplicación los delitos de terrorismo en función de su resultado, haciendo una artificiosa diferenciación entre el terrorismo que atenta contra los derechos humanos (que no sería amnistiable) y el que no (al que se extiende la amnistía).

La sentencia elude contestar a esa queja acudiendo a dos argumentos formales que no son convincentes. El primero es un supuesto incumplimiento de la carga alegatoria, que no es tal. El segundo, la afirmación, reiterada en la doctrina constitucional de que el Derecho de la Unión no es canon de constitucionalidad, lo cual, sin dejar de ser cierto, no sirve más que para confirmar la falta de voluntad de la mayoría del Tribunal de abordar esta cuestión. Máxime cuando la queja de los recurrentes se centraba en la vulneración del art. 25.1 CE, que, en la lógica de la sentencia, se reconduce a la infracción del art. 9.3 CE, lo que, en todo caso, es irrelevante, pues lo cierto es que la referida queja, entendida en un sentido u otro, ha quedado sin respuesta.

c) Finalmente, algún comentario merece la forma en la que la sentencia aborda las denunciadas vulneraciones del art. 25.1 CE, que cabe cuestionar desde un doble punto de vista.

El primero es que se emplea una suerte de razonamiento circular a partir de la consideración de que la amnistía es una institución peculiar y excepcional, lo que hace que no le sean aplicables las exigencias que derivan del art. 25.1 CE, en cuanto que se trata de una cuestión que queda remitida a la libertad de configuración de las Cortes Generales, según la sentencia. Ese planteamiento, deudor como es obvio de la

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

concepción de la mayoría del Tribunal según la cual la amnistía decidida por el legislador orgánico es ajena a la práctica totalidad de los principios y valores constitucionales, a partir de la consideración de la Constitución como una norma «abierta», no me parece asumible de ningún modo. Sin necesidad de insistir en los reproches a esta concepción desnormativizadora de la Constitución, baste ahora añadir que, si la excepción a la aplicación de los principios del Derecho penal que la amnistía supone no es posible en términos constitucionales, fácilmente puede llegarse a la conclusión de que la exclusión, injustificada e injustificable, de la generalidad de la ley penal determina, en este caso, la vulneración del art. 25.1 CE.

El segundo es la reconducción de la queja de la vulneración del art. 25.1 CE al principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, solución que tampoco es la mejor desde el punto de vista de la coherencia interna de la sentencia.

No lo es porque, cabe recordar ahora, la sentencia ha declarado inconstitucional, por vulnerar el principio constitucional de igualdad (art. 14 CE), parte del ámbito temporal de aplicación de la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, y mediante una interpretación manipulativa ha declarado constitucional la delimitación como amnistiables de determinadas conductas específicamente relacionadas con actos de apoyo u oposición al denominado *procés*. En los dos casos no se oculta que el problema subyacente no es solamente de igualdad, sino de certeza de la norma en atención a los efectos que produce en la responsabilidad penal de sus destinatarios. En suma, el problema no abordado por la sentencia es el incumplimiento de las exigencias de precisión y claridad que impone el art. 9.3 CE. De hecho, la propia sentencia se ve obligada a reconocer que la desestimación de la queja así reformulada lo es sin perjuicio de la inconstitucionalidad antes declarada y, cabría añadir ahora, con perjuicio de la seguridad jurídica, en cuanto que el Tribunal ha actuado como legislador positivo al extender el ámbito de aplicación subjetivo de la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía (FJ 8.3.5 de la sentencia).

IX. Epílogo o coda.

La amnistía otorgada por la Ley Orgánica 1/2024 supone la ruptura del pacto constitucional de 1978, la quiebra del consenso fundante de nuestra democracia, que lamentablemente la sentencia aprobada por la mayoría del Tribunal consiente, al dar por bueno que el legislador (una mayoría parlamentaria coyuntural) lleve a cabo una mutación constitucional sin acudir al procedimiento de reforma previsto en el título X de la Constitución. La Constitución no solo no permite la amnistía, sino que la rechaza, por más que en la sentencia se pretenda sostener lo contrario. Entre las potestades constitucionalmente atribuidas a las Cortes Generales no se encuentra la excepcionalísima de aprobar amnistías. La prohibición de indultos generales que se contiene en el art. 62 i) CE y la falta de mención expresa de la amnistía en el texto constitucional, así como los trabajos parlamentarios que dieron lugar a la Constitución española de 1978, conducen a entender que el constituyente ha querido que el derecho de gracia se limite al denominado indulto individual o particular, quedando excluidos tanto los indultos generales como las amnistías. Y ello por buenas razones, que he dejado expuestas en este voto.

Al afirmar la sentencia que nuestra Constitución es «abierta» y que el principio del que parte es el de la «vinculación negativa» del legislador, de suerte que este puede hacer todo aquello que la Norma Fundamental no prohíbe, la mayoría del Tribunal distorsiona el correcto entendimiento de lo que significa una Constitución normativa (en el sentido señalado por García-Pelayo, García de Enterría o Rubio Llorente, entre otros), como lo es la nuestra, y el verdadero significado del pluralismo político que consagra su art. 1.1 como valor superior del ordenamiento jurídico. El pluralismo político, consustancial al Estado democrático de Derecho, en modo alguno permite concebir la Constitución, según pretende la sentencia, como una norma «abierta» a la libérrima decisión del legislador, difuminando, hasta hacerla desaparecer, la nítida distinción entre poderes constituyentes y poderes constituidos.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Conforme al constructivismo jurídico de que hace gala la sentencia, la Constitución, de tan «abierta» que se concibe, acaba por convertirse, como dice el profesor Aragón Reyes, en una Constitución «líquida» (y aun diría yo que «gaseosa», por su dilución, aunque tampoco me descontenta el calificativo de «menguante» que emplea el profesor Cruz Villalón). La sentencia aprobada por la mayoría del Tribunal invierte las categorías para inscribirse en una corriente de pensamiento según la cual el Derecho debe quedar sometido a la política (en vez de esta al Derecho, que es la razón por la que surge la justicia constitucional), lo que se traduce en la libertad omnímoda del legislador, esto es, de las coyunturales mayorías parlamentarias, lo que en último término conduce al despotismo parlamentario. Pero –importa mucho insistir en ello– en un Estado democrático de Derecho (art. 1.1 CE) es la política la que debe estar sometida al Derecho y no a la inversa, como expresamente establece el art. 9.1 CE.

Al dictar la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, las Cortes Generales se salen del marco constitucional para asumir una función que no corresponde a su libertad de configuración, que lo es solo dentro de la Constitución. La amnistía supone una excepción a diversos principios constitucionales, como la igualdad ante la ley, la división de poderes y la reserva de jurisdicción, por lo que, para que fuera legítima, sería necesario que, en tanto que tal excepción –la amnistía es una medida excepcionalísima–, estuviera constitucionalmente prevista, lo que no es el caso. Solo mediante una reforma constitucional que les atribuyese la potestad excepcional de decretar amnistías podrían las Cortes aprobar una ley como la impugnada en este recurso.

A su vez, al avalar esa Ley de amnistía, pese a su palmaria inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional se erige en una suerte de poder constituyente que reescribe a su gusto la Constitución, olvidando que es el guardián de esta, no su propietario. De modo que el Tribunal Constitucional deja de ser el garante de la primacía de la Constitución para convertirse en un actor político más, que hace decir a la Constitución lo que a la mayoría coyuntural del Tribunal le place.

Sin perjuicio de que la amnistía sea una medida de gracia excepcional que no tiene cabida en la vigente Constitución española, sucede que la amnistía otorgada por la Ley Orgánica 1/2024 a quienes pretendieron quebrantar el orden constitucional y romper la convivencia entre españoles es, además, un acto arbitrario del legislador; arbitrariedad corroborada, por cierto, por la tramitación parlamentaria que llevó a la aprobación de esa ley, como han puesto de relieve tanto la Comisión Europea en su informe sobre la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal de Cuentas respecto de la Ley Orgánica 1/2024, como la Comisión de Venecia en su informe sobre la iniciativa legislativa que dio lugar a dicha ley (utilización de la proposición de ley, en lugar del proyecto de ley, eludiendo así importantes informes de órganos consultivos y la consulta pública, tramitación acelerada de la iniciativa, por vía de urgencia, interpretación forzada del reglamento parlamentario para revivir la iniciativa decaída, etc.).

En efecto, la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, es una norma arbitraria, pues, como es público y notorio, trae causa directa de los acuerdos políticos suscritos a primeros de noviembre de 2023 entre el partido al que pertenecen los diputados del grupo parlamentario autor de la proposición que dio lugar a referida ley (PSOE) y los partidos a los que pertenecen los principales beneficiarios de la amnistía regulada en ella (Junts y ERC); en efecto, en esos acuerdos se pactó la concesión de la más amplia amnistía para los políticos independentistas y sus seguidores que protagonizaron un gravísimo intento de subversión del orden constitucional (lo que permite hablar de «autoamnistía»), a cambio de apoyar con sus votos la investidura como presidente del Gobierno del candidato del Grupo Parlamentario Socialista.

Se trata, pues, de una decisión arbitraria del legislador, en flagrante contradicción con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), pues está acreditado que la Ley Orgánica 1/2024 no responde al pretendido objetivo de interés general que en su falaz preámbulo se invoca (restablecer la convivencia social y política quebrada por la insurrección independentista catalana), sino al mero interés

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

particular de quienes suscribieron los referidos pactos políticos y se beneficiaron de las consiguientes contrapartidas reciprocas, como así lo ha advertido no solo lo mejor de la doctrina académica, sino incluso la Comisión Europea en el informe referido sobre la cuestión prejudicial sobre la Ley Orgánica 1/2024. Contrasta vivamente, por cierto, el mendaz preámbulo de la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, con el sencillo y vigoroso enunciado del preámbulo de la Constitución, en el que la Nación Española, entre otros extremos no menos relevantes, proclama su voluntad de «garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden social y económicamente justo».

Este es un recurso que pivota esencialmente sobre la arbitrariedad del legislador, como ha señalado el profesor Cruz Villalón. Por eso, quedarse, como la sentencia hace, en un mero control formal o externo del mendaz argumentario contenido en el preámbulo de la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, es desconocer el papel que este tribunal ha de desempeñar en defensa del valor normativo directo del texto constitucional. Pues, en efecto, el legislador se olvida de la voluntad popular a la que el preámbulo de la Ley Orgánica 1/2024 dice falazmente que esta ley atiende, cuando lo cierto es que no responde a la voluntad popular ni al interés común o general de la Nación española, sino al particularísimo interés de determinadas fuerzas políticas que impulsaron la aprobación de la ley en su propio y exclusivo beneficio personal. La ley enjuiciada en este recurso –y vuelvo a servirme de las palabras del preámbulo de la Constitución, es decir, del pórtico con el que comienza esta– no está al servicio de «garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución» y de «consolidar un Estado de Derecho», sino que es una ley, como ya señalé, *pro domo sua*, en favor de los propios intereses de quienes impulsaron su aprobación y se benefician de ella, por más que la sentencia se empecine en sostener otra cosa.

Por tanto, el escrutinio constitucional que a este tribunal corresponde debió conducir, como he razonado, a apreciar que la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, no solo es una decisión que excede de las potestades que le han sido constitucionalmente atribuidas a las Cortes Generales, sino que, además, y en todo caso, es una decisión patentemente arbitraria, pues no pretende satisfacer ningún interés general legítimo, sino que responde en realidad al particular –y por muchas razones censurable– interés del intercambio de votos por impunidad. La sanción para una norma semejante no puede ser otra que su declaración de inconstitucionalidad y nulidad por parte de este tribunal.

Se pide el respeto a las decisiones judiciales y también se pide, por el propio presidente del Tribunal, que «respetemos la Constitución, así como al Parlamento y a nuestro sistema judicial y hagamos valer la legitimidad democrática de la gozamos», petición que comparto plenamente. Ahora bien, no puedo concluir este voto sin advertir que el respeto de la Constitución comporta garantizar su supremacía, no dejarla de lado en un momento dado, renunciando a preservar su carácter de norma suprema cuyas prescripciones vinculan a todos los poderes públicos (por tanto, también al poder legislativo) mediante una interpretación tan forzada que la hace irreconocible para aquellos que la aprobaron y para todos aquellos que la han respetado y cumplido. Esto es lo que, a mi entender, lamentablemente ha sucedido en la sentencia aprobada por la mayoría del Tribunal (seis votos frente a cuatro), por lo que me veo obligado a reiterar mi más radical discrepancia.

Madrid, a veintiséis de junio de dos mil veinticinco.–Enrique Arnaldo Alcubilla.–Firmado y rubricado.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Voto particular que formula la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera a la sentencia de 26 de junio de 2025, dictada por el Pleno en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6436-2024, interpuesto por más de cincuenta diputados y más de cincuenta senadores del grupos parlamentarios Popular en el Congreso de los Diputados y en el Senado, respectivamente, contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña

En el ejercicio de la facultad conferida por el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y con respeto a la opinión de mis compañeros, formulo el presente voto particular por discrepar de la fundamentación jurídica y del fallo de la sentencia por cuanto, como expuse durante la deliberación en el Pleno, el recurso de inconstitucionalidad debió ser estimado en su integridad.

I. Sobre el procedimiento de aprobación de la sentencia.

La sentencia de la que disiento ha sido aprobada con una irregular composición del Pleno del Tribunal, antes del momento en que la prudencia y el Derecho determinaban para su aprobación y siguiendo un periplo que no se compadece con la forma en la que debería ejercer sus funciones el Tribunal Constitucional.

1. La composición del Pleno del Tribunal Constitucional.

Dos magistrados del Tribunal fueron apartados del conocimiento del presente recurso de inconstitucionalidad.

El primero de ellos, don Juan Carlos Campo Moreno, por ATC 91/2024, de 24 de septiembre, que estimó justificada la abstención formulada por el mismo, a cuya decisión nada tengo que objetar.

El segundo magistrado apartado del conocimiento del presente recurso de inconstitucionalidad fue don José María Macías Castaño, a través de un procedimiento que califico de extraordinario por separarse de la tramitación seguida hasta ahora de los incidentes de recusación de magistrados del Tribunal y que paso a describir.

Mediante el ATC 6/2025, de 15 de enero, el Pleno acordó estimar la recusación formulada por el fiscal general del Estado frente al citado magistrado de este tribunal en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6053-2024, y apartarlo definitivamente de su conocimiento, por concurrir en él las causas de recusación previstas en los apartados 13 y 16 del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ).

En el voto particular a dicho auto, que suscribí junto con los magistrados don Enrique Arnaldo Alcubilla y don César Tolosa Tribiño, ya manifestamos, en síntesis, que (i) la recusación fue tramitada de forma irregular, provocando al magistrado recusado una manifiesta indefensión en la defensa del ejercicio del cargo (art. 23.2 CE); (ii) la recusación fue planteada de forma claramente extemporánea, por lo que debió ser inadmitida a trámite; y (iii) no concurrían conforme a nuestra doctrina las causas de recusación invocadas, previstas en el art. 219.13 y 16 LOPJ.

Como señalamos en aquel voto particular, el apartamiento de un magistrado del Tribunal Constitucional en un proceso de inconstitucionalidad de una ley por haber emitido, como miembro del órgano de gobierno de los jueces, opiniones jurídicas facultativas en el proceso de elaboración de la norma sometida al control de constitucionalidad afectaría a una eventual proyección futura de su carrera profesional. Estos pueden ver limitadas sus posibilidades para ser nombrados magistrados de este tribunal por el solo hecho de cumplir rectamente con las obligaciones de su cargo.

Con ello se debilita la posibilidad de que los vocales del Consejo puedan tomar decisiones objetivas, libres de presiones políticas y, de modo reflejo, se imposibilita injustificadamente que el magistrado recusado ejerza las funciones de magistrado del Tribunal Constitucional.

Insistimos en el voto particular, y en otros posteriores, en la gravedad de que el Tribunal Constitucional para apartar al referido magistrado se separara de la doctrina

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

aplicable con carácter general a las recusaciones y, particularmente, de que pasara a sostener un criterio totalmente contrario al mantenido en el ATC 28/2023, de 7 de febrero, en el que se decidió no aceptar la abstención que formulé al amparo de la causa 16 del artículo 219 LOPJ por haber emitido, como vocal del Consejo General del Poder Judicial, una enmienda al proyecto de informe de la comisión de estudios e informes al anteproyecto de ley orgánica de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, en la que hice constar que las objeciones que planteé a la constitucionalidad del anteproyecto de ley que dio lugar a la aprobación de la norma entonces objeto de examen, eran plenamente coincidentes con el parecer que sobre las mismas cuestiones habría de sostener en la deliberación del recurso de inconstitucionalidad, lo que afectaría a mi imagen de imparcialidad y, por extensión, a la del propio Tribunal. Señalamos que las consideraciones que dieron lugar a que no se aceptara mi abstención debían aplicarse, con mayor motivo, a una recusación que no fue aceptada por el magistrado afectado, quien sostenía que su participación en el informe como vocal del Consejo General del Poder Judicial no comprometía su imparcialidad, argumento que no fue atendido por el Pleno.

Con posterioridad a la estimación de la recusación, mediante el ATC 12/2025, de 29 de enero, se extendieron los efectos de la recusación acordada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6053-2024 por el ATC 6/2025 a dieciséis recursos de inconstitucionalidad y cinco cuestiones de inconstitucionalidad planteados en relación con la Ley de amnistía y, entre otros, al recurso de inconstitucionalidad resuelto por la sentencia de la que ahora discrepo.

En el voto particular a este auto, que formulé con el magistrado don César Tolosa Tribiño, señalamos que el ATC 6/2025 no podía servir de sustento para apartar definitivamente al magistrado señor Macías Castaño, no solo en la cuestión de inconstitucionalidad anteriormente citada, sino en todos los procesos constitucionales que se encuentran en tramitación ante este tribunal que tienen por objeto la Ley Orgánica 1/2024. Las razones, también resumidas, que expresamos fueron que el Tribunal prescindió del procedimiento legalmente establecido y menoscabó el derecho a un proceso equitativo, vulnerando las garantías y los derechos procesales de las partes (igualdad de armas y principio contradictorio) y las garantías del recusado.

Finalmente, mediante el ATC 35/2025, de 13 de mayo, se desestimaron los recursos de súplica planteados contra el ATC 12/2025. También en el voto particular frente al citado auto pusimos de relieve que no se dio respuesta alguna a los recursos de súplica planteados. A este respecto, afirmamos que «los argumentos expuestos en los recursos tienen carácter decisivo, se refieren a cuestiones esenciales, ya que abordan cuestiones fundamentales relacionadas con la necesidad de una base legal para que las injerencias en los derechos fundamentales (a un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley –arts. 24.2 CE y 6.1 CEDH–, y el derecho a un proceso con todas las garantías –arts. 24.2 CE y 6.1 CEDH–) sean constitucionalmente válidas. Pese a lo cual solo han merecido una respuesta lacónica y estereotipada. No se alegan por los recurrentes meras irregularidades procesales sino la alteración no autorizada de la composición del Tribunal realizada de oficio, sin respaldo normativo –ni procesal ni sustantivo– y al margen del procedimiento legalmente previsto».

Además, añadimos que el ATC 12/2025 y el que lo confirma, al haber sido dictado sin que exista una previsión legal específica, prescindiendo del procedimiento establecido en los arts. 223.4 LOPJ y 107.4 de la Ley de enjuiciamiento civil, que garantiza la intervención del magistrado apartado, vulneró la garantía del propio magistrado recusado [STC 91/2021, de 22 de abril, FJ 5.2.3 b)]. Concluimos, en consecuencia, que el citado magistrado fue privado de su derecho al ejercicio del cargo (art. 23.2 CE), no solo separándose el Tribunal, sin justificación alguna, de su precedente inmediato (ATC 28/2023, al que se ha hecho referencia), sino sin tan siquiera ofrecerle la oportunidad de intervenir, a pesar de haber sido parte activa en todas las decisiones de admisión de los procesos de inconstitucionalidad relativos a la Ley de amnistía.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

En todo caso, y en lo que ahora interesa, por las razones que resumidamente he expuesto, y que expresamos en los votos particulares a los citados AATC 6/2025, 12/2025 y 35/2025, a los que me remito, considero que la sentencia ha sido deliberada y aprobada por un Pleno indebidamente integrado, al haber apartado el ATC 12/2025 al magistrado don José María Macías Castaño del conocimiento de este recurso de inconstitucionalidad, tras extender a este proceso los efectos del ATC 6/2025, en el que se estimó su recusación.

2. El proceso constitucional.

Una vez apartado el magistrado don José María Macías Castaño del conocimiento del presente recurso de inconstitucionalidad, del que era ponente, por acuerdo del presidente del Tribunal Constitucional, de 29 de enero de 2025, se designó ponente en el mismo a la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas, a quien por turno corresponde, según se especifica en dicho acuerdo. No tengo conocimiento de esa norma de reparto. Sí me consta que, en otros casos, tras las correspondientes abstenciones, a las que deberían equipararse los supuestos de recusación, el turno ha girado comenzando por el magistrado más moderno, por lo que la ponencia no hubiera recaído en la vicepresidenta del Tribunal.

En febrero del presente año fue creado por la ponente un grupo de trabajo para el estudio del recurso y preparación del borrador de la ponencia y el 1 de junio tuvimos conocimiento, por los medios de comunicación, tanto de los días en los que se pretendía deliberar la misma, como de su contenido. Es incalificable el hecho de que la prensa tuviera noticia del contenido de la ponencia de esta sentencia antes de que la conociéramos algunos de los magistrados del Tribunal. La filtración del borrador ha provocado un debate paralelo minando la serenidad y discreción que debe regir la labor de los magistrados y ha supuesto un desprestigio para el Tribunal.

Además, el presidente del Tribunal ha determinado el momento en que se tiene que aprobar la sentencia, independientemente de las necesidades de estudio y deliberación en un asunto de la relevancia jurídico constitucional como el abordado. No han sido atendidas las peticiones de que se pospusiera el inicio de la deliberación y la votación hasta que todos los miembros del Pleno tuviéramos tiempo bastante para el estudio reposado del proyecto de sentencia, el cual debería haberse facilitado con antelación suficiente a todos los magistrados.

Sin embargo, el texto de la ponencia se nos entregó con la misma antelación con la que lo son habitualmente otros de mucha menor complejidad y transcendencia. A ello no obsta que se hiciera un señalamiento para un primer estudio, práctica no infrecuente en otros recursos, que no son en forma alguna equiparables al que nos ocupa.

Ninguna duda hay de las competencias de convocatoria del Pleno y de ordenación del funcionamiento del Tribunal que corresponden a su presidente. Pero considero que excede con mucho de las funciones que reconoce al presidente del Tribunal el art. 15 LOTC, predeterminar de manera inflexible, en lo que parece ejecución de una agenda preestablecida, el momento en que va a aprobarse una sentencia de esta importancia, sin atender a la solicitud motivada de mayor tiempo de estudio. A ello se añade que, igualmente, no dio trámite a una solicitud como la planteada por tres miembros del Tribunal para la convocatoria de un Pleno para el análisis previo de la procedencia de plantear cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, o de esperar a que el mismo se pronuncie sobre alguna de las cuestiones admitidas, tratando como comunicaciones internas lo que eran escritos de contenido jurisdiccional, que deberían haber sido objeto de la correspondiente tramitación.

La mencionada e inexplicable precipitación en la aprobación de esta sentencia se ha puesto de manifiesto, también, en que se haya aprobado sin haber resuelto los recursos de súplica que se habían presentado contra la providencia de 10 de junio de 2025, en la que se inadmitía la solicitud interesando la abstención de don Cándido Conde-Pumpido, y contra el ATC 65/2025, de 11 de junio, por medio del cual inadmiten las solicitudes de 22 de mayo, 23 de mayo y 29 de mayo de 2025, relativas a la suspensión del

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

procedimiento hasta la resolución de determinadas cuestiones prejudiciales, el traslado de la solicitud formulada el día 12 de mayo por tres magistrados y sus documentos anexos.

Todo parece indicar que el fallo de esta sentencia estaba ya decidido, lo que nos ha llevado a alguno de los componentes del Pleno a plantearnos que la deliberación era un mero trámite formal sin que existiese la más mínima posibilidad de que nuestros argumentos pudieran ser atendidos, como finalmente ha sucedido.

A todo ello se añade que la deliberación del asunto se inició la semana siguiente a haberse producido una grave crisis institucional en España, que ha conducido a una gran crispación política y social de la que se van haciendo constante eco los medios de comunicación, que emiten comparecencias y manifestaciones de líderes políticos, algunos de los cuales han condicionado públicamente el mantenimiento de su apoyo parlamentario al cumplimiento de los compromisos previos al pacto de investidura o a exigencias de otra índole, a las que más adelante me referiré.

Entrar en este momento crítico y enrarecido a deliberar este recurso de inconstitucionalidad, en mi opinión, es contrario a la más elemental prudencia que ha de guiar el enjuiciamiento de este tribunal, la cual debería extenderse también al momento en que adopta sus decisiones. Así nos apartamos de la norma no escrita de no interferir en los procesos políticos, sobre la cual se ha venido evitando adoptar resoluciones en periodos electorales o en momentos en que nuestros pronunciamientos pudieran interpretarse como coadyuvantes a una determinada posición en la contienda política. De manera que razones de prudencia y de oportunidad aconsejaban haber distanciado la decisión de este recurso de inconstitucionalidad ante los acontecimientos que se están produciendo en España. La precipitación en el actual contexto de la fase de decisión de este recurso, contrastada con los varios meses empleados en la redacción de la ponencia, así como la negativa a esperar a que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronuncie sobre las cuestiones prejudiciales planteadas, puede comportar un grave deterioro del prestigio y de la necesaria apariencia de imparcialidad del Tribunal, esenciales para la confianza en el máximo intérprete de la Constitución.

Probablemente, esta sentencia ha abordado uno de los problemas jurídicos de mayor complejidad de los que ha tenido que afrontar el Tribunal Constitucional en sus cuarenta y cinco años de historia. La complejidad y la trascendencia del asunto, cuyo tratamiento en la ley impugnada ha sido objeto de severas críticas por la mayoría de eminentes representantes de la doctrina científica en las materias concernidas, requería, como he señalado, el debate sosegado que exige la prudencia, durante el tiempo que hubiera sido necesario para analizar todas las cuestiones planteadas en el recurso. Llama la atención que la transcendencia del mismo ha sido implícitamente reconocida por el presidente del Tribunal, quien en lugar de someter al Pleno la posibilidad de celebración de vista, dada la importancia y trascendencia del asunto, decidió convocar, antes del inicio del Pleno, a los medios de comunicación para una sesión fotográfica y videográfica de sus miembros, práctica usualmente reservada al inicio del periodo de sesiones o al cambio en la composición del Tribunal. Sin embargo, la excepcionalidad y trascendencia del caso no han bastado para atender a las peticiones de mayor disponibilidad de tiempo de estudio de la ponencia y recuperación de la normalidad, ausentes ambos en el momento en que se abordó la deliberación, tal como solicitamos varios magistrados del Tribunal.

Por todo ello, considero que lo acontecido en el curso de este proceso constitucional ha ido en detrimento del ejercicio de las funciones que el art. 161.1 a) de nuestra Constitución atribuyen al Tribunal Constitucional.

3. El Tribunal debía haber planteado cuestión prejudicial o, en su defecto, haber esperado la resolución de las cuestiones prejudiciales planteadas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea antes de deliberar y aprobar esta sentencia.

Discrepo de las consideraciones vertidas en el fundamento jurídico 1.2.2 de la sentencia, en el que se concluye la improcedencia del planteamiento de las cuestiones prejudiciales interesadas por la parte recurrente y el Senado y se deniega la petición

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

subsidiaria de esperar a la decisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de las cuestiones ya formuladas y admitidas, algunas de las cuales han sido señaladas para la vista del 15 de julio próximo.

La sentencia comienza por recordar que el Tribunal abordó las solicitudes presentadas en diversos escritos de la parte recurrente en el ATC 65/2025, de 11 de junio, frente al que formulé voto particular junto a los magistrados don Enrique Arnaldo Alcubilla y don César Tolosa Tribiño.

Como indicamos en aquel voto particular, la resolución de la que disentimos no dio ninguna respuesta a lo pedido expresamente por las partes y acordó que «no ha lugar, en este momento procesal, a la apertura de un trámite de audiencia relativa al posible planteamiento de cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sin perjuicio de lo que pueda decidirse, a este respecto, en la deliberación del Pleno de este tribunal en la que se aborde el objeto del presente proceso constitucional».

Ya apuntamos entonces que, para evitar enfrentarse a la existencia de dos peticiones expresas de planteamiento de cuestión prejudicial, tanto de la parte recurrente como del Senado, el auto las consideró, indebidamente, como una solicitud de inicio de un trámite de audiencia, pedimento que las partes no habían efectuado, dado que lo interesado no fue que se abriera ningún trámite «procesal», sino que se plantearan distintas cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia, y explicamos de forma pormenorizada los problemas de interpretación del Derecho de la Unión que deberían haberse examinado con carácter previo al de los motivos de inconstitucionalidad que dejaron expuestos en su respectiva demanda y escrito de alegaciones.

Igualmente, pusimos de relieve que en el auto se omitió enumerar las preguntas que se pretendía plantear, lo que impedía analizar su pertinencia, y que así se llegó, mediante argumentos formales, a denegar el planteamiento de una cuestión prejudicial solicitada de modo expreso y motivado, en momento procesal idóneo para ello, denegación que se produjo sin explicar las razones de fondo en que se fundó la decisión.

Ya avanzamos en aquel momento que tal forma de proceder determinaba que, si finalmente este tribunal se considerara dispensado de su obligación de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sería necesario dar una respuesta expresa a esta petición en la sentencia que se dictara resolviendo el recurso de inconstitucionalidad, pues de lo contrario se produciría una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de las partes.

Como era previsible, esa situación se ha consumado dado que, pese a que se han añadido a la ponencia inicialmente presentada unas «Consideraciones previas», en el fundamento jurídico 1.2.2, donde se dice dar respuesta a las cuestiones planteadas, continúa sin motivarse suficientemente la denegación del planteamiento de las cuestiones prejudiciales, que igualmente solicitamos los magistrados que suscribimos el citado voto particular.

Como se hizo en el auto referenciado, nuevamente en la sentencia se omite detallar las once preguntas que formuló el Grupo Parlamentario Popular recurrente que sintéticamente, por razones de rigor expositivo y metodológico, dado que lo que se analiza es la pertinencia y utilidad de las cuestiones para el enjuiciamiento sobre la constitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2024, son las siguientes: (1) compatibilidad de una amnistía gestada por los políticos beneficiarios de la misma, como un pacto extraparlamentario para la investidura del Gobierno de un Estado miembro, con los arts. 2 y 19.1 TUE del Estado de Derecho; (2) compatibilidad de la amnistía por motivos independentistas (art. 1 de la Ley de amnistía) con los principios de igualdad e interdicción de la discriminación por razón de la ideología de los arts. 2 y 3.3 TUE, arts. 10, 18 y 19 TFUE y arts. 20 y 21 CDFUE; (3) compatibilidad de la amnistía del terrorismo del art. 2 c) (salvo «graves violaciones de derechos humanos») con los arts. 3 a 15 de la Directiva UE/2017/541, de 15 de marzo de 2017; (4) compatibilidad del principio de legalidad y tipicidad penal (art. 49 CDFUE) y del principio de seguridad jurídica con la exclusión penal de la amnistía exclusivamente mediante una directiva europea, omitiendo la remisión a la normativa nacional de trasposición (Ley

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Orgánica 10/1995, del Código penal); (5) compatibilidad de la amnistía de delitos de terrorismo incluidos en la Directiva UE/2017/541 con el principio de primacía del Derecho de la Unión Europea y con el principio de cooperación leal del art. 4.3 TUE; (6) compatibilidad de la amnistía de delitos terroristas, sin una modificación penal sustantiva nacional, con la exigencia de tipificación y persecución penal efectiva de estos en la Directiva UE/2017/541; (7) compatibilidad de la amnistía del delito de malversación de caudales públicos (art. 1.1 a) y b) de la Ley de amnistía) con el art. 325 TFUE y los arts. 2.1 a) y 4.2 de la Directiva UE/2017/1371, de 5 de julio de 2017, de protección de los intereses financieros de la Unión Europea; (8) compatibilidad de la amnistía de conductas que comprometen, directa o indirectamente, los intereses financieros de la Unión Europea con la obligación de adoptar sanciones disuasorias, efectivas y eficaces al respecto del art. 325.1 TFUE; (9) En el marco del art. 2 e) de la Ley de amnistía (exclusión de la amnistía para delitos contra intereses financieros de la Unión Europea) ¿el desvío de fondos públicos del presupuesto de una comunidad autónoma de un Estado miembro y su aplicación para la secesión unilateral del Estado miembro, comprometería los intereses financieros de la Unión Europea, su estabilidad presupuestaria e integridad financiera, en el sentido del art. 2.1 a) de la Directiva UE/2017/1371 y del art. 2.1 del Reglamento UE/883/2013, de 11 de septiembre de 2013?; (10) ¿constituye una invasión de la potestad jurisdiccional de los jueces, incompatible con los arts. 2, 19.1 y 267 TFUE y arts. 47 y 54 CDFUE –cláusula del Estado de Derecho de la Unión Europea– la eliminación del margen de apreciación judicial, en materia cautelar y en la aplicación de la Ley de amnistía, mientras penden cuestiones prejudiciales sobre la Ley de amnistía ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea?; y (11) compatibilidad de la amnistía de delitos contra el orden constitucional de un Estado miembro, con finalidad de segregar parte del territorio de este y de la Unión Europea, con los arts. 2, 3.2 y 4.2 TUE y arts. 20.2 a) y 21.1 TFUE.

Y tampoco se recogen las siete preguntas cuyo planteamiento interesa el Senado –interviniente–, de las que también doy cuenta, en sus aspectos principales: (1) compatibilidad de la Ley de amnistía con el principio de cooperación leal de España con la Unión Europea del art. 4.3 TUE; (2) compatibilidad del art. 1.1 y 2 de la Ley de amnistía con el principio de seguridad jurídica y la efectividad del espacio de libertad, seguridad y justicia de los arts. 3.2 TUE y 67 TFUE; (3) compatibilidad del art. 1.1 a), b), c), d) y f) con el principio de igualdad de interdicción de la discriminación por razón de la ideología de art. 2 TUE y arts. 20 y 21 CDFUE; (4) compatibilidad de los mandatos imperativos a los jueces que apliquen la amnistía de la Ley de amnistía con la exclusividad de la potestad jurisdiccional propia del Estado de Derecho de los arts. 2 y 19.1, segundo párrafo, TUE y art. 47 CDFUE; (5) compatibilidad del perdón de la malversación de los arts. 1.1 a) y b), 1.4 y 2 e) de la Ley de amnistía con la protección de los intereses financieros de la Unión Europea de los arts. 83.1, 310.6 y 325.1 TFUE y el Reglamento CE/2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, y la Directiva UE/2017/1371 del Parlamento y del Consejo; (6) compatibilidad de la amnistía por terrorismo del art. 2 c) de la Ley de amnistía con el art. 83.1 TFUE y la Directiva UE/2017/541; y (7) compatibilidad del levantamiento cautelar inmediato de las órdenes europeas de detención y entrega del art. 4 b) de la Ley de amnistía con los arts. 82.1 y 87.3 TFUE y la Decisión Marco 2002/584/JAI.

Tal omisión del análisis de las alegaciones presentadas que es imprescindible para resolver, evidencia, a mi juicio, el claro propósito de soslayar una respuesta motivada a la procedencia del planteamiento de las cuestiones planteadas por las partes, ya que mal podría juzgarse la corrección del juicio de pertinencia sobre la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales sin explicitar previamente su contenido, que ni siquiera es objeto de los antecedentes de la sentencia.

Para poder desestimar motivadamente las solicitudes de planteamiento de las cuestiones prejudiciales, el Tribunal debería haber efectuado un contraste provisorio entre, de una parte, las normas del Derecho de la Unión Europea invocadas [como (i) el principio de igualdad e interdicción de la discriminación de los arts. 20 y 21 de la Carta

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

de derechos fundamentales de la Unión Europea –CDFUE–); (ii) los principios de seguridad jurídica y confianza legitima, así como los de legalidad y proporcionalidad del art. 49 CDFUE; (iii) el ejercicio ordinario de la potestad jurisdiccional por los tribunales; (iv) la protección eficaz y disuasoria de los intereses financieros de la Unión Europea y la lucha contra la corrupción del art. 325 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea –TFUE–, el Reglamento CE/2988/95 y la Directiva UE/2017/1371; (v) la persecución eficaz y eficiente del terrorismo del art. 83.1 TFUE y la Directiva UE/2017/541; (vi) el levantamiento de las órdenes europeas de detención y entrega y la Decisión Marco 2002/584/JAI; y (vii) el Estado de Derecho de los arts. 2, 19.1, segundo párrafo, del Tratado de la Unión Europea –TUE– y los arts. 47 y 49 CDFUE] interpretadas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, por otro lado, los preceptos de la Ley de amnistía impugnados junto a los que son objeto de las cuestiones prejudiciales ya planteadas sobre esta ley ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asuntos C-523/24, C-587/24, C-666/24 y C-123/25), que no pasan de la mera cita en la sentencia.

En lugar del mencionado examen sobre la incidencia del Derecho de la Unión Europea en la ley impugnada, la sentencia contiene una fundamentación que no justifica la concurrencia de alguna de las excepciones a la obligación de plantear cuestión prejudicial mencionadas en los asuntos C-283/81, *Cilfit y Lanificio di Gavardo SpA*, y C-561/19, *Consorzio Italian Management y Catania Multiservizi SpA*, a las que haré posterior alusión.

El fundamento jurídico 1.2.2 recuerda que este tribunal únicamente ha planteado una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en un recurso de amparo en el que debía determinarse cuál había de ser la interpretación vinculante del art. 4 *bis* de la Decisión Marco 2002/584/JAI. Seguidamente, se vierten una serie de consideraciones dirigidas a poner de relieve las diferencias que concurren respecto de dicho precedente en un proceso de control de constitucionalidad como el que nos ocupa. A continuación, se exponen variadas consideraciones tendentes a sustentar la tesis de que el diverso objeto de los procedimientos de declaración de constitucionalidad y el de la cuestión prejudicial interpretativa determina que ambos mecanismos procesales puedan operar, con carácter general, de forma autónoma, para señalar seguidamente que «[e]l juicio de validez no prejuzga, en definitiva, el de aplicabilidad (y viceversa), pues ambos juicios utilizan parámetros normativos de control distintos». Esta argumentación concluye aseverando que «en el primer caso, se decide sobre la validez de la norma y, en el segundo, sobre la aplicabilidad de esta».

Considero que tal exposición confunde conceptos básicos pues es evidente, desde la óptica del enjuiciamiento constitucional, que el juicio de aplicabilidad es presupuesto del de validez y que el Tribunal solo se puede pronunciar sobre la validez constitucional de una norma, ya sea en vía de recurso directo –a instancia de los legitimados en el art. 162.1 a) CE–, como por vía indirecta –a instancia de los legitimados en el art. 163 CE–, cuando aquella sea aplicable. Si la norma no resultase aplicable, no habría objeto del juicio de inconstitucionalidad.

Sin perjuicio de lo anterior, creo que introducir las categorías de validez y aplicabilidad en el juicio de constitucionalidad cuando en este concurre el Derecho de la Unión Europea resulta artificial y se dirige a orillar la reiterada doctrina de este tribunal que viene estableciendo que, si se plantean en un mismo caso cuestiones prejudiciales de interpretación del Derecho de la Unión Europea y cuestiones de inconstitucionalidad, es prioritaria la resolución de las primeras.

Tal prioridad en la resolución de las cuestiones prejudiciales (juicio de aplicabilidad) sobre las de constitucionalidad (juicio de validez) viene siendo reiteradamente declarada por este tribunal, aunque sea en el ámbito de las cuestiones de inconstitucionalidad. Cabe remitirse aquí a los AATC 168/2016, de 4 de octubre; 183/2016, de 15 de noviembre; 202/2016, de 13 de diciembre, y 116/2020, de 22 de septiembre, y, coincidiendo con la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a las SSTJUE de 15 de enero de 2013, asunto C-416/10, *Križan y otros*, § 70 y 72; de 4 de junio

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

de 2015, asunto C-5/14, *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, § 31 a 35; de 22 de junio de 2010, asuntos acumulados C-188/10 y C-189/10, *Melki y Abdeli*, § 41 a 45; de 22 de febrero de 2022, asunto C-430/21, *RS*, § 38, 39 y 51. La finalidad de este orden de análisis es, en primer lugar, que se esclarezca la aplicabilidad de la norma por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, para luego proceder por este tribunal a dilucidar la constitucionalidad de la norma sometida a su escrutinio.

El propósito de evitar el planteamiento de las cuestiones prejudiciales y de no aceptar el pedimento subsidiario de esperar a la resolución de otras ya admitidas, que ya avanzamos tras la aprobación del ATC 65/2025, de 11 de junio, se ha visto confirmado en la sentencia, atendido que, tras haber afirmado categóricamente que ambos mecanismos procesales (el procedimiento de declaración de constitucionalidad y el de la cuestión prejudicial interpretativa) pueden operar, en general, de forma autónoma y que el juicio de validez no prejuzga el de aplicabilidad, y viceversa, el fundamento jurídico 1.2.2 continúa argumentando que dichas apreciaciones tienen proyecciones matizadas para cada tipo de proceso de control constitucional.

Así, se construye una argumentación que parte de afirmar que en la cuestión de inconstitucionalidad «[l]a norma legal cuya validez constitucional resulta cuestionada necesariamente ha de ser, en este supuesto, aplicable al caso, pues así lo exige expresamente la propia Constitución (art. 163 CE). Por ello, el órgano judicial solo puede plantear legítimamente la cuestión de inconstitucionalidad una vez que ha resuelto, con carácter previo, cualquier problema de aplicabilidad que pueda suscitarse, incluida la posible concurrencia de una disposición del Derecho de la Unión Europea con la que la referida norma legal pueda resultar incompatible».

Se subraya, seguidamente, que «la posición del juez ordinario y la del Tribunal Constitucional es, en lo que a la cuestión de inconstitucionalidad se refiere, completamente distinta» y que «a este tribunal, que tiene como sola competencia la garantía de la Constitución, le corresponde exclusivamente evaluar la validez constitucional de la norma cuestionada, que el órgano judicial *a quo*, en el ejercicio de una potestad interpretativa que solo a él corresponde ejercer, ya ha considerado, con carácter previo, aplicable al caso, despejando así las dudas que hayan podido existir en relación con la posible aplicabilidad de una disposición del Derecho de la Unión Europea».

Se cierra el círculo de la fundamentación de la sentencia en este punto al argüir que, en el recurso de inconstitucionalidad, el juicio de validez constitucional no conlleva, por concepto, ningún juicio de aplicabilidad previo y que, en este tipo de proceso de control, no hay más norma aplicable que la Constitución misma y que no hay interferencia posible entre el juicio de validez constitucional y el juicio de aplicabilidad que sirve de presupuesto al hipotético planteamiento de una cuestión prejudicial interpretativa.

Esta argumentación tautológica, tendente a esquivar la necesidad de plantear las cuestiones prejudiciales planteadas mediante la distinción entre las cuestiones de inconstitucionalidad y los recursos de inconstitucionalidad, y la diferente posición frente el problema que adoptan los tribunales y el Tribunal Constitucional, al margen de olvidar que el título II LOTC regula conjuntamente «los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad», tanto del recurso de inconstitucionalidad (arts. 31 a 34 LOTC) como de la cuestión de inconstitucionalidad (arts. 35 a 37 LOTC), con el régimen común ubicado en su capítulo I «Disposiciones generales» (arts. 27 a 30 LOTC) y en su capítulo IV, titulado «De la sentencia en procedimientos de inconstitucionalidad y de sus efectos» (arts. 38 a 40 LOTC), en modo alguno justifica que este tribunal no venga obligado a examinar la invocada inaplicabilidad de la norma por ser contraria al Derecho de la Unión Europea, cuando resulta obvio que, en el juicio de constitucionalidad, la Constitución y las normas, primero, deben ser aplicables.

Debo recordar que es jurisprudencia consolidada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que el artículo 6.1 CEDH exige que los tribunales nacionales motiven cualquier decisión por la que denieguen la remisión de una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por todas, STEDH de 15 de diciembre de 2022,

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

asunto *Rutar y Rutar Marketing d.o.o.*, *c. Eslovenia*, § 62. Razona el Tribunal que el derecho a una decisión motivada responde a la regla general recogida en el Convenio que protege al justiciable contra la arbitrariedad, exigiendo que las partes sean oídas, y obliga a los órganos jurisdiccionales a basar su decisión en razones objetivas (STEDH de 20 de septiembre de 2011, asunto *Ullens de Schooten y Rezabek c. Bélgica*, § 54 a 59). Recuerda que el imperio de la ley y la evitación de la arbitrariedad son principios que subyacen a la Convención. En el ámbito judicial, estos principios sirven para fomentar la confianza de los ciudadanos en un sistema judicial objetivo y transparente, uno de los fundamentos de una sociedad democrática.

Además, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha afirmado que para que el artículo 6.1 CEDH sea aplicable, debe existir una «controversia» genuina y seria sobre un derecho, añadiendo que el hecho de que el proceso haya tenido lugar ante un tribunal constitucional no basta para excluirlo del ámbito del art. 6.1 CEDH. Solo exige que en el procedimiento ante el tribunal constitucional estén involucrados «derechos y obligaciones civiles» del demandante (STEDH de 6 de enero de 2011, asunto *Paksas c. Lituania*, [GS], núm. 34932/04, § 65, ECHR 2011). En el caso que nos ocupa, no es discutible que los derechos afectados de la parte recurrente, como son los de acceso al recurso, imparcialidad judicial, igualdad, contradicción y defensa, interdicción de dilaciones indebidas y motivación, están reconocidos en el art. 6 CEDH.

La sentencia tampoco tiene en cuenta que, cuando ante el Tribunal Constitucional se suscitan cuestiones de Derecho de la Unión Europea –como en este caso se ha planteado por los recurrentes en la demanda y en la solicitud de 29 de mayo de 2025, de planteamiento de once cuestiones prejudiciales– el propio Tribunal Constitucional actúa como «juez comunitario» en el sentido del art. 19.1, segundo párrafo, TUE, siendo el recurso de inconstitucionalidad la «vía de recurso necesaria para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión» mientras que, conforme al art. 19.3 b) TUE, este tribunal deviene «órgano jurisdiccional nacional con carácter prejudicial». En virtud del art. 93 CE, desde el 1 de enero de 1986 el Reino de España cedió a las Comunidades Europeas parcelas del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, en particular las jurisdiccionales, a los efectos de la integración en el mercado común, que requiere la interpretación uniforme del Derecho comunitario, para lo cual se previó el instrumento procesal de la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en la actualidad, art. 267 TFUE).

Si, como sugiere la ponencia, el Reino de España hubiera querido exceptuar el procedimiento de control abstracto de constitucionalidad de la ley (arts. 31 a 34 LOTC) como «vía de recurso necesaria para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión» (art. 19.1, segundo párrafo, TUE) de la obligatoriedad de plantear cuestiones prejudiciales como órgano de última instancia (párrafo tercero del art. 267 TFUE) o de las garantías procesales del art. 47 CDFUE, el Estado español debería haber formulado las correspondientes reservas, excepciones o salvedades en su adhesión a los Tratados y a la CDFUE, mediante Protocolo o Anexo adicional (como hicieron Dinamarca, Reino Unido o Francia a los Protocolos núm. 15 a 22 en diversas materias, o Polonia y el Reino Unido al Protocolo 30 relativo a la CDFUE). Al no haberse formulado reserva alguna, la excepción que se pretende introducir ahora para este recurso de inconstitucionalidad en materia de control abstracto de constitucionalidad es contraria a los arts. 93 y 96 CE y al Derecho de la Unión Europea (art. 4.3 TUE).

Por ello, el orden de enjuiciamiento de esta *litis* exige al Tribunal proceder, en primer lugar, al examen provisorio de la aplicabilidad de la norma y de la Constitución, y si en ese momento, de oficio o a instancia de parte, surgen razones que lleven «a preguntarse sobre la interpretación o la validez de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión, así como de la relación que a su juicio existe entre dichas disposiciones y la normativa nacional aplicable en el litigio principal» (art. 94 del Reglamento de procedimiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea), entonces este tribunal, como cualquier otro, está obligado a plantear la cuestión prejudicial. Pero, es más, el

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

planteamiento de la cuestión prejudicial es preceptivo para el Tribunal Constitucional, al disponer el art. 267, párrafo tercero, TFUE que «[c]uando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, dicho órgano estará obligado a someter la cuestión al Tribunal». Y el Tribunal Constitucional ocupa esa posición (*ex* SSTJUE de 22 de febrero de 2022, asunto C-430/21, *RS*; de 22 de junio de 2010, asuntos acumulados C-188/10 y C-189/10, *Melki y Abdeli*, o de 26 de febrero de 2013, asunto C-399/11, *Melloni*).

La decisión de no efectuar dicho examen de aplicabilidad de la norma se evidenció, como he apuntado, desde que fue aprobado el ATC 65/2025, de 11 de junio, en el que se omitió reseñar las cuestiones que pretendían introducir las partes, no dando respuesta a lo realmente pedido por las mismas ni a la petición, de contenido jurisdiccional, planteada por tres integrantes del Pleno, cuya solicitud fue tratada como un asunto de trámite que se recondujo indebidamente a las facultades gubernativas del presidente del Tribunal cuando, tanto el planteamiento de la cuestión prejudicial, como el momento en que dicha decisión debía adoptarse, eran clara competencia del Pleno.

Por tanto, ni en el auto citado ni ahora en la sentencia el Tribunal da debida respuesta a la obligación de planteamiento de la cuestión prejudicial.

Aunque es cierto que la posibilidad de planteamiento de cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia de la Unión Europea constituye una facultad exclusiva del órgano jurisdiccional nacional (*cfr*. las Recomendaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales C/2024/6008), también lo es que el citado párrafo tercero del art. 267 TFUE, acabado de transcribir, trasforma la facultad en obligación de planteamiento, sobre lo que se ha venido pronunciando la doctrina clásica en las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 16 de enero de 1974, asunto C-166/73, *Rheinmühlen Düsseldorf*, y de 24 de mayo de 1977, asunto C-107/76, *Hoffmann-La Roche*, y ha sido recordado en las SSTJUE de 18 de julio de 2013, asunto C-136/12, *Consiglio nazionale dei geologi*, § 25; de 6 de octubre 2021, asunto C-561/19, *Consorzio Italian Management*, § 32, y de 22 de diciembre de 2022, asunto C-83/21, *Airbnb Ireland y Airbnb Payments UK*, § 79, y recogido en la recomendación núm. 6 de las aprobadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (C/2024/6008).

Esta regla admite excepciones a la obligación de plantear la cuestión prejudicial, formuladas en la STJUE de 6 de octubre de 1982, asunto C-283/81, *Cilfit y Lanificio di Gavardo SpA.* Estas excepciones son que: (i) el tribunal haya comprobado que la cuestión suscitada no es pertinente; (ii) la disposición del Derecho de la Unión de que se trata fue ya objeto de interpretación por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea; o (iii) la correcta aplicación del Derecho de la Unión se impone con tal evidencia que no deja lugar a duda razonable alguna. Esta doctrina se ha reiterado al cabo del tiempo, entre las últimas, en la STJUE, Gran Sala, de 15 de octubre de 2024, asunto C-144/23, *Kubera*.

A la hora de determinar si la interpretación del Derecho de la Unión «se impone sin ninguna duda razonable», ha de tenerse en cuenta si aquella interpretación «ha suscitado múltiples dudas en un gran número de órganos jurisdiccionales nacionales, que, en consecuencia, se han visto obligados a remitir el asunto al Tribunal de Justicia. Estas dudas demuestran no solo la existencia de dificultades de interpretación, sino también la existencia de riesgos de divergencias de jurisprudencia en el ámbito de la Unión» (STJUE de 9 de septiembre de 2015, asunto C-160/14, *Ferreira da Silva e Brito y otros*, § 42 a 43). Asimismo, si el tribunal cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno estima que «la correcta aplicación del Derecho de la Unión puede imponerse con tal evidencia que no deje lugar a duda razonable alguna sobre la solución de la cuestión suscitada. Antes de concluir que se da tal situación, el órgano jurisdiccional nacional que resuelve en la última instancia debe llegar a la convicción de que la misma evidencia se impondría igualmente a los órganos jurisdiccionales nacionales de los otros Estados miembros, así como al Tribunal de Justicia. Tan solo si estas condiciones se cumplen puede abstenerse el órgano

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

jurisdiccional nacional de someter la cuestión al Tribunal de Justicia y resolver bajo su propia responsabilidad» (STJUE de 28 de julio de 2016, asunto C-379/15, *Association France Nature Environnement*, § 48).

Al ser este tribunal órgano de última instancia y solicitado el planteamiento de cuestiones prejudiciales, debería haber motivado en cuál de los tres supuestos excepcionales reiteradamente reconocidos por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se basa para denegar las pretensiones oportunamente deducidas, argumentación que en modo alguno ofrece la sentencia. En concreto, no se pronuncia sobre un dato evidente como es que cuatro tribunales españoles han planteado cuestiones prejudiciales sobre esta ley y han sido admitidas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asuntos C-523/24, C-587/24, C-666/24 y C-123/25). A ello se añade que en modo alguno se ha razonado si «la misma evidencia se impondría igualmente a los órganos jurisdiccionales nacionales de los otros Estados miembros, así como al Tribunal de Justicia», lo que evidentemente hay que excluir pues en caso contrario habría inadmitido las cuestiones prejudiciales que le han sido planteadas.

En mi opinión, la falta de respuesta debidamente motivada conforme a los parámetros definidos por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se explica por la circunstancia de que no cabe sostener que concurra ninguna de las excepciones mencionadas, máxime cuando, aunque la sentencia evita enumerar las preguntas formuladas en las diversas cuestiones prejudiciales planteadas al Tribunal de Justicia de la Unión Europea por los cuatro tribunales españoles, es clara la coincidencia de las normas concernidas y las cuestiones prejudiciales planteadas y admitidas con las ahora formuladas por los recurrentes y por el Senado en el seno del presente recurso de inconstitucionalidad: la compatibilidad de los arts. 1, 2, 4, 8.2 y 3, 10, 11 y 13.3 de la Ley de amnistía con (i) el principio de igualdad e interdicción de la discriminación (arts. 20 y 21 CDFUE); (ii) el principio de seguridad jurídica y confianza legitima; (iii) el ejercicio ordinario de la potestad jurisdiccional por los tribunales; (iv) la protección eficaz y disuasoria de los intereses financieros de la Unión Europea y lucha contra la corrupción (art. 325 TFUE, Reglamento CE/2988/95 y Directiva UE/2017/1371); (v) la persecución eficaz del terrorismo (art. 83.1 TFUE y Directiva UE/2017/541); (vi) el levantamiento de las órdenes europeas de detención y entrega (Decisión Marco 2002/584/JAI); y (vii) el Estado de Derecho (arts. 2, 19.1, segundo párrafo, TUE y arts. 47 y 49 CDFUE), tal como ha sido perfilado por la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, lo que justifica la necesidad de elevarle la cuestión prejudicial al objeto de mantener una interpretación uniforme del Derecho de la Unión Europea. Al no hacerlo así, el Tribunal ha generado un evidente riesgo de disparidad interpretativa de este Derecho, que estaba obligado a evitar.

Ante tal evidencia, la sentencia, para denegar tanto el planteamiento de cuestiones prejudiciales como la necesidad de esperar a que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronuncie sobre alguna de las cuestiones planteadas, por un lado, se acantona en su reducido fuero constitucional (prevalencia de nuestra identidad constitucional –por cierto, superada definitivamente en las SSTJUE de 16 de junio de 2015, asunto C-62/14, *Gauweiler y otros*, y de 11 de diciembre de 2018, asunto C-493/17, *Weiss y otros*–, limitación del juicio del Derecho de la Unión Europea a la trasposición de directivas y a vinculación de los derechos fundamentales de la Unión Europea vía art. 10.2 CE) y, por otro lado, asevera apodícticamente (de manera irrazonable) que en el recurso de inconstitucionalidad como juicio abstracto no concurre juicio de aplicabilidad de la norma, argumentos que no puedo compartir.

No cabe olvidar que, tanto el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han reconocido un derecho subjetivo de las partes a la solicitud del planteamiento de cuestión prejudicial (SSTEDH de 20 de septiembre de 2011, asunto *Ullens de Schooten y Rezabek*, § 56; de 8 de abril de 2014, asunto *Dhahbi c. Italia*, § 33; de 16 de abril de 2019, asunto *Baltic Master Ltd., c. Lituania*, § 36 a 38, y de 13 de febrero de 2020, asunto *Sanofi Pasteur c. Francia*, § 68 a 70), e infractora del art. 4.3 TUE en relación con los arts. 19.3 b) TUE y art. 267,

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

párrafo tercero, TFUE (*cfr*. sobre el «derecho» de la parte a la prejudicial, las conclusiones del abogado general M. Wathelet en el asunto C-416/17, *Comisión Europea c. Francia (retención)*, § 56, 81 y 99; las conclusiones del abogado general M. Bobek en el asunto C-561/19, *Consorzio Italian Management*, § 55, y STJUE de 15 de octubre de 2024, asunto C-144/23, *Kubera*, § 57 a 58 y 62 a 64)) y a ser atendido mediante una respuesta suficientemente motivada (SSTEDH de 20 de septiembre de 2011, asunto *Ullens de Schooten y Rezabek*, § 56; de 8 de abril de 2014, asunto *Dhahbi c. Italia*, § 33; de 16 de abril de 2019, asunto *Baltic Master Ltd., c. Lituania*, § 36 a 38, y de 13 de febrero de 2020, asunto *Sanofi Pasteur c. Francia*, § 69) a fin de contribuir a la depuración del Derecho de la Unión Europea, también a nivel nacional; de modo que la falta de motivación absoluta de las negativas al planteamiento –por irrazonabilidad–, resulta lesiva del derecho del art. 6.1 CEDH de los justiciables.

No puedo sino concluir que todo lo anterior evidencia la voluntad de la mayoría del Tribunal de evitar la colaboración y el dialogo con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en detrimento de la interpretación uniforme del Derecho de la Unión Europea en las materias arriba mencionadas, vinculadas a los valores recogidos en el art. 2 TUE, y que puede ser constitutivo del incumplimiento de las obligaciones que incumben a los Estados (art. 258 TFUE y STJUE de 4 de octubre de 2018, asunto C-416/17, dictada en un recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión Europea contra la República Francesa). Según mi criterio, la elusión de acudir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea emplea un doble artificio jurídico: (i) cuando los recurrentes en la demanda invocaron el Derecho de la Unión Europea como motivo de inconstitucionalidad, la sentencia ha realizado una lectura parcial de las alegaciones realmente efectuadas; y (ii) cuando los recurrentes han suscitado el planteamiento de cuestiones prejudiciales obligatorias –coincidentes con otras ya planteadas y admitidas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea–, se les ha denegado irrazonablemente con el argumento de que constitucionalidad y conformidad con el Derecho de la Unión Europea son dos líneas paralelas.

En consecuencia, resultan contrarias a una buena administración de justicia, al derecho a la tutela judicial efectiva, al derecho a un proceso con las debidas garantías, especialmente del principio de audiencia, que rigen también en este recurso de inconstitucionalidad, y al deber de colaboración de los tribunales nacionales con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, las siguientes decisiones adoptadas por este Tribunal Constitucional:

(i) El acuerdo de su presidente de 20 de mayo de 2025, que dilató inmotivadamente la petición de deliberación sobre el planteamiento de cuestiones perjudiciales formulada por tres magistrados integrantes del Pleno, remitiéndoles a la deliberación de este recurso que ha tenido lugar en el Pleno de los días 23 a 26 de junio de 2025.

(ii) El ATC 65/2025, de 11 de junio, que inadmitió de plano e inmotivadamente las peticiones en tal sentido de la parte recurrente y del Senado y que consideró como una cuestión gubernativa la solicitud de contenido jurisdiccional planteada por tres miembros del Tribunal, rechazando el planteamiento de cuestiones manifiestamente razonables y pertinentes, al resultar coincidentes en todos sus aspectos con las prejudiciales ya planteadas por otros tribunales nacionales y admitidas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

(iii) Y finalmente la sentencia que rechazó tales pedimentos sin motivación razonable.

Por otra parte, estimo que resulta contraria a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y a la más elemental prudencia la negativa a la suspensión de este procedimiento hasta que sean resueltas las cuestiones prejudiciales ya planteadas, máxime atendidas las severas calificaciones dirigidas a la Ley de amnistía en el recientemente divulgado contenido del informe de alegaciones de la Comisión Europea en el asunto C-523/24, que tiene por objeto la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal de Cuentas. En dicho informe se ha señalado que la Ley de amnistía parece

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

constituir una autoamnistía, por dos motivos. En primer lugar, porque los votos de sus beneficiarios han sido fundamentales para su aprobación en el Parlamento español. En segundo lugar, porque la proposición de ley es parte de un acuerdo político para lograr la investidura del Gobierno de España. Se considera que hay respaldo para considerar que las autoamnistías, en las que quien ostenta el poder político pretende blindarse garantizándose su inmunidad jurídica, son contrarias al principio del Estado de Derecho, ya que el Gobierno garantiza la impunidad de sus socios a cambio del apoyo parlamentario. Además, el procedimiento legislativo es criticado porque, desoyendo la opinión de la Comisión de Venecia, se tramitó por el procedimiento de urgencia, eludiendo así importantes informes de órganos consultivos y sin consulta pública. Como ha señalado la Comisión de Venecia, la Ley de amnistía ha ahondado una división profunda y virulenta en la clase política, en las instituciones, en el mundo judicial, en el mundo académico y en la sociedad española.

En mi opinión, la negativa a la suspensión del procedimiento no parece lo más ajustado a la prudencia que se presume de una jurisdicción constitucional cabal y respetuosa con la unidad y el efecto útil del Derecho de la Unión Europea, y contradiría al *thelos* del art. 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Protocolo núm. 3 al TUE), a la recomendación núm. 30 de las aprobadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea a los jueces nacionales para el planteamiento de estas cuestiones (C/2024/6008) («Diario Oficial de la Unión Europea» de 9 de octubre de 2024) y a las SSTJUE de 17 de mayo de 2023, asunto C-176/22, *BK y ZhP*, § 32, y de 6 de junio de 2024, asuntos acumulados C-255/23 y C-285/23, *AVVA y otros*, § 35 a 37.

En todo caso, y con esto termino, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea va a pronunciarse en breve sobre las cuestiones C-523/24 y C-666/24 y, sin perjuicio de las consecuencias que las transgresiones del Derecho de la Unión Europea ya cometidas puedan tener –denunciadas en nuestro voto particular al ATC 65/2025, de 11 de junio–, será aquel Tribunal el que tenga la última palabra en lo que afecta al Derecho de la Unión.

II. La Ley Orgánica 1/2024 es inconstitucional.

En mi opinión, la amnistía no tiene cabida en la Constitución y, aunque se considerase que la Constitución no prohíbe la amnistía, la Ley Orgánica 1/2024 es inconstitucional. En los apartados que siguen expondré las razones que me han llevado a dicha conclusión.

1. En primer lugar, y como cuestión previa, no comparto el tratamiento de los motivos de inconstitucionalidad aducidos en la demanda que ha realizado la sentencia.

De inicio, tengo que poner de relieve mi discrepancia con el tratamiento de los motivos de inconstitucionalidad aducidos en la demanda:

En primer término, porque hay quejas que no se han resuelto. La sentencia comienza recordando lo afirmado en la STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3, cuando declara que «[l]a acción de inconstitucionalidad, como toda acción, se concreta a través de su *petitum* y de su *causa petendi*. Queda configurada por lo que se pide y por la causa en que la petición se fundamenta. La causa es un título formal, pero es también la argumentación a través de la cual el recurrente sostiene su razón». Hasta aquí nada que decir, salvo que quizá hubiera sido necesario, para la adecuada comprensión de la doctrina constitucional, incluir todo lo que añade el Tribunal en el párrafo transcrito: «Por ello, puede el Tribunal rechazar la acción en la medida en que la fundamentación jurídica sea manifiestamente insuficiente» y «[n]o debe, sin embargo, olvidarse que es función del Tribunal la depuración del ordenamiento jurídico y que, por esto, ante él no rige de manera completa el principio dispositivo. Así en los casos de fundamentación insuficiente, el Tribunal resta en libertad para rechazar la acción en aquello en que se encuentre insuficientemente fundada o para examinar el fondo del asunto si encuentra razones para ello».

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

De otra parte, conforme a nuestra jurisprudencia, «nuestro enjuiciamiento podrá realizarse a partir de cualesquiera normas de la Constitución, hayan sido invocadas o no en el recurso (art. 39.2 LOTC)» (STC 114/2017, de 17 de octubre, FJ 4).

En atención a la anterior jurisprudencia y dada la entidad de las cuestiones planteadas, el Tribunal debería haber agotado en esta sentencia su enjuiciamiento, y no haber descartado el análisis de determinadas vulneraciones aducidas en la demanda, en un excesivamente riguroso entendimiento del cumplimiento del requisito de alzar la carga alegatoria que incumbe al demandante.

Considero que no es adecuada la delimitación del objeto que realiza la sentencia en su fundamento jurídico 1.2.1, donde no se ha interpretado adecuadamente la jurisprudencia constitucional sobre el art. 34 LOTC.

La sentencia afirma que no se van a analizar nuevas pretensiones de inconstitucionalidad ni nuevos motivos impugnatorios, formulados por la representación letrada del Senado en el trámite de alegaciones del art. 34 LOTC.

Hay que destacar que la STC 207/2013, de 5 de diciembre, que cita la sentencia de la que ahora discrepo, no se refiere a la inadmisión de nuevos motivos de inconstitucionalidad de una ley impugnada en el trámite del art. 34 LOTC, sino a que este trámite «[n]o les habilita a modificar con dicha intervención, sin embargo, el objeto procesal previamente delimitado, convirtiendo la defensa de la constitucionalidad de la norma impugnada en una suerte de recurso de inconstitucionalidad de las normas eventualmente violentadas, convirtiéndose así la parte demandada en la demandante de la inconstitucionalidad de la norma que se considera violada. Dado el carácter estrictamente objetivo y abstracto del recurso de inconstitucionalidad, 'no pueden hacerse valer en él intereses distintos a la pura o simple impugnación o defensa de la ley recurrida' (AATC 378/1996, de 17 de diciembre, FJ 3; 142/1998, de 16 de junio, FJ 2; 455/2004, de 16 de noviembre, FJ 2; 263/2008, de 20 de agosto, FJ 4, y 264/2008, de 20 de agosto, FJ 4)» (STC 207/2013, FJ l).

Asimismo, tengo que poner de manifiesto que, como se ha pronunciado reiteradamente nuestra jurisprudencia, no corresponde a este tribunal reconstruir las demandas (por todas, STC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 9), pero también he de añadir ahora que tampoco debe deconstruirla. La sentencia, en varias de las impugnaciones, analiza por separado una serie de quejas cuya motivación en la demanda es conjunta.

2. En segundo lugar, disiento de la decisión que adopta la sentencia sobre la aplicación de las sentencias relativas a la amnistía transicional.

Incluido entre las cuestiones previas de este voto particular, expongo mi desacuerdo con la decisión que adopta la sentencia sobre la aplicación de los precedentes constituidos por las sentencias del Tribunal en materia de amnistía transicional.

Tal y como señala la demanda y confirma la sentencia objeto de mi discrepancia, no hay jurisprudencia constitucional que declare la conformidad de la amnistía con la Constitución. Así, la sentencia afirma que «hasta ahora el Tribunal Constitucional solo se ha pronunciado en relación con la amnistía que otorgaron el Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, sobre amnistía, y la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía. Ambas normas son preconstitucionales y la amnistía que concedieron puede calificarse como transicional, dado que, en ambos casos, a través de esta medida se pretendía facilitar el tránsito de una dictadura a un sistema democrático, el instaurado por la vigente Constitución» y que como sostienen los recurrentes, «el problema que se suscita en este recurso es novedoso en la medida en que la amnistía otorgada por la ley ahora impugnada es distinta en muy diversos aspectos a la concedida en el Real Decreto-ley 10/1976 y en la Ley 46/1977».

A pesar de afirmar que el problema es diferente y que las amnistías a las que se refieren dichas sentencias de este tribunal son preconstitucionales, que tuvieron lugar en contextos transicionales, la sentencia decide que va a aplicar esa jurisprudencia a la resolución de este recurso de inconstitucionalidad, pero lo hace de forma selectiva, pues no invoca todo en lo que aquellas sentencias se fundaron –respecto a amnistías

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

transicionales–, sino solo lo que a la sentencia ha convenido. Esta conveniencia se expresa en la sentencia cuando declara que «dicho carácter novedoso no impide que la doctrina recaída en las SSTC 63/1983 y 147/1986, a propósito de las consideraciones generales sobre la naturaleza jurídica de la amnistía, sea aplicable a este caso. En particular, su carácter excepcional y complejo, así como las diferencias que dicha institución presenta respecto del indulto». La razón de tal elección no está expresada en la sentencia y llama poderosamente la atención que se apliquen las resoluciones en lo que interesa a la tesis sustentada en la sentencia y, por el contrario, se orillen en extremos esenciales como las referencias a un «ideal de justicia» (STC 147/1986) o a la «razón de justicia» (STC 63/1983), llegando al extremo de argumentar que tales expresiones se refirieron a amnistías que se otorgaron como consecuencia de la transición a un sistema democrático y que «[n]o cabe, por tanto, deducir de tales afirmaciones que necesariamente la amnistía haya de responder al ideal de justicia al que las citadas resoluciones aluden», planteamiento que no puedo compartir y que inicia la vía para validar lo que, como más adelante expondré, incurre de lleno en el vicio de arbitrariedad.

En definitiva, la sentencia se apoya, según dice, en jurisprudencia previa. Pero no es así. No puede haber doctrina previa sobre una institución inédita en España. La amnistía de 1977 es una amnistía que por razones históricas responde a otra naturaleza, como afirma la propia sentencia, y es anterior a la Constitución de 1978. La sentencia no explica la razón por la que aplica la doctrina de esas sentencias, ni por la que su invocación sea tan parcial y sesgada.

3. La amnistía no tiene cabida en la Constitución.

La amnistía no cabe en la Constitución española de 1978. La Ley Orgánica 1/2024, es inconstitucional.

Esta parecía ser la opinión común al respecto, aunque, finalmente, en la sentencia de la que discrepo se acabe concluyendo lo contrario.

Inicialmente, procede recordar el camino que ha seguido la amnistía, desde su indignada negación, por ser algo fuera de nuestra Constitución, hasta su consideración como una magnífica noticia. Considero que no hay más salida que considerar que estamos ante un claro supuesto de «constitucionalidad sobrevenida», como seguidamente explicaré.

El 16 de marzo de 2021 los grupos parlamentarios Republicano (ERC) y Plural (Junts y PDeCat) presentaron en el registro general del Congreso de los Diputados una iniciativa legislativa similar. La mesa del Congreso de los Diputados inadmitió a trámite dicha iniciativa en la medida en que, «de un examen preliminar se desprende que la misma, al suponer la concesión de un indulto general que afecta a una pluralidad de sujetos condenados por sentencia firme, entraría en una contradicción palmaria y evidente con los dispuesto en el artículo 62.i) de la Constitución, de acuerdo con el cual no cabe que la ley autorice indultos generales». En términos similares se expresan los informes elevados por el titular de Justicia al Consejo de Ministros con ocasión de los indultos a las nueve personas condenadas por estos hechos y que dicho órgano hizo suyos en su reunión de 22 de junio de 2021.

A la vista de todos sus antecedentes, la norma impugnada, al contrario que cualquier otra ley, nació ya con la presunción de inconstitucionalidad. Esta presunción estuvo avalada por los miembros del propio grupo parlamentario que luego promovieron la proposición de ley. Además, uno de los magistrados de este tribunal se abstuvo del conocimiento de este recurso precisamente porque en la exposición motivada que se acompañó a las referidas propuestas de indulto se expuso que «[a] diferencia de la amnistía, claramente inconstitucional, que se retoma desde algunos sectores independentistas, el indulto no hace desaparecer el delito». También es notorio que destacados miembros del grupo parlamentario proponente y destacadísimos miembros del Gobierno, declararon reiteradamente la inconstitucionalidad de una ley de amnistía.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Por ello, estamos ante un claro caso de «constitucionalidad sobrevenida». Al contrario del proceso ordinario de cualquier ley, que se presume constitucional hasta que el Tribunal declara su inconstitucionalidad, en la presente ley de amnistía nos encontramos ante un singular proceso inverso: el contenido de la norma nació con una presunción de inconstitucionalidad según los que fueron sus propios autores y el Tribunal declara su constitucionalidad con cierta celeridad. Quizá, a pesar de su «constitucionalidad sobrevenida», pueda ser declara inaplicable por ser contraria al Derecho europeo.

Como he afirmado, la amnistía no cabe en la Constitución española de 1978. O, cuando menos, la sentencia, que parece inacabada, no ofrece ninguna argumentación ni convincente, ni consistente, que permita considerar descartado que la amnistía precise una expresa habilitación constitucional, como afirma en el fundamento jurídico 3.

Ya he recordado que no es tarea de este tribunal reconstruir las demandas (por todas, STC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 9) pero, como también he señalado, tampoco deconstruirlas. La sentencia, en relación con un aspecto crucial, como es si la institución de la amnistía tenía que estar prevista en la Constitución, analiza por separado una serie de quejas cuya motivación en la demanda es conjunta.

La demanda plantea, como primer motivo de inconstitucionalidad, que la Constitución no menciona la amnistía y que, careciendo de una expresa habilitación constitucional, el Legislativo no puede invadir un espacio reservado al Poder Judicial. También sostiene que el principio de división de poderes, consustancial al Estado democrático de Derecho, impone que cada uno de los poderes solo pueda extenderse hasta los límites constitucionalmente reservados a los otros poderes y, es sabido, que la Constitución reconoce la reserva de jurisdicción a los tribunales de justicia. La amnistía es una medida de gracia que invade y supone una frontal excepción a la exclusividad de la jurisdicción reservada constitucionalmente al Poder Judicial. La demanda añade que «en las constituciones normativas, como sin duda lo es la de 1978, el legislador puede mucho, pero no lo puede todo: puede regular con una amplia libertad de configuración, pero con sometimiento a la Constitución y, en lo que aquí interesa, con respeto a la delimitación constitucional del otro poder al que reserva, con singular intensidad, un espacio propio infranqueable. El legislador puede legislar sobre cualquier materia, pero no puede privar a jueces y tribunales de la potestad constitucionalmente reservada al Poder Judicial de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado».

Por lo tanto, a mi entender, la sentencia debería haber comenzado con el análisis de si la amnistía es una excepción a diferentes principios constitucionales y, a partir de dicho examen, determinar si, para aprobar una ley de amnistía, por su carácter excepcional, era necesaria su previsión constitucional.

No lo hace así la sentencia, que se limita a considerar que, ante el silencio de la Constitución, la amnistía tiene cabida en ella, refiriéndose tan solo al art. 62 i) CE y a los trabajos parlamentarios de elaboración de la Constitución como sus límites implícitos. Y, seguidamente, tras considerar en su fundamento jurídico 3 que «descartado que la amnistía precise una expresa habilitación constitucional, para enjuiciar su compatibilidad con la Constitución» analiza si de la Constitución se derivan otras previsiones de las que pueda inferirse su prohibición. No contesta, en mi opinión, a lo que se ha planteado en la demanda.

Si el Tribunal hubiera comprendido rectamente el alcance de la queja debería haber enjuiciado si la amnistía, que por su propia definición es una excepción a la Constitución –al Estado de Derecho y, especialmente, a los principios de igualdad y a la reserva de jurisdicción–, requería una habilitación constitucional expresa, y la sentencia debería asimismo haberlo analizado con la profundidad que requiere un asunto de extrema gravedad como el sometido a nuestra consideración.

Lamentablemente, en la ocasión que ahora se le ofrecía, el Tribunal no ha dado respuesta a esta cuestión. La sentencia declara que uno de los rasgos característicos de la ley es su «libertad de contenidos» y que «la libertad de configuración del legislador encuentra su límite en la Constitución», así como que «[l]a configuración del Estado

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

como democrático (art. 1.1 CE) y, en coherencia con ello, la consagración del pluralismo político como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE), imponen una concepción de la Constitución como una 'norma abierta'. Esto es, la Constitución establece los límites a las diversas opciones políticas imperantes en cada momento». Para concluir que «el legislador puede regular toda materia que la Constitución no prohíba explícita o implícitamente. Respetando este límite, ningún contenido puede considerarse exento de la posibilidad de que el Parlamento lo atraiga hacia sí».

Y se limita a analizar si las prohibiciones implícitas se derivan de los arts. 62 i) y 87.3 CE a la luz de los trabajos parlamentarios, para llegar a la conclusión de que la amnistía no requiere una habilitación expresa en la Constitución.

Como ya he señalado, no comparto que se llegue a esa conclusión sin un previo análisis relativo a los principios constitucionales que la institución de la amnistía excepciona. Considero, como vengo sosteniendo, que la amnistía requiere una habilitación expresa en la Constitución en cuanto excepción a la misma.

Pues bien, a la vista de la argumentación expuesta en la demanda y de la fundamentación de la sentencia objeto de mi disentimiento, paso a exponer una serie de consideraciones.

En primer lugar, considero innecesaria la exposición teórica que desarrolla la sentencia sobre el modo en que la Constitución vincula al legislador. De una parte, porque, como ya he señalado, es una cuestión que debería ser lo suficientemente clara. Por otro lado, porque la demanda parte –y también la sentencia– de la libertad de configuración de la que goza el legislador, pero sometida a la Constitución, lo que parece también inferirse de la sentencia, como expondré más adelante.

No era cuestión, por lo tanto, de optar por uno u otro modelo de Constitución, o de la preeminencia de unos principios constitucionales sobre otros. Tampoco era necesario, para examinar la constitucionalidad de la amnistía, analizar las materias que puede regular el legislador, por más que no crea que este tribunal pueda limitarse a tratar la amnistía como una materia ordinaria más. Se debería haber profundizado sobre si se puede ejercer el derecho de gracia mediante la aprobación de una ley de amnistía, cuando no está prevista en la Constitución y sus dictados constituyen excepciones a principios básicos de nuestro texto constitucional.

En mi opinión, la sentencia no lleva a sus últimas consecuencias los límites que, dice, establece la Constitución al legislador; y, más allá del riesgo que, a mi juicio, tienen determinadas afirmaciones sobre todo lo que puede hacer el legislador, parece privarse a la Constitución de todo valor normativo.

A este respecto, he de insistir en que son preocupantes, especialmente de cara al futuro, las afirmaciones de la sentencia sobre el concepto de Constitución y el contenido de la ley, porque pueden ser fácilmente sacadas de contexto y hacer perder de vista lo que ha afirmado el Tribunal en reiteradas ocasiones: «En el Estado constitucional no puede desvincularse el principio democrático de la primacía incondicional de la Constitución» [SSTC 259/2015, FJ 4 b), y 114/2017, FJ 5, entre otras].

Pero lo más alarmante, a mi entender, es que minusvalore los límites que la Constitución establece al legislador, y a los que la propia sentencia hace referencia, repetidamente. Resulta necesario tener presente lo afirmado por la doctrina científica que entiende que la Constitución no es una página en blanco en la que el legislador pueda escribir a su capricho, tampoco el Tribunal Constitucional.

A mi modo de ver, el silencio de la Constitución sobre la amnistía no significa que la misma tenga encaje en la Constitución.

Al contrario, la amnistía, al ser una institución que excepciona la aplicación de determinadas normas constitucionales, requería de una previsión expresa en el texto constitucional. La prerrogativa de gracia, de la que son modalidades la amnistía y el indulto, constituyen excepciones en muchas materias de rango constitucional que iré detallando en este voto particular y, como tales, deben estar expresamente previstas en la propia Constitucional y, en caso contrario, solo tendrán encaje constitucional tras un proceso de reforma constitucional que las incluya.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

La Ley de amnistía tiene el efecto de extinguir, en los supuestos abarcados en su ámbito de aplicación, la eficacia de las leyes que tipifican y sancionan determinadas conductas ilícitas. De acuerdo con su definición, la amnistía es una excepción a los principios del Estado de Derecho y, en concreto a la reserva de jurisdicción, ya que limita sustancialmente la potestad de los tribunales competentes de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE), así como al principio de igualdad, dado que el art. 14 CE no permite que ante las mismas conductas se aplique la ley en unos casos y en otros no.

En definitiva, la amnistía, por su propia naturaleza, supone una excepción a la aplicación de la Constitución.

Puede compartirse la idea de que una ley de amnistía supone, por su propia naturaleza, una excepción a la vigencia y aplicación de la Constitución o, cuando menos, una excepción a la aplicación de alguno de sus valores superiores como la igualdad o la justicia (art. 1.1 CE), a la noción de Estado de Derecho o a la reserva de jurisdicción. Es un claro ejemplo de fractura de los principios fundamentales de nuestra Constitución.

La Constitución ha previsto en su articulado excepciones a su plena aplicación. Sirva de ejemplo la lectura de su art. 116, sobre los estados de alarma, excepción y sitio, para poder constatar que las potenciales limitaciones constitucionales previstas para tiempos de graves crisis se hallan recogidas en el propio texto constitucional. La Constitución también contempla otras excepciones, por ejemplo, a la reserva de jurisdicción, como recoge la propia sentencia (arts. 125 y 136 CE).

Dejar de aplicar la Constitución, que obviamente incluye sus principios y valores esenciales, solo puede ser posible si la propia Constitución así lo ha previsto. Con otras palabras, las excepciones a la aplicación de la Constitución solo son posibles cuando alguno de sus preceptos así lo prevea o, al menos, se puedan erigir con una sólida argumentación fundada en Derecho, no meramente voluntarista, y respetuosa de los valores y principios informadores de la Constitución.

En este sentido se pronunció el Tribunal, en un escenario diferente, en la DTC 1/2004, de 13 de diciembre, al resolver el problema de la compatibilidad de nuestra norma fundamental y su «desplazamiento» por la primacía del Derecho comunitario europeo.

Se solicitaba del Tribunal que resolviera la duda de si la Constitución pudiera ser inaplicada, desplazada, por otras normas. Así, ante la pregunta de si la Constitución podría llegar a ser desplazada (inaplicada) por el Derecho de la Unión Europea y su primacía, recordábamos «[q]ue la Constitución es la norma suprema del ordenamiento español es cuestión que, aun cuando no se proclame expresamente en ninguno de sus preceptos, se deriva sin duda del enunciado de muchos de ellos, entre otros de sus arts. 1.2, 9.1, 95, 161, 163, 167, 168 y disposición derogatoria, y es consustancial a su condición de norma fundamental; supremacía o rango superior de la Constitución frente a cualquier otra norma, y en concreto frente a los tratados internacionales, que afirmamos en la Declaración 1/1992 (DTC 1/1992, FJ 1). Pues bien, la proclamación de la primacía del Derecho de la Unión por el art. I-6 del Tratado no contradice la supremacía de la Constitución».

Ahora bien, al diferenciar la supremacía de la que goza la Constitución de la primacía del Derecho de la Unión Europea, afirmamos: «Toda supremacía implica, en principio, primacía […], salvo que la misma norma suprema haya previsto, en algún ámbito, su propio desplazamiento o inaplicación. La supremacía de la Constitución es, pues, compatible con regímenes de aplicación que otorguen preferencia aplicativa a normas de otro ordenamiento diferente del nacional siempre que la propia Constitución lo haya así dispuesto, que es lo que ocurre exactamente con la previsión contenida en su art. 93, mediante el cual es posible la cesión de competencias derivadas de la Constitución a favor de una institución internacional así habilitada constitucionalmente para la disposición normativa de materias hasta entonces reservadas a los poderes internos constituidos y para su aplicación a estos. En suma, la Constitución ha aceptado, ella misma, en virtud de su art. 93, la primacía del Derecho de la Unión en el ámbito que a

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

ese Derecho le es propio, según se reconoce ahora expresamente en el art. I-6 del Tratado».

Es decir, conforme al razonamiento del Tribunal, para que el desplazamiento o inaplicación de la Constitución fuera constitucional, era necesario que la propia Constitución así lo hubiera previsto.

Este razonamiento es, a mi juicio, aplicable ahora, cuando se nos plantea si valores y principios constitucionales pueden quedar desplazados, inaplicados u omitidos, en favor de una ley de amnistía cuyo anclaje constitucional es inexistente.

Debo insistir que no existe precepto constitucional alguno que prevea la amnistía, ni ningún otro que permita interpretar que una ley de esta naturaleza sea constitucionalmente posible. Más bien, como voy manifestando a lo largo de este voto particular, hay valores, principios y preceptos concretos de la Constitución que son incompatibles con la Ley de amnistía.

Como acabo de mantener, a mi juicio era necesaria una previsión constitucional de la amnistía. Pero, además, del art. 62 i) CE se deriva su prohibición. Conforme a dicho precepto, como es sabido, corresponde al rey «i) Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales».

La prohibición de indultos generales conlleva, como luego razonaré, la prohibición de la amnistía. La literalidad del art. 62 i) CE determina que la ley no podrá autorizar indultos generales.

El indulto y la amnistía son medidas de gracia, aunque con características diferentes. A mi entender, del art. 62 i) CE se infiere que, si la ley no puede autorizar indultos generales, tampoco podrá autorizar amnistías, ya que si está prohibido lo menos (el indulto general) no puede no estar prohibido lo más (la amnistía). De ahí que, pese a lo afirmado en la sentencia, considero que, si la ley no puede autorizar indultos generales tampoco podrá autorizar amnistías, que es una medida de gracia, como los indultos, pero más amplia (argumento *a minori ad maius* o «quien no puede lo menos, no puede lo más»).

Finalmente, a la vista de los trabajos parlamentarios, entiendo que el silencio de la Constitución no significa, sin mayores precisiones, que el legislador pueda regular esta materia. Al contrario, a mi modo de ver el constituyente renunció a introducir la amnistía entre las potestades de las Cortes Generales.

Me parece palmario que al excluirse la enmienda 744 –«las amnistía solo podrán ser acordadas por el Parlamento»–, se eliminó la posibilidad de una amnistía penal en el texto constitucional de 1978. Además, las actas de la ponencia de la Comisión Constitucional de 3 de noviembre de 1977 confirmarían dicha exclusión. La interpretación que efectúa la sentencia me parece errónea: si la Comisión Constitucional no aceptó constitucionalizar la amnistía, y tampoco habilitó expresamente al Parlamento, no cabe ahora –tras cuarenta años sin aprobar leyes de amnistía ni haber incluido en el Código penal de 1995 la amnistía entre las causas de extinción de la responsabilidad criminal– interpretar el silencio de la Constitución como autorización al Parlamento para abrogar la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado de los tribunales, lo que se traduce en una interferencia del Poder Legislativo en el Poder Judicial, sino, por el contrario, como una exclusión deliberada. La amnistía es incompatible con la Constitución, en cuanto refleja la ilegitimidad de la actuación del Poder Judicial y demás instituciones del régimen constitucional, al transmitir la idea de que la idea de justicia no presidió la sanción de determinados delitos.

Quizá la sentencia podría haber estimado que los aludidos trabajos parlamentarios no ofrecen un criterio hermenéutico concluyente sobre este motivo de inconstitucionalidad. No en vano la jurisprudencia constitucional ha declarado que «[l]os trabajos parlamentarios de elaboración de la Constitución, conforme a una reiterada doctrina constitucional, son un elemento importante, aunque no determinante, para desentrañar el sentido y alcance de las normas [por todas, SSTC 12/1982, de 31 de marzo, FJ 6, y 87/2022, de 28 de junio, FJ 3 C) d)]» (STC 63/2025, de 12 de marzo, FJ 6).

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Pero para lo que no son determinantes, en ningún caso, es para permitir deducir una inconstitucional libertad de configuración por parte del legislador de la amnistía. Entre otras cosas porque, como afirma la sentencia «[e]l silencio constitucional, por sí solo, no equivale a la prohibición de una institución. Tal consecuencia solo es posible en los supuestos en los que dicha institución sea incompatible con la propia Constitución». Y es precisamente, como vengo sosteniendo en este voto particular, que, a mi juicio, la amnistía es incompatible con aquella.

Para dar la relevancia requerida al rechazo de las enmiendas presentadas durante la tramitación parlamentaria de la Constitución, en la sentencia se invoca la STC 89/2019, de 2 de julio, FJ 10 b), en la que se declaró que «[e]l mero rechazo o no asunción de unas enmiendas y votos particulares no puede ser vista necesariamente como una exclusión o prohibición constitucional de alguna determinada medida, sino, más bien, como la opción de los constituyentes por preservar el carácter abierto de la previsión constitucional». Basta la lectura de este pasaje para comprobar que la sentencia citada se refiere a una previsión constitucional, que el constituyente decidió dejar abierta. En el caso objeto de nuestro actual enjuiciamiento, sin embargo, nos enfrentamos a una ausencia de previsión constitucional y al significado que cabe atribuir al silencio constitucional en una cuestión capital como esta.

Una vez más, la jurisprudencia citada en la sentencia para fundamentar el rechazo a esta alegación no es aplicable, ni, por tanto, determinante.

4. La separación de poderes y la reserva de jurisdicción.

Con anterioridad he puesto de manifiesto que para que el Tribunal Constitucional considerase descartado que la amnistía precise una expresa habilitación constitucional, debería haber analizado previamente este motivo dado que, si la amnistía es una excepción al Estado de Derecho y, entre otros, a la reserva de jurisdicción, requería dicha habilitación. Pero, como ya he puesto de relieve, no lo ha hecho así.

A continuación, desarrollaré los motivos por los que considero que la Ley de amnistía constituye una excepción al Estado de Derecho y a la reserva de jurisdicción y, en consecuencia, los vulnera.

En el fundamento jurídico 4.4, la sentencia desarrolla una serie de consideraciones orientadas a la desestimación de este motivo, con las que mantengo mi discrepancia y de las que pueden extraerse las siguientes líneas maestras: (i) la Ley de amnistía no supone ni juzgar ni ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE), pues no entra a examinar si se cometieron o no los actos ilícitos ni las personas responsables de su comisión; (ii) tampoco cuestiona la declaración de culpabilidad realizada por los tribunales, sino que decide extinguir, total o parcialmente, las responsabilidades de carácter punitivo que sean o puedan ser consecuencia de esos actos; y (iii) es una ley general y abstracta que renuncia al *ius puniendi* en ciertos supuestos por motivos extrajurídicos.

Frente a estos argumentos sucintamente expuestos, me parece pertinente traer a colación la temprana STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4, cuando declara que «las Cortes Generales, como titulares ‘de la potestad legislativa del Estado’ (art. 66.2 de la Constitución), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero esta potestad tiene sus límites, derivados de la propia Constitución, y, en todo caso, lo que las Cortes no pueden hacer es colocarse en el mismo plano del poder constituyente realizando actos propios de este, salvo en el caso en que la propia Constitución les atribuya alguna función constituyente. La distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera tan solo en el momento de establecerse la Constitución; la voluntad y racionalidad del poder constituyente objetivadas en la Constitución no solo fundan en su origen sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico y estatal y suponen un límite a la potestad del legislador. Al Tribunal Constitucional corresponde, en su función de intérprete supremo de la Constitución (art. 1 de la LOTC), custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquel».

Con posterioridad, como reconoce la sentencia de la que disiento al citar la STC 70/2022, de 2 de junio, FJ 5, el Tribunal ha afirmado que «[l]a Constitución establece un sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias (SSTC 45/1986, FJ 4, y 234/2000, FJ 4), un sistema de distribución de poderes que evita su concentración y hace posible la aplicación de las técnicas de relación y control entre quienes lo ejercen legítimamente (ATC 60/1981, de 17 de junio, FJ 4). En definitiva, un entramado institucional y normativo, de cuyo concreto funcionamiento resulta un sistema de poderes, derechos y equilibrios sobre el que toma cuerpo una variable del modelo democrático que es la que propiamente la Constitución asume al constituir a España en un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE; STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7)». Declaración reiterada recientemente en la STC 93/2024, de 19 de junio, FJ 4.3.5, al proclamar que «[e]l principio de división de poderes determina que los diversos poderes que conforman nuestro Estado han de ejercer sus atribuciones de acuerdo con lo previsto en la Constitución y en los estatutos de autonomía. Cada uno de ellos tiene constitucionalmente atribuido su ámbito competencial, que viene delimitado, no solo en su dimensión material, sino también por la forma en que han de relacionarse entre ellos. Cuando un poder del Estado se extralimita en el ejercicio de sus atribuciones se infringe el principio de separación de poderes y se altera el diseño institucional constitucionalmente previsto».

Pese a la posición preeminente que ocupa el Parlamento y la doctrina constitucional relativa a la «centralidad parlamentaria», no debe olvidarse que en defensa de la libertad individual que se erige como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1. CE), todos los poderes públicos, incluido el Legislativo, gozan de unas potestades que están constitucionalmente limitadas con sujeción al principio de legalidad (art. 9.1 y 3 CE), potestades que no pueden ser sobrepasadas so pretexto de una legitimación *ex silentio* –al no estar la amnistía explícitamente proscrita en el texto constitucional– que en una democracia constitucional ya constituida desconocería la única fuente de legitimidad del ejercicio del poder y elevaría al legislador ordinario a la posición de legislador constituyente.

Consecuente con el principio de separación de poderes en el marco de la constitución de España como Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE), en lo que aquí interesa, el art. 66.2 CE asigna a las Cortes Generales unas funciones limitadas al ejercicio de la potestad legislativa del Estado, la aprobación de sus presupuestos, el control de la acción del Gobierno y las demás competencias que les atribuya la Constitución.

Por su parte, el art. 117.3 CE atribuye con carácter de exclusividad a los juzgados y tribunales la potestad jurisdiccional, que la ejercen, en garantía del Estado de Derecho, con total y única sujeción al imperio de la ley (art. 117.1 CE) y está «caracterizada por las notas de independencia, imparcialidad y desinterés objetivo definitorias funcionalmente del ejercicio de jurisdicción» conforme a los principios que configuran a la jurisdicción (STC 12/2025, de 15 de enero, FJ 4), notas de las que no participa el Poder Legislativo.

La potestad jurisdiccional comprende dos manifestaciones fundamentales de la función jurisdiccional: la función de juzgar y la de ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE), ambas enmarcadas en los límites que imponen los principios constitucionales nucleares del sistema democrático, de separación de poderes y Estado de Derecho, indisponibles para el legislador ordinario.

La atribución en exclusiva al Poder Judicial de la función jurisdiccional impide que esa función pueda ser ejercida por el legislador, que ciertamente tiene en su mano la facultad de destipificar conductas como ilícitos penales o de otra naturaleza; pero, en caso contrario, si mantiene determinadas conductas en el catálogo de delitos del Código penal y demás leyes penales, es competencia exclusiva de los tribunales del orden penal la potestad de investigarlas y, eventualmente, juzgarlas, imponer condenas a sus responsables y hacer que sean ejecutadas.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Como he señalado, las excepciones al principio constitucional de exclusividad jurisdiccional solo caben si el constituyente las ha previsto de forma expresa, como en el caso del derecho de gracia ejercido por el rey a través del indulto [art. 62 i) CE], mediante cual el Poder Ejecutivo interfiere en la potestad jurisdiccional de hacer ejecutar lo juzgado en sentencias firmes de condena, con expresa prohibición de los indultos generales. Como todo lo regulado con carácter excepcional, ha de ser interpretado restrictivamente, criterio hermenéutico que prohíbe extender el indulto a posibles medidas de gracia no previstas en la Constitución.

Con respecto a la potestad jurisdiccional de «juzgar», las leyes establecen las condiciones para su ejercicio en la legislación orgánica y procesal [«según las normas de competencia y procedimiento que las mismas [las leyes] establezcan» (art. 117.3 CE)], con el carácter de generalidad propio de la ley. Y el texto constitucional establece con carácter taxativo los supuestos de inviolabilidad en que se excepciona el ejercicio de esta potestad (arts. 56.3 y 71.1 CE).

En cuanto a la potestad jurisdiccional de «ejecutar lo juzgado», directamente conectada con el obligado cumplimiento por parte de todos de las sentencias y demás resoluciones firmes de jueces y tribunales (art. 118 CE), ya he expresado que la Constitución prevé la figura del indulto particular [art. 62 i)] como manifestación del derecho de gracia que constituye una excepción constitucionalmente prevista a la ejecución de las sentencias penales firmes. Por tanto, esta Ley de amnistía provoca la inexistencia jurídica de una categoría determinada de sentencias firmes de condena –las abarcadas por los ámbitos material y temporal definidos por la propia Ley–, que carece de toda cobertura constitucional y que, lo mismo que sucede con la potestad de juzgar, desborda, como también he apuntado, los límites de la potestad legislativa de la Cortes Generales (art. 66.2 CE), en perjuicio de los principios constitucionales acabados de señalar.

Menos aún puedo compartir el argumento empleado en el preámbulo de la Ley de amnistía, y asumido por la sentencia, con el que pretende justificar la ocupación del espacio reservado a los tribunales, conforme al cual con la Ley de amnistía «se devuelve la resolución del conflicto político a los cauces de la discusión política» (preámbulo, apartado V). Esta afirmación, que en modo alguno puedo compartir, da a entender que, hasta la promulgación de la Ley de amnistía, la «resolución del conflicto político» se estaba llevando a cabo, inadecuadamente, por los tribunales y demás instituciones del Estado.

En esta misma línea deslegitimadora del Poder Judicial, a mi juicio gravemente errónea y perniciosa para el Estado de Derecho, la sentencia acepta la idea del preámbulo de la Ley de amnistía que considera, nada menos, como «factor de tensión» a «la sustanciación de los procesos judiciales relacionados con el proceso separatista, en el entendimiento de que los nuevos enjuiciamientos y la ejecución de las penas ya impuestas contribuyen a mantener o incluso a incrementar esa ‘tensión’ y ‘desafección’». Esta declaración y la notoria realidad de la situación, desmiente lo que se afirma acto seguido: «La amnistía concedida no persigue, por tanto, la merma o el cuestionamiento de la legitimidad de los procesos judiciales afectados por la Ley de amnistía, ni supone tampoco una suerte de juicio alternativo de atribución de responsabilidades» [FJ 8.3.3 b)]. Entiendo que no se puede afirmar con un mínimo de coherencia que los procesos judiciales han contribuido a mantener o incrementar la tensión política y, a la vez, que ello no determine la merma o cuestionamiento de esos mismos procesos judiciales. Esta grave proclamación vertida en la sentencia de la que disiento desautoriza la intervención que han tenido los tribunales, entre otros actores, en defensa del Estado de Derecho y del orden constitucional frente a las acciones ilícitas enmarcadas en el proceso separatista, que ahora quedan impunes y en cierta medida legitimadas por la Ley de amnistía.

En este punto debo recordar que la aplicación del Código penal y demás normas sancionadoras aplicadas ante estas conductas ilícitas no ha tenido por finalidad la resolución de conflicto político alguno que haya de ser devuelto al campo político, porque

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

el ejercicio de la función jurisdiccional en aplicación del Derecho no constituye un instrumento de acción política, sino de aplicación del Derecho, es decir, estrictamente jurídico. Cuando los tribunales sancionan conductas perpetradas por políticos o con motivación política, están sujetos única y exclusivamente a los tipos penales que sean de aplicación y no persiguen otra finalidad que la de aplicar la ley con independencia e imparcialidad.

En cambio, la Ley de amnistía –que, como más adelante expondré con más detalle, no es una ley general sino una ley que comparte rasgos esenciales de las leyes singulares que trascienden de su marco conceptual– excluye del ejercicio de la jurisdicción supuestos perfectamente identificables por sus señas políticas y que están comprendidos en su ámbito de aplicación (arts. 1 y 2), supuestos de exclusión que carecen de amparo constitucional y que lesionan los principios de separación de poderes y de reserva de jurisdicción.

Finalmente, aunque se admitiera la hipótesis, que no comparto, de que el Parlamento por su posición cualificada (centralidad parlamentaria) pudiera aprobar una ley de amnistía y legislar el perdón (como ha hecho en los arts. 1 y 2 de la Ley de amnistía) y aunque existan excepciones a la reserva de jurisdicción en la propia CE (arts. 71.2, 102.2, 125 o 136 CE) –*quod non*–, el legislador no puede imponer a los jueces integrantes del Poder Judicial independiente un régimen jurisdiccional o procesal excepcional, como el de los arts. 4 a 16 de la Ley de amnistía, regulando cómo tienen que enjuiciar y aplicar el perdón ya concedido por el art. 1 de la ley en cada caso (*vgr.* alzamiento inmediato de medidas cautelares, levantamiento de las órdenes de busca y captura y de órdenes europeas de detención y entrega, tramitación de los procedimientos judiciales en dos meses, archivo por sobreseimiento libre, con exclusión del provisional, recursos no suspensivos, archivo sin audiencia a los perjudicados, etc.) porque con ese régimen jurídico no es que simplemente se traspasasen los límites de la reserva de jurisdicción, sino que además se quebranta el otro límite que la Constitución ha impuesto al Parlamento y a la administración, a saber, el respeto al núcleo esencial de los derechos fundamentales, en concreto, al derecho fundamental de los ciudadanos afectados por la amnistía a un juicio justo y equitativo, con las debidas garantía de igualdad, contradicción y defensa (art. 24 CE y art. 6.1 CEDH).

Por lo tanto, la excepción a la reserva de jurisdicción que introduce la Ley de amnistía implica una intromisión del Poder Legislativo en el Judicial, no prevista constitucionalmente, mediante una «doble suplantación de las funciones judiciales» ordinarias por parte de la Ley de amnistía: primero, para excepcionar en el «momento normativo» los efectos ordinarios de las leyes penales; y, segundo, para en el «momento aplicativo» exceptuar nuevamente la eficacia de las reglas ordinarias de los procedimientos penales, administrativos y contables, en los que los jueces, en el momento preciso en que actúen, deban aplicar esas normas con las garantías del art. 24 CE, que la Ley de amnistía excepciona.

En definitiva, esta ley supone una doble excepción a la reserva de jurisdicción: por una parte, excepción de la potestad exclusiva de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (arts. 117.3 y 118 CE) que la Constitución atribuye a los jueces; y, por otro lado, de las facultades ordinarias que la Constitución les atribuye para la defensa de los derechos fundamentales, tanto de los amnistiados como de los perjudicados y demás ciudadanos afectados por las conductas ilícitas, extensivo a los titulares de la acción popular *ex* art. 125 CE.

Para concluir, la suplantación de los jueces que impone la Ley de amnistía produce un resultado semejante al calificado en el fundamento jurídico 19 de la STC 181/2000, de 29 junio, citada en la sentencia, sobre la inconstitucionalidad del baremo judicial para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, respecto de los arts. 117.3 CE y 24 CE, cuando declaró que los condicionamientos de la potestad jurisdiccional solo son aceptables si subsiste la posibilidad de libre apreciación del juzgador en función de los diversos materiales probatorios, razón por la que, contrastados los arts. 4 a 16 de la Ley de amnistía, resulta

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

evidente que estos preceptos no dejan margen alguno al juzgador de la amnistía en aspectos inmanentes al enjuiciamiento (medida cautelares, principios generales del proceso de contradicción y de igualdad de armas, plazos, recursos, derechos de las partes acusadoras en el proceso, etc.), produciéndose, *mutatis mutandis*, una situación como la apreciada en el FJ 20 de la citada STC 181/2000: «el legislador ha establecido un[a serie de] impedimento[s] insuperable[s] para la adecuada individualización del real alcance o extensión de» los derechos y pretensiones procesales de las partes, lesivos del art. 24.1 y 2 CE. La mutilación de la potestad jurisdiccional de los jueces ha sido censurada en más de veinte ocasiones por este tribunal sede de amparo respecto de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados (entre otras, SSTC 242/2000, de 16 de octubre, FJ 3; 244/2000, de 16 de octubre, FJ 3; 267/2000, de 13 de noviembre, FJ 3; 21/2001, de 29 de enero, FFJJ 2, 3 y 4; 49/2002, de 25 de febrero, FFJJ 2 y 3, y 134/2003, de 30 de junio, FJ 3). Y semejante lesión de la reserva de jurisdicción se apreció en las SSTC 58/2016, de 17 de marzo, FFJJ 3 y 7, y 34/2019, de 14 de marzo, FFJJ 2, 5 y 7.

5. Amnistía y exigencias constitucionales de las leyes penales.

Comparto con la sentencia que la Ley de amnistía no compromete las garantías de previsibilidad propias del derecho a la legalidad penal del art. 25.1 CE –*lex praevia*, *lex certa* y *lex stricta*–, respecto a los beneficiarios responsables de las conductas que despenaliza la ley. Sin embargo, el problema de la legalidad penal puede ser analizado desde otra perspectiva.

A mi juicio, es relevante en términos constitucionales la relación consustancial entre los principios de legalidad penal y de seguridad jurídica, junto con la proscripción de la arbitrariedad en el ejercicio del *ius puniendi*. Se incurre en la arbitrariedad proscrita en el art. 9.3 CE, de forma evidente como acabo de afirmar, cuando se castiga al margen de las garantías derivadas del principio de legalidad penal, pero también, y este es el problema que introduce la Ley de amnistía, cuando de modo arbitrario, en cuanto no está fundado en razones de política criminal –sino de concesiones para obtener el apoyo parlamentario necesario para ser investido presidente del Gobierno– ni menos aún de justicia material (*cfr.* SSTC 63/1983 y 147/1986), se seleccionan determinadas conductas que dejan de ser sancionadas en un ámbito objetivo y temporal imperfectamente delimitado por la ley, mientras que la norma sancionadora continúa desplegando su eficacia en la generalidad de los casos no afectados por la amnistía.

El déficit de seguridad jurídica se conecta con la vulneración del principio basilar de igualdad (art. 1.1 CE) y con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) cuando, con carácter general, se hace depender la imposición de sanciones de determinadas circunstancias de carácter político caracterizadas por atentar contra el orden constitucional.

En cuanto a los parámetros objetivo y temporal de la Ley de amnistía, no cumplen con el requisito de calidad de la ley en el ámbito sancionador, como dimensión sustantiva de los principios de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y de legalidad penal (art. 25.1 CE), que en relación con la exención de responsabilidades penales, administrativas o contables la Ley de amnistía no determina con la suficiente concreción –y, correlativamente, sin la necesaria cognoscibilidad del alcance de la exención de responsabilidad– los supuestos excluidos de la amnistía y, por tanto, susceptibles de ser enjuiciados y sancionados.

Con independencia de la prudencia y rigor jurídico de los tribunales que, en su caso, deban aplicar la Ley de amnistía que la sentencia declara constitucional casi en su integridad, ello no puede sanar la imprecisión del ámbito material que me parece evidente en la redacción de la ley y que puede resumirse, sin ánimo de exhaustividad, en la cláusula de cierre del art. 1.1, párrafo inicial, que extiende la amnistía a las «acciones ejecutadas entre estas fechas [1 de noviembre de 2011 y 13 de noviembre de 2023] en el contexto del denominado proceso independentista catalán, aunque no se encuentren

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

relacionadas con las referidas consultas o hayan sido realizadas con posterioridad a su respectiva celebración», con las exclusiones del art. 2.

También se incurre en igual vicio de fondo en la letra a) del mismo art. 1.1, referida a actos «vinculados directa o indirectamente al denominado proceso independentista desarrollado en Cataluña o a sus líderes en el marco de ese proceso» por quienes dieron soporte a estas conductas en diferentes formas. Esta relación «directa» es poco clara, pero si a ella se añade la vinculación «indirecta», me resulta poco discutible que se pretende alojar dentro del ámbito de la amnistía cualquier conducta en la que la motivación del sujeto tenga relación con el proceso separatista.

Lo mismo observo respecto al reseñado ámbito temporal, que en lugar de quedar delimitado por las consultas inconstitucionales de 9 de noviembre de 2014 y 1 de octubre de 2017, como es público y notorio se ha ido ampliando a fechas anteriores y posteriores no por razones objetivas, sino a impulso de imposiciones y consecutivas cesiones de carácter político materializadas en el texto de la ley.

La causa expresada de la Ley de amnistía la deslegitima de origen y determina no solo el trato discriminatorio que reciben los justiciables que no puedan acogerse a esta ley singular, resultante de una negociación política orientada al fin de lograr la investidura del presidente del Gobierno, sino también porque se frustra no solo la restauración plena del orden jurídico vulnerado lograda a través de los instrumentos institucionales propios de nuestro Estado de Derecho –entre los que cabe destacar el mensaje de S.M. el Rey de 3 de octubre de 2017, la aplicación del art. 155 CE, la intervención legítima de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, la promoción de la acción de la justicia por el Ministerio Fiscal y, finalmente, las resoluciones dictadas por las diferentes jurisdicciones concernidas, incluidos los pronunciamientos declarativos y ejecutivos de este tribunal–, sino también los fines retributivos y de prevención general y especial de la ley penal, sentando un grave precedente de impunidad.

La prevención general tiene como presupuesto que los destinatarios de la norma sancionadora no tengan duda, sino certeza, acerca de la efectividad de la ley y la seguridad de que será aplicada en caso de transgresión. Esta finalidad de la pena padece, por una parte, si se instala la convicción de que los actos ilícitos cometidos serán perseguidos y sancionados en función de coyunturas políticas ajenas al interés general, que respondan a puras dinámicas de poder. Por otra parte, la pena deja de tener efecto disuasorio para quienes piensen transgredir gravemente el orden jurídico, con la convicción de que quedarán impunes gracias a medidas de gracia como la amnistía.

Mientras que la finalidad de prevención especial no puede alcanzase dado que la exención de responsabilidad criminal impide que, en el caso de las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad impuestas, puedan cumplir los fines de reeducación y reinserción social a las que están constitucionalmente orientadas (art. 25.2 CE).

6. Inaplicabilidad de la doctrina constitucional sobre leyes singulares y control jurídico del presupuesto de validez de la Ley de amnistía.

He de expresar, también, mi desacuerdo con el modo en que la sentencia aborda, en el fundamento jurídico 5.2, la cuestión relativa a la eventual categorización de la una ley de amnistía como ley singular.

Mi opinión en este punto se vertebra en tres argumentos principales: primero, una crítica dirigida a la interpretación equivocada de las alegaciones de los recurrentes; segundo, una objeción a la manera en que la sentencia expone la doctrina constitucional relativa a las leyes singulares; y, finalmente, mi consideración sobre la amnistía desde la perspectiva que ofrece la doctrina constitucional sobre las leyes singulares y el control al que deben ser sometidas.

La sentencia, a mi juicio, efectúa una reformulación interesada de las alegaciones de los recurrentes; dando a entender que, a criterio de estos, nuestra doctrina sobre las leyes singulares no puede proyectarse a una ley de amnistía. Esta forma de interpretar lo sostenido por los recurrentes no tendría, aparentemente, otra finalidad que la de rehuir

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

del riguroso canon al que, conforme a nuestra jurisprudencia, ha de someterse esta categoría de leyes.

La lectura de la demanda permite concluir que lo que los recurrentes argumentan es que la Ley de amnistía no supera los requisitos que, conforme a nuestra doctrina, han de reunir las leyes singulares para ser conformes a la Constitución.

Así resulta del hecho de que, a juicio de los recurrentes, con invocación de lo declarado en la STC 166/1986, de 19 de diciembre, –a partir de la cual se inicia la doctrina constitucional sobre las leyes singulares, como reconoce la propia sentencia– los derechos fundamentales no consienten por su propia naturaleza leyes singulares que tengan el específico objeto de condicionar o impedir su ejercicio, por ser materia reservada a leyes generales. Por ello, consideran que la Ley de amnistía infringe el art. 25.1 CE en relación con el 17.1 CE, así como el 24.1 CE dada la imposibilidad de obtención por parte de los perjudicados por los delitos amnistiados la ejecución de las sentencias que, en su caso, se hubiesen dictado.

Los recurrentes defienden, pues, la aplicabilidad de nuestra doctrina sobre leyes singulares para fundamentar las quejas sustentadas en la vulneración de los arts. 25.1, 17.1 y 24.1 CE.

La consideración de que para los recurrentes es aplicable la doctrina constitucional concerniente a las leyes singulares se corrobora atendiendo, por otro lado, al tercer fundamento de Derecho material de la demanda en que, bajo la rúbrica «La Ley Orgánica 1/2024 vulnera la prohibición de discriminación del artículo 14 CE y resulta desproporcionada y arbitraria», los demandantes no solo insisten en que la Ley de amnistía contradice la doctrina contenida en la STC 166/1986, consistente en que las leyes singulares no pueden condicionar derechos fundamentales por ser materia reservada a las leyes generales, sino que sostienen también la infracción de los arts. 14 y 9.3 CE por considerar que la Ley de amnistía incumple manifiestamente las exigencias constitucionales aplicables a las leyes singulares, por lo que defienden su implementación a la Ley de amnistía con el necesario rigor derivado de la absoluta excepcionalidad que supone el instituto de la amnistía y la falta de habilitación constitucional para su ejercicio.

Sobre esta base, argumentan, la suma de excepcionalidades que representa la Ley de amnistía impone un juicio especialmente riguroso de los requisitos previstos para las leyes singulares, lo que, conforme a la jurisprudencia constitucional (se citan las SSTC 203/2013, FJ 5; 50/2015, FJ 5, y 231/2015, FJ 3) supone la aplicación del canon de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación –es decir, el propio de las leyes singulares– en cuya virtud corresponde al Tribunal comprobar si la excepcionalidad del supuesto de hecho contemplado en la norma tiene una justificación objetiva –pues, en caso contrario la ley sería arbitraria– y, si es así, si la utilización de la ley es una medida proporcionada a la excepcionalidad que ha justificado su aprobación.

Es claro, pues, que los demandantes interesan la aplicación de la doctrina constitucional relativa a las leyes singulares, a fin de que por medio del canon de control que de ella se deriva, se declare la inconstitucionalidad de la Ley de amnistía por contravenir diversos preceptos constitucionales.

En segundo lugar, es necesario poner de manifiesto que la sentencia, lejos de atender a la complejidad y evolución progresiva de nuestra doctrina sobre leyes singulares, opta por una visión reductiva que confunde el género normativo con una de sus especies.

En este sentido, viene a afirmar que esta doctrina «aborda, principalmente, el problema de la actuación legislativa en materia ejecutiva o de administración», rechazando su extensión «a los supuestos en que la disposición cuestionada como ‘ley singular’, por más que específica, sea una decisión que corresponde al legislador y solo él puede adoptar» (FJ 5.2).

Sin embargo, el hecho de que nuestra doctrina naciera –efectivamente, como afirma la sentencia, en la STC 166/1986– y se desarrollara principalmente en relación con supuestos en que el legislador actúa en ámbitos propiamente ejecutivos o de la

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

administración, no excluye que otros supuestos en que no se dé tal nota puedan encuadrarse en la categoría de leyes singulares, pues su rasgo definitorio es la ausencia de generalidad, de ahí su nombre.

La evolución de nuestra jurisprudencia en esta materia evidencia la consolidación de una línea doctrinal tendente a exigir el elemento de la actuación del legislador en materia ejecutiva solo en relación con una concreta tipología de leyes singulares, esto es, las denominadas «leyes autoaplicativas»; abandonando, en cambio, la exigencia de este aspecto en relación con las dos restantes modalidades de leyes singulares que se han ido gestando por nuestra doctrina: las «leyes de destinatario único» y las «leyes dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular».

Ilustrativas de esta evolución son, entre otras, las SSTC 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 3; 50/2015, de 5 de marzo, FJ 3; 170/2016, de 6 de octubre, FJ 4; 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 3; 42/2018, de 26 de abril, FJ 6; 134/2019, de 13 de noviembre, FJ 5; 148/2020, de 22 de octubre, FJ 5; 15/2024, de 30 de enero, FJ 7; 139/2024, de 6 de noviembre, FJ 5, y finalmente, 95/2025, de 9 de abril, FJ 4.

En virtud de los pronunciamientos contenidos en estas sentencias, se han ido sistematizando los rasgos propios de cada uno de estos subtipos de leyes singulares:

a) Las leyes autoaplicativas son aquellas que «contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto» (STC 203/2013, FJ 3), no teniendo tal consideración aquellas que son autosuficientes y no requieran de posteriores actos de aplicación (STC 42/2018, FJ 6), sin que sea suficiente que la «norma pueda aplicarse directamente sin precisar desarrollo reglamentario ni actos intermedios de aplicación; [sino que] es preciso, además, que a través de la ley se realice una actividad 'materialmente administrativa' (STC 129/2013, FJ 4) o 'típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto' (SSTC 50/2015, FJ 3; 231/2015, FJ 3, y 134/2019, FJ 5)» (STC 148/2020, FJ 5).

Ciertamente claro es el último de nuestros pronunciamientos sobre la materia –la STC 95/2025, FJ 4– que sintetiza los anteriores y declara que dentro de la tipología de leyes autoaplicativas «se engloban aquellas leyes que contienen una actividad puramente ejecutiva, de aplicación de una norma a un caso concreto, a través de la cual el legislador desarrolla una actividad materialmente propia de la administración, desplegando unos efectos *ope legis* o por ministerio de la ley, sin necesidad de que se dicten actos administrativos de aplicación de la norma».

b) Las leyes de destinatario único son aquellas que son singulares en atención a los destinatarios a los que van dirigidas (STC 203/2013, FJ 3), no teniendo tal consideración aquellas en que resulte notorio que «la identidad de los destinatarios de la disposición cuestionada no ha[ya] sido tenida en cuenta como factor determinante del contenido de su regulación ni constituy[a] en sí un dato obvio o que se aprecie con su simple lectura» (STC 42/2018, FJ 6, y en análogo sentido, STC 148/2020, FJ 5).

c) Finalmente, las leyes dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto o singular nacen como subtipo de ley singular en la STC 203/2013, FJ 3, aunque asumiendo la definición primigenia que la STC 166/1986, FJ 10, atribuyó a las leyes singulares como género de leyes, esto es, «[a]quellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro», al afirmar que «una ley que no fuera de destinatario único, ni autoplicativa, adolece de tal naturaleza si ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional» que, conforme a la STC 42/2018, FJ 6, es la que justificaría la utilización de la ley.

Recientemente, el Tribunal ha declarado en la ya mencionada STC 95/2025, FJ 4, que no tendrán la consideración de leyes singulares de supuesto de hecho concreto o singular aquellas cuya «regulación no se agota en la aplicación de una medida concreta a un supuesto de hecho concreto, sino que tiene un contenido abstracto y con vocación para ser aplicado en todo tipo de supuestos y de relaciones jurídicas».

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

En definitiva, resulta que, en atención a estos pronunciamientos, no puede sostenerse, como afirma la sentencia, que la doctrina constitucional sobre leyes singulares se limita a abordar el problema de la actuación legislativa en materia ejecutiva o de administración.

Sin embargo, más que sus diferencias, lo esencial es el elemento común y nota distintiva de todas las leyes singulares, cual es –como evidencia su terminología– la ausencia de generalidad, de lo que se deriva su anormalidad como supuesto excepcional de ejercicio de la potestad legislativa y, consecuentemente, su sometimiento a unos límites y a un control caracterizados por su rigurosidad, como nuestra doctrina se ha encargado de enfatizar.

Ello explica que la STC 166/1986, FJ 10, que inicia la doctrina que analizamos, acto seguido de ofrecer la definición de ley singular, declarase que «[l]a resistencia conceptual que, en principio, suscitó esta clase de leyes se encuentra actualmente superada por la moderna doctrina científica, según la cual, el dogma de la generalidad de la ley no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar, con valor de ley, preceptos específicos para supuestos únicos o sujetos concretos», para continuar afirmando que, por ello, no son totalmente equiparables a las leyes generales «en el sentido de que constituyan ejercicio normal de la potestad legislativa, sino que se configuran como ejercicio excepcional de esta potestad, subordinada a rigurosos límites […] en el marco de nuestro Derecho constitucional».

Es pues, su excepcionalidad, por prescindir del elemento de la generalidad, lo que justifica su sometimiento a un control especialmente incisivo, cuyas propiedades esenciales han permanecido, como se verá, prácticamente sin menoscabo a lo largo de nuestra jurisprudencia.

La originaria STC 166/1986, FJ 11, situó como principal límite de las leyes singulares la eventual vulneración del principio de igualdad, declarando que este principio «no prohíbe al legislador contemplar la necesidad o la conveniencia de diferenciar situaciones distintas y darles un tratamiento diverso, porque la esencia de la igualdad consiste, no en proscribir diferenciaciones o singularizaciones, sino en evitar que estas carezcan de justificación objetivamente razonable, enjuiciada en el marco de la proporcionalidad de medios al fin discernible en la norma diferenciadora. Esto equivale a decir que la prohibición de desigualdad arbitraria o injustificada no se refiere al alcance subjetivo de la norma, sino a su contenido y, en su virtud, que la ley singular supuesto el más intenso de ley diferenciadora debe responder a una situación excepcional igualmente singular y que su canon de constitucionalidad es la razonabilidad y proporcionalidad de la misma al supuesto de hecho sobre el que se proyecta.

Según ello, la ley singular solo será compatible con el principio de igualdad cuando la singularidad de la situación resulte inmediatamente de los hechos, de manera que el supuesto de la norma venga dado por ellos y solo quepa al legislador establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone. El control de constitucionalidad opera así en un doble plano, para excluir la creación arbitraria de supuestos de hecho, que solo resultarían singulares en razón de esa arbitrariedad y para asegurar la razonabilidad, en función del fin propuesto, de las medidas adoptadas».

Sobre la base de esta sentencia, la STC 129/2013, de 4 de junio, formula con carácter expreso el canon específico de constitucionalidad para las leyes singulares, configurándolo en torno a los criterios de «razonabilidad, proporcionalidad y adecuación» (FJ 4), canon que fue confirmado poco tiempo después en la STC 203/2013, FJ 4, al declarar que «[e]ste es, en definitiva, el triple canon que habrá de superar cualquier ley singular para que pueda considerarse constitucional», para proceder a continuación (FJ 5) a detallar el modo en que se implementa el canon anunciado: «[L]a previsión por una ley singular de una regulación material distinta para un determinado supuesto de hecho, no solo debe tener una justificación objetiva y razonable sino que, en atención al contenido de la norma, debe ser proporcionada a la situación excepcional que justifica la regulación singular. […]

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

En aplicación de [ello] habrá que analizar si la excepcionalidad del supuesto de hecho que regula la ley impugnada tiene una justificación objetiva pues, de no ser así, esta se habría creado arbitrariamente por el legislador, para a continuación resolver si la ley impugnada contiene una regulación razonable y proporcionada para resolver esta situación excepcional».

Este mismo control es aplicado en las SSTC 50/2015, FJ 5, y 170/2016, FJ 4, desgranando esta última la metodología a emplear en lo que al canon de proporcionalidad se refiere, al declarar que «para comprobar si una determinada actuación de los poderes públicos supera el principio de proporcionalidad es necesario constatar si cumple las tres condiciones siguientes: a) si la medida es idónea o adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido por ella (juicio de idoneidad); b) si la medida idónea o adecuada es, además, necesaria, en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad); y, c) si la medida idónea y menos lesiva resulta ponderada o equilibrada, por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)».

Y en este mismo sentido, se han pronunciado, finalmente, las SSTC 152/2017, FJ 3, y 45/2018, de 26 de abril, FJ 4.

Por último, resta por determinar si a la Ley de amnistía le es aplicable la doctrina relativa a las leyes singulares y, en su caso, el control al que debe quedar sujeta.

Una cuestión es si la Ley de amnistía puede categorizarse o no como ley singular, y otra es que haya de llegarse a la conclusión –como hace la sentencia– de que, de no serlo, no haya de aplicarse la rigurosidad que caracteriza a su control, pues, bajo mi criterio, la excepcionalidad de la Ley de amnistía –no por ser la primera ocasión en que las Cortes Generales han hecho uso de esta prerrogativa, sino por sus extraordinarios efectos– impone la implementación de un canon de, al menos, equivalente exigencia.

En mi opinión, la Ley de amnistía, con excepción de sus disposiciones finales primera y segunda (de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal de Cuentas y del Código penal, respectivamente) que tienen carácter general y abstracto, presenta los rasgos típicos de toda ley singular, pero trasciende de su marco conceptual para pasar a desplazarla como «supuesto más intenso de ley diferenciadora» –recuérdese que así ha venido calificando este tribunal a la ley singular desde la STC 166/1986, FJ 11–. En este sentido, admitida hipotéticamente la amnistía como prerrogativa ejercitable por las Cortes Generales, y materializada en ley, se erigiría en el paradigma más extremo de trato normativo diferenciado si, como sostiene la sentencia en su fundamento jurídico 4.4, constituye una ley que, de forma sobrevenida, elimina, por motivos extrajurídicos, las consecuencias punitivas que, con carácter general, se derivan de los actos declarados en ella como amnistiados «en el marco de un proceso, respecto a sujetos determinados o determinables y en un plazo temporal definido».

Así, la amnistía, al dirigirse a un conjunto actual o virtualmente cerrado de sujetos, sobre un período de tiempo limitado y sobre la base de hechos concretos y pasados, rompe con la generalidad y abstracción propias de las leyes en sentido estricto, participando de la lógica de las leyes singulares. Su razón de ser y sus efectos están inequívocamente ligados a circunstancias contextuales singulares y específicas que hacen que la ley se agote en su aplicación a ese único contexto no reproducible ni trasladable.

Sin embargo, la Ley de amnistía no se limita a regular un supuesto de hecho concreto y singular, sino que altera, en atención a este, el contenido normativo del ordenamiento con un efecto retroactivo que blinda ciertos comportamientos de la aplicación de la ley penal general. Es decir, no se limita a crear un régimen jurídico *ad hoc*, sino que invalida con efectos retroactivos la operatividad de normas penales previas, introduciendo en ellas una excepción estructural a su aplicación.

Es lógico y forzoso, por tanto, entender que la dinámica no solo singularizadora, sino también disruptiva, de la Ley de amnistía lleve a este tribunal a ejercer sobre ella un

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

control riguroso, siendo suficiente a estos efectos el propio de las leyes singulares, esto es, el de «razonabilidad, proporcionalidad y adecuación» (STC 129/2013, FJ 4, y todas las posteriores, antes citadas, que lo han implementado), como «triple canon que habrá de superar […] para que pueda considerarse constitucional» (parafraseando la STC 203/2013, FJ 4), lo que efectuaré –al haber abdicado de ello la sentencia– en los apartados 8 y 9 del presente voto particular, dedicados al examen de las impugnaciones basadas en la posible vulneración de los principios de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) e igualdad (art. 14 CE).

En definitiva, la idea que quiero trasladar es que es lógico aplicar un control más intenso cuanto más intensa sea, a su vez, la excepcionalidad operada a través de la ley que constituye el objeto de enjuiciamiento.

7. La alegada inconstitucionalidad de la Ley de amnistía porque no responde a la idea de justicia.

No comparto los argumentos en base a los cuales la sentencia rechaza la exigencia de que la amnistía responda a la idea de justicia.

Tras reconocer que las SSTC 147/1986 y 63/1983 se refieren a un «ideal de justicia» o a la «razón de justicia», se indica que tales expresiones se efectuaron en relación con las amnistías otorgadas como consecuencia de la transición a un sistema democrático y que tenían por objeto rechazar un Derecho contrario a los principios del nuevo orden político y que «[n]o cabe, por tanto, deducir de tales afirmaciones que necesariamente la amnistía haya de responder al ideal de justicia al que las citadas resoluciones aluden».

Como he señalado precedentemente, aunque efectivamente la sentencia reconoce que no hay doctrina constitucional sobre la amnistía y que las mencionadas resoluciones se refirieron a la amnistía transicional, como nuevamente se reitera en este apartado, la propia resolución de la que discrepo selecciona determinadas consideraciones de dichas resoluciones en cuanto las considera favorables al rechazo de los argumentos de los recurrentes, y excluye otras que llevarían a un resultado distinto, en concreto, las relativas al ideal de justicia o a la razón de justicia.

No encuentro justificación para tan sesgada selección de argumentos y, menos aún, para que los rechazados se refieran precisamente a la justicia, uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico, consagrado en el artículo 1.1 CE.

Después de reiterar que las leyes de amnistía se adoptan en ejercicio de la libertad de configuración del legislador, la resolución admite que se requiere la concurrencia de circunstancias excepcionales que justifiquen la exención de responsabilidad de carácter punitivo que comportan y que tal exigencia se impone por la lógica de la institución misma, cuya razón de ser reside en atender coyunturas extraordinarias que el ordenamiento jurídico no puede resolver con los instrumentos ordinarios.

Con el fin de excluir la exigencia del ideal de justicia, en el fundamento jurídico 6, apartados 2 y 3, se construyen una serie de argumentos tendentes a sostener la concurrencia de circunstancias excepcionales, a las que me referiré con detalle en el apartado siguiente, dado que en el propio fundamento 6.2 se reconoce que «[e]sta excepcionalidad […] es la circunstancia que permite descartar la arbitrariedad de una medida que conlleva la quiebra selectiva del principio de igualdad ante la ley, que inevitablemente se proyecta sobre quienes se ven beneficiados por la norma».

Al amparo de una pretendida excepcionalidad, que realmente no fue tal, se pretende orillar el ideal de justicia, que debería ser una exigencia indeclinable para sustentar la Ley de amnistía, en el hipotético supuesto de que la amnistía cupiese en la Constitución, lo que, como he dicho, no comparto.

La artificiosa construcción que se introduce en el fundamento jurídico 6.2 de la sentencia, que luego detallaré, no consigue ocultar que la justicia jamás podría estar presente en una norma que, como se reconoce en la propia resolución,«conlleva la quiebra selectiva del principio de igualdad ante la ley», a lo que, añado, y también la frontal vulneración de otros múltiples principios constitucionales, como los de separación

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

de poderes y reserva de jurisdicción, interdicción de la arbitrariedad, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, por todo lo cual debió ser declarara su inconstitucionalidad.

Al margen de que se elabora un relato que parte de un examen fragmentario e interesado de la situación existente cuando se aprobó a ley, considero que, en un sistema democrático como el español, el obligado ejercicio del *ius puniendi* del Estado no puede exceptuarse con motivo de unos pretendidos fines de «reconciliación» que, inevitablemente, han de asociarse al discurso político secesionista del «conflicto político», que la sentencia asume plenamente y que la Ley de amnistía pretende solucionar favoreciendo a los actores de graves ataques a la Nación y al orden constitucional. Y en cuanto al «diálogo», una vez más la sentencia da la espalda a la realidad, que se manifiesta en la reiteradamente declarada voluntad de reincidir en el delito.

En otros términos, en ningún caso puede prescindirse del valor justicia para excepcionar la quiebra del principio de igualdad que causa la amnistía. En palabras del Tribunal Constitucional Federal alemán (auto de la Sala Primera de 15 de diciembre de 1959 –1 BvL 10/55–) en el caso de una ley de amnistía existe una violación del principio general de igualdad, cuando las reglas especiales establecidas por el legislador para las circunstancias individuales no se orientan abiertamente por criterios de justicia, es decir, como cuando tampoco se puede encontrar en ellas alguna consideración razonable, derivada de la naturaleza de las cosas o que de algún otro modo resulte evidente.

Es un principio elemental de orden moral, jurídico y político, que una finalidad lícita no puede alcanzarse por medios ilícitos, que fueron, como veremos a continuación, los empleados durante la elaboración de esta ley.

Por tal motivo, me resulta tan incomprensible como rechazable que la sentencia prescinda tanto del valor «justicia» como del canon constitucional establecido, como se ha hecho al descartar con afirmaciones apodícticas las diversas quejas planteadas.

Ello me lleva a la conclusión de que, si la justicia no ha presidido la aprobación de la Ley de amnistía, a la vista de la realidad incuestionable de los hechos, la misma responde a la satisfacción de otros intereses, personales o de partido, que no justifican su excepcionalidad y que inciden de lleno en la arbitrariedad y en la manifiesta vulneración de diversos derechos fundamentales, como he apuntado y posteriormente reiteraré.

8. La alegada inconstitucionalidad de la Ley de amnistía por constituir una arbitrariedad (art. 9.3 CE).

a) Con carácter previo a aplicar a la Ley de amnistía el triple canon de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación con ocasión del enjuiciamiento de los motivos atinentes a la vulneración de los principios de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) e igualdad (art. 14 CE), resulta preciso también, por estar ligado a ello y facilitar la comprensión del enjuiciamiento que abordaré, poner de manifiesto la enorme incoherencia en que incurre la sentencia en el fundamento jurídico 6, apartados 2 y 3, relativos, respectivamente, a la doctrina constitucional y al enjuiciamiento del motivo atinente a la inconstitucionalidad de la Ley de amnistía por no responder a un ideal de justicia, tratados precedentemente.

Ya hemos visto que en el fundamento jurídico 4.4 de la sentencia se sostiene que el Parlamento, a través de la amnistía establece «por motivos extrajurídicos, que los actos amnistiados, se hayan juzgado o no, carecerán, en todo o en parte, de las consecuencias punitivas que, con carácter general, se derivan de ellos». De ello, quiero poner el énfasis en que la sentencia argumenta que son motivos extrajurídicos los que dan lugar a efectos puramente jurídicos.

Pues bien, en el fundamento jurídico 6.2 se destaca el carácter excepcional de la amnistía –«la amnistía, por su propia naturaleza, ha de ser excepcional»–. En desarrollo de esta idea se dice que: «[p]or esta razón, esta institución ha de tener como presupuesto una situación también excepcional» y que «[p]or ello, las leyes de amnistía,

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

si bien se adoptan en el ejercicio de la libertad de configuración del legislador, requieren la concurrencia de circunstancias excepcionales que justifiquen la exención de responsabilidad de carácter punitivo que comportan. Tal exigencia se impone por la lógica de la institución misma, cuya razón de ser reside en atender coyunturas extraordinarias que el ordenamiento jurídico no puede resolver con los instrumentos ordinarios», para culminar señalando que «[l]a situación excepcional que ha de concurrir para que pueda dictarse una ley de amnistía constituye, pues, su presupuesto».

Puestos en común los pronunciamientos contenidos en los fundamentos jurídicos 4.4 y 6.2, se deriva que el carácter excepcional de la amnistía exige una situación igualmente excepcional que constituye su presupuesto de validez y materialización de los motivos extrajurídicos en que se basa el Parlamento para su adopción. Solo, por tanto, concurriendo esa situación excepcional, puede una ley de amnistía desplegar sus efectos jurídicos de exención de responsabilidad punitiva.

Es de entender que, con base en lo anterior, corresponda a este tribunal el examen de concurrencia del presupuesto de validez de la amnistía, esto es, la situación excepcional que la justifica, y que se identifica con los motivos extrajurídicos en los que se basa el Parlamento para acordarla.

Sin embargo, lejos de llegar a esa conclusión, la sentencia finaliza el fundamento jurídico 6.2 advirtiendo que solo al legislador corresponde «apreciar las circunstancias que justifican el otorgamiento de la amnistía sin que el Tribunal Constitucional pueda suplantarle en esta tarea», correspondiéndole a este tribunal efectuar un control meramente externo y siendo «los motivos o intenciones de quienes promovieron la aprobación de la ley orgánica […] una cuestión ajena a lo jurídico», es decir, una cuestión extrajurídica.

Este modo de razonar, amén de venir sustentado en una concepción equivocada de lo que constituye un control externo, supone una incoherencia difícilmente comprensible.

Si el motivo extrajurídico de una amnistía es su presupuesto necesario de validez debe poder ser objeto de control jurídico. De lo contrario, si las motivaciones o intenciones que fundaron la aprobación de la norma constituyen una cuestión ajena a lo jurídico sobre las que el Tribunal no puede entrar, entonces no pueden operar como presupuesto jurídico de validez de la norma. En definitiva, si es una condición es esencial, debe poder verificarse jurídicamente.

El que al Tribunal corresponda efectuar un control externo del presupuesto fáctico que justifica el otorgamiento de una amnistía significa que su intervención no puede dirigirse a enjuiciar la norma en términos de oportunidad o acierto político de la medida adoptada por el legislador [STC 19/2013, de 31 de enero, FJ 2 e) y f)] o de su corrección técnica (SSTC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2, y 142/2024, de 20 de noviembre, FJ 4), debiéndose, en cambio, limitar «a determinar si se han trasgredido los márgenes dentro de los cuales los órganos del Estado [en este caso, las Cortes Generales] pueden actuar con libertad» (SSTC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 17; 65/1998, de 18 de marzo, FJ 10; 168/2009, de 9 de julio, FJ 3; 245/2012, de 18 de diciembre, FJ 4, y 63/2023, de 24 de mayo, FJ 3), y ya hemos visto como los principios de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) y de igualdad (art. 14 CE) se erigen en límites de toda ley que, como la Ley de amnistía, se dicte «en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agota su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro» (entre otras, SSTC 166/1986, FJ 10, y 203/2013, FJ 3); correspondiendo, precisamente en su virtud, a este tribunal verificar «si la excepcionalidad del supuesto de hecho contemplado tiene una justificación objetiva –en caso contrario la ley sería arbitraria– y si es así, si la utilización de la ley es una medida proporcionada a la excepcionalidad que ha justificado su aprobación» (SSTC 203/2013, FJ 5; 170/2016, FJ 4; 152/2017, FJ 3, y 45/2018, FJ 4).

Es evidente, y en contra, por tanto, de lo que se sostiene en la sentencia, que este tribunal puede –y debe– verificar si el supuesto de hecho, la situación excepcional, en que se basa la Ley de amnistía tiene o no una justificación, una motivación objetiva, pues

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

de lo contrario infringiría el art. 9.3 CE, y seguidamente si la utilización de la Ley de amnistía es una medida proporcionada a la excepcionalidad que ha justificado su aprobación pues, de no ser así, sería, en este caso, contraria al art. 14 CE.

Considero que limitar el examen del Tribunal a un mero control formal externo, sin entrar en hechos, aun cuando estos sean notorios y, en consecuencia, estén relevados de prueba, lleva a renunciar a la primacía de la Constitución en favor del legislador. Si se efectúa el examen aceptando acríticamente las consideraciones vertidas en el preámbulo, cuando es obvio que no responden a la realidad de lo acontecido, ello haría innecesario seguir enjuiciando el resto de las quejas dado que, con tal planteamiento, quedarían automáticamente rechazadas las relativas a la arbitrariedad o a la contradicción con otros preceptos constitucionales, como así efectivamente ocurre en los siguientes apartados de la sentencia.

Si basta un juicio meramente externo, sin atender a hechos ni pruebas, cualquier justificación de las exposiciones de motivos o preámbulos de las leyes resultarían suficientes y constitucionales, si coincidieran mínimamente con algún valor del art. 1 CE; por lo que difícilmente cabrá la arbitrariedad, salvo una improbable, por insólita, confesión del propio autor de la norma.

Por otro lado, el argumento también recogido en el fundamento jurídico 6.3, relativo a que los motivos o intenciones de quienes promovieron la aprobación de la ley son una cuestión ajena a lo jurídico, ignora el más básico concepto de la jurisdicción constitucional, eliminando la posibilidad alegatoria de los recurrentes [conferida por el art. 162.1 a) CE] o de enjuiciamiento constitucional al respecto [estipulado en el art. 161.1 a) CE y art. 27.1 LOTC].

No puedo compartir, por tanto, el enfoque de la sentencia que, por excesivamente deferente para con el legislador, deviene irresponsable al renunciar a los medios a nuestra disposición para el eficaz desenvolvimiento de nuestra función: garantizar la primacía de la Constitución sobre las restantes normas del ordenamiento jurídico.

Entrando en el examen de las consideraciones en virtud de las cuales se pretende concluir la concurrencia del presupuesto de excepcionalidad, procede poner de manifiesto que, pese a reconocer que el Tribunal tiene que verificar si la decisión del legislador responde a la concurrencia de circunstancias excepcionales que el ordenamiento jurídico no pueda resolver con otros instrumentos, el fundamento jurídico 6.3 se limita a asumir el selectivo relato de hechos desgranados en el apartado II del preámbulo de la norma; entremezclándolos con algunos hechos notorios que también escoge selectivamente. Entre ellos, se refiere a la celebración del segundo «referéndum» en octubre de 2017, a la declaración de independencia de Cataluña, a la aplicación de las medidas previstas en el art. 155 CE y a la intervención del Tribunal Constitucional en defensa de la Constitución para suspender y anular actos y leyes de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Seguidamente, la sentencia afirma que «[l]os hechos vividos en ese periodo constituyen un supuesto paradigmático de lo que significa una crisis político constitucional, en la medida en que se cuestionaba la supremacía de la Constitución y la unidad del Estado, además de la integridad del sujeto político de la soberanía, el pueblo español, la forma de Estado y de gobierno». Se continúa mencionado que «[e]l Tribunal Constitucional, a instancias del presidente del Gobierno de la Nación, debió intervenir en defensa de la Constitución para suspender y anular actos y leyes de la Comunidad Autónoma de Cataluña» y se refiere finalmente a que, por Ley Orgánica 15/2015, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho, se atribuyeron al Tribunal potestades ejecutivas para garantizar el cumplimiento de sus resoluciones por autoridades e instituciones autonómicas.

Finalmente, el citado fundamento jurídico 6.3 de la sentencia concluye apodícticamente con la siguiente afirmación: «Lo hasta aquí descrito ha de ser, inevitablemente, una de las claves de nuestro enjuiciamiento. El contexto y la evolución a través del tiempo son cruciales para una comprensión completa y profunda de todo acto, en aras de no interpretar algo de forma incompleta, superficial o incluso errónea».

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Ante tal planteamiento tendente a justificar la pretendida «concurrencia de circunstancias excepcionales que el ordenamiento jurídico no puede resolver con los instrumentos ordinarios», he de poner de relieve, inicialmente, que la selección de hechos excepcionales, en los que la sentencia quiere amparar el otorgamiento de la amnistía, omite que los mismos se produjeron años antes de la presentación de la proposición de ley. También olvida que la crisis político constitucional a la que alude y que, reconoce, cuestionó la supremacía de la Constitución, la integridad territorial de España y los pilares esenciales de nuestro Estado de Derecho, fue abordada por los cauces ordinarios de que dispone nuestro ordenamiento jurídico constitucional, a saber, mediante la acción de la justicia en respuesta a los hechos constitutivos de delito, y que dio lugar a la sentencia núm. 459/2019, de 14 de octubre, dictada por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, en la causa especial núm. 20907-2017 (ECLI:ES:TS:2019:2997); sentencia sometida al enjuiciamiento de este tribunal, que desestimó los recursos planteados, en sus SSTC 91/2021, de 22 de abril; 106/2021, de 11 de mayo; 121/2021, de 2 de junio; 184/2021, de 28 de octubre; 45/2022, de 23 de marzo, y 47/2022, de 24 de marzo, al no apreciar lesión alguna de los derechos fundamentales de los recurrentes.

Considero esencial destacar que, en el relato de hechos que se nos presenta para justificar la concurrencia de un supuesto excepcional que el ordenamiento jurídico no pudiera solventar por los medios ordinarios, se silencian otros hechos próximos al momento en que se aprobó la ley, igualmente notorios y mucho más relevantes, los cuales llevan a una conclusión distinta y permiten afirmar sin género de dudas que la Ley de amnistía obedeció a una causa ilícita.

En efecto, frente a la apariencia de justificación de la Ley de amnistía, que se pretende amparar en los argumentos que se enumeran en el fundamento jurídico 6.3, a los que he hecho mención, se alza la realidad incuestionable de la verdadera situación existente cuando se aprobó la ley, que no era otra que la urgente necesidad de lograr los siete votos precisos para asegurar la investidura del presidente del Gobierno.

Como justificaré a continuación, la ley no tuvo otro propósito que cumplir las exigencias de quienes ofrecían votos a cambio de impunidad, como he apuntado y expondré seguidamente con mayor detalle. Este es el verdaderamente relevante hecho notorio que necesariamente debe de ser enjuiciado si se quieren respetar las garantías del proceso justo (art. 6.1 CEDH).

Resulta llamativo que el fundamento en el que se rechaza la exigencia del ideal de justicia se concluya, como he apuntado, diciendo que «[e]l contexto y la evolución a través del tiempo son cruciales para una comprensión completa y profunda de todo acto, en aras de no interpretar algo de forma incompleta, superficial o incluso errónea». Me parece obvio que, de haberse analizado el contexto real de una forma completa, no superficial, ni errónea, se hubiera llegado a una solución contraria a la sostenida en la resolución y no hubiera sido necesario hacer tantos y tan vanos esfuerzos argumentativos para excluir la exigencia del ideal de justicia que, desgraciadamente, brilla por su ausencia en la ley enjuiciada.

b) Una vez definidos correctamente los límites de nuestro enjuiciamiento, procede, ahora sí, proyectarlo sobre la Ley de amnistía, en primer término, desde la óptica de la arbitrariedad proscrita por el art. 9.3 CE.

Para ello, esbozaré cuáles son las alegaciones de los recurrentes en este punto y cómo se resuelve el motivo en la sentencia, para finalmente ofrecer mi criterio al respecto.

Sostienen los recurrentes, con cita de doctrina de este tribunal (entre otros, el ATC 72/2008, de 26 de febrero), que no es dable confundir lo que es arbitrio legítimo del legislador con capricho, inconsistencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión de efectos legales. Tras invocar un artículo doctrinal de un magistrado emérito de este tribunal, arguyen que la verdadera finalidad de la Ley de amnistía fue la obtención por el candidato a la Presidencia del Gobierno de los votos favorables del Grupo Parlamentario Junts per Catalunya, necesarios para su investidura por lo que, lejos de tener una explicación racional que la conecte con el interés público, luce, en

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

realidad, y de forma clara, un interés personal alejado del campo de los intereses públicos en el que se encuentran los fines en atención a los cuales la Constitución ha establecido la prerrogativa de gracia.

Es por lo anterior que consideran los promotores del recurso que dicho objetivo real de la Ley de amnistía carece de eficacia para justificar la amnistía, encontrándonos, así, de forma ostensible, ante un supuesto de falta de justificación que hace de la Ley de amnistía un caso de rotunda arbitrariedad prohibida por el art. 9.3 CE.

En definitiva, incide la demanda en que es un hecho notorio que, al margen de la retórica del preámbulo de la Ley Orgánica 1/2024, esta es fruto de la simple arbitrariedad, en cuanto obedece a una pura transacción política entre un candidato que necesita apoyos para la investidura y los líderes políticos que cometieron o a los que se imputan delitos y que, como consecuencia de la Ley de amnistía, obtienen el olvido.

La sentencia, en su fundamento jurídico 7, tras exponer la doctrina considerada de aplicación, sustentada en la improcedencia de efectuar un análisis de fondo de todas las motivaciones posibles de la norma, desestima el motivo al asumir obsecuentemente la justificación dada por la Ley de amnistía en su preámbulo («una mejora de la convivencia y de la cohesión social, así como una integración de las diversas sensibilidades políticas, para superar, como objetivo de interés general, las tensiones sociales y políticas generadas con el denominado proceso independentista en Cataluña»), para validarla, en definitiva, como «explicación racional» a los efectos de rechazar la denunciada vulneración del art. 9.3 CE.

Una vez expuestos los argumentos contenidos en el motivo de inconstitucionalidad articulado por los recurrentes y la respuesta dada a ellos en la sentencia, paso a detallar las razones por las que discrepo, también en este punto, de las consideraciones que llevan a rechazar la arbitrariedad de la Ley de amnistía.

Ciertamente, como este tribunal ha venido reiterando, calificar una ley de arbitraria a los efectos del art. 9.3 CE exige cierta prudencia, pues la ley es la «expresión de la voluntad popular», como dice el preámbulo de la Constitución y es dogma básico de todo sistema democrático (entre otras, SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 18; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 12; 111/2013, de 9 de mayo, FJ 5; 98/2018, de 19 de septiembre, FJ 5, y 120/2024, de 8 de octubre, FJ 8).

Ahora bien, en un régimen constitucional como el nuestro, también el Poder Legislativo, al igual que los restantes poderes públicos, está sujeto a la Constitución (art. 9.1 CE), de ahí que practicar la prudencia no debe hacer perder de vista que nuestra misión, como también nos hemos encargado de enfatizar en numerosas ocasiones, es velar por que se mantenga esa sujeción, que no es más que otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada, esta vez, como poder constituyente (SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 18; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 12; 111/2013, de 9 de mayo, FJ 5; 98/2018, de 19 de septiembre, FJ 5, y 120/2024, de 8 de octubre, FJ 8, entre muchas otras).

Un ejercicio prudente de nuestro enjuiciamiento aconseja un conocimiento riguroso de su objeto, la determinación de sus límites y presupuestos, así como la identificación de los medios pertinentes para su desenvolvimiento.

En cuanto al objeto de nuestro enjuiciamiento, para determinar si una disposición legal vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad, procede valorar si la medida responde a un objetivo legítimo (SSTC 93/2017, de 6 de julio, FJ 3, y 49/2018, de 10 de mayo, FJ 7). En lo que aquí concierne, nos corresponda verificar si la situación singular que legitima que la Ley de amnistía pueda desplegar sus efectos exoneradores tiene una justificación objetiva, siendo preciso que la singularidad de la situación en que se funda «resulte inmediatamente de los hechos, de manera que el supuesto de la norma venga dado por ellos», excluyéndose así «la creación arbitraria de supuestos de hecho, que solo resultarían singulares en razón de esa arbitrariedad» (entre otras, las SSTC 166/1986, FJ 11, y 203/2013, FJ 5).

En lo que a los límites se refiere, también he expresado ya que para alcanzar el objeto de nuestro enjuiciamiento solo hemos de determinar si se han transgredido los

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

márgenes dentro de los cuales las Cortes Generales pueden actuar con libertad –erigiéndose el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) en uno de tales márgenes–, y sin que nuestra intervención pueda encaminarse a examinar la oportunidad de la medida legal y decidir si es la mejor de las posibles (STC 156/2014, de 25 de septiembre, FJ 6), su acierto político [STC 19/2013, de 31 de enero, FJ 2 e) y f)] o su corrección o bondad técnica (SSTC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2; 112/2021, de 13 de mayo, FJ 5, y 142/2024, de 20 de noviembre, FJ 4).

En tercer lugar, nuestro juicio debe partir de una denuncia de arbitrariedad argumentada y verosímil. En este sentido, hemos exigido que quien formule esta censura la razone con detalle, ofreciendo una justificación convincente para destruir la presunción de constitucionalidad de la ley impugnada, sin que en ningún caso se entienda debidamente fundada esa tacha de inconstitucionalidad si se sustenta en una mera discrepancia política respecto al contenido de la norma legal impugnada (STC 122/2016, de 23 de junio, FJ 4). El razonamiento del recurrente debe aportar siquiera indicios, a confirmar o no en el juicio, de que la disposición legal incurre en la arbitrariedad denunciada (STC 140/2018, de 20 de diciembre, FJ 7).

Por último, respecto a los medios a emplear, también hemos tenido ocasión de afirmar que el despliegue del análisis a realizar por el Tribunal no ha de limitarse al plano meramente formal, prescindiendo del contexto en que se ha dictado la disposición cuestionada, pues este resulta esencial para valorar si su finalidad concurre realmente o no. Ello faculta al Tribunal a recordar las circunstancias en que se aprobó la disposición legal, a fin de arrojar luz acerca de la concurrencia material en la misma de una finalidad admisible constitucionalmente (STC 122/2016, de 23 de junio, FJ 5).

Por ello, a efectos de concretar la verdadera voluntad del legislador, son numerosos los pronunciamientos de este tribunal que avalan acudir tanto al preámbulo o exposición de motivos de la norma impugnada –pues aun careciendo de valor normativo (SSTC 36/1981, de 12 de noviembre; 173/1998, de 23 de julio, FJ 4, y 222/2006, de 6 de julio, FJ 8), sirven sin embargo como criterio interpretativo de las disposiciones normativas a las que acompañan para la búsqueda de la voluntad de legislador (SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7; 222/2006, de 6 de julio, FJ 8, y 90/2009, de 20 de abril, FJ 6)–, como a su tramitación parlamentaria, dado que también los debates parlamentarios constituyen un elemento importante de interpretación para desentrañar el alcance y sentido de las normas (SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 13; 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2; 15/2000, de 20 de enero, FJ 7; 193/2004, de 4 de noviembre, FJ 6; 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6, y 90/2009, de 20 de abril, FJ 6).

Identificado el objeto de nuestro juicio y fijados los contornos en los que hemos de movernos, procede examinar si la queja de inconstitucionalidad relativa a la interdicción de la arbitrariedad se encuentra debidamente argumentada como exige nuestra doctrina y, en tal caso, hacer uso de los medios a nuestro alcance para el adecuado desempeño del examen que nos ocupa.

Para los recurrentes la presunción de constitucionalidad de la Ley de amnistía queda desvirtuada, resumidamente, por la consideración de que su verdadera finalidad no se encuentra vinculada a los motivos de interés público que, en apariencia, la justifican en atención su preámbulo, sino a la existencia de un interés particular traducido en la necesidad del candidato a la Presidencia del Gobierno de obtener el voto afirmativo para su investidura del Grupo Parlamentario Junts per Catalunya, cuyos líderes políticos serían, a su vez y entre otros, eventuales destinatarios de la amnistía aprobada.

Se comparta o no este alegato, lo que se verá a continuación, es apreciable que los recurrentes ofrecen una argumentación suficientemente desarrollada, que no viene apoyada en la simple discrepancia política respecto del contenido de la Ley de amnistía, aportando indicios –la existencia del acuerdo o transacción aludido– de que la Ley de amnistía incurriría en una arbitrariedad prohibida por el art. 9.3 CE, por lo que puede tenerse por cumplido el presupuesto del que debemos partir para abordar el juicio de arbitrariedad.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Procede, a continuación, tomar en consideración los distintos elementos de que disponemos para verificar si la amnistía aprobada por la Ley de amnistía tiene una justificación objetiva o si, al contrario, se habría creado arbitrariamente por el legislador.

Ya he advertido cómo la sentencia acepta acríticamente que la justificación de la Ley de amnistía es la aportada sin más por el preámbulo de la propia norma, en cuya virtud esta perseguiría una mejora de la convivencia y de la cohesión social para superar las tensiones sociales y políticas derivadas del proceso independentista catalán, proclamando la sentencia que dichas razones constituyen las circunstancias extraordinarias «claramente inteligibles» que han llevado al legislador a excluir en este determinado contexto la sanción penal generalmente aplicable a una serie de conductas.

Los recurrentes, como he dicho, divergen de los motivos ofrecidos en el preámbulo y sostienen que, en realidad, la justificación de la Ley de amnistía no sería más que la de dar cumplimiento a un pacto entre dos partidos políticos –PSOE y Junts per Catalunya–, en cuya virtud la aprobación de la norma, con efectos favorables para, entre otros, determinados dirigentes de esta última formación, habría operado como contrapartida para asegurar el respaldo parlamentario a la investidura del candidato del Grupo Parlamentario Socialista a la Presidencia del Gobierno de la Nación.

De aceptar tal justificación, resultaría obligado concluir que la Ley de amnistía es inconstitucional por arbitraria, al constituir lisa y llanamente una norma que consagra la impunidad por mera conveniencia, revelando una lógica transaccional que pervierte los canales legítimos de formación de la voluntad general para asegurar, en realidad, privilegios jurídicos de unos a cambio del poder de otros.

Ofrecidos por los recurrentes estos indicios de arbitrariedad en que incurriría la Ley de amnistía, no puedo sino confirmar su existencia atendiendo a tres elementos distintos –hechos notorios, tramitación parlamentaria y debates parlamentarios– que, en contraposición con el elemento al que se abraza la sentencia con entregada fe –el preámbulo–, evidenciarían que la justificación dada en este no sería sino mero maquillaje de un acto de colusión institucional.

No procede, así, levantar velo alguno, como vendría a sostener la sentencia al rechazar el pertinente juicio a aplicar, pues el artificio en que se sustenta la Ley de amnistía se exhibe con meridiana claridad a través de los siguientes elementos a considerar:

En primer lugar, es de dominio público que, el 9 de noviembre de 2023, se formalizó en Bruselas un acuerdo político entre don Santos Cerdán León, quien fuera –hasta hace bien poco– secretario de organización del PSOE, y don Jordi Turull i Negre, secretario general de Junts per Catalunya, mediante el cual esta última formación se comprometía a apoyar la investidura del candidato del PSOE a la Presidencia del Gobierno, a cambio de la tramitación y aprobación de una ley de amnistía.

En dicho documento, de general conocimiento y acceso, se expone que en el marco definido por ambas partes estas tendrán que acordar, entre otros puntos:

«La Ley de amnistía, para procurar la plena normalidad política, institucional y social como requisito imprescindible para abordar los retos del futuro inmediato. Esta ley debe incluir tanto a los responsables como a los ciudadanos que, antes y después de la consulta de 2014 y del referéndum de 2017, han sido objeto de decisiones o procesos judiciales vinculados a estos eventos. En este sentido, las conclusiones de las comisiones de investigación de esta legislatura se tendrán en cuenta en la aplicación de la ley de amnistía en la medida que pudieran derivarse situaciones comprendidas en el concepto *lawfare* o judicialización de la política, con las consecuencias que, en su caso, puedan dar lugar a acciones de responsabilidad o modificaciones legislativas.

[…]

La investidura de Pedro Sánchez, con el voto a favor de todos los diputados de Junts.»

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

En cumplimiento de dicho acuerdo, también es de general conocimiento y he puesto de relieve en su lugar, que la entonces futura ley de amnistía fue registrada en el Congreso de los Diputados como proposición de ley, a propuesta del Grupo Parlamentario Socialista, el 13 de noviembre de 2023. Tres días después y de forma paralela, el día 16 de noviembre el candidato del PSOE resultó investido presidente del Gobierno con el voto favorable, entre otros, de los siete diputados del Grupo Parlamentario Junts per Catalunya. La Ley fue aprobada definitivamente por el Congreso, tras el veto del Senado, el día 30 de mayo de 2024.

La notoriedad de estos hechos y su secuencia temporal evidencian, por sí solos, la verosimilitud de la queja de los recurrentes en el sentido de que la tramitación de la ley de amnistía y la investidura del presidente del Gobierno se encontraban sustancialmente vinculadas, de tal modo que la primera actuaba como condición necesaria de la segunda. Es decir, se desprende un nexo funcional claro entre ambos acontecimientos, que se presentan, por tanto, como elementos interdependientes.

Esta consideración se confirma si tenemos en cuenta la tramitación parlamentaria de la norma, concretamente, el modo en que se ejerció la iniciativa legislativa. Así, la tramitación de la Ley de amnistía como proposición de ley, en lugar de como proyecto de ley, constituye también un elemento revelador de su imbricación con el proceso de investidura del presidente del Gobierno.

La opción por esta vía procedimental, que tiene una explicación por encontrarse el Gobierno en funciones y, por tanto, jurídicamente impedido para promover proyectos de ley [art. 21.5 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno] permite constatar, adicionalmente, el carácter instrumental de la norma como requisito para la obtención de los apoyos necesarios para la investidura.

Por último, el análisis de los debates parlamentarios habidos a lo largo de la tramitación de la Ley de amnistía no solo faculta para apreciar la estrecha vinculación entre la concesión de la amnistía y el proceso de investidura del presidente del Gobierno, sino que además arroja serias dudas sobre la autenticidad de la finalidad declarada en el preámbulo de la norma, a saber, la superación del conflicto político en Cataluña y la mejora de la convivencia. A modo ejemplificativo pueden citarse las siguientes intervenciones:

En la sesión del Pleno del Congreso de los Diputados, con objeto de la toma en consideración de la proposición de Ley de amnistía, de 12 de diciembre de 2023, el diputado señor Cervera Pinart, del Grupo Parlamentario Junts per Catalunya, afirmó:

«Gracias, presidenta.

Buenas tardes, señorías, hoy –y en catalán– encaramos la toma en consideración de la Ley Orgánica de amnistía, presentada por el Grupo Socialista, como condición previa para que los siete votos de Junts facilitasen la investidura de Pedro Sánchez.

[…]

Lo que estamos haciendo no va de perdón ni de convivencia. Dicho de otro modo, va de reparar una injusticia, de hacer justicia, aquella que no han hecho los jueces y tribunales, que han primado la unidad de la patria, abusando del Derecho penal para castigar la disidencia durante todo el procés. Y si se aprueba la amnistía en el sentido que la hemos trabajado, en ningún caso significará que nuestro pueblo olvida y perdona; en ningún caso será una renuncia a la independencia de Cataluña.

[…]

Somos tan conscientes, que hoy sabemos que vivimos un hecho excepcional, porque los mismos que votaron el 155, que nos han espiado, que nos han puesto en las listas de terroristas, votarán a favor de lo que nos han negado en los últimos años. Esta es la virtud de Junts, y es que cuando Junts entra en la ecuación pasan cosas. Pasan cosas que nos decían que eran imposibles.

Nosotros también votaremos a favor de esta toma en consideración. Lo haremos convencidos de que la amnistía ayudará a abrir una vía muy difícil, la de la negociación entre dos naciones: la española y la catalana, una negociación de tú a tú para decidir

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

nuestro futuro, que para Junts, para nosotros, solo puede ser uno: el de una Cataluña libre.»

En la sesión de la comisión de justicia del Congreso de los Diputados del día 7 de marzo de 2024, el diputado señor Cervera Pinart, del Grupo Parlamentario Junts per Catalunya, afirmó:

«Y aunque la votación definitiva la tendremos la semana que viene en el Pleno, me permitirán transmitir un agradecimiento por el mucho y buen trabajo hecho por todo el equipo de juristas, encabezados por Gonzalo Boye y Josep Pagès, y también a todo el equipo negociador, liderado, como ustedes saben, por el legítimo presidente de Cataluña, el presidente Puigdemont, por nuestro secretario general, Jordi Turull, y nuestra portavoz, Míriam Nogueras.

Y querría acabar refiriéndome al *no surrender* y el persistir con el que nos identificamos la gente de Junts y con el que a menudo sabios iluminados y opinadores de vida triste han hecho mofa y que hoy seguramente se entiende mejor. Hoy el *no surrender* y el persistir toman más sentido que nunca porque nos permiten enviar un mensaje de esperanza, hoy sí, absolutamente a todas las personas injustamente represaliadas y a sus familias, que desde el primer momento han sido el motor de nuestra negociación política. Esta ley de amnistía, ahora sí, va por todas ellas.»

En la sesión de la comisión conjunta de las comisiones constitucional y de justicia del Senado, de 9 de mayo de 2024, el senador señor Cleries i González, del Grupo Parlamentario Plural (en el que se integra el partido político Junts per Catalunya), afirmó:

«Esta proposición de ley presentada por el Grupo Socialista, no por convicción, como ahora pretende vender Salvador Illa, sino como resultado del acuerdo de investidura con Junts per Catalunya.

[…]

Quiero hacer un reconocimiento al trabajo ingente de referentes como el abogado Gonzalo Boye o el exdiputado Josep Pagès, que han contribuido a hacer este texto de la ley de amnistía.

[…]

Hay quien afirma querer pasar página con esta amnistía. Les quiero dejar muy claro que lo único que dejamos atrás es la represión y la injusticia. Lo demás sigue presente. Cuando hablan de pasar página, ustedes pretenden bajar la persiana de nuestra nación, de Cataluña, de nuestras reivindicaciones, de nuestra lengua, y no lo vamos a permitir de ninguna de las maneras. El conflicto político e histórico entre la nación catalana y la española sigue existiendo. Lo que estamos haciendo no va ni de perdón ni de convivencia, no se engañen. Va de reparar una injusticia, de hacer justicia, aquella que no han hecho los jueces y tribunales, que han primado una supuesta unidad de la patria abusando del derecho penal para castigar la disidencia durante todo el proceso.

La amnistía, en el sentido que la hemos trabajado, en ningún caso significará que nuestro pueblo olvida y perdona. En ningún caso será una renuncia a la independencia de Cataluña. Lo que hace la amnistía, esta amnistía, como siempre ha dicho el president Carles Puigdemont, es simplemente devolver a la política lo que es de la política, eso sí, abriendo una ventana de oportunidad para negociar de tú a tú el futuro de Cataluña, de una Cataluña que nosaltres volem lliure.»

En la sesión del Pleno del Congreso de los Diputados (tras el veto del Senado) de 30 de mayo de 2024, la diputada señora Nogueras i Camero, del Grupo Parlamentario Junts per Catalunya, afirmó:

«Hoy es un día histórico en toda la amplitud del término. Hoy no se perdona, hoy se gana; se gana una batalla del conflicto que hace siglos existe entre las dos naciones: la nación catalana y la nación española. Esta ley no es perdón ni es clemencia, es victoria,

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

una victoria democrática y colectiva en la cual ciertamente todos tenemos determinada responsabilidad.

[…]

Esta ley no es de pacificación, como algunos pretenden presentarla, es de reparación de una parte de las injusticias cometidas en estos años de persecución al independentismo catalán, y es fruto de la fuerza negociadora que los ciudadanos de Cataluña, con sus votos, nos han dado.

[…]

Hoy se aprueba una ley de amnistía porque lo hemos forzado […]

Como decía el president, Carles Puigdemont, en su conferencia del 5 de septiembre, que nadie se engañe, con el acuerdo de investidura y con la amnistía no se resolverá el problema de fondo, no hay una receta autonómica para resolver los problemas de Cataluña; lo determinante es el reconocimiento nacional de Cataluña. Seguimos aquí, y mientras los catalanes no alcancemos la plena libertad, seguiremos luchando.

[…]

Han insultado, amenazado, perseguido y demonizado al presidente Carles Puigdemont, han dicho que no se podía negociar con él, y hoy le necesitan, hoy negocian, porque lo hemos forzado. Nos dijeron que no habría amnistía y hoy tendremos amnistía, porque lo hemos forzado. Y nos dicen que nunca habrá independencia, y hoy tenemos más claro que nunca que es de ustedes de quienes menos depende; depende del pueblo de Cataluña.

[…]

Si me permite, presidenta, no quisiera retirarme sin que constara en el 'Diario de Sesiones' nuestro más sincero agradecimiento, de parte de Junts per Catalunya, a tres personas que han trabajado mucho por esta ley, Gonzalo Boye, Josep Pagès y el diputado Josep Maria Cervera. Muchas gracias a todos los que vais a votar que sí hoy a esta ley. Gracias, presidenta Forcadell. Gracias, conseller Turull. Gracias, vicepresidente Junqueras. Gracias, consejera Bassa.»

Finalmente, en esta misma sesión del Congreso, el diputado señor Rufián Romero, del Grupo Parlamentario Republicano, afirmó:

«Hoy es un día histórico, porque estamos ante la primera derrota del régimen del 78.»

El contenido de las anteriores intervenciones pertenecientes a diversos parlamentarios integrantes de formaciones políticas cuyos dirigentes resultarían beneficiarios directos de la Ley de amnistía, y cuyo voto afirmativo facultó su aprobación, pone de manifiesto una significativa disonancia entre la finalidad declarada en el preámbulo de la norma –esto es, la promoción de la convivencia, la cohesión social, la integración de distintas sensibilidades políticas y, en definitiva, la superación de las tensiones sociales derivadas del denominado proceso independentista catalán– y la justificación sustantiva expresada durante los debates parlamentarios en que se insistió en la no concepción de la amnistía como instrumento de reconciliación y en la vigencia del proyecto independentista y la inalterabilidad de sus objetivos políticos.

Esta disonancia entre la finalidad expuesta en el preámbulo y la declarada a lo largo del debate parlamentario de la ley es determinante para corroborar que la pretendida singularidad de la situación que justificaría la amnistía carece de entidad real, resultando una mera apariencia. Ello pone de relieve que la medida excepcional que introduce la Ley de amnistía no se desprende de manera inmediata del supuesto de hecho en que se funda, sino que ha sido construido de forma arbitraria por el legislador para dotar de cobertura formal a una decisión previamente adoptada por motivos alejados de los formalmente invocados.

No estamos, por tanto, ante una amnistía que se derive de forma natural y lógica del contexto fáctico esgrimido, sino que este ha sido deliberadamente configurado por el legislador para encubrir una finalidad distinta de aquella que, hipotéticamente, la

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

validaría constitucionalmente. Se evidencia, así, la configuración artificiosa de un supuesto de hecho creado *ex profeso* por el legislador.

Todo lo expuesto evidencia que con esta ley se ha producido un fraude al parlamentarismo. La misma tuvo su origen en una causa ilícita, al ser fruto de un pacto realizado fuera del Parlamento, en el extranjero, sin testigos, con una persona que se ha sustraído a la acción de la justicia, para su beneficio. La presentación de una proposición de ley, posteriormente aprobada con las irregularidades en su tramitación a las que luego me referiré, con afectación en la formación de la voluntad de la Cámara, sirvió para dar la apariencia de ser fruto de la soberanía popular.

9. La alegada quiebra de la igualdad (art. 14 CE).

No es preciso razonar en demasía por qué, bajo la perspectiva antes ofrecida, la Ley de amnistía es también lesiva del principio de igualdad (art. 14 CE). Ante una expresión de la potestad legislativa tan sumamente arbitraria, el trato diferenciador que se opera a través de ella es claramente discriminatorio, pues la esencia de la igualdad es la de proscribir diferenciaciones o singularizaciones que carezcan de justificación objetivamente razonable (STC 166/1986, FJ 11), y ya hemos visto cómo la singularidad de la situación formalmente expuesta en el preámbulo de la Ley de amnistía no resulta inmediatamente de los hechos realmente acaecidos, sino de una construcción argumental falaz, por lo que no puede tenerse por compatible con el principio de igualdad.

En cualquier caso, y con carácter subsidiario, es necesario combatir también, por su manifiesto error, la concreta solución dada por la sentencia en su fundamento jurídico 8 al motivo fundado en la quiebra de la igualdad. Para ello es necesario asumir, hipotéticamente, la tesis de la que parte la sentencia en el fundamento jurídico 7 de que la Ley de amnistía goza de una explicación racional fundamentada en «buscar una mejora de la convivencia y de la cohesión social, así como una integración de las diversas sensibilidades políticas, para superar, como objetivo de interés general, las tensiones sociales y políticas generadas con el denominado proceso independentista en Cataluña»; y, a partir de dicha hipotética base, que no comparto, ofreceré la siguiente argumentación que lleva a una solución distinta a la alcanzada en la sentencia.

Asumiendo, como se ha dicho, que la Ley de amnistía superase el control de razonabilidad, procedería su sometimiento al canon de proporcionalidad, para lo cual es necesario, conforme a nuestra jurisprudencia, constatar si cumple las tres condiciones siguientes: a) si la medida es idónea o adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido por ella (juicio de idoneidad); b) si la medida idónea o adecuada es, además, necesaria, en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad); y c) si la medida idónea y menos lesiva resulta ponderada o equilibrada, por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto) (entre otras, SSTC 170/2016, FJ 4; 152/2017, FJ 3, y 45/2018, FJ 4).

A mi juicio, la Ley de amnistía no supera ninguna de estas condiciones:

a) En cuanto al juicio de idoneidad, si la finalidad de la Ley de amnistía consiste en mejorar la convivencia, la cohesión social, así como la integración de diversas sensibilidades políticas, es más que discutible que dichos fines sean alcanzables introduciendo una diferenciación materializada en la aplicación o exoneración, según la intención o propósito de su autor –a favor o en contra de la secesión o independencia de Cataluña o de la celebración de las consultas populares–, de la norma penal derivada de la conducta punible cometida por aquel.

La propia sentencia es consciente de ello (FJ 8.3.4), solo que califica como mera «asimetría» esta diferencia de trato y afirma que «[n]i del texto de la ley ni de su preámbulo puede inferirse […] la razón justificativa» de ello, y considera en tal sentido que dicho efecto no resulta «racionalmente inteligible si se parte de los fines de

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

reconciliación y favorecimiento del diálogo político que […] el propio legislador alega como justificativos de su renuncia al ejercicio del *ius puniendi*», razón por la cual concluye apreciando una lesión del art. 14 CE, que, de forma cuestionable, se repara después por la propia sentencia desempeñando una suerte de función paralegislativa.

Es claro que una diferenciación de tal magnitud, en atención a las motivaciones ideológicas del sujeto responsable de la conducta de que se trate, no contribuye sino a una mayor polarización de la sociedad y a la exclusión de determinadas posiciones políticas, por lo que, desde este punto de vista, la Ley de amnistía no es idónea o adecuada para al supuesto fin constitucionalmente legítimo que persigue. La no superación del juicio de idoneidad llevaría, por sí sola e indefectiblemente, a declarar la Ley de amnistía inconstitucional por vulnerar el art. 14 CE.

b) Tampoco puede tenerse por superado, en cualquier caso, el juicio de necesidad. En su virtud, la medida implementada por el legislador ha de ser necesaria en el sentido de no existir otra medida, igual o más eficaz, para alcanzar el fin propuesto de forma menos lesiva.

Es un juicio a realizar con cautela por ser limítrofe al enjuiciamiento de oportunidad o acierto político de la medida, sobre lo que este tribunal no ha de entrar. Por ello, prescindiendo, siquiera, de valorar otras medidas por las que hubiese podido optar el legislador para alcanzar el fin propuesto, cabe considerar que la misma medida implementada –la amnistía– pudo haberse articulado de forma menos lesiva y potencialmente más eficaz si el otorgamiento definitivo por parte del órgano aplicador del beneficio derivado de aquella se supeditara al compromiso del beneficiario de no reincidir en conductas de naturaleza equiparable a las amnistiadas.

En mi opinión, el simple condicionamiento del efecto extintivo de la responsabilidad punitiva que tiene la amnistía contribuiría, por un lado, a reducir el impacto negativo que una medida de tipo disruptivo como esta produce en el ordenamiento constitucional y jurídico en general, generando una mayor aceptación social al evitar o minimizar que sea percibida como una forma de impunidad absoluta; y, por otro lado, a favorecer el cumplimiento de los fines perseguidos al incentivar una salida sostenible del –en este caso– invocado conflicto político, reforzando un objetivo de reconciliación pues, al efecto típico de exoneración, se unirían también los efectos preventivo y disuasorio.

No se trata de que los sujetos amnistiables rueguen ser perdonados ni de que se despojen de sus ideales, pues nuestra Constitución no es militante, sino de que se comprometan a canalizar su ejercicio exclusivamente a través de los cauces previstos por el ordenamiento jurídico vigente, que son las normas de las que se han dotado los ciudadanos para regir su convivencia.

Existía, por tanto, un modo menos gravoso y más eficaz de articular la amnistía, por lo que la Ley de amnistía resultaría aquí también desproporcionada desde la perspectiva ofrecida por el juicio de necesidad.

Finalmente, la Ley de amnistía es también contraria al art. 14 CE desde la óptica de la proporcionalidad en sentido estricto. Así, existen elementos que permiten desvirtuar los teóricos beneficios que para el interés general se derivarían de la Ley de amnistía respecto de los perjuicios, ampliamente abordados a lo largo del presente voto particular, sobre otros bienes en conflicto. La realidad de las cosas de nuevo permite cuestionar los deseos en que se apoya el legislador para justificar en su preámbulo las bondades de la ley.

A estos efectos, si en el juicio de necesidad ha sido puesta de manifiesto la pertinencia de haber implementado un condicionamiento al otorgamiento definitivo de la amnistía, en el presente juicio se constatan ya las primeras consecuencias de no haberlo hecho, de acuerdo con el contenido de los debates parlamentarios, pues una cuestión es que en la hipótesis de asumir la tesis de la sentencia, sea atendible para verificar la razonabilidad de la justificación de la Ley de amnistía su preámbulo y no el contenido de las manifestaciones efectuadas en los debates parlamentarios, y otra distinta que a la hora de implementar el canon de proporcionalidad pueda negarse la existencia de dichas manifestaciones, pues existir, existieron, y así consta documentado, integrándose de

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

esta forma en la realidad subyacente a este proceso constitucional, realidad sobre la cual este tribunal no puede cerrar los ojos (STC 43/2025, de 12 de febrero, FJ 3).

Y ya se ha visto que gran parte de las intervenciones de los parlamentarios, sin cuyo voto afirmativo no hubiese resultado aprobada la Ley de amnistía, se caracterizaron por la persistencia en una dinámica de confrontación política y en la negativa a conceder a la ley una finalidad de pacificación o de mejora de la convivencia; por el contrario, en esas intervenciones se reafirmó la pervivencia de la conflictividad y la voluntad de perseverar en las actuaciones que –aparentemente, según el preámbulo– habrían motivado, precisamente, esta ley. Es en este punto reseñable lo ocurrido en el Pleno de aprobación definitiva de la norma, tras el veto del Senado, en el que se afirmó que ese era un día histórico por estar «ante la primera derrota del régimen del 78», régimen, recuérdese, sustentado en la Constitución, de la que, justamente, como magistrados del Tribunal Constitucional, somos garantes.

10. La alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

En primer lugar, he de ponerse de manifiesto que la sentencia, en el fundamento en el que expone las alegaciones de las partes, excluye indebidamente la queja de que la amnistía vulnera el art. 24.1 CE del objeto del recurso de inconstitucionalidad, señalando que «el art. 24.1 CE no puede ser objeto de examen al carecer de todo soporte argumental. [...] No obstante, como este motivo se formula también en relación con la pretendida inconstitucionalidad de la Ley de amnistía, será objeto de enjuiciamiento, en su caso, cuando se aborde esta cuestión».

No comparto que la parte no haya levantado la carga alegatoria, ya que la parte recurrente argumentó la vulneración de «la división de poderes, la reserva de jurisdicción y la tutela judicial efectiva (artículos 1.1, 24.1, 117.3 y 118 CE)», como motivos de inconstitucionalidad de la Ley de amnistía; y el Senado alegó que la amnistía constituía una excepción a la función jurisdiccional, e insistió sobre la reserva absoluta de jurisdicción de los arts. 117.3 y 118 CE. Por lo tanto, sin perjuicio del contraste de los concretos artículos de la Ley de amnistía recurridos con la tutela judicial efectiva, es palmario que, tanto la recurrente como el interviniente, argumentaron la contradicción de la amnistía con el ejercicio exclusivo de la potestad jurisdiccional por los tribunales ordinarios y con la tutela judicial efectiva que les corresponde proveer. Y sobre dicho particular (la trasgresión del art. 24.1 CE) la sentencia no se pronuncia en términos generales.

La sentencia declara que «es doctrina constitucional reiterada que no existe el derecho fundamental a una condena penal, lo que conlleva que nadie puede invocar el art. 24.1 CE con el fin de que se ejecute una condena que impone una pena» (FJ 9.2), como derivación del *ius puniendi* cuya titularidad es exclusiva del Estado.

Sin embargo, entiendo que de lo que aquí se trata no es del derecho al castigo, sino del derecho de los justiciables que ocupan la posición de parte procesal o que ostentan un interés legítimo a ejercer las facultades de actuación que les otorgan las normas procesales, tanto en los procesos declarativos, ejecutivos o cautelares, como en todas sus fases, en particular, el derecho a una investigación eficaz y suficiente de hechos con apariencia delictiva, manifestación que es del derecho a la tutela judicial efectiva.

La Ley de amnistía no solo exceptúa la exclusividad jurisdiccional, imponiendo a los jueces aplicar la amnistía, sino que además establece que al hacerlo enjuicien empleando reglas procesales extraordinarias; privando a los perjudicados de facultades de alegación y prueba y remitiendo a los mismos a la vía civil para reclamar el resarcimiento debido.

Me resulta evidente que la Ley de amnistía, al extinguir los procesos judiciales en oposición a las previsiones constitucionales, por las razones que vengo exponiendo a lo largo de este voto particular, priva a los justiciables de derechos fundamentales de naturaleza procesal de los que son titulares, como son el *ius ut procedatur* y el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales en sus propios términos, ninguno de los dos identificables con el derecho sustantivo al castigo, como acabo de indicar.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Como he expuesto, esta situación lesiva para derechos fundamentales ha sido provocada mediante una ley singular, tal como es calificada por el propio legislador, cuando este tribunal ha declarado que «no es posible condicionar o impedir por una ley singular el ejercicio de derechos fundamentales que son materia reservada a leyes generales (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11)» (STC 203/2013, de 5 de diciembre, FJ 4).

En lo relativo al derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, sin distinción de la materia que sea objeto de pronunciamiento, he señalado que es un derecho que asiste a quienes tienen la condición de parte u ostentan un interés legítimo, diferente de aquel del que se sea titular en la situación jurídico material subyacente (como el *ius puniendi* o el derecho al resarcimiento civil).

La doctrina constitucional se ha pronunciado en esta materia, entre otras, en la STC 73/2000, de 14 de marzo, que declara en el fundamento jurídico 10, lo siguiente:

«[L]a duda de inconstitucionalidad de la Sala basada en el art. 24.1 CE requiere determinar [...] si se infringe este precepto en aquellos supuestos en los que el efecto directo de una ley o del régimen jurídico de una materia en ella establecido es, precisamente, el de impedir que un determinado fallo judicial se cumpla. Pues es claro que en esos supuestos podría quedar afectado el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes que la Constitución reconoce y garantiza, por entrañar un efecto obstativo para el cumplimiento del fallo.

a) En efecto, ha de tenerse presente, de un lado, que el derecho a la tutela judicial en la que se integra el derecho a la ejecución "se califica por la nota de efectividad" en nuestra Constitución (STC 1/1981, de 26 de enero, FJ 1). Por lo que hemos declarado que solo cuando se da cumplimiento a las resoluciones judiciales firmes "el derecho al proceso se hace real y efectivo ya que, si fuera de otro modo, el derecho no pasaría de ser una entidad ilusoria" (STC 61/1984, de 16 de mayo, FJ 1), al igual que las decisiones judiciales "no serían otra cosa que meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna" (STC 107/1992, de 1 de julio, con cita de las SSTC 167/1987, de 28 de octubre, y 92/1988, de 23 de mayo). De otro lado, también se ha declarado que el cumplimiento de lo acordado por los jueces y tribunales en el ejercicio de su función jurisdiccional constituye una "exigencia objetiva del sistema jurídico" y "una de las más importantes garantías para el funcionamiento y desarrollo del Estado de Derecho" (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 3), pues implica, entre otras manifestaciones, "la vinculación de todos los sujetos al ordenamiento jurídico y a las decisiones que adoptan los órganos judiciales, no solo juzgando sino también haciendo ejecutar lo juzgado" (STC 107/1992, FJ 2, con cita de las SSTC 67/1984, de 7 de junio, y 92/1988, de 23 de mayo).

Ciertamente, el derecho constitucional a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes "participa de la naturaleza de derecho de prestación que caracteriza a aquel en que viene integrado y, en tal sentido, sus concretas condiciones de ejercicio corresponde establecerlas al legislador, y ello hace indudable que el derecho a que se ejecuten las resoluciones judiciales firmes viene sometido a los requisitos y limitaciones formales y materiales que disponga la legislación". Aunque a continuación hemos declarado que "Sin embargo, esta potestad de mediación legislativa de los derechos que se integran en el de la tutela judicial no es absoluta, ni dependiente del arbitrio del legislador, pues, dentro del respeto debido al contenido esencial de los derechos fundamentales, resulta indiscutible que el art. 24.1 CE exige, según la STC 158/1987, ausencia de condicionamientos que dificulten o entorpezcan, en lo que aquí interesa, la posibilidad de que lo resuelto por los órganos judiciales sea cumplido en sus propios términos, de manera que, cuando el legislador imponga requisitos o limitaciones al ejercicio del derecho fundamental, su legitimidad constitucional habrá de ser examinada para comprobar si responden a razonables finalidades de protección de valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan debida proporcionalidad con dichas finalidades, lo cual significa que serán inconstitucionales, por vulneración del derecho

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

fundamental, aquellos requisitos, formalidades y limitaciones que comprometen su ejercicio de tal forma que no resulten comprensibles a la luz de una ponderación razonable y proporcionada de los valores acogidos en la Constitución", como hemos declarado en relación a ciertas declaraciones legales de inembargabilidad en la STC 113/1989, de 22 de junio, FJ 3.»

La misma STC 73/2000 añade en el FJ 11 lo que sigue:

«[A]un siendo indudable que la Constitución reconoce al legislador un amplio margen de libertad al configurar sus opciones, no es menos cierto que también le somete a determinados límites. Y en lo que aquí interesa, no solo al genérico límite antes aludido de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) y al que impone al principio de igualdad (art. 14 CE) sino también al límite que se deriva del art. 24.1 CE. Lo que se corresponde, como antes se ha dicho, con la importancia que posee el logro de una tutela judicial efectiva y el cumplimiento de las resoluciones judiciales firmes en un Estado de Derecho como el que ha configurado nuestra Constitución en su art. 1.1 y constituye, además, patrimonio común con otros Estados de nuestro entorno europeo [art. 3 en relación con el art. 1 a) del Estatuto del Consejo de Europa, hecho en Londres el 5 de mayo de 1949].

Por tanto, aun no siendo en sí misma arbitraria ni atentando a la igualdad, no tiene cabida en nuestra Constitución aquella ley o el concreto régimen jurídico en ella establecido cuyo efecto sea el de sacrificar, de forma desproporcionada, el pronunciamiento contenido en el fallo de una resolución judicial firme. Si se quiere, dicho en otros términos, cuando de forma patente o manifiesta no exista la debida proporción entre el interés encarnado en la ley y el concreto interés tutelado por el fallo a ejecutar. Pues en este caso, atendidas "las características del proceso y el contenido del fallo de la sentencia" (SSTC 153/1992, de 19 de octubre, FJ 4, y 91/1993, de 15 de marzo, FJ 3), cabría estimar que tal ley sería contraria al art. 24.1 CE en relación con los arts. 117.3 y 118 CE, al faltar la debida proporción "entre la finalidad perseguida y el sacrificio impuesto" (STC 4/1988, de 21 de enero, FJ 5).»

No veo necesario insistir en los argumentos expuestos que me llevan a afirmar la inconstitucionalidad de la Ley de amnistía, los cuales, proyectados al problema del que ahora me ocupo, determinan a mi juicio que la extinción de los procesos de ejecución de sentencias firmes carece de título habilitante que la legitime.

Sin embargo, debo ahora añadir que la Ley de amnistía tiene un efecto sobre la ejecución de sentencias firmes muy superior a la que tienen las sentencias dictadas en procesos constitucionales que declaran la nulidad de leyes, cuyos efectos no privan de fuerza de cosa juzgada a las sentencias judiciales dictadas durante su vigencia, ya que las sentencias dictadas sobre la base de una ley declarada inconstitucional «no perderán el valor de cosa juzgada» [art. 161.1 a) CE]. Considero por tanto que, *a fortiori*, el efecto anulatorio propio de la Ley de amnistía tampoco se justifica cuando las sentencias que se dejan sin efecto alguno han sido dictadas en aplicación de normas sin tacha de inconstitucionalidad alguna, como los preceptos del Código penal en los procesos afectados por la amnistía.

11. La alegada vulneración del art. 102.3 CE.

La Ley de amnistía es una «autoamnistía» vulneradora del art. 102.3 CE.

Sostengo en el presente voto una visión distinta a la efectuada en la sentencia, en su fundamento jurídico 10, acerca de la alegada vulneración del art. 102.3 CE.

De acuerdo con la demanda, la Ley de amnistía es una autoamnistía que vulnera los arts. 9.3 y 102 CE, argumentándose, entre otros aspectos, que la Constitución no regula la amnistía pero sí el indulto particular, prohibiendo el art. 102.3 CE el llamado autoindulto al «presidente y los demás miembros del Gobierno», siendo el sentido de dicha prohibición constitucional el de evitar que pueda beneficiarse del derecho de gracia quien tiene el poder de influir en la decisión de su otorgamiento. Teniendo en cuenta lo

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

anterior, entienden los recurrentes que la Ley de amnistía incorpora una manifestación de la autoamnistía en la que los propios políticos que cometen los delitos elaboran, impulsan e imponen su propia medida de gracia, siendo así que, dado que la Constitución no pudo incluir análoga prohibición para la amnistía, debe entenderse que queda sujeta al mismo límite.

La claridad del motivo no obtiene, a mi juicio, una respuesta equivalente de la sentencia. Desde la perspectiva de que el art. 102.3 CE solo impide que se beneficien de la prerrogativa real de gracia –se entiende que el indulto– los miembros del Gobierno de la Nación, la sentencia señala, por un lado, que de la literalidad de la Ley de amnistía no se deriva ni que el presidente ni que los demás miembros del Gobierno vayan a ser amnistiados, sin que sea función del Tribunal examinar a través de un recurso de inconstitucionalidad si alguno de los actos amnistiables conforme a su ámbito de aplicación (art. 1 de la Ley de amnistía) fue cometido por miembros del Gobierno o su presidente; y descarta, por otro, que la medida operada a través de la Ley de amnistía pueda calificarse como «autoamnistía», por ser una ley debatida y aprobada por el Parlamento de un Estado democrático de Derecho y no el fruto de un sistema político autoritario o de un Estado en transición.

En mi opinión, el motivo requería una respuesta más fundada, que defenderé aquí sobre la base de dos argumentaciones diferenciadas:

En primer lugar, la eventual aplicabilidad de la Ley de amnistía a dirigentes políticos pertenecientes a las mismas formaciones que los parlamentarios sin cuyos votos no hubiese resultado aprobada la norma, y como exigencia o contrapartida para apoyar al candidato a la presidencia del Gobierno del partido político cuyo grupo parlamentario fue promotor de la iniciativa legislativa ciertamente contraría la esencia del art. 102.3 CE, cuya prohibición operaría como una concreción específica de la prohibición general de arbitrariedad del art. 9.3 CE, sobre la que creo haberme ya extendido –y a ello me remito– para concluir que la Ley de amnistía la vulnera, precisamente por ser la culminación de una transacción poder-impunidad que instrumentalizó perversamente el cauce de expresión de la voluntad de los ciudadanos, constando del contenido de los debates parlamentarios la participación, indirecta al menos, en la redacción de la norma de quien, por ser de público y general conocimiento, habiendo desempeñado funciones ejecutivas como presidente de un gobierno autonómico, sería destinatario de la ley y beneficiario de sus efectos extintivos de responsabilidad.

En segundo término y al margen de lo anterior, la sentencia no da efectiva respuesta a la eventual inconstitucionalidad de la Ley de amnistía de aplicarse a quien ostentase o hubiese ostentado, ya sea como presidente o miembro, funciones de gobierno autonómico en el concreto contexto fáctico a que se refiere el art. 1 de la Ley de amnistía.

Y he de decir que es comprensible, en este punto, la ausencia de respuesta efectiva, pues comparto la consideración de la sentencia –solo que esta la limita al Gobierno de la Nación– de que no corresponde a este tribunal enjuiciar si el presidente o miembros de un ejecutivo han perpetrado alguno de los actos amnistiados por la Ley de amnistía, pues dicha función corresponde realmente a los órganos judiciales, quienes, de así verificarse y existir duda constitucional al respecto, estarían facultados a plantear la pertinente cuestión de inconstitucionalidad al respecto.

Por lo demás, terminaré señalando que, sin pronunciarme sobre el caso concreto, sino desde la perspectiva de abstracción propia del recurso de inconstitucionalidad que nos ha sido sometido, es mi criterio que el art. 102.3 CE es proyectable al ámbito de los gobiernos autonómicos en atención a la equivalencia funcional en sus respectivos ámbitos de competencias respecto del Gobierno «central», la unidad de los principios rectores de la actuación de la administración *ex* art. 103.1 CE –trasladable sin duda al ámbito no solo estatal sino también a todas las esferas de la organización administrativa–, la falta de competencia autonómica para el ejercicio de la prerrogativa de gracia –ya sea del Ejecutivo autonómico en relación con el indulto o del legislador autonómico de admitirse la amnistía como manifestación de aquella potestad–, el

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

silencio que guarda la Constitución acerca de la institución de la amnistía, por lo que, no regulándose expresamente esta, no se previeron, con lógica, límites explícitos a su ejercicio, pero, fundamentalmente, el espíritu extraíble del art. 102.3 CE en relación con el principio de responsabilidad del art. 9.3 CE, como límite implícito de toda prerrogativa de gracia: el impedir que el Poder Ejecutivo pueda beneficiarse de mecanismos excepcionales que le eximan de responsabilidad penal, particularmente en relación con delitos cometidos en el ejercicio del cargo.

12. La alegada vulneración del principio de Estado de Derecho (art. 1.1. CE en relación con el art. 2 TUE).

Los recurrentes denuncian la incompatibilidad de la Ley de amnistía con la cláusula de Estado de Derecho, a la que también se alude en la demanda al hilo de otros motivos de impugnación. La sentencia reconduce esta queja, únicamente, a uno de los principios integrantes de dicha cláusula: la garantía de la independencia judicial. En mi opinión, al hacerlo así no se da respuesta a lo alegado en la demanda.

En la misma se invocaron, como argumento nuclear la contradicción de la Ley de amnistía con la cláusula del Estado de Derecho (art. 2 TUE) de la Unión Europea, en las alegaciones relativas a que la amnistía otorgada por la Ley Orgánica 1/2024 es inconstitucional, en el segundo fundamento de Derecho material, de forma más accidental en el apartado «1-. La Ley Orgánica 1/2024 vulnera la cláusula de Estado de Derecho (artículo 1.1 CE), la división de poderes y la exclusividad de la jurisdicción […]»; y de forma sustancial en el apartado «2-. La realidad tras esta amnistía, explícitamente admitida por sus impulsores, determina la obvia inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2024». Igualmente se invoca la contradicción con el Estado de Derecho de la Unión Europea, en particular, en el apartado relativo a que «3-.La Ley Orgánica 1/2024 es una autoamnistía que vulnera los artículos 9.3 CE y 102 CE; así como la cláusula de Estado de Derecho (artículo 1.1 CE, en conexión con el artículo 2 TUE)».

Hubiera sido imprescindible que el Tribunal, en el ejercicio de la competencia que ostenta, analizara si la Ley de amnistía vulnera los principios más básicos del estado de Derecho con relación, no solo obviamente a la Constitución Española, sino también al estándar comunitario, por exigirlo así, además del elemental sentido común, el principio de primacía y el efecto directo del Derecho de la Unión (arts. 2 y 19.1, segundo párrafo, TUE y art. 47 CDFUE).

El Estado de Derecho del art. 2 TUE comprende: (i) el respeto a los principios de legalidad (incluido un proceso legislativo transparente, democrático, pluralista y sujeto a rendición de cuentas), de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad; (ii) el derecho a la tutela judicial efectiva (que incluye el acceso a la justicia) y a los tribunales independientes e imparciales; (iii) el respeto de los demás derechos fundamentales, especialmente de la igualdad ante la ley y la interdicción de toda discriminación; y (iv) el respeto del principio de separación de poderes.

Además, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea considera como atentados al Estado de Derecho: (i) la puesta en peligro de la independencia judicial, (ii) la falta de persecución de los actos ilícitos o arbitrarios, (iii) la limitación de la disponibilidad de las vías de recurso judiciales mediante normas procesales restrictivas y (iv) la inejecución de las resoluciones judiciales. Estos contenidos del Estado de Derecho de la Unión Europea han sido invocados por la parte recurrente.

De lo anterior se extrae la inadmisibilidad para el Derecho de la Unión de que el constituyente español (por la vía del art. 93 CE) hubiere aceptado más salvedades a la separación de poderes y a la independencia judicial que los marcados por el art. 2 TUE. La inviabilidad para el Derecho de la Unión Europea de que el legislador español –en el marco de la Ley de amnistía o de cualquier otra norma– decline perseguir infracciones penales graves (máxime si afectan a intereses comunitarios). La incompatibilidad con el Derecho de la Unión Europea se manifiesta en el procedimiento para la obtención de la amnistía, que no deja margen para la ponderación de los hechos y las pruebas por el juez, que no cumple con las reglas procesales básicas de los demás procedimientos ordinarios (audiencia, contradicción, igualdad de armas y defensa), que excepciona el

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

régimen ordinario de recursos en materia de amnistía o que anula los efectos de las sentencias firmes en ejecución.

Se deduciría la incompatibilidad con la cláusula de Estado de Derecho del Derecho de la Unión Europea de lo siguiente: (i) la fórmula abierta de configuración del ámbito material, temporal y subjetivo de la amnistía (art. 1.1 y 3 de la Ley de amnistía); (ii) del perdón de la malversación sin propósito de enriquecimiento [art. 1.1 a) y 1.4, en relación con el art. 2 e) de la Ley]; (iii) la amnistía de los delitos de terrorismo sin graves violaciones de derechos humanos [art. 2 c) de la Ley de amnistía]; (iv) el levantamiento de medidas cautelares unidireccionalmente (arts. 4, 5.3 y 8.3 de la Ley), especialmente si acarrea la ineficacia de una orden europea de detención y entrega [art. 4 b) de la Ley]; (v) la inejecución de las condenas penales firmes impuestas a los responsables directos o indirectos del proceso de secesión [art. 4 d) de la Ley de amnistía] y la eliminación *ope legis* de antecedentes penales [arts. 4 f) y 5.2 de la Ley]; (vi) la gravosa exigencia de ejercicio separado de la acción civil *ex delicto* (art. 8.2 de la Ley); (vii) la tramitación expeditiva y sumaria de la amnistía en dos meses y sin recursos suspensivos (art. 10 de la Ley); (viii) la articulación de la amnistía penal como sobreseimiento libre, irrevocable e inalterable (art. 11.2 de la Ley de amnistía), y (ix) el archivo de las actuaciones contables sin audiencia del denunciante (art. 13 de la Ley).

Todas estas normas excepcionales de la Ley de amnistía, individualmente, recogen atentados contra la separación de poderes, menoscabos de la independencia e imparcialidad de los jueces, excepciones desproporcionadas en las reglas ordinarias de tutela judicial efectiva, recursos y ejecución de las resoluciones firmes (respecto de los procedimientos nacionales que constituyen vías de recurso necesarias para la tutela del Derecho de la Unión Europea), que en conjunto quebrantan la tutela judicial efectiva y las reglas del juicio justo que prevé aquel Derecho (art. 19.1, segundo párrafo, TUE y art. 47 CDFUE) para la protección de sus bienes e intereses y que, consecuentemente, lesionan la cláusula de Estado de Derecho del art. 2 TUE.

Me parece obvio que compartimos con la Unión Europea el concepto de Estado de Derecho. No puede existir un concepto diferente en el Derecho nacional y en el europeo, según convenga. El respeto a los principios que se acaban de señalar en el párrafo precedente es requisito para ser miembro de la Unión Europea y un compromiso de nuestra Constitución.

Los recurrentes han cuestionado en su recurso si la Ley de amnistía respeta ese concepto de Estado de Derecho, y diversos órganos judiciales nacionales se lo han preguntado también al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. No es ocioso recordar en este punto que, además, ante la excepcionalidad de la situación de la norma impugnada, tres magistrados del Tribunal, entre los que me hallo, solicitamos que el propio Tribunal planteara una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, precisamente por el menoscabo del Estado de Derecho, de la protección de los intereses financieros de la Unión Europea y de la lucha contra el terrorismo.

Reiterando el claro riesgo en que se encuentran estos principios esenciales de nuestro sistema democrático, la propia parte recurrente solicitó recientemente que el Tribunal esperara a la resolución por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de las cuestiones prejudiciales C-523/24, planteada por el Tribunal de Cuentas del Reino de España; C-666/24, planteada por la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, y C-587/24, remitida por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

Además de los criterios jurídicos que antes he expresado con relación a la obligación jurídica de priorizar el pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea con relación a las señaladas cuestiones prejudiciales, concurre un incontrovertible principio de prudencia, virtud lastimosamente ajena últimamente en la forma de proceder del Tribunal.

No cabe olvidar que, con independencia del resultado final contenido en la sentencia de la que no puedo discrepar más, nos estamos enfrentando al análisis de una ley que supone una ruptura temporal de los principios básicos constitucionales, una norma

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

excepcional, por lo que esperar a la opinión fundada en Derecho proveniente del máximo intérprete del Derecho de la Unión, debería ser el mínimo estándar de prudencia exigible. Considero que no se debería haber renunciado, en la resolución de un caso único y excepcional como el que nos ocupa, a contar con una opinión jurídica más, aun cuando la considerara no vinculante, emitida por quien posee una indudable *auctoritas*. Las prisas solo pueden estar justificadas por un fundado temor a una censura europea de la norma avalada ahora por la mayoría.

En qué posición quedará el Tribunal Constitucional si, después de declarar la constitucionalidad de la Ley de amnistía casi en su integridad, fuera declarada contraria al Derecho de la Unión Europea. Qué harán los órganos judiciales a la hora de intentar aplicar una ley «constitucional» y contraria al Derecho Europeo.

Estas dos cuestiones son evitables con un elemental ejercicio de sentido común.

13. La alegada contrariedad de la Ley de amnistía con el art. 23 CE.

Discrepo, también, del enjuiciamiento de la vulneración del art. 23 CE.

La sentencia efectúa un análisis fragmentado de la queja de la parte recurrente, que versó sobre la introducción –por primera vez en nuestra historia parlamentaria– de una proposición de ley del Grupo Parlamentario Socialista para tramitar una materia tan trascendente como la amnistía, con un Gobierno del PSOE en funciones, eliminando la exigibilidad de los informes y documentación de órganos constitucionales consultivos que habría hecho que la opinión de los diputados y senadores fuese cabal (art. 23 CE). Además, dicha proposición de ley se presentó y tramitó por el Congreso con una presteza inhabitual, a fin de conseguir la pronta investidura del candidato del PSOE (investidura a cambio de amnistía, según queda acreditado notoriamente en el pacto de PSOE y Junts de 9 de noviembre de 2023 en Ginebra). La sentencia responde fracturando el argumento en dos, para desestimarlo, por la inexistencia de una interdicción para la tramitación de proposiciones de ley por grupos parlamentarios; y por la inexistencia de una interdicción a la presentación de proposiciones de ley cuando el Gobierno está en funciones. De esta forma, la resolución adoptada no responde globalmente a la queja conjuntamente planteada; de forma que se incurre en incongruencia en la motivación.

Como se recordó en la STC 114/2017, FJ 6, «la preservación del pluralismo político en el curso de los procedimientos legislativos es inseparable del respeto a la posición y derechos de las minorías (por todas, STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 8) y a la integridad misma de los derechos de los representantes para el ejercicio en condiciones de igualdad, y con arreglo a las normas reglamentarias, de sus funciones propias; derechos mediante los que se realiza, al propio tiempo, el derecho fundamental de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de la institución de la representación política (art. 23.1 CE). Estos derechos fundamentales, estrechamente relacionados, podrían resultar vulnerados en el caso de que se hubiera incurrido en infracciones de los reglamentos de las cámaras, o de otras normas ordenadoras de los procedimientos parlamentarios, que hubieran afectado al núcleo de la función de los representantes políticos, núcleo del que forma parte, desde luego, el ejercicio de la función legislativa (por todas, SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 27/2000, de 31 de enero, FJ 4, y 57/2011, de 3 de mayo, FJ 2)».

A este respecto he de recordar que «este tribunal tiene declarado que se puede alterar de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de las Cámaras en el procedimiento legislativo ‘si se pone en tela de juicio la participación de las minorías en dicho procedimiento, lo que, a su vez, podría provocar un déficit democrático en el proceso de elaboración de la norma que eventualmente pudiera contradecir el valor del pluralismo político sobre el que se fundamenta el ordenamiento constitucional del Estado democrático y que debe presidir necesariamente la tramitación de toda iniciativa legislativa (art. 1.1 CE)’ (STC 136/2011, FJ 8)» (STC 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 5).

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

En este caso, como en muchos anteriores, y así lo hemos expresado ya en diferentes votos particulares (por ejemplo, en el voto particular que suscribí con el magistrado don Enrique Arnaldo a la STC 136/2024, de 5 de noviembre), el Tribunal ha desaprovechado la ocasión de advertir al legislador de la necesidad de realizar un uso adecuado de los procedimientos parlamentarios a su disposición en atención al hondo calado de la regulación abordada.

Además, varias de las decisiones adoptadas, denunciadas en la demanda, han alterado, no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de la Cámara.

En primer lugar, tengo que hacer referencia a las recomendaciones de la Comisión de Venecia. Como afirma la sentencia, dichas recomendaciones no constituyen parámetro de constitucionalidad (SSTC 197/2014, de 4 de diciembre, FJ 4, y 15/2015, de 5 de febrero, FJ 6). Ello determina que la sentencia no tenga en cuenta dichas recomendaciones en la resolución de la queja relativa a la vulneración del art. 23 CE.

Dicha circunstancia, sin embargo, no parece ser obstáculo para que sustente la fundamentación de la sentencia en esas mismas recomendaciones de la Comisión de Venecia (FJ 8) en el análisis de la vulneración del art. 14 CE en el que se concluye la justificación objetiva y razonable de la Ley de amnistía en relación con su causa y finalidad.

Es preciso tener en cuenta que dichas recomendaciones afectan a todo el procedimiento parlamentario, ya que ponen de relieve que se «observa que la proposición de ley de amnistía se ha presentado en forma de proposición de ley, que es un procedimiento sin consulta al público, a las partes interesadas o a otras instituciones del Estado, y que se ha seguido un procedimiento de urgencia. Sin embargo, la proposición de ley de amnistía ha ahondado una profunda y virulenta división en la clase política, en las instituciones, en el Poder Judicial, en el mundo académico y en la sociedad española. La Comisión anima a todas las autoridades y fuerzas políticas españolas a que se tomen el tiempo necesario para entablar un diálogo significativo en un espíritu de cooperación leal entre las instituciones del Estado, así como entre la mayoría y la oposición, con el fin de lograr la reconciliación social y política, y a que estudien la posibilidad de explorar procedimientos de justicia restaurativa».

Dado que la sentencia no descarta dichas recomendaciones en la resolución de otras quejas, quizá habría debido tener en cuenta las referidas a la forma de aprobación de la amnistía a los efectos de garantizar, en una materia cuya regulación no está prevista expresamente en la Constitución, ni su tramitación en el Reglamento del Congreso de los Diputados, la interpretación más favorable al art. 23 CE.

De otra parte, y en cuanto a la admisión de la práctica de las proposiciones de ley, ya he expresado con anterioridad que deberían entenderse como forma de iniciativa legislativa al servicio de las minorías parlamentarias y en ningún caso ser utilizadas para eludir consultas, informes o dictámenes que, en otro caso, serían preceptivos.

A dicho respecto he de precisar que es cierto que, en este caso, el Gobierno estaba en funciones y, conforme al art. 21.5 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el Gobierno en funciones no puede «[p]resentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado». No cabe duda, y ya lo he afirmado previamente en este voto particular, que uno de los indicios de arbitrariedad en que incurriría la Ley de amnistía es su tramitación parlamentaria. Dadas las circunstancias, era necesaria la presentación de esta iniciativa como proposición de ley, porque la tramitación y aprobación de la ley de amnistía era condición necesaria para la investidura del candidato del PSOE a la Presidencia del Gobierno, según se pudo saber en el momento en que se dio publicidad al acuerdo político entre el señor Santos Cerdán León y el señor Jordi Turull i Negre, al que ya me he referido. En definitiva, el momento en que se presentó la proposición de ley no puede ser considerado como una excusa para no haber presentado un proyecto de ley, sino como una explicación de las razones que movieron a su presentación.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Además, la presentación de la proposición de ley dio lugar a la elusión de informes, consultas y dictámenes en su tramitación en el Congreso de los Diputados. En este caso, estimo que la ausencia de informes y comparecencias, dado el alcance de proposición de ley, que proponía la regulación de una institución inédita en nuestra democracia, afectó a la formación de la voluntad de la Cámara y, por tanto, determina la inconstitucionalidad de la ley.

Se privó a los diputados, entre otros, del informe del Consejo General del Poder Judicial sobre esta proposición de ley. Informe que fue contundente en sus apreciaciones y que concluyó que «se evidencia que su única motivación y finalidad es un acuerdo celebrado entre fuerzas políticas y con el fin de atender a sus intereses particulares, en concreto, el apoyo parlamentario al candidato a la Presidencia del Gobierno y el beneficio de la amnistía a los miembros de formaciones políticas que han sido condenados o investigados por hechos que se consideraron delictivos en su momento y, casi en idénticas circunstancias, siguen siéndolo en la actualidad» (conclusión cuarta); que «[h]a quedado constatado con la última iniciativa parlamentaria en el Parlament, que las fuerzas independentistas están nuevamente acometiendo la proclamación de la independencia de Cataluña, en abierta vulneración de nuestro ordenamiento constitucional, poniendo de manifiesto que nada habría servido la medida de gracia proyectada» (conclusión quinta); que «[e]l silencio sobre la amnistía en la Constitución, unido a la prohibición de los indultos generales, no puede interpretarse como que tiene reconocimiento constitucional implícito. Así debe concluirse, además, que en la elaboración de la CE la voluntad fue la de excluir, de manera expresa, toda referencia a la amnistía en el texto constitucional» (conclusión sexta); que «vulnera el principio de igualdad» (conclusión decimoprimera); la separación de poderes (conclusión decimosegunda); o que es «una ley singular que no se adecúa a las exigencias de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la legitimidad este tipo de leyes» (conclusión decimotercera).

Entiendo, por otro lado, que en la tramitación de la ley se vulneró el art. 23 CE y se afectó a la formación de la voluntad de la Cámara, por la devolución a la comisión de justicia tras la votación final sobre el conjunto de la iniciativa en la sesión plenaria de 30 de enero de 2024.

El día 30 de enero de 2024, el Pleno del Congreso de los Diputados debatió y votó el dictamen de la ponencia sobre la proposición de la ley orgánica de amnistía y obtuvo 177 votos a favor y 172 en contra. A continuación, de acuerdo con el art. 81.2 CE, que establece que «[l]a aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto», se procedió a dicha votación, cuyo resultado fue de 179 votos en contra y 171 a favor. Ante dicho resultado, la presidenta del Congreso de los Diputados y la mesa decidieron su devolución a la comisión de justicia a efectos de emitir un nuevo dictamen.

La sentencia descarta la lesión del art. 23 CE por la aprobación final de la Ley de amnistía en el Congreso, a pesar de que el dictamen de la comisión de justicia en segunda votación fue rechazado en el Pleno del Congreso por 179 votos, lo cual debería haber dado lugar a su rechazo [art. 131.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD)], y no la vuelta a la Comisión de Justicia. Según los recurrentes, la mayoría de los votos en contra en segunda votación debía haber dado lugar al decaimiento del procedimiento legislativo y no a la devolución a la comisión para una segunda oportunidad. La sentencia sostiene que la interpretación literal, sistemática y teleológica del art. 131.2 RCD debe conducir a rechazar la queja, como se hizo en el ATC 24/2024, de 14 de marzo, (inadmisión de recurso de amparo contra la decisión de la Presidencia del Congreso sobre la tramitación parlamentaria).

A diferencia de lo que ha apreciado la sentencia, considero que la devolución a la comisión de justicia alteró la formación de la voluntad de la Cámara.

A este respecto, comparto las razones expresadas por el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla en el voto particular formulado al ATC 24/2024, que inadmitió un recurso de amparo parlamentario planteado contra dicho acuerdo, y en el que afirmó que

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

la interpretación del Reglamento parlamentario que efectuaron los órganos rectores de la Cámara dista mucho de ajustarse a la letra y el espíritu de los arts. 79.1 y 131.2 RCD, y que «no es descartable que afecte al núcleo esencial de los derechos de los diputados recurrentes, que forman parte de la minoría, a participar en una tramitación parlamentaria conforme a Derecho y con plenas garantías de la Cámara, esto es, a la integridad del procedimiento legislativo. En definitiva, es muy verosímil que la interpretación y aplicación que de los preceptos reglamentarios han hecho los órganos rectores del Congreso en este caso ha producido una quiebra del *ius in officium* de los diputados recurrentes que el art. 23.2 CE garantiza».

En la votación sobre el conjunto de la iniciativa exigida por el art. 81.2 CE no se alcanzó la preceptiva mayoría absoluta *ex* art. 81.2 CE, ni tampoco la mayoría simple. Es por ello por lo que, en aplicación de los arts. 79.2 CE y 79.1 y 131.2 RCD, la iniciativa legislativa había de entenderse rechazada y, en consecuencia, decaída, por lo que no procedía su devolución a la comisión de justicia para que emitiera un nuevo dictamen, que fue lo acordado por la presidenta, en decisión luego confirmada por la mesa.

Los órganos de la Cámara interpretaron el art. 131.2 RCD en el sentido de que procedía la devolución a la comisión. Dicho precepto establece, respecto a los proyectos y proposiciones de ley orgánica, que «[s]u aprobación requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara en una votación final sobre el conjunto del texto. La votación será anunciada con antelación por la Presidencia de la Cámara y, si en ella se consigue la citada mayoría, el proyecto será remitido al Senado. Si, por el contrario, aquella no se consiguiese, el proyecto será devuelto a la comisión, que deberá emitir nuevo dictamen en el plazo de un mes». Pero ha de entenderse implícito en dicho precepto que dicha votación deberá obtener la mayoría de la Cámara y, caso de no ser mayoría absoluta, se devolverá a la comisión. Como señala el letrado de las Cortes Generales en representación del Senado, se habría vulnerado el art. 79.2 CE, que establece que los «acuerdos, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución o las leyes orgánicas y las que para elección de personas establezcan los Reglamentos de las Cámaras». Esta es la regla general para la adopción de acuerdos de tal manera que, a mi entender, lo que significó el resultado de la votación fue el rechazo de la iniciativa (STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 3).

Es cierto que nuestra jurisprudencia es, como no puede ser de otra manera, respetuosa con la autonomía parlamentaria. Pero no debe desconocer los derechos de las minorías y la importancia de los procedimientos para garantizar dichos derechos. Como ha insistido en numerosas ocasiones la jurisprudencia constitucional «[l]a democracia parlamentaria no se agota, ciertamente, en formas y procedimientos, pero el respeto a unas y otros está, sin duda, entre sus presupuestos inexcusables» (entre otras, STC 19/2019, de 12 de febrero, FJ 6). Quizá no deberíamos olvidarnos de ello.

La sentencia descarta también que la emisión de nuevas enmiendas transaccionales en la comisión de 7 de marzo de 2024 hubiere sido sorpresiva, y la sentencia invoca el art. 114.3 RCD. Sin embargo, se prescinde voluntariamente del dato de que las enmiendas fueron introducidas en el propio acto de la reunión de la comisión de justicia de 7 de marzo, y que carecían de la necesaria homogeneidad o afinidad con la anterior versión de la Ley de amnistía, al aceptar nuevas exigencias de Junts sobre el ámbito temporal y las exclusiones de la Ley de amnistía (merced a las críticas académicas que habían aparecido en la prensa), cambiando sustancialmente el sentido de la ley para intentar esquivar la inconstitucionalidad anunciada en la prensa. Esta suerte de rectificación permanente ante las críticas extraparlamentarias evidencia también una falta de virtualidad democrática del procedimiento legislativo en este caso de la Ley de amnistía.

14. Otras vulneraciones alegadas.

En el fundamento jurídico 14.2 [sobre la queja del recurrente de vulneración del principio de legalidad art. 25.1 CE en la tipificación del art. 2 c) de la Ley de la exclusión

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

de la amnistía de los delitos de terrorismo de la Directiva (UE) 2017/541], en el punto 14.2.2, la sentencia descarta las quejas sobre la anormalidad de la definición de delitos de terrorismo por una directiva y no por el Derecho interno, la impunidad de los delitos de terrorismo intentados, la inventada dicotomía de terrorismo lesivo de los derechos humanos y del respetuoso con estos (incompatible con la seguridad jurídica), la eliminación de la persecución eficaz del terrorismo y la impunidad de las infracciones imprudentes o por dolo eventual.

Con independencia de lo técnicamente censurable que resulte, desde el punto de vista de la seguridad jurídica, que el legislador español recurra a una directiva (Derecho de la Unión Europea externo) para la definición en Derecho interno de conductas penales, en lugar de atender a su norma de transposición nacional (Ley Orgánica 2/2015 y Ley Orgánica 1/2019), la sentencia comete un error grave sobre el concepto mismo de directiva del art. 288 TFUE (párrafo tercero: «[l]a directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado […] dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios») al imputar la imprecisión normativa a la directiva (dejando de lado que a quien corresponde la interpretación del art. 288 TFUE es al Tribunal de Justicia de la Unión Europea), olvidando que una «relativa indeterminación» resulta intrínseca a la naturaleza jurídica de esta norma, puesto que si la misma fuere agotadora lesionaría el principio de subsidiariedad del Derecho de la Unión Europea (art. 5 TUE) por no respetar las competencias de los Estados miembros ni su autonomía normativa. Sin embargo, es al legislador nacional a quien obliga el mandato final de la directiva (art. 288 TFUE) y –sobre todo– el principio de taxatividad (art. 25.1 CE) y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), y no al legislador comunitario (que ya se encuentra constreñido por su propio principio de seguridad jurídica y de confianza legítima, que fiscalizará –en su caso– el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, SSTJUE de 30 de abril de 2020, asunto C-184/19, *Hecta Viticol SRL c. Agenţia Naţională de Administrare Fiscală*, § 53, y jurisprudencia citada, y de 16 de febrero de 2022, asunto C-157/21, *Polonia*, *apoyada por Hungría, c*. *el Parlamento y el Consejo*, § 223, y jurisprudencia citada).

En definitiva, desviar la alegación de una eventual indeterminación lesiva del art. 25.1 CE hacia la Directiva (UE) 2017/541 resulta irrazonable (pues la directiva solo determina las líneas maestras u objetivos); y, sin embargo, no examinar la relevancia sobre la punibilidad o perdón de las conductas terroristas imprudentes (o con dolo eventual), de las intentadas, o de las figuras del mero colaborador, provocador, facilitador o financiador tipificadas en los arts. 573 a 580 CP, o la dualidad de terrorismo lenitivo y el lesivo de derechos fundamentales, entraña una violación flagrante del art. 24.1 CE (falta de motivación) por el propio Tribunal Constitucional, tergiversando las quejas.

Además, en el fundamento jurídico 15.2 la sentencia desestima sucintamente la posible lesión por art. 4 b) de la Ley de amnistía del Derecho de la Unión Europea, respecto del imperativo de levantamiento de las órdenes europeas de detención. El recurrente invocó la doctrina de la STJUE de 16 de diciembre de 2021, asunto C-203/20, *AB y otros*, § 52 y 53, y el contenido de la Decisión Marco 2002/584/JAI sobre la orden europea de detención y entrega.

Debe tenerse presente que la impugnación del art. 4 de la Ley de amnistía se formuló por contradecir los arts. 24.1 y 117.3 CE, y que este art. 4 de la Ley de amnistía se abre con la frase «[s]in perjuicio de lo dispuesto en […] el artículo 267 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea», sobre el planteamiento de cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Ello hace comprender al lector que si la norma eslovena que otorgó un archivo formal del procedimiento penal, sin enjuiciar el fondo, no constituyó un óbice para la posterior emisión de una orden europea de detención y entrega por un juez esloveno (evidenciándose una autonomía del procedimiento comunitario cautelar de la orden europea de detención y entrega respecto del procedimiento penal nacional) tampoco el art. 4 b) de la Ley de amnistía sobre la amnistía al procés constituiría un obstáculo para la emisión o el mantenimiento de una orden europea de detención y entrega por un juez español que conozca de una amnistía

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

en proceso penal. En definitiva, el recurrente esgrime que el procedimiento penal y el procedimiento de la orden europea de detención y entrega resultan dos procedimientos autónomos y –en consecuencia– la exigibilidad del mantenimiento de la orden europea de detención y entrega, salvo que el juez nacional, como juez comunitario, la levante, sin que el legislador nacional ni el Derecho interno puedan condicionarla ni obstaculizarla. Esta reflexión del demandante se enmarcó en el frontispicio del art. 4 de la Ley de amnistía, que remite al art. 267 TFUE (sobre el necesario planteamiento de cuestiones prejudiciales por tribunales de ulterior instancia –como el Tribunal Constitucional– cuando se suscitan normas de Derecho de la Unión Europea, como la que rige la orden europea de detención y entrega). Por lo tanto, el recurrente efectuó una argumentación jurídica explícita y comprensible sobre la incompatibilidad del art. 4 b) de la Ley de amnistía (inciso levantamiento «órdenes europeas de detención» en casos de amnistía del procés) con los arts. 24 y 117 CE y con el Derecho de la Unión Europea.

La lacónica respuesta del Tribunal en este fundamento jurídico 15.2 –a mi entender– resulta lesiva de la obligación de motivación del art. 24.1 CE; pero –sobre todo– es trasgresora del art. 93 CE e infractora del propio Derecho de la Unión Europea, por partida doble, tanto al ignorar los límites del art. 82 TFUE y la Decisión Marco 2002/584/JAI, como al prescindir del art. 267, párrafo tercero, TFUE sobre la obligación de planteamiento de cuestión prejudicial sobre la interpretación del Derecho derivado), máxime cuando introduce en el Derecho interno un distinto nivel de protección nacional y comunitario en la medida cautelar europea.

En definitiva, el legislador español no podía disponer sobre los efectos de las órdenes europeas de detención y entrega en el art. 4 b) de la Ley de amnistía, al regirse la orden europea de detención y entrega por la Decisión Marco 2002/584/JAI (y no por la Ley de amnistía) de forma autónoma e independiente de lo que se decida formalmente en el procedimiento penal *a quo*. Conforme a la Decisión Marco 2002/584/JAI, el juez nacional es el único soberano sobre la orden europea de detención y entrega; y el Derecho de la Unión Europea no permite que cada Estado miembro –ni su «magnánimo» legislador del perdón– configure asimétricamente (de forma no-equivalente) los efectos de la orden europea de detención y entrega en cada territorio (con ocasión de una amnistía, o de cualquier otra vicisitud extintiva del procedimiento penal), porque la aplicación uniforme del Derecho de la Unión Europea en la materia resulta imperativa (*cfr*. SSTJUE de 30 de junio de 2022, asunto C-105/21, *IR c. Spetsializirana prokuratura*, § 50; de 31 de enero de 2023, asunto C-158/21, *Puig Gordi y otros*, § 75; de 6 de junio de 2023, asunto C-700/21, *O.G*., § 38 a 40; de 14 de septiembre de 2023, asunto C-71/21, *KT c. Sofiyska gradska prokuratura*, § 35 y 53; de 21 de septiembre de 2023, asunto C-164/22, *Juan*, § 27, y ATJUE de 16 de noviembre de 2023, asunto C-636/22, *PY*, § 25).

III. Conclusiones.

La sentencia ha sido dictada por un Pleno defectuosamente integrado, por haber sido apartado indebidamente del mismo el magistrado don José María Macías Castaño, en el que no concurría la causa de recusación alegada por el Ministerio Fiscal, que debió, además, ser inadmitida de plano por extemporánea.

Debería haberse planteado la cuestión prejudicial que fue tempestiva y fundadamente solicitada por los recurrentes o, al menos, haber esperado a la resolución de las ya admitidas que penden ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La precipitación con la que se ha abordado el análisis de una ley que supone una ruptura temporal de los principios básicos constitucionales, una norma excepcional, solo puede estar justificada por el fundado temor a una censura europea de la norma avalada ahora por la mayoría.

No debería haberse entrado en este momento en el examen de la validez de la norma. Dado que se ha resuelto, desatendiendo la obligación de planteamiento de cuestión prejudicial y faltando a las más elementales exigencias de prudencia, el recurso

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

de inconstitucionalidad, por las razones que detalladamente he expuesto, debió ser íntegramente estimado, expulsando la Ley Orgánica 1/2024 del ordenamiento jurídico.

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

En la hipótesis, que no comparto, de que la amnistía tuviera encaje en la Constitución, la contemplada en la Ley de amnistía es inconstitucional por las siguientes razones: es contraria al principio de Estado de Derecho del art. 1.1 CE en relación con el art. 2 TUE; vulnera los de separación de poderes y de reserva de jurisdicción; comparte rasgos esenciales de las leyes singulares e incluso transciende su marco conceptual y no supera el estricto canon exigible para su validez; no responde al ideal de justicia; es una norma arbitraria que obedece a una causa ilícita; vulnera el derecho a la igualdad e incurre en discriminación por razones ideológicas; es contraria al derecho a la tutela judicial efectiva; carece de calidad normativa y contraviene la exigencia de seguridad jurídica; fue aprobada con irregularidades en el procedimiento parlamentario que comportaron vulneración del *ius in officium*; constituye una «autoamistía», como la ha calificado la propia Comisión Europea en sus alegaciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, finalmente, en relación con los delitos de terrorismo y de las órdenes europeas de detención y entrega, la regulación que contiene vulnera la normativa europea.

Considero que, en vez de partir de un planteamiento excesivamente deferente para con el legislador, el Tribunal debiera haber efectuado un verdadero control de constitucionalidad, sin abdicar de los medios a nuestra disposición para el eficaz desenvolvimiento de nuestra función: garantizar la primacía de la Constitución sobre las restantes normas del ordenamiento jurídico.

En definitiva, la pluralidad de elementos considerados en los apartados precedentes me lleva a sostener que la Ley Orgánica 1/2024 debió ser declarada inconstitucional dado que, además de carecer de habilitación en la Constitución, no responde a un objetivo legítimo, sino que, formando parte de una dinámica transaccional, es expresión de cómo la voluntad del pueblo soberano, materializada en ley, se manipula para revestir de formalidad jurídica un descarado pacto de impunidad a cambio de poder.

Estamos ante una auténtica anomalía jurídica, revestida de normalidad legislativa, ante un claro ejemplo de sometimiento del Derecho por la política, de la razón por el poder.

Pese a ello este tribunal, cuya función es garantizar la primacía de la Constitución sobre las restantes normas del ordenamiento jurídico, ha validado una ley más que singular, contraria al ideal de justicia, arbitraria, discriminatoria y fruto de un pacto político para obtener la investidura; obviando que en la tramitación parlamentaria se llegó a mencionar: «Hoy es un día histórico, porque estamos ante la primera derrota del régimen del 78».

Temo que la aprobación de la sentencia, avalada por la mayoría de este órgano, pueda inaugurar un régimen jurídico excepcional, paralelo al marco constitucional común que nos hemos dado los españoles y dirigido a un sector privilegiado de la población que, a diferencia del conjunto de la ciudadanía, queda eximido de cumplir las responsabilidades derivadas de sus actos; incurriendo, por ello, en una flagrante violación del mandato constitucional de igualdad en la aplicación de la ley.

No puedo concluir sin expresar mi preocupación por el hecho de que la sentencia de la mayoría pueda contribuir a minar la confianza ciudadana en las instituciones, ya que la percepción de que las leyes se aprueban para satisfacer acuerdos políticos encaminados a colmar meras voluntades particulares, en lugar de servir al bien común, alimenta la desafección.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Cuando las instituciones se pliegan a esta lógica, se crea un precedente peligroso: el poder puede comprarse con impunidad y la ley se convierte, no en una herramienta al servicio de los ciudadanos, sino de los poderosos.

Si duro es expresar lo anterior, más lo es tener que hacerlo en un voto particular porque la mayoría de este tribunal parece haberse entregado a una injustificada deferencia con el legislador, cuando nuestra única causa, en tanto magistrados de este, ha de ser la defensa de la Constitución.

En virtud de todo lo expuesto, formulo el presente voto particular con plena convicción, con la tranquilidad interna que ofrece saber que cumplo con mi deber como magistrada constitucional, pero con la impotencia de no haber logrado convencer a mis compañeros de que la presente Ley de amnistía, representa la mayor regresión institucional habida en la historia constitucional reciente, consolida una desigualdad entre iguales y constituye (salvedad hecha de las afectantes al derecho a la vida) la más injusta de cuantas leyes han sido sometidas al escrutinio de este tribunal.

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a veintiséis de junio de dos mil veinticinco.–Concepción Espejel Jorquera.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don César Tolosa Tribiño a la sentencia dictada por el Pleno en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6436-2024, interpuesto por más de cincuenta diputados y senadores del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña

En el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 90.2 LOTC y con respeto a la opinión del resto de magistrados que han mostrado su conformidad con la sentencia, formulo el presente voto particular al considerar necesario exponer mi discrepancia con la argumentación de la sentencia y el fallo de esta.

Estructura del voto particular

1. Este voto particular se articula en cuatro apartados. El primero se dedica, por un lado, a cuestionar tanto la indebida composición del Tribunal que dictó la sentencia como consecuencia de la improcedente estimación de la recusación del magistrado don José María Macías Castaño; y, por otro, a denunciar la filtración del texto de la ponencia a los medios de comunicación. El segundo argumenta el incumplimiento por parte de este tribunal de la obligación que tenía de plantear previamente una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, con clara infracción del artículo 267, párrafo tercero, TFUE. A continuación, se analizan los principales motivos de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, y, finalmente, el incumplimiento del Derecho de la Unión por desviarse la sentencia del valor de Estado de Derecho que consagra el artículo 2 TUE y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

2. Antes de abordar tales bloques, se expondrán de forma sintética los argumentos esenciales que estructuran el desarrollo posterior y permiten dar una visión global de los distintos motivos de discrepancia con el razonamiento de la sentencia. Se advierte que algunas de las cuestiones que se abordan al examinar los principales motivos de inconstitucionalidad se retoman de nuevo en el apartado cuarto, al examinar el incumplimiento del Derecho de la Unión; ello tiene por finalidad explicar por qué si este tribunal hubiera tomado en consideración el Derecho de la Unión y la jurisprudencia de su Tribunal de Justicia, habría tenido que estimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Adelanto preliminar de los argumentos esenciales

La indebida composición del Pleno del Tribunal Constitucional y la filtración del texto de la ponencia.

3. El Pleno del Tribunal que ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad estuvo irregularmente constituido como consecuencia de la indebida tramitación, estimación y extensión de efectos de la recusación del magistrado don José María Macías a veintiún procedimientos de inconstitucionalidad, como así hice constar en los votos particulares formulados frente a los AATC 6/2025, de 15 de enero; 12/2025, de 29 de enero, y 35/2025, de 13 de mayo, que desestima el recurso de súplica frente al anterior. Dicha recusación se acordó vulnerando el principio de contradicción, apartándose de la aplicación de la doctrina constitucional sobre la extemporaneidad y del precedente inmediato relativo a la magistrada doña Concepción Espejel. Asimismo, la decisión fue indebidamente extendida a otros veintiún procesos –entre ellos el presente– sin cobertura legal, sin respeto a los derechos de las partes ni a las garantías del recusado, y sin haber otorgado audiencia al Grupo Parlamentario Popular ni a diversos consejos de Gobierno autonómicos, cuyos recursos de súplica fueron desestimados sin motivación. El apartamiento del magistrado señor Macías, inicialmente designado ponente del recurso de inconstitucionalidad núm. 6436-2024, dio lugar a la reasignación de la ponencia a la magistrada doña Inmaculada Montalbán, mediante acuerdo del presidente del Tribunal Constitucional de 29 de enero de 2025. Esta reasignación se efectuó al margen del criterio ordinario de antigüedad y edad, sin que conste justificación expresa que avale tal decisión.

4. La filtración del contenido de la sentencia a los medios antes de que todos los magistrados tuvieran acceso oficial supone una grave irregularidad y deslealtad sin precedentes, que compromete la credibilidad del funcionamiento deliberativo del Tribunal, proyectando la imagen de un órgano cuya decisión final no resulta de una deliberación colegiada genuina, sino de una resolución preconfigurada y comunicada por cauces ajenos al procedimiento legalmente establecido.

El incumplimiento de la obligación de plantear una cuestión prejudicial

5. La mayoría del Tribunal ha tomado la decisión deliberada de incumplir la obligación que nos impone el artículo 267, párrafo tercero, TFUE, que obliga a los órganos de última instancia a plantear una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia cuando se plantee alguna duda relativa a la «interpretación» del Derecho de la Unión. Esta decisión se ha tomado ignorando las dudas de interpretación que se han suscitado en el presente recurso de inconstitucionalidad, en relación con la cláusula del Estado de Derecho del artículo 2 TUE y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y sin prestar tampoco ninguna atención al contenido de las cuatro cuestiones prejudiciales pendientes en la actualidad ante el Tribunal de Justicia en las que se cuestiona que la Ley de amnistía respete dicho valor.

6. Que no plantear una cuestión prejudicial ha sido una decisión deliberada para evitar estimar el presente recurso de inconstitucionalidad ha quedado confirmado con las razones que da ahora la sentencia para no hacerlo, aludiendo a una distinción entre procedimientos constitucionales que es artificiosa –que impide según la mayoría plantear una cuestión prejudicial en un recurso de inconstitucionalidad–; partiendo de un conocimiento totalmente equivocado de qué es el mecanismo de la cuestión prejudicial –lo configuran como un mecanismo de inaplicación de normas nacionales, cuando su objeto es ofrecer al juez nacional las pautas necesarias para dirimir un litigio en el que surjan dudas sobre la interpretación del Derecho de la Unión–; y, finalmente, pretendiendo hacer valer un problema de identidad nacional que no solo es totalmente inexistente sino que además obligaría en todo caso a dirigirse previamente al Tribunal de Justicia planteando una cuestión prejudicial.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

La inconstitucionalidad de la Ley de amnistía: finalidad ilegítima, ausencia de previsión constitucional de la institución de la amnistía, desviación del Poder Legislativo, ruptura de los principios estructurales del Estado de Derecho e inhibición del control de constitucionalidad

7. La Ley de amnistía aprobada con los siete votos del grupo político al que pertenecen los líderes amnistiados, por la exigua mayoría de 177 votos a favor y 172 votos en contra, vetada por el Senado por 149 votos –frente a 113 que rechazaron el veto– no responde a una finalidad constitucionalmente legítima, sino que constituye una autoamnistía articulada como una ley singular, arbitraria y carente de justificación real, cuyo origen se encuentra en un acuerdo político orientado a asegurar los votos necesarios para la investidura del presidente del Gobierno a cambio de impunidad y no en la búsqueda del interés general, ni en un verdadero proceso de reconciliación institucional. Se sustenta en una mal entendida soberanía parlamentaria usada como instrumento rupturista de los principios en los que se cimienta la democracia constitucional, única democracia posible, incompatible, por su esencia, con cualquier tipo de despotismo, incluido el de la mayoría parlamentaria.

8. La Ley Orgánica de amnistía supone la quiebra del principio de sujeción de la política al Derecho en tanto que representa con toda su crudeza el sometimiento del Derecho a la política. Su resultado es el desplazamiento de la Constitución, al extralimitarse las Cortes Generales de su función constitucional (artículo 66.1 y 2 CE) debilitando la democracia constitucional. De este modo, la aprobación de la Ley de amnistía y su convalidación por la sentencia de la mayoría se asienta en una inexistente soberanía parlamentaria que desplaza a la soberanía popular y con ella, la democracia constitucional. Las Cortes Generales se han extralimitado en su función legislativa al carecer de la necesaria habilitación constitucional expresa para aprobar la Ley de amnistía. El resultado es el quebranto, entre otros, del principio de separación de poderes lo que supone un gravísimo ataque a la independencia judicial y, con ello, a la garantía misma del Estado de Derecho (artículos 9.1, 117.3 y 118 CE).

9. La sentencia de la que discrepo ha erigido el silencio constitucional en improcedente fundamento habilitante para atribuir al legislador una potestad –la de conceder amnistías– que no solo no está reconocida ni expresa ni implícitamente en el texto constitucional, sino que conforme a una interpretación basada en los antecedentes constituyentes, histórica, sistemática, axiológica y en el Derecho comparado aparece claramente negada. Con ello la sentencia se aparta del principio de supremacía constitucional, pervierte la cláusula final del artículo 66.2 CE y subvierte el modelo cerrado de competencias parlamentarias, pues la concesión de la amnistía por el Parlamento no supone el ejercicio de la potestad legislativa.

10. El principio de separación de poderes, reconocido en la Constitución, solo admite flexibilización cuando el constituyente lo ha previsto expresamente. A falta de previsión constitucional expresa, la incursión de un poder en el ámbito de otro distinto determina la censura de inconstitucionalidad de dicha injerencia, por el desconocimiento que supone de la arquitectura constitucional (STC 70/2022). Las Cortes Generales están sujetas a la Constitución, su función legislativa no habilita la aprobación de la amnistía. La tesis sostenida por la sentencia, según la cual el legislador puede actuar en cualquier ámbito que no le esté expresamente vedado es incompatible no solo con el principio de separación de poderes, sino también con la propia noción de democracia constitucional que fundamenta nuestro Estado de Derecho y con el artículo 66.2 CE que asigna a las Cortes Generales las «competencias que les atribuya la Constitución». No solo por la falta de habilitación constitucional expresa la Ley de amnistía invade funciones reservadas al Poder Judicial (artículos 117.3 y 118 CE), sino que la amnistía fue excluida de modo deliberado en el proceso constituyente –al rechazar dos enmiendas– y en el

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

ordenamiento democrático posterior –al excluirse su reconocimiento en el Código penal de 1995, llamado «de la democracia»–.

11. La sentencia incurre en una distorsión doctrinal inaceptable al invocar de forma extrapolada y descontextualizada los principios de la «libertad de configuración del legislador», de vinculación negativa y de una supuesta «Constitución concebida como norma abierta» (FJ 3.2.1), para justificar que el silencio constitucional legitime la actuación del Parlamento. La consecuencia es que atribuye a las Cortes Generales una potestad ilimitada que desborda su función legislativa y la aproxima al ejercicio de un verdadero poder constituyente.

12. La Ley de amnistía, con la validación otorgada por la sentencia aprobada por la mayoría del Pleno, desvirtúa el concepto técnico-jurídico tradicional de la amnistía. En efecto, la norma no responde a los presupuestos clásicos que fundamentan esta figura –como el ideal de justicia, consideraciones humanitarias o la superación de un régimen político anterior–, sino que ha sido aprobada en un contexto de plena vigencia del orden constitucional y por motivaciones ajenas al interés general. Esta circunstancia revela una vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 CE), al instrumentalizarse la norma como medio de obtención de los apoyos parlamentarios necesarios para la investidura a cambio de impunidad. Tal forma de arbitrariedad, que el Tribunal ha rehusado examinar, entraña una negación sustancial del Estado de Derecho, consagrado en el artículo 1.1 CE y desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH de 21 de junio de 2016, asunto *Al-Dulimi y Montana Management Inc., c. Suiza*, § 145).

13. La sentencia niega expresamente, apartándose de la doctrina constitucional, que toda amnistía deba responder a un ideal de justicia. Ello supone, por una parte, el reconocimiento de la posibilidad de que existan amnistías arbitrarias e injustas, al amparo de que las amnistías son «un fenómeno complejo» y de «naturaleza excepcional» y por otra, la renuncia al control de la Ley de amnistía desde el parámetro sustantivo de la idea o valor de justicia (artículo 1.1 CE).

14. En efecto, la sentencia abdica de su deber como garante del orden constitucional al limitarse a un control externo y formal de la norma, declinando examinar si la amnistía responde a un fin constitucionalmente legítimo. Con ello, el Tribunal vacía de contenido el principio de interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3 CE) y erosiona su función de contrapeso institucional frente a decisiones legislativas excepcionalmente disruptivas.

15. De este modo, la sentencia de la mayoría incurre en una grave desnaturalización del juicio de constitucionalidad, al desvincular explícitamente a la amnistía del ideal de justicia consagrado en el artículo 1.1 CE. Esta afirmación no solo contradice la doctrina constitucional, sino que rompe con el canon axiológico que ha guiado históricamente el control de medidas excepcionales. Al admitir que una amnistía pueda prescindir de todo sustento en el valor constitucional de justicia, el Tribunal ha abierto la puerta a su utilización como simple herramienta de oportunidad política al servicio de la arbitrariedad, vaciando de contenido los límites materiales que el Estado de Derecho impone al legislador y legitimando la arbitrariedad bajo la apariencia de legalidad, con desconocimiento de los fundamentos mismos del constitucionalismo democrático.

16. La Ley Orgánica 1/2024, avalada constitucionalmente por la sentencia en su práctica totalidad, realmente justifica la amnistía en la necesidad de paliar las consecuencias producidas por las legítimas decisiones adoptadas, tanto por las Cortes Generales como por el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial, para frenar el frontal ataque a la Constitución que representó el proceso secesionista. Esto supone asentar la amnistía en la deslegitimación misma de la Constitución y de la propia función del

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Tribunal Constitucional y del Poder Judicial que fue ejercida en su defensa contra quienes se alzaron frente a la soberanía nacional y atentaron contra el Estado como Estado de Derecho y democrático. La finalidad de la norma, que el preámbulo identifica, como «procurar la normalización institucional», es falaz. La normalización institucional ya se garantizó por la intensa actuación de este tribunal –de composición distinta a la actual– y del Poder Judicial, y se logró en junio de 2018, una vez finalizada la aplicación del artículo 155 CE aprobada por más del 80 por 100 de los votos del Senado y avalada posteriormente por decisión unánime del Tribunal Constitucional (SSTC 89/2019 y 90/2019, de 2 de julio).

17. La sentencia dictada por la mayoría, al declarar la constitucionalidad de la Ley de amnistía, debilita los pilares del orden constitucional y establece un precedente inquietante, que previsiblemente alentará futuros intentos de erosión del marco constitucional, una vez que el Derecho penal ha sido despojado de su función de prevención general. Esta decisión no solo consolida una doctrina constitucional muy preocupante, sino que inaugura un escenario en el que la amnistía podrá ser utilizada de forma recurrente como instrumento de negociación política, permitiendo el trueque de impunidad por apoyos parlamentarios, en abierta contradicción con los principios y valores fundamentales sobre los que se asienta el Estado de Derecho (artículo 1.1 CE).

18. La Ley de amnistía no responde a una finalidad constitucionalmente legítima, sino que constituye una autoamnistía articulada como una ley singular, arbitraria y carente de justificación real, cuyo origen se encuentra en un acuerdo político orientado a asegurar los votos necesarios para la investidura del presidente del Gobierno, y no en la búsqueda del interés general, ni en un verdadero proceso de reconciliación institucional.

19. La sentencia, en su fundamento jurídico 10, incurre en un inadmisible reduccionismo conceptual al declarar inaplicable la categoría de autoamnistía a la Ley de amnistía. Es engañoso oponer –como hace la sentencia– la Ley de amnistía a las autoamnistías de regímenes autoritarios: presenta los mismos rasgos, al ser aprobada por quienes necesitan el apoyo de sus beneficiarios para «normalizar» su situación judicial. El argumento de que los diputados no se benefician por ser inelegibles rebaja de modo insoportable la complejidad del conflicto, pues ignora que el problema es institucional: el uso del Poder Legislativo para lograr la impunidad de aliados políticos. Que la ley alcance a no políticos no desvirtúa su esencia: la Ley de amnistía constituye, en todos sus elementos, una autoamnistía según los estándares europeos.

20. La sentencia evidencia una incoherencia insalvable al reconocer –en el fundamento jurídico 7.2 a)– que la Ley de amnistía fue fruto de una transacción política –investidura a cambio de impunidad penal– y, a la vez, pretender que debe «indagarse» si persigue un fin constitucional legítimo. Este planteamiento no solo carece de coherencia lógica, sino que desnaturaliza el juicio de constitucionalidad al ignorar deliberadamente el origen espurio de la norma. El hecho de que la Ley de amnistía se base en un trueque entre apoyo parlamentario e inmunidad penal desactiva toda presunción de legitimidad constitucional y convierte al Poder Legislativo en un instrumento de autoprotección política. Sostener que cabe aún explorar un eventual interés general, cuando el pacto de impunidad es reconocido por la propia fundamentación, implica legitimar el vaciamiento de los principios básicos del Estado de Derecho e incurrir en una autoinculpación argumental que confirma, sin necesidad de hipótesis, la naturaleza inconstitucional de la Ley de amnistía.

21. Sin embargo, la sentencia, por una parte, ignora la doctrina constitucional consolidada en torno al concepto de ley singular y evita caracterizar la Ley de amnistía como tal, de este modo elude someterla al test más exigente de constitucionalidad que corresponde aplicar a este tipo de normas. Esta renuncia, materializada en la negativa a proyectar el canon específico de razonabilidad, proporcionalidad y delimitación objetiva del supuesto de hecho, ha dado lugar a un juicio de constitucionalidad meramente

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

aparente. Y por otra, la sentencia incurre en parte de su argumentación en una preocupante e innecesaria inclinación apologética hacia el texto legal, impropia de un órgano cuya función es ejercer un control riguroso de constitucionalidad.

22. Por todo lo expuesto, se debe concluir que la ley, además de producir una quiebra del principio de igualdad (artículo 14 CE) y de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 CE), vulnera el principio de separación de poderes y los principios esenciales del Estado de Derecho como la exclusividad jurisdiccional (artículo 117.3 CE), el deber de cumplimiento de las resoluciones judiciales firmes (artículo 118 CE), así como el derecho a la tutela judicial efectiva de las víctimas, que ven cercenado su derecho a una investigación eficaz y completa (artículo 24.1 CE).

El incumplimiento del Derecho de la Unión por desviarse la sentencia del valor de Estado de Derecho que consagra el artículo 2 TUE y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia

23. La sentencia evade examinar el problema nuclear de constitucionalidad que tiene la Ley de amnistía, que es la infracción del valor del Estado de Derecho que consagra el artículo 2 TUE, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en la medida en que reconduce el motivo de inconstitucionalidad alegado por los recurrentes al principio de la garantía de la independencia judicial. Es inaceptable que la sentencia sí examine si las amnistías, como institución y en abstracto, respetan los principios relativos a la división de poderes y la exclusividad de la jurisdicción, pero descarte luego examinar si esta concreta amnistía, la regulada por la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, respeta estos mismos principios.

24. En cualquier caso, la interpretación de la Constitución que la sentencia realiza se aparta frontalmente de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de Estado de Derecho. La aplicación de los criterios jurisprudenciales establecidos por el Tribunal de Justicia exige indagar cuál ha sido la finalidad real del legislador para poder comprobar si existe un fin legítimo que justifique una norma como la amnistía, que incide en el principio de separación de poderes e introduce una desigualdad en la aplicación de la ley penal. Este examen implica valorar conjuntamente todos los elementos pertinentes, incluidos los elementos de hecho y de Derecho existentes en el momento de la aprobación de la norma. Este examen lleva a la conclusión de que dicho interés legítimo está ausente porque la Ley de amnistía ha sido una mera transacción política que ha tenido como única finalidad que un partido político se mantenga en el poder, cuando carecía de la mayoría parlamentaria para ello, y, por otro lado, que beneficie a los que han dado su apoyo con los votos que faltaban para dicha mayoría parlamentaria.

25. Está por lo tanto ausente el fin legítimo que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia exige para justificar una desigualdad en la aplicación de la ley penal o una injerencia en el Poder Judicial. Es más, el fin real perseguido no solo no es legítimo sino que traspasa los límites mínimos que pueden hacer recognoscible el Estado de Derecho, pues la confianza de los ciudadanos en las democracias desaparece si el poder político deja de perseguir las infracciones penales en su propio beneficio.

26. La Ley de amnistía vulnera gravemente el principio de seguridad jurídica, un pilar esencial del Estado de Derecho protegido también por el artículo 2 TUE, al presentar una indeterminación normativa inadmisible tanto en su ámbito material como temporal. La indeterminación es además flagrante cuando hace una remisión a la Directiva (UE) 2017/541 para delimitar qué delitos de terrorismo son amnistiables y cuales no, desplazando nuestra normativa interna de trasposición. Esta aplicación directa, con el correlativo desplazamiento de la norma nacional, no es posible en este supuesto porque las directivas de la Unión, por regla general, no tienen efecto directo. La sentencia avala dicha posibilidad alterando los principios que rigen el sistema de fuentes del Derecho de la Unión que parte de la distinción esencial que existe entre normas que tienen efecto directo y normas que carecen de él.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

27. La Ley de amnistía viola el principio de independencia judicial, que forma parte del Estado de Derecho y que concretiza el artículo 19 TUE, desde el momento en que el legislador suplanta a los órganos jurisdiccionales al ordenar el alzamiento automático de las medidas cautelares adoptadas, y la pérdida de vigencia de las órdenes europeas de detención y entrega acordadas. Esta suplantación, que la sentencia permite, es incompatible con el artículo 19 TUE, pues el juez nacional es el único que debe poder valorar si levanta o mantiene, tanto las medidas cautelares, como las órdenes europeas de detención y entrega que haya adoptado. Además, la Ley de amnistía ha afectado de forma directa a la regulación que hace la Decisión Marco 2002/584/JAI, del Consejo, de 13 de junio de 2002, del mecanismo europeo de la orden de detención y entrega, y ha puesto en cuestión los principios de confianza y de reconocimiento mutuos que rigen el espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea.

28. Finalmente, la sentencia avala una norma que amnistía delitos de extrema gravedad, los delitos de terrorismo, con clara violación de los valores universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, en los que se fundamenta también el Estado de Derecho. A ello debe añadirse que la Ley de amnistía al distinguir entre delitos de terrorismo que causen de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos y los que no las causan, pone en cuestión también la eficacia de la Directiva (UE) 2017/541, cuya finalidad es la de dar una definición armonizada de los delitos de terrorismo en todos los Estados miembros, y que constituye la piedra angular de la respuesta de la justicia penal de los países de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo.

I

Acerca de la indebida composición del Tribunal y la filtración del texto de la sentencia:

A) Sobre la indebida composición del Tribunal: indebida recusación del magistrado don José María Macías Castaño y reasignación de la ponencia.

29. Por el ATC 6/2025, de 15 de enero, previa tramitación irregular –privilegiando la posición del fiscal y quebrantando la igualdad procesal y el principio de contradicción–, se estimó la recusación de don José María Macías Castaño planteada por el fiscal general del Estado en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6053-2024. La estimación de la recusación sorteó por una parte su carácter extemporáneo –incompatible con la doctrina constitucional tradicional y ratificada nuevamente dos meses después (ATC 30/2025, de 25 de marzo)– y por otra, su carácter infundado –separándose del precedente inmediato (ATC 28/2023) en que se decidió no apartar a la magistrada señora Espejel que pretendía abstenerse por haber emitido un informe como vocal del Consejo General del Poder Judicial y nuevamente de la consolidada doctrina del Tribunal (AATC 180/2013 y 107/2021). Contra el ATC 6/2025 formulé un voto particular junto con el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla y la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera, a cuyos argumentos me debo remitir.

30. El ATC 6/2025 sirvió de improcedente presupuesto para que por el ATC 12/2025, de 29 de enero, el Pleno decidiera apartar definitivamente a dicho magistrado, de veintiún procesos de inconstitucionalidad, entre los que se encuentra el presente recurso. Frente a dicho auto formulé junto con la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera, un voto particular al que me debo remitir. En él indicamos que el apartamiento del magistrado de la totalidad de los recursos de inconstitucionalidad y de las cuestiones de inconstitucionalidad, incluso de aquellas en las que no había sido recusado, mediante el ATC 12/2025, careció de previsión legal y desconoció los derechos de las partes y la garantía del recusado [artículos 24.2 CE; 6.1 CEDH y 47 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (CDFUE)], incurriendo el Tribunal en una renuncia del obligado control de oficio de los presupuestos temporales y

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

formales legalmente establecidos, que –conforme a la doctrina del Tribunal– tienen naturaleza de orden público procesal (ATC 6/2012, de 13 de enero, FJ 1).

31. Finalmente, el ATC 12/2025, que apartaba al magistrado, entre otros, del presente recurso de inconstitucionalidad, fue confirmado por el ATC 35/2025 dictado el 13 de mayo, al desestimarse el recurso de súplica interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular y por los consejos de Gobierno de las comunidades autónomas de Madrid, Islas Baleares, Región de Murcia, La Rioja, Castilla y León, Aragón, Galicia, Extremadura, Comunidad Valenciana, Cantabria y Andalucía.

32. En tales recursos de súplica, por vez primera, podían expresar su posicionamiento las referidas –y silenciadas– partes en la pluralidad de procedimientos de inconstitucionalidad en los que se había apartado al magistrado sin oírlas. Estas se manifestaron de forma unánime en contra de la recusación admitida. Frente a dicho auto formulé un voto particular, junto con el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla y la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera, a cuyos argumentos me debo remitir.

33. La discrepancia se sustentó, entre otras razones, en la omisión de la exigencia constitucional de responder de manera adecuada a los argumentos formulados en los doce recursos de súplica interpuestos frente al ATC 12/2025, vulnerando con ello el deber de motivación exigido por el artículo 24.1 CE, así como en el desconocimiento de las garantías inherentes al derecho a un juicio justo consagrado en el artículo 6.1 CEDH (STEDH de 18 de marzo de 2025, asunto *Mustafa Aydin c. Turquía*, § 48). Dicho auto dejó sin respuesta, entre otros, los argumentos sustanciales de los recurrentes que versaban sobre: (i) la inexistencia de previsión legal para disponer el apartamiento definitivo del magistrado señor Macías, de oficio y por vía de extensión, en la totalidad de los recursos de inconstitucionalidad en los que son parte; (ii) la vulneración del derecho a un procedimiento equitativo, que comprende los principios de contradicción e igualdad de las partes, porque no han tenido conocimiento del procedimiento de recusación resuelto por el ATC 6/2025, ni se les ha notificado el mismo, pese a que luego se ha proyectado a los recursos en los que eran parte; (iii) la inexistencia de identidad sustancial en que se apoya el ATC 12/2025, en tanto que la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6053-2024 solo se refiere al artículo 1 de la Ley de amnistía, mientras que sus respectivos recursos impugnan el conjunto del texto legal, y (iv) tampoco concurre la triple identidad exigida para la proyección de la cosa juzgada, al no coincidir ni las partes, ni el proceso, ni el objeto de la recusación.

34. Insistimos entonces y debemos hacerlo también ahora en que la percepción de la justicia no solo depende del resultado, sino también de la forma en que se llega a él, y que los atajos en el respeto de las garantías constitucionales no suelen conducir a la realización de la mejor justicia. Y señalamos entonces y ahora debemos insistir en ello, que el principio de imparcialidad se ve asegurado a través del respeto al procedimiento legalmente establecido: sin sujeción a la ley, no puede existir juez imparcial. Prescindir del procedimiento y de las garantías constitucionalmente establecidas –que también son de orden público– es precisamente el camino más corto para vulnerar el derecho al juez imparcial.

35. El apartamiento del magistrado don José María Macías, inicialmente designado ponente del recurso de inconstitucionalidad núm. 6436-2024, dio lugar a la reasignación de la ponencia a la magistrada doña Inmaculada Montalbán, mediante acuerdo del presidente del Tribunal Constitucional de 29 de enero de 2025. Esta reasignación no siguió el criterio habitual de antigüedad y edad, y no consta una justificación expresa que motive dicha decisión.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

B) La ruptura del principio de reserva y la deslealtad institucional como amenaza a la legitimidad del Tribunal Constitucional.

36. Un día antes de que la ponencia me fuera formalmente entregada –en el interior de un sobre cerrado con el sello «confidencial»–, su contenido ya había sido difundido por diversos medios de comunicación, que se hicieron eco del fallo. Posteriormente, pude comprobar que las informaciones publicadas coincidían íntegramente con el texto recibido, lo que confirma que la filtración se produjo antes de que, cuanto menos, algunos magistrados del Pleno tuviéramos acceso oficial al documento.

37. Dicha filtración a los medios de comunicación del contenido de la sentencia del Tribunal Constitucional antes de su formal entrega a los magistrados constituye una grave irregularidad sin precedentes en el funcionamiento del Tribunal, que quebranta de forma directa el principio de reserva que debe regir el proceso deliberativo y decisorio de este órgano jurisdiccional.

38. Este acto erosiona gravemente la confianza de los ciudadanos en la imparcialidad, seriedad y neutralidad institucional del Tribunal, al exponer al juicio público una resolución que aún no ha sido discutida ni asumida formalmente por quienes deben adoptarla en el ejercicio de su función jurisdiccional. El principio de reserva no es una formalidad secundaria, sino una garantía estructural de la independencia y del carácter colegiado del Tribunal, sin la cual se convierte en irreconocible como poder neutral del Estado.

39. Filtrar el contenido de una sentencia antes de su comunicación oficial a todos los magistrados constituye, además, una deslealtad institucional inadmisible hacia los propios integrantes del Pleno, cuyas funciones deliberativas quedan seriamente en entredicho cuando la decisión final ya ha sido trasladada a los medios de comunicación como un hecho consumado. Esta actuación vilipendia la virtualidad misma del debate interno, reduciendo la deliberación colegiada a una mera formalidad *ex post*, carente de eficacia real.

40. El daño institucional es aún mayor cuando el fallo anticipado por la prensa se confirma tras la deliberación, como ha sido el caso, pues ello proyecta la imagen de un tribunal cuyo pronunciamiento no es fruto de un proceso colegiado genuino, sino de una decisión preconfigurada y difundida por cauces ajenos al procedimiento legalmente establecido. Esta percepción compromete la legitimidad del Tribunal y socava su autoridad como intérprete supremo de la Constitución.

41. En definitiva, no se trata de un simple incidente de comunicación, sino de una ruptura profunda de las reglas básicas que sostienen el funcionamiento del Tribunal Constitucional como órgano imparcial, colegiado y reservado, cuya principal fuente de legitimidad es la confianza pública en su rigor, integridad y autonomía.

II

El Tribunal Constitucional ha avalado la Ley de amnistía incumpliendo la obligación que tenía de plantear previamente una cuestión prejudicial, con clara infracción del artículo 267, párrafo tercero, TFUE.

A) El planteamiento de una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia era obligado conforme a las razones que se expusieron en el voto particular al ATC 65/2025, de 11 de junio.

42. Es mi obligación poner de manifiesto que este tribunal, al adoptar la sentencia de la que discrepo, sin haberse dirigido previamente al Tribunal de Justicia planteando una cuestión prejudicial, ha incumplido la obligación que le impone el artículo 267, párrafo tercero, TFUE; este artículo obliga a los órganos de última instancia a plantear

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia cuando se plantee alguna duda relativa a la «interpretación» del Derecho de la Unión.

43. Las razones por las cuales entiendo que concurre dicha obligación están expuestas en el voto particular al ATC 65/2025, de 11 de junio, que formulé junto con el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla y la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera; auto que desestimó la petición de planteamiento de una cuestión prejudicial de la parte recurrente y del Senado, por motivos formales, y denegó dar traslado de la petición que en igual sentido habíamos hecho ya los mismos magistrados al presidente del Tribunal, mediante el escrito de 12 de mayo de 2025.

44. Procede aquí hacer una remisión a dicho voto particular, sin perjuicio de recordar que las dudas sobre la interpretación del Derecho de la Unión que han surgido en el presente recurso de inconstitucionalidad son evidentes y la sentencia que ha aprobado la mayoría, como examinaré en el apartado cuarto del presente voto particular, ha incurrido, en mi opinión, en una interpretación incompatible con el Derecho de la Unión poniendo en cuestión el principio de primacía de dicho Derecho. Esta incompatibilidad se hubiera evitado con el planteamiento de una cuestión prejudicial.

45. A estos efectos solo recordaré que este tribunal, en tanto órgano de última instancia, solo queda dispensado de su obligación de plantear una cuestión prejudicial cuando concurra alguna de las excepciones que el Tribunal de Justicia reconoció en la sentencia de 6 de octubre de 1982, dictada en el asunto C-283/81, *Srl Cilfit y Lanificio di Gavardo SpA c. Ministero della Sanità*, y que recientemente ha sistematizado en la sentencia de 6 de octubre de 2021, dictada en el asunto C-561/19, *Consorzio Italian Management y Catania Multiservizi SpA c. Rete Ferroviaria Italiana SpA*. Esto ocurre cuando (i) la cuestión suscitada no sea pertinente; (ii) la disposición del Derecho de la Unión controvertida ya ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia (que exista el denominado «acto aclarado») o (iii) la interpretación correcta del Derecho de la Unión se impone con tal evidencia que «no deja lugar a ninguna duda razonable» (que exista el denominado «acto claro»).

46. Ninguna de las tres excepciones concurre pues:

(i) La cuestión es pertinente.

47. La cuestión es pertinente dado que en el recurso de inconstitucionalidad se plantea de forma tajante que la Ley de amnistía es inconstitucional porque vulnera la cláusula de Estado de Derecho recogida en el artículo 2 TUE, tal y como la interpreta el Tribunal de Justicia.

48. No resulta posible discernir si la Ley de amnistía respeta o no el Estado de Derecho sin conocer previamente si una amnistía como la que nos ocupa es compatible con las exigencias que derivan de los artículos 2 y 19 TUE. Y esto es así porque el Estado de Derecho es un concepto regulado por el Derecho de la Unión y así lo dejó sentado el Tribunal de Justicia en la sentencia de Gran Sala dictada el 20 de abril de 2021, en el asunto C-896/19, *Repubblika c. Il-Prim Ministru,* donde explicó que la Unión reúne a Estados que, libre y voluntariamente, han hecho suyos, respetan y se comprometen a promover «los valores comunes» mencionados en el actual artículo 2 TUE, y, en particular, el Estado de Derecho.

49. Es decir, el valor del Estado de Derecho que recoge nuestra Constitución española debe respetar el marco establecido por el artículo 2 TUE, tal y como lo viene configurando la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, porque desde nuestra adhesión son valores «comunes» que nos hemos comprometido a respetar y promover. Y el respeto a estos valores, y, en particular, al valor del Estado de Derecho, no solo fue un requisito necesario para que España pudiera ser admitida en las entonces Comunidades Europeas, sino que sigue siendo un requisito necesario para permanecer en la Unión

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Europea, pues, como siguió explicando el Tribunal de Justicia en el asunto *Repubblika*, «un Estado miembro no puede modificar su legislación de modo que dé lugar a una reducción de la protección del valor del Estado de Derecho, valor que se concreta, en particular, en el artículo 19 TUE».

50. Es más, en la sentencia de 16 de febrero de 2022, dictada en el asunto C-156/21, *Hungría c. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*, el Pleno del Tribunal de Justicia afirmó que el artículo 2 TUE no constituye una mera enunciación de orientaciones o de intenciones de naturaleza política, sino que contiene valores que forman parte de la propia «identidad de la Unión» como ordenamiento jurídico común; valores que se concretan en principios que comportan obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados miembros (C-156/21, § 232; de forma similar en la sentencia de la misma fecha dictada en el asunto C-157/21, *República de Polonia c. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*, § 264 a 266).

51. Y más recientemente, en la sentencia de 5 de junio de 2023 dictada en el asunto *Comisión Europea c. República de Polonia (indépendance et vie privée des juges)*, se afirma que si bien los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación para garantizar la aplicación de los principios del Estado de Derecho, «de ello no se deriva en modo alguno que la referida obligación de resultado pueda variar de un Estado miembro a otro» (C-204/21, § 73).

52. Por lo tanto, a la luz de esta reiterada y consolidada jurisprudencia no es posible sostener que el Estado de Derecho puede ser una cosa para la Constitución española de 1978, y a la vez una cosa distinta para el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), de modo que no podemos enjuiciar la constitucionalidad de la Ley de amnistía y saber si respeta o no el Estado de Derecho, tal y como lo configura nuestra Constitución, sin saber antes si respeta o no el valor de Estado de Derecho que consagra el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea y que concretiza el artículo 19 TUE.

53. Llevar a cabo un control abstracto de constitucionalidad sin consultar antes al Tribunal de Justicia puede llevar a este tribunal, como así ha ocurrido finalmente, a dictar una sentencia que sea contraria a los artículos 2 y 19 TUE, infringiendo así el principio de primacía del Derecho de la Unión. Solo entablando un diálogo con el Tribunal de Justicia podremos saber si una amnistía como la que nos ocupa es tolerable en el sistema de valores de la Unión Europea, especialmente desde el punto de vista del principio de separación de poderes, de la necesidad de tener un Poder Judicial independiente y de asegurar el respeto al derecho a la igualdad.

(ii) No existe el «acto aclarado».

54. No existe el acto «aclarado» porque la cuestión que se plantea no ha sido trasladada previamente al Tribunal de Justicia, que no se ha pronunciado nunca sobre los límites que el artículo 2 TUE impone a la soberanía nacional cuando los Estados regulan las amnistías, cuando estas pueden incidir en los valores de la Unión, en particular, en lo que respecta al Estado de Derecho, al principio de igualdad, y al principio de independencia judicial.

(iii) No existe el «acto claro».

55. No existe tampoco el «acto claro» pues no es posible afirmar que no hay dudas a la luz del amplio debate que se ha suscitado al respecto en nuestra doctrina y en nuestros tribunales nacionales, así como los distintos argumentos de peso que se van desgranando en el recurso de inconstitucionalidad que estamos examinando. A ello se añade que existen cuatro cuestiones prejudiciales pendientes sobre la amnistía, que cuestionan su compatibilidad con los principios que derivan del valor Estado de Derecho (artículo 2 TUE), y otras disposiciones de Derecho derivado, que evidencian que no

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

existe un acto claro conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (STJUE de 9 de septiembre de 2015, asunto C- 160/14, *João Filipe Ferreira da Silva e Brito y otros c. Estado portugués*, § 43 y 44).

56. A la luz de todo ello se pone de manifiesto la arbitrariedad de la motivación que la mayoría da para denegar el planteamiento de la cuestión prejudicial instada por la parte recurrente –también fue pedida por el Senado–, pues no solo no atiende a los criterios que acabo de exponer, sino que, además, no examina ninguna de las catorce cuestiones cuya remisión ha instado el Senado, ni ninguna de las siete cuestiones cuya remisión ha instado la parte recurrente.

57. Tampoco ha prestado ninguna atención al alcance de las cuatro cuestiones prejudiciales pendientes ante el Tribunal de Justicia, cuyo contenido también expuse en el voto particular al ATC 65/2025, de 11 de junio. Estas son las cuestiones prejudiciales: asuntos C-523/24, *Sociedad Civil Catalana*, planteada por el Tribunal de Cuentas; C-587/24, *Vox*, planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña; C-666/24, *Asociación Catalana de Víctimas de Organizaciones Terroristas (ACVOT)*, planteada por la Audiencia Nacional, y C-123/25, *Manizo*, planteada por el Juzgado de lo Penal número 3 de Vilanova i La Geltrú.

58. Al no hacerlo así se pone de manifiesto la arbitrariedad de la sentencia adoptada por la mayoría pues, como se recuerda en la STJUE *Consorzio Italian Management*, un tribunal de última instancia debe apreciar si se halla en alguno de los supuestos que impiden plantear una cuestión prejudicial, «bajo su responsabilidad», «de manera independiente», y «con toda la atención requerida» (C-561/19, § 50).

59. Esta arbitrariedad queda confirmada desde el momento en que su justificación para no plantear una cuestión prejudicial reside en la circunstancia de que en los procedimientos de control de constitucionalidad de las leyes, en particular, en el seno de un recurso de inconstitucionalidad, no cabe plantear una cuestión prejudicial, razonamiento con el que no estoy de acuerdo, por las razones que paso a explicar.

B) Se ha rechazado la petición de planteamiento de la cuestión prejudicial sin cumplir las exigencias de motivación que exige el Tribunal de Justicia, y con unos argumentos que ponen de manifiesto el absoluto desconocimiento por la mayoría de para qué sirve el planteamiento de una cuestión prejudicial y cuál es la eficacia de la respuesta dada por el Tribunal de Justicia.

a) No se cumplen los requisitos de motivación sentados en las sentencias Consorzio Italian Management, y Kubera.

60. En primer lugar, la respuesta que ahora se da no se ajusta a los criterios que el Tribunal de Justicia exige a los órganos jurisdiccionales de última instancia para motivar su decisión de no plantear una cuestión prejudicial. Así, la decisión de no plantear una cuestión prejudicial en el supuesto que nos ocupa hace surgir la correlativa obligación de motivar en cuál de las tres excepciones antes citadas se basa este tribunal para no plantear una cuestión prejudicial. Esta obligación de motivación se ha hecho explícita por primera vez por el Tribunal de Justicia en la sentencia *Consorzio Italian Management,* y se ha confirmado en la reciente sentencia de 15 de octubre de 2024, dictada en el asunto C-144/23, *Kubera trgovanje s hrano in pijačo, d.o.o. c. Republika Slovenija*.

61. Con arreglo a estos dos últimos pronunciamientos, cuando un órgano jurisdiccional nacional cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno considera que queda dispensado de la obligación de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia «la fundamentación de su resolución debe poner de manifiesto bien que la cuestión de Derecho de la Unión que se haya planteado no es pertinente para la solución del litigio, bien que la interpretación de la disposición del Derecho de la Unión de que se trate se basa en la jurisprudencia del Tribunal de

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Justicia, o bien, a falta de tal jurisprudencia, que la interpretación del Derecho de la Unión se impone al órgano jurisdiccional nacional que resuelve en última instancia con tal evidencia que no deja lugar a ninguna duda razonable» (§ 51 y 63 respectivamente).

62. Esta obligación de motivación deriva directamente del artículo 267 TFUE, interpretado a la luz del artículo 47, párrafo segundo, de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, y su incumplimiento da lugar a una vulneración del artículo 6 CEDH (entre otras, SSTEDH de 20 de septiembre de 2011, asunto *Ullens de Schooten y Rezabeck c. Bélgica*; de 8 de abril de 2014, asunto *Dhahbi c. Italia*; de 21 de julio de 2015, asunto *Shipani y otros c. Italia*; de 13 de febrero de 2020, asunto *Sanofi Pasteur c. Francia,* y de 15 de diciembre de 2022, asunto *Rutar y Rutar Marketing d.o.o., c. Eslovenia*). Y resulta especialmente relevante en el supuesto que nos ocupa, por la importancia de las cuestiones relativas al Derecho de la Unión que han sido suscitadas en el recurso de inconstitucionalidad, que atienden al Estado de Derecho, un valor fundacional que define la identidad de la Unión (puede verse *a sensu contrario* la reciente STEDH de 13 de mayo de 2025, asunto *Spiteri c. Malta*, § 105).

b) La cuestión prejudicial no es un simple mecanismo de inaplicación de las normas nacionales, como pretende hacer valer la sentencia.

63. El razonamiento de la mayoría para justificar por qué el Tribunal no plantea una cuestión prejudicial se asienta en la premisa de que el objeto de la cuestión prejudicial es «asegurar que no haya discrepancias en la interpretación del conjunto del Derecho de la Unión», «facilitando, con ello, a los tribunales la inaplicación de las normas internas que sean incompatibles con aquel, de acuerdo con el principio de primacía». De este modo entiende que como el objeto del recurso de inconstitucionalidad es un «juicio de validez» que «no prejuzga, en definitiva, el de aplicabilidad» no existen interferencias entre ambos instrumentos; afirma así la sentencia que, en el recurso de inconstitucionalidad «se decide sobre la validez de la norma» y en la cuestión prejudicial «sobre la aplicabilidad de esta».

64. Es decir, para la mayoría del Pleno, como en el recurso de inconstitucionalidad no hay que dilucidar si la norma es o no es aplicable, solo si es válida constitucionalmente «en abstracto», nunca se va a tener que plantear una cuestión prejudicial en este tipo de procedimientos, porque el objeto de la cuestión prejudicial –según el razonamiento de la sentencia– es simplemente determinar si la norma nacional puede ser aplicada.

65. Pues bien, considerar que la cuestión prejudicial es un procedimiento en el que se decide sobre la aplicabilidad de la norma nacional, supone desconocer cuál es la naturaleza, el objeto, y la finalidad de este mecanismo tal y como lo diseñaron los tratados fundacionales de la Unión Europea (ahora regulado en el artículo 267 TFUE), y tal y como lo viene interpretando el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia.

66. La razón por la cual los órganos jurisdiccionales nacionales plantean cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia no es simplemente porque quieran «inaplicar» normas nacionales que puedan ser contrarias al Derecho de la Unión. La posible «inaplicación» de una norma nacional no es una consecuencia directa del planteamiento de una cuestión prejudicial, es simplemente una facultad que tienen los órganos jurisdiccionales a su disposición para asegurar la primacía y la plena efectividad del Derecho de la Unión, que surge cuando no puedan dar a la norma nacional una interpretación que sea conforme a las exigencias de ese Derecho (STJUE de 24 de junio de 2019, asunto C-573/17, *Daniel Adam Poplawski*, § 58).

67. Además, es una facultad de inaplicación que se les reconoce desde la sentencia *Simmenthal*, y que pueden ejercer sin necesidad de plantear una cuestión prejudicial, pues tal y como se explicó en este pronunciamiento, y se reitera en todos los

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

que le han seguido, el juez nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones del Derecho comunitario, está obligado a garantizar la plena eficacia de dichas normas dejando, si procede, inaplicadas, por su propia iniciativa, cualesquiera disposiciones contrarias de la legislación nacional, aunque sean posteriores, sin que esté obligado a solicitar o a esperar la derogación previa de estas por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional» (sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 9 de marzo de 1978, asunto C-106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato c. SpA Simmenthal*, § 24).

68. Por lo tanto, la «inaplicación» de normas nacionales no es la razón por la cual los órganos jurisdiccionales plantean una cuestión prejudicial ni el objeto directo de la misma. Por el contrario, el objeto de la cuestión prejudicial de interpretación –que es de la que estamos hablando aquí– es, como su propio nombre indica, conseguir una «interpretación» de una norma del Derecho de la Unión por parte del Tribunal de Justicia, que es el intérprete supremo de ese Derecho; esta interpretación la necesita el órgano jurisdiccional nacional para resolver sobre el fondo de un asunto que está tramitando y por ello entabla un diálogo de juez a juez con el Tribunal de Justicia.

69. Y así se desprende de una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia que explica «que el procedimiento establecido por el artículo 267 TFUE es un instrumento de cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, por medio del cual el primero aporta a los segundos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que precisan para la solución del litigio que deban dirimir» (STJUE de 5 de julio de 2016, asunto C-614/14, *Atanas Ognyanov,* § 16, y jurisprudencia que cita).

70. De este modo se consigue la finalidad que se persiguió cuando se implantó este mecanismo de cooperación, que no es otro que «garantizar que, en cualesquiera circunstancias, este Derecho [el Derecho de la UE] produzca el mismo efecto en todos los Estados de la Comunidad», y «evitar divergencias en la interpretación del Derecho comunitario que han de aplicar»; ello solo se consigue poniendo a disposición de los órganos judiciales un instrumento que les faculte para someter al Tribunal de Justicia las dudas que tengan sobre la interpretación –cuestión prejudicial de interpretación– o validez –cuestión prejudicial de validez– del Derecho de la Unión (puede verse al efecto la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 16 de enero de 1974, asunto C-166/73, *Rheinmühlen-Düsseldorf c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, § 2).

71. Es más, al dar respuesta a una cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia no declara propiamente que una norma de Derecho nacional es incompatible con el Derecho de la Unión, o que deba inaplicarse con carácter imperativo, lo que hace es «ofrecer al juez nacional las pautas necesarias para dirimir un litigio en el que surjan dudas sobre la interpretación del derecho de la Unión» (conclusiones del abogado general don Manuel Campos Sánchez-Bordona, de 5 de julio de 2018, presentadas en la STJUE de 28 de noviembre de 2018, asunto C-328/17, *Amt Azienda Trasporti e Mobilità SpA y otros c. Atpl Liguria - Agenzia regionale per il trasporto pubblico locale SpA y Regione Liguria*, § 35). Con esta interpretación es el juez nacional el que debe extraer las consecuencias que correspondan, entre las cuales obviamente está una posible incompatibilidad de la norma nacional con el Derecho de la Unión, pero, en este caso, y a diferencia por ejemplo de lo que ocurre con el recurso de incumplimiento, que también tramita el Tribunal de Justicia, en la cuestión prejudicial la incompatibilidad dependerá de la apreciación última que haga el juez nacional del alcance de la norma nacional.

72. De todo ello se deriva que no podemos afirmar que la cuestión prejudicial tenga por objeto decidir la aplicabilidad o inaplicabilidad de una norma nacional, por lo que el primer argumento que utiliza la mayoría para sostener que estamos ante procedimientos con objetos distintos que operan «de forma autónoma», a través de «instituciones

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

jurídicas igualmente diversas» y con «parámetros normativos de control distintos» que de esta forma no interactúan, no solo no es compatible con el régimen de la cuestión prejudicial, sino que menoscaba la eficacia de este sistema que es «la piedra angular» del sistema jurisdiccional de la Unión instituido por los tratados (dictamen 2/13 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 18 de diciembre de 2014, sobre la adhesión de la Unión Europea al Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, § 176, y STJUE de 22 de febrero de 2022, asunto C-430/21, *R.S.*, §73].

c) La naturaleza del procedimiento que tramita el Tribunal Constitucional no condiciona la obligación de plantear una cuestión prejudicial.

(i) La distinción entre procedimientos constitucionales es artificiosa: el contenido de los derechos fundamentales y las libertades públicas no puede variar según el procedimiento constitucional concernido.

73. La sentencia de la que discrepo hace un sorprendente esfuerzo en intentar distinguir el objeto del recurso de inconstitucionalidad del objeto del recurso de amparo, en un primer momento, y del de la cuestión de inconstitucionalidad en un segundo momento, en lo que se refiere a la interrelación de estos procedimientos con el Derecho de la Unión, para excluir cualquier interferencia con el mismo en el caso del recurso de inconstitucionalidad.

74. Para la mayoría es normal que este tribunal plantease una cuestión prejudicial en el conocido como asunto *Melloni* –la primera y única cuestión prejudicial planteada hasta la fecha– porque se trataba de dilucidar el contenido vinculante de los derechos fundamentales «cuando se proyectan *ad extra*», es decir, respecto «a la actuación de los poderes públicos extranjeros». Y, en lo que se refiere a la cuestión de inconstitucionalidad, el punto de conexión con el Derecho de la Unión residiría únicamente en la inadmisión de la cuestión si hubiera alguna duda sobre la incompatibilidad de la ley nacional con el Derecho de la Unión, pues ello sería causa de inaplicación de la norma, y el juez nacional debe plantear la cuestión prejudicial antes que la cuestión de inconstitucionalidad (el control europeo precede al de constitucionalidad).

75. Pero entiende que el recurso de inconstitucionalidad es independiente del planteamiento de una cuestión prejudicial, ya sea porque opera un juicio abstracto, que no depende del juicio de aplicabilidad previo –como ocurre en la cuestión de inconstitucionalidad–, o porque el Derecho de la Unión no integra el canon de constitucionalidad –lo que la diferencia del recurso de amparo que integra la jurisprudencia por la vía del artículo 10.2 CE–.

76. Esta distinción no solo es artificiosa, sino que no puede sostenerse a la luz del objeto y finalidad de la cuestión prejudicial que, como acabo de exponer, es simplemente dar una interpretación del Derecho de la Unión cuando sea necesaria para resolver el procedimiento.

77. La sentencia pretende configurar nuestro Derecho constitucional nacional como un Derecho estanco cuando se trata de enjuiciar la constitucionalidad de las normas nacionales cuando, en el momento actual, existen elementos de conexión entre el Derecho constitucional europeo y el Derecho constitucional nacional, y entre la jurisprudencia de los tribunales constitucionales nacionales y la del Tribunal de Justicia.

78. No solo es que haya cierta «permeabilidad» entre ambos sistemas, sino que el contenido de los derechos fundamentales y libertades públicas de nuestro texto constitucional, en aplicación del artículo 10.2 CE, debe integrarse necesariamente con los derechos y libertades reconocidos tanto en los tratados fundacionales, como en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (instrumentos jurídicos con el

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

mismo valor jurídico conforme al artículo 6, apartado primero, TUE,); esto es además, como luego desarrollaré, una exigencia que deriva del principio de primacía del Derecho de la Unión, que también opera respecto a las normas constitucionales (sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 17 de diciembre de 1970, asunto C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, § 21, y las que le han seguido).

79. Esta confluencia impide que se dé un alcance distinto al contenido de estos derechos y libertades según el procedimiento en el que nos encontremos, ya estemos resolviendo un recurso de amparo en el que un ciudadano ha sufrido la infracción de un derecho, ya tengamos que resolver un recurso de inconstitucionalidad contra una norma porque infrinja el mismo derecho. Este es el resultado al que aboca el razonamiento de la mayoría.

80. De este modo, si surgen dudas sobre el alcance de un derecho o de una libertad y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la interpreta, será necesario remitir una cuestión prejudicial y solicitar una interpretación del Tribunal de Justicia, si el procedimiento en el que surja la duda no condiciona su planteamiento, pues es evidente que el contenido del derecho o libertad no puede variar, ni podemos darle un trato distinto, según estemos en un recurso de amparo o en un procedimiento de control de constitucionalidad de las leyes. Es decir, no es justificable que en el recurso de amparo sí se pueda plantear una cuestión prejudicial, pero por el contrario, no se pueda en un recurso de inconstitucionalidad.

81. Precisamente, lo que ocurre en el presente recurso de inconstitucionalidad es que se tiene que dilucidar si la Ley de amnistía respeta o no el Estado de Derecho, y los principios que del mismo derivan, siendo el Estado de Derecho un valor regulado en el artículo 2 TUE, interpretado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y que es un principio que comparte con los Estados miembros.

(ii) En nuestra doctrina no existe tal dicotomía entre el recurso de amparo y el recurso de inconstitucionalidad.

82. Es más, la dicotomía que pretende establecer ahora la sentencia, para denegar el planteamiento de una cuestión prejudicial, resulta incoherente a la luz de la doctrina que este tribunal tiene ya sentada en su jurisprudencia sobre el Derecho de la Unión.

83. Así, por un lado, se considera el garante del Derecho de la Unión cuando resuelve recursos de amparo, dado que le corresponde «velar» por el respeto del principio de primacía del Derecho de la Unión cuando exista una interpretación auténtica efectuada por el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea [STC 232/2015, de 5 de noviembre, FJ 5 c); STC 31/2019, de 28 de febrero, FJ 4, y, más recientemente, STC 121/2025, de 26 de mayo, FJ 3]; pero ahora, en el presente recurso de inconstitucionalidad, la mayoría se olvida de este rol del que tan orgulloso se siente el Tribunal como «valedor del Derecho de la Unión», porque nos encontramos simplemente ante un procedimiento de control de constitucionalidad de las normas.

84. Es además una dicotomía que no existe en nuestra doctrina, y para demostrar que esto es así basta al efecto la cita de la STC 156/2021, de 16 de septiembre, en la que este tribunal declaró la inconstitucionalidad de parte del Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo, y lo hizo porque resultaba irrazonable a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y dicha jurisprudencia se tomó en consideración como valor hermenéutico, con fundamento en el artículo 10.2 CE.

85. En este último supuesto, que llevó a una declaración de inconstitucionalidad en el seno de un recurso de inconstitucionalidad, no solo es que tomase en consideración el Derecho de la Unión, sino que este valor hermenéutico lo extendió el Tribunal no solo a

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

«los tratados constitutivos y sus sucesivas reformas» sino también al «Derecho derivado […] así como la interpretación que de tales normas realiza el Tribunal de Justicia de la Unión Europea» [FJ 2 b)]. Debemos recordar que en dicho recurso la jurisprudencia del Tribunal de Justicia concernía el Derecho derivado, en particular, la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.

86. Por ello precisamente debe integrarse con más razón aún la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para determinar la compatibilidad de la Ley de amnistía con el Derecho de la Unión, porque no afecta a cualquier derecho o a cualquier precepto de los tratados, sino más concretamente al valor del Estado de Derecho y la independencia judicial que se consagra en los artículos 2 y 19 TUE y que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia a la que ya he hecho referencia, define la identidad de la Unión y establecen una obligación de resultado que no puede variar de un Estado a otro.

87. Y, como han surgido dudas de interpretación, es necesario plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia para solventar dichas dudas, tal y como nos obliga el artículo 267, párrafo tercero, TFUE, al ser un órgano de última instancia.

(iii) El Derecho de la Unión juega un papel importante en procedimientos distintos al recurso de amparo.

88. Más allá de los procedimientos que se citan por la mayoría, en su intento de hacer del recurso de inconstitucionalidad un procedimiento blindado a la cuestión prejudicial, a diferencia del recurso de amparo –aunque en este procedimiento solo admite el planteamiento de la cuestión prejudicial cuando esté concernida una proyección *ad extra,* respecto a poderes públicos extranjeros, de un derecho fundamental–, debo recordar que existen otros procedimientos constitucionales en los que el Derecho de la Unión también juega un papel importante.

89. Así ocurre, en particular, con los conflictos competenciales, donde si bien este tribunal ha reconocido que no altera el reparto constitucional interno de competencia, lo cierto es que reconoce que el Derecho de la Unión es un «elemento interpretativo útil para encuadrar materialmente la cuestión» (STC 33/2005, de 17 de febrero). En particular, y en lo que refiere a estos procedimientos, hemos dicho en nuestra doctrina que «prestar atención a cómo se ha configurado una institución por la directiva comunitaria puede ser no solo útil, sino incluso obligado para aplicar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial» (STC 13/1998, de 22 de enero); enfatizando incluso que «[e]n la incorporación de las directivas al ordenamiento interno como, en general, en la ejecución del Derecho de la Unión por los poderes públicos españoles se deben conciliar, en la mayor medida posible, el orden interno de distribución de poderes, por un lado, y el cumplimiento pleno y tempestivo de las obligaciones del Estado en el seno de la Unión, por otro» (STC 1/2012, de 13 de enero).

90. En estos supuestos en que, en palabras del Tribunal, «es obligado» tomar en consideración el Derecho de la Unión, si se plantease alguna duda de interpretación, el criterio que acaba de sentar el Pleno en esta sentencia impediría también que pudiésemos plantear una cuestión prejudicial. Esto supondría, una vez más, una interpretación contraria a la finalidad del mecanismo de la cuestión prejudicial regulada en el artículo 267, párrafo tercero, TFUE, que, como ya he explicado, consiste, precisamente, en dirimir las dudas de Derecho de la Unión que tenga un órgano jurisdiccional nacional al resolver una controversia de la que conoce.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

d) Sobre la contradicción interna del razonamiento que lleva a la mayoría a afirmar que en un recurso de inconstitucionalidad no cabe plantear una cuestión prejudicial.

(i) No es jurídicamente coherente excluir el planteamiento de cuestiones prejudiciales y la integración del Derecho de la Unión en el canon de constitucionalidad, y al mismo tiempo aceptar su uso como criterio «interpretativo».

91. Finalmente, y tras la deliberación que tuvo lugar en el Pleno, la mayoría aprobó introducir un nuevo párrafo en la sentencia para dejar constancia de que «conoce que los valores de la Unión –y en particular del Estado de Derecho– definen la identidad de la Unión Europea», y que, como estos valores también están en la Constitución, puede utilizarlos como parámetro de interpretación.

92. Esta afirmación confirma la incoherencia del razonamiento que la mayoría ha utilizado para sostener que no se puede plantear una cuestión prejudicial en el presente procedimiento, porque se trata de un recurso de inconstitucionalidad, en el cual –según mantienen– no hay posible relación con la cuestión prejudicial. Y esto es así porque no resulta coherente afirmar, al mismo tiempo, que en los recursos de inconstitucionalidad no cabe plantear una cuestión prejudicial porque el objeto es distinto al de la cuestión prejudicial, y defender, sin embargo, que el Derecho de la Unión puede emplearse como criterio interpretativo.

93. Si el Derecho de la Unión es relevante para resolver la controversia de la que conoce este tribunal –y ya he puesto de manifiesto que así es en un gran número de procedimientos de control de constitucionalidad de las leyes– entonces no solo podrá, sino que estará obligado a plantear una cuestión prejudicial en los términos del artículo 267, párrafo tercero, TFUE.

94. Cabe recordar además que con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, existe un interés manifiesto de la Unión, con el fin de evitar futuras divergencias, en que «toda disposición de Derecho comunitario reciba una interpretación uniforme, cualesquiera que sean las condiciones en que tenga que aplicarse» (sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 18 de octubre de 1990, asunto C-297/88, *Massam Dzodzi c. Estado belga*, § 37). Por lo tanto, si se toman en consideración determinadas disposiciones del Derecho de la Unión, es evidente que se puede plantear una cuestión prejudicial si existen dudas sobre el alcance de las mismas, y el Tribunal de Justicia se limitará a «deducir de la letra y del espíritu de estas el significado de las normas comunitarias que se trate» (*Dzodzi*, § 38).

95. En cualquier caso, la regla de que, a los efectos del recurso de inconstitucionalidad, el Derecho de la Unión es para este tribunal un criterio interpretativo, al mismo nivel que la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, no puede erigirse en un principio general a aplicar sin discernir si la norma nacional cuya constitucionalidad se está examinando entra dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, o cuál es la norma de Derecho de la Unión que está concernida.

96. Efectivamente, la regla general que este tribunal tiene consagrada en su doctrina con arreglo a la cual el Derecho de la Unión no integra el canon de constitucionalidad, es la que normalmente debe regir en aquellos supuestos en los que se pida a este tribunal que determine directamente que existe una contradicción entre el Derecho nacional y el Derecho de la Unión, al margen de nuestro texto constitucional, pues dicha declaración solo compete al Tribunal de Justicia. En este sentido, son muchos los recursos en los que se nos plantea la posible contradicción entre normas nacionales y las directivas comunitarias y otras disposiciones de Derecho derivado que no conciernen derechos fundamentales ni libertades públicas, contradicción sobre la que este tribunal no puede pronunciarse.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

97. Pero esta regla no puede aplicarse siempre, porque, por ejemplo, cuando estamos ante una situación regulada por el Derecho de la Unión, la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea y los principios y valores que recogen los tratados, no pueden tener un mero valor hermenéutico similar al que damos a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

98. Esta reflexión no es nueva, pues quedó también reflejada en los votos particulares que hicieron las magistradas doña Adela Asua Batarrita y doña Encarnación Roca Trías a la STC 26/2014, de 13 de febrero (sentencia dictada en el asunto *Melloni*), explicando, respectivamente, que cuando estemos ante supuestos que entran de lleno en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, «lo que hay que aplicar son única y exclusivamente los derechos fundamentales de la Unión […] tal y como han sido específicamente interpretados […] por el Tribunal de Justicia»; e, igualmente, que «equiparar en la sentencia ambos niveles de protección, Tribunal de Justicia de la Unión Europea y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pone en entredicho principios [...] básicos para la construcción europea», pues «[e]n el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, el contenido de los derechos fundamentales queda fijado por sus normas y por la interpretación que de ellas y de los derechos de la Carta haga el Tribunal de Justicia de la Unión Europea».

99. Once años después de aquella sentencia se nos plantea de nuevo un problema similar, si bien esta vez están concernidos el valor del Estado de Derecho y la cláusula de independencia judicial, que derivan de los artículos 2 y 19 TUE, y estas disposiciones se refieren a un ámbito que está cubierto por el Derecho de la Unión, y que, por lo tanto, deben tomarse en consideración cuando los órganos jurisdiccionales nacionales –incluidos los tribunales constitucionales– enjuician si una norma nacional respeta esos principios (pueden verse en este sentido las SSTJUE de 27 de febrero de 2018, asunto C-64/16, *ASJP*, § 29, y de 24 de junio de 2019, asunto C-619/18, *Comisión Europea c. República de Polonia*, § 51).

100. La respuesta que da la sentencia que ahora se ha aprobado vuelve a ser la misma una década después, pues este tribunal sigue sin reconocer que cuando estamos ante situaciones en las que se aplica el Derecho de la Unión, el «canon de constitucionalidad» debe abrirse al «canon constitucional europeo».

101. La postura que sostiene la sentencia es una postura inconciliable con el proceso de integración europea, que merma la efectividad de los derechos fundamentales y de las libertades que reconoce el Derecho de la Unión; es más, es una postura en la que este Tribunal Constitucional se ha quedado ya solo en el espacio jurídico europeo, donde el resto de tribunales constitucionales ya han asumido el rol que les corresponde a estos efectos, existiendo algunos que incluso llegan a revisar la legislación interna aplicando directamente la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea como criterio de control [así lo viene haciendo el Tribunal Constitucional federal alemán desde la sentencia de 6 de noviembre de 2019 (1 BvR 276/17), derecho al olvido II, o el Tribunal Constitucional austriaco desde la sentencia *Erkenntnis,* de 14 de marzo de 2012].

(ii) El respeto al valor del Estado de Derecho (artículo 2 TUE) no se interpreta: se garantiza.

102. En cualquier caso, en el presente recurso de inconstitucionalidad no se le está pidiendo a este tribunal que declare que la Ley de amnistía es contraria al Derecho de la Unión, sino que el motivo de inconstitucionalidad radica en la vulneración del valor del Estado de Derecho, que es un principio que viene reconocido en nuestro texto constitucional. Ahora bien, lo que ocurre es que esta cláusula o valor es común con la del artículo 2 TUE, y además, como ya he explicado, establece una obligación de resultado que no puede variar de un Estado a otro.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

103. En consecuencia, el hecho de estar ante valores «comunes», que establecen obligaciones jurídicas «vinculantes», y que deben tener el mismo «resultado», determina que ni el artículo 2 TUE, ni la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que lo interpreta, pueden ser un mero criterio interpretativo. Es necesario saber si la Ley de amnistía es tolerable en el sistema de valores de la Unión Europea, pues solo en ese caso podremos concluir que también tiene cabida en nuestro texto constitucional.

C) La sentencia distorsiona la realidad al afirmar que la amnistía otorgada por el legislador orgánico es una cuestión eminentemente nacional, argumento que además no solo no le exime, sino que le obliga al planteamiento de una cuestión prejudicial.

a) La activación de una cláusula de salvaguarda nacional aboca a un conflicto inédito en nuestro país con el Derecho de la Unión y con su Tribunal de Justicia.

104. No puedo tampoco dejar de mostrar no solo mi desacuerdo, sino también mi preocupación, con el último argumento que la mayoría opone como fundamento para no plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia en el presente recurso de inconstitucionalidad.

105. Explica así la mayoría que «la norma legal concretamente impugnada, aun versando en esencia sobre la exclusión de responsabilidad de carácter punitivo de quienes fueron autores de comportamientos ilícitos de indudable gravedad, está íntimamente relacionada con cuestiones políticas subyacentes –arraigadas en la historia de nuestro país y relativas a la estructura territorial del Estado y a la integración de nuestras nacionalidades y regiones (art. 2 CE)– que son eminentemente nacionales» y que, por ello, «en el ejercicio de la alta responsabilidad que le confiere la Constitución española, no puede eludir, sin que concurra ninguna razón jurídica que así lo exija, el enjuiciamiento constitucional que ahora le corresponde efectuar».

106. Con esta afirmación la mayoría parece pretender construir un supuesto de identidad nacional que le habilite para hacer prevalecer su interpretación constitucional y no seguir la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Se trataría de uno de los límites que, más en la teoría que en la práctica, suelen oponer los tribunales constitucionales para salvaguardar la supremacía de sus constituciones nacionales cuando la aplicación del Derecho de la Unión podría ir en contra de uno de los principios de su estructura nacional, y que encuentra su fundamento en el artículo 4, apartado segundo, TUE, que reconoce que la Unión Europea respeta las identidades nacionales.

107. Dispone el artículo 4, apartado segundo, TUE, que la Unión respetará «la igualdad de los Estados miembros ante los tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, también en lo referente a la autonomía local y regional».

108. No obstante, este artículo no es una carta blanca a los Estados miembros para dejar sin efecto el Derecho de la Unión y el principio de primacía del mismo, dado que su activación implica abrir un conflicto con el Derecho de la Unión y con el Tribunal de Justicia, que, como veremos, corresponde resolver a este último que tiene al respecto la última palabra.

b) No se dan las condiciones que el Derecho de la Unión exige para activar una cláusula de salvaguarda nacional.

109. No obstante, no es cierto que nos encontremos ante un problema que afecte a la identidad constitucional de España e incluso, aunque así fuese, este Tribunal Constitucional no puede hacer valer dicho límite sin plantear antes una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, siendo además así que en el supuesto que nos ocupa se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que dicho límite es simplemente inoperante pues no cabe oponer la existencia de una identidad nacional

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

que afecte al valor de Estado de Derecho, que es precisamente el valor que define la identidad de la Unión.

(i) El límite de la identidad constitucional nacional debe referirse a un principio fundamental consagrado en el texto constitucional.

110. Al límite de la identidad constitucional nacional ya se refirió este tribunal en la DTC 1/2004, de 13 de diciembre, al referirse a la existencia de límites materiales que se imponen a la cesión constitucional que el artículo 93 CE posibilita, y esos límites materiales «no recogidos expresamente en el precepto constitucional, pero que implícitamente se derivan de la Constitución y del sentido esencial del propio precepto, se traducen en el respeto de la soberanía del Estado, de nuestras estructuras constitucionales básicas y del sistema de valores y principios fundamentales consagrados en nuestra Constitución, en el que los derechos fundamentales adquieren sustantividad propia (art. 10.1 CE)» (DTC 1/2004, FJ 2).

111. La existencia de estos límites materiales y la competencia del Tribunal Constitucional para activarlos fueron reiterados en la STC 26/2014, de 13 de febrero, FJ 3, dictada en el conocido asunto *Melloni.*

112. Pero estos límites se refieren a las dudas de constitucionalidad que deben resolverse en los distintos procedimientos de constitucionalidad internos de cada Estado, por lo que no cabe alegar de forma genérica y vaga que en el presente recurso de inconstitucionalidad está en cuestión la estructura territorial del Estado y la integración de nuestras nacionalidades y regiones; no estamos ante un límite material para no aplicar la cláusula de Estado de Derecho del artículo 2 TUE y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la interpreta.

113. En el presente recurso de inconstitucionalidad no se tiene que sentar jurisprudencia sobre la integración de nuestras «nacionalidades y regiones», ni sobre una cuestión eminentemente nacional, dado que de lo que se trata es de determinar si la norma de amnistía que ha aprobado el legislador orgánico, que produce una injerencia en el Poder Judicial, y se privilegia con el perdón penal a unos ciudadanos frente a otros, respeta o no los límites mínimos que hacen recognoscible al Estado de Derecho.

(ii) La identidad nacional no puede dejar sin efecto la identidad europea conformada por el valor del Estado de Derecho.

114. Además, la alegación que hace la mayoría apelando a que estamos ante una cuestión nacional resulta estéril, pues la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no permite alegar que está en cuestión la identidad constitucional de un Estado para que esta prevalezca sobre la cláusula de Estado de Derecho consagrada en el artículo 2 TUE que define, como ya he explicado, la identidad de la Unión.

115. Así, en la sentencia de 5 de junio de 2023 dictada en el asunto *Comisión c. Polonia* (*indépendance et vie privée des juges*), se afirma que «no cabe sostener que las exigencias derivadas [...] del respeto de valores y principios tales como el Estado de Derecho, la tutela judicial efectiva y la independencia judicial, consagrados en los artículos 2 TUE y 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, pueden afectar a la identidad nacional de un Estado miembro, en el sentido del artículo 4 TUE, apartado 2». Y añade que el artículo 4, apartado segundo, TUE, tiene «idéntico rango» que los artículos 2 TUE y 19, apartado primero, párrafo segundo, TUE, por lo que «no puede eximir a los Estados miembros del respeto de los requisitos que de ellas se derivan» (asunto C-204/21, § 72).

116. Es decir, cuando está en juego un principio fundacional que define la identidad de la Unión como es el Estado de Derecho (artículo 2 TUE), que es lo que está precisamente en juego en el presente recurso de inconstitucionalidad, no cabe que un

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

tribunal constitucional de un Estado miembro oponga que se afecta su identidad constitucional nacional para no tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, o como ocurre en el presente supuesto también, para no plantear una cuestión prejudicial.

(iii) El planteamiento de una cuestión prejudicial es una condición previa y necesaria para aplicar la cláusula de salvaguarda de la identidad nacional.

117. En cualquier caso, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no reconoce a los tribunales constitucionales nacionales la facultad de activar esta cláusula de salvaguarda de forma unilateral y sin condiciones, pues tratándose de la aplicación de un precepto de la Unión, el artículo 4, apartado segundo, TUE, establece que no basta con que un Tribunal Constitucional nacional alegue que se vulnera su identidad nacional. Esto es así, pues de lo contrario a los tribunales constitucionales les bastaría alegar –como hace la sentencia de la que discrepo– que queda afectada de cualquier manera su identidad nacional para excluir la aplicación del Derecho de la Unión.

118. Con la finalidad de evitar un abuso de Derecho y que la definición de lo que es identidad nacional quede en manos del Tribunal Constitucional nacional que no quiere sujetarse al Derecho de la Unión –que es lo que pretende la mayoría en el presente recurso de inconstitucionalidad–, el Tribunal de Justicia ha establecido una «hoja de ruta» que debe seguir dicho tribunal para hacer valer su identidad nacional, conforme a la cual vienen obligados a suspender el procedimiento que tramitan y dirigirse primero al Tribunal de Justicia para que así quede autorizado.

119. Esta «hoja de ruta» quedó impuesta por el Tribunal de Justicia en la sentencia *R.S.*, en la que dejó sentado, por un lado, que el artículo 4, apartado segundo, TUE «no tiene por objeto ni por efecto autorizar al Tribunal Constitucional de un Estado miembro, [...] a abstenerse de aplicar una norma de Derecho de la Unión por el motivo de que esa norma vulnera la identidad nacional del Estado miembro en cuestión tal como ha sido definida por el Tribunal Constitucional nacional».

120. Y, por otro lado, que «[c]uando un tribunal constitucional de un Estado miembro estima que una disposición del Derecho derivado de la Unión, tal como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia, incumple la obligación de respetar la identidad nacional de ese Estado miembro, dicho tribunal constitucional debe suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial, en virtud del artículo 267 TFUE, a fin de determinar la validez de tal disposición a la luz del artículo 4 TUE, apartado 2, ya que el Tribunal de Justicia es el único competente para declarar la invalidez de un acto de la Unión» (asunto C-430/21, § 70 y 71).

121. Por lo tanto, lo que nos dice la sentencia *R.S.,* sin ningún género de duda, es que cuando un Estado quiere hacer valer su identidad nacional al amparo del artículo 4, apartado segundo, TUE, es imperativo plantear una cuestión prejudicial pues en estos casos el Tribunal de Justicia conserva la «última palabra». Por lo que la excusa que da la sentencia para cerrar las puertas al diálogo prejudicial es frontalmente contraria a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y pone en tela de juicio la eficacia no solo del instrumento de la cuestión prejudicial sino del propio ordenamiento jurídico de la Unión.

D) La decisión deliberada de resolver el presente recurso de inconstitucionalidad –desestimándolo– sin esperar a la respuesta del Tribunal de Justicia a las cuestiones prejudiciales pendientes supone, en cualquier caso, una infracción del principio de cooperación leal (artículo 4, apartado tercero, TUE).

122. Finalmente debo concluir este apartado poniendo de manifiesto que la decisión que ha tomado la mayoría de no esperar a que el Tribunal de Justicia dé respuesta a las cuatro cuestiones prejudiciales pendientes en las que se cuestiona la compatibilidad de la Ley de amnistía con el Derecho de la Unión, a la luz del valor de

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Estado de Derecho previsto en el artículo 2 TUE, y los principios que de él se derivan, así como en relación con determinadas disposiciones de Derecho derivado [principalmente, las directivas (UE) 2017/541 (relativa a la lucha contra el terrorismo) y 2017/1371 (intereses financieros de la Unión), y la Decisión Marco 2002/584/JAI (orden europea de detención y entrega)] supone una infracción del principio de cooperación al que está sujeto este tribunal en su relación con el Tribunal de Justicia conforme al artículo 4, apartado tercero, TUE.

123. Conforme a dicho precepto: «Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión».

124. La mayoría concluye que puede dictar una sentencia, ignorando todos los problemas de Derecho de la Unión que se han planteado y la existencia de cuatro cuestiones prejudiciales pendientes sobre la Ley de amnistía, porque –según alega– va a emitir un juicio de «validez constitucional» y ello lo es «con independencia de los problemas de aplicabilidad que puedan suscitarse en supuestos de hechos concretos, en particular de los derivados de la posible incompatibilidad de la norma legal impugnada con alguna disposición del Derecho de la Unión».

125. Esta argumentación es inaceptable porque dictar una sentencia en un asunto en el que es evidente que existen dudas de Derecho de la Unión –dudas que ni siquiera se han puesto en entredicho por la mayoría–, y asumiendo que va a haber problemas de aplicabilidad de la norma que se declara constitucional, es incompatible con la función que corresponde a este Tribunal Constitucional, que no solo es garante de la Constitución, sino que también es un tribunal integrado en la estructura jurídica de los tratados de la Unión Europea, que debe garantizar la eficacia del Derecho de la Unión y evitar cualquier posible conflicto con su Tribunal de Justicia.

126. El principio de cooperación leal exigía que si este tribunal no cumplía con su obligación de plantear una cuestión prejudicial –como al final no ha hecho– hubiese al menos suspendido el procedimiento a la espera de que el Tribunal de Justicia diese respuesta, porque validar constitucionalmente una norma de la que existen dudas fundadas de que es contraria a la cláusula de Estado de Derecho prevista en el artículo 2 TUE, que define la identidad de la Unión, pone en cuestión la eficacia también del ordenamiento jurídico comunitario.

E) Conclusión.

127. Como abordaré en el apartado cuarto de este voto particular, considero que la sentencia que en el día de hoy se ha aprobado realiza una interpretación de la Constitución que se aparta frontalmente de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de Estado de Derecho.

128. Ya advertimos en el voto particular al ATC 65/2025, de 11 de junio, que ignorar el Derecho de la Unión en el supuesto que nos ocupa, en el que está en cuestión el Estado de Derecho, un valor fundacional que define la propia identidad de la Unión, y decidir que no es necesario plantear una cuestión prejudicial, supone no solo negar la fuerza vinculante que tiene el artículo 2 TUE sino, lo que es más grave, pone de manifiesto la decisión deliberada de la mayoría de dar la espalda a la Unión Europea y a su Tribunal de Justicia, dejando de lado el compromiso y las obligaciones que asumimos al integrarnos en las entonces Comunidades Europeas como Estado miembro.

129. Que no plantear una cuestión prejudicial ha sido una decisión deliberada para evitar estimar el presente recurso de inconstitucionalidad ha quedado confirmado con las razones que da ahora la sentencia, aludiendo a una distinción entre procedimientos constitucionales que es artificiosa, partiendo de un conocimiento totalmente equivocado

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

de qué es el mecanismo de la cuestión prejudicial, y pretendiendo hacer valer un problema de identidad nacional que es totalmente inexistente.

III

Sobre la inconstitucionalidad de la Ley de amnistía

A) Consideraciones generales.

130. Este epígrafe III se estructura en dos grandes bloques argumentativos, a los que se añade una parte final. En primer lugar [epígrafe III A)], se analizará la inexistencia de un reconocimiento constitucional expreso de la amnistía, lo que, dada la intensa afectación que esta figura produce sobre pilares esenciales del Estado de Derecho –como el principio de igualdad, el monopolio jurisdiccional del Poder Judicial y la seguridad jurídica–, impide a las Cortes Generales aprobar válidamente una ley de esta naturaleza sin cobertura constitucional. Se sostendrá que la Ley Orgánica 1/2024 vulnera el principio de sumisión de los poderes públicos a la Constitución (art. 9.1 CE) y quebranta la separación de poderes, al exceder las Cortes su función legislativa. En segundo lugar [epígrafe III B)], se expondrá que, incluso admitiendo a efectos dialécticos la posibilidad de una amnistía con fundamento constitucional, la Ley de amnistía no responde al concepto ni a los fines propios de esta figura, sino que constituye una ley singular de contenido arbitrario que desborda los límites materiales exigibles a toda norma general y abstracta, infringiendo así el artículo 9.3 CE. Por último, se cerrará el epígrafe III, con el bloque D), en el que se examina cómo la Ley Orgánica 1/2024 infringe los principios constitucionales de interdicción de la arbitrariedad, legalidad, y seguridad jurídica. Se analiza, en particular, la delimitación del ámbito objetivo y temporal de la amnistía, sus criterios ideológicos discriminatorios y su formulación imprecisa.

131. Antes de entrar a examinar la compatibilidad de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, con la Constitución española, debo adelantar unas consideraciones de carácter general a los efectos de situar la norma en su contexto político y jurídico para apuntar los principales problemas constitucionales que su aprobación ha suscitado. Estas observaciones preliminares permitirán enmarcar adecuadamente las impugnaciones que serán analizadas más adelante.

132. La Ley de amnistía fue aprobada por la exigua mayoría de 177 votos a favor y 172 votos en contra y con el voto contrario a su aprobación del Senado que aprobó la propuesta de veto de la proposición de ley orgánica de amnistía por 149 votos a favor y 113 en contra. Mayoría nimia y veto ampliamente validado, que, sin embargo, sirve de sustento ideológico a una mal entendida soberanía parlamentaria usada como instrumento negociador, arbitrario y rupturista de las instituciones, reglas y principios, diseñados por la democracia constitucional, que encarna la Constitución española, única democracia posible e incompatible, por su esencia, con cualquier tipo de despotismo, incluido el de la mayoría parlamentaria.

133. La ley de amnistía –del griego *amnēstía* cuyo significado literal es olvido– pretende el borrado de los delitos cometidos, cuanto menos, desde el 1 de noviembre de 2011 al 13 de noviembre de 2023, y –según su exposición de motivos– es «adoptada bajo el principio de justicia», como paso «valiente» y, precisamente también, «reconciliador». De modo que prioriza una idea de «justicia reconciliadora» frente al «Derecho». Ello supone su apalancamiento en un ficticio reconocimiento del fracaso de la democracia constitucional como instrumento de cohesión en torno a un proyecto común de convivencia.

134. A tal fin, la Ley de amnistía desplaza los principios constitucionales de separación de poderes y de igualdad, sin dar voz al constituyente, único legitimado para

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

eventualmente restablecer el proyecto común de convivencia constitucionalmente diseñado.

135. La Ley de amnistía fundamenta su aplicación en la necesidad de borrar los efectos jurídicos derivados de decisiones legítimas adoptadas por las Cortes Generales, el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial, con el objetivo de frenar el grave desafío que supuso el proceso independentista contra la Constitución. Sin embargo, esto implica, en la práctica, deslegitimar la propia Constitución, así como la labor que tanto el Tribunal Constitucional como el Poder Judicial llevaron a cabo en su defensa frente a quienes se enfrentaron a la soberanía nacional y atentaron contra el Estado democrático y de Derecho.

136. La Ley de amnistía supone, en términos de proporcionalidad, un sacrificio ilegítimo y desorbitado de los pilares fundamentales en que se asienta la Constitución para lograr una quimérica convivencia y reconciliación alejada de la única «vida en común» posible –salvo reforma constitucional– esto es, la que garantiza la Constitución en su preámbulo: «la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes» y no otra. No hay convivencia posible fuera de la Constitución y de la ley. No es posible sostener que la Ley de amnistía sirve al interés general cuando se basa en un pacto de investidura que discrimina a los perjudicados y a las víctimas del proceso independentista, beneficiando a quienes alteraron la convivencia y a quien pretendía alzarse con la Presidencia del Gobierno.

137. No cabe, ni es posible amparar de ningún modo, «la convivencia» fuera de la Constitución. La norma recurrida, defiende, frente a la convivencia constitucional, una idea de convivencia que sacrifica los pilares básicos en que se asienta la Constitución y la pone en riesgo al debilitar la efectividad tanto de las resoluciones de este tribunal como garante de la misma, y también de los órganos judiciales, impidiendo su función jurisdiccional de investigar, enjuiciar determinados delitos o de ejecutar las penas impuestas por su comisión.

138. La finalidad de la norma, que el preámbulo identifica, como «procurar la normalización institucional», es falaz, como se expondrá más adelante. La normalización institucional ya se garantizó por la intensa actuación de este tribunal –de composición distinta a la actual–, y se logró en junio de 2018 –hace de eso ya siete años–, una vez finalizada la aplicación del artículo 155 CE –que había sido aprobada por más del 80 por 100 de los votos del Senado y avalada posteriormente por decisión unánime del Tribunal Constitucional (SSTC 89/2019 y 90/2019)–.

139. La restauración de una normalidad institucional ya restablecida no puede ser lógicamente el fin de la norma y en esto se insistirá más adelante. Carece de cualquier lógica racional pretender restablecer la normalidad constitucional ya garantizada por el legítimo ejercicio de las competencias constitucionalmente atribuidas, desconociendo precisamente que la normalidad institucional conlleva el normal cumplimiento de las normas administrativas, contables y penales.

140. Por otra parte, no cabe entender como fin de la Ley de amnistía la vuelta a la norma, de eso trata el retorno a la eventual normalidad aludida por la ley, y pretender conseguirlo precisamente exceptuando la normalidad constitucional y al margen de la Constitución. La Ley de amnistía antepone una inexistente democracia parlamentaria frente a la única democracia, la constitucional, para garantizar la impunidad de quienes rompieron la regla constitucional y situarles nuevamente en posición de volver a atentar contra la misma, algo a lo que no han renunciado y de lo que nunca se han arrepentido. La excepción del derecho a la igualdad, al monopolio del ejercicio de la función jurisdiccional por el Poder Judicial –de su exclusividad y reserva–, de la seguridad jurídica inherente al Estado de Derecho, solo podría admitirse si la Constitución reconociera expresamente la amnistía, como luego se insistirá.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

141. Toda potestad únicamente se puede desenvolver en el marco de lo habilitado. La ley como producto del ejercicio de una potestad siempre se debe justificar en un título habilitante constitucionalmente establecido, sea competencial o material. Sin embargo, la amnistía como decisión política excepcional no se encuentra comprendida en la potestad ordinaria de legislar y requiere, como cualquier derecho de excepción que exceptúa y altera la arquitectura constitucional, de expresa legitimación en la norma que vertebra todo el ordenamiento jurídico. Su falta de reconocimiento constitucional imposibilita que el poder constituido al que se le atribuye la potestad ordinaria de legislar pueda regularla o concederla, a diferencia de lo que sucede con el indulto, en que se habilita al legislador a regularlo y al Gobierno –materialmente– y al jefe del Estado –formalmente– a concederlo [art. 62 i) CE].

B) La Ley Orgánica 1/2024, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, vulnera el principio de separación de poderes (artículos 9.1, 66.1 y 117.3 CE).

En este apartado me referiré a que, atendida la intensa afectación a la arquitectura constitucional que supone la amnistía, al excepcionar el derecho a la igualdad, el monopolio del ejercicio de la función jurisdiccional por el Poder Judicial, y la seguridad jurídica, pilares del Estado de Derecho, las Cortes Generales no podían aprobar la Ley de amnistía sin un reconocimiento constitucional expreso de dicha institución. Descartaré, con distintos argumentos, que dicha previsión constitucional exista, por lo que concluiré que la Ley de amnistía ha vulnerado el principio de sumisión de las Cortes Generales a la Constitución (artículo 9.1 CE) al excederse en su función legislativa y con ello también, la separación de poderes. Finalmente expondré que, aunque hubiera existido reconocimiento constitucional expreso de la institución de la amnistía en la Constitución, la impunidad que la Ley de amnistía aprueba no encaja en el concepto de amnistía y la desnaturaliza convirtiéndose en un acto arbitrario (artículo 9.3 CE).

a) El principio de separación de poderes y su reconocimiento constitucional.

142. La Constitución de 1978, a diferencia de la Constitución de Cádiz de 1812, no enuncia expresamente el principio de separación de poderes. El artículo 243 de la Constitución de Cádiz declaró que: «[n]i las Cortes ni el rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir juicios fenecidos». Sin embargo, el sustento constitucional de la separación de poderes resulta de la distinción de las distintas ramas del poder, al indicar que «[l]as Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado» (artículo 66.2 CE); que el Gobierno «[e]jerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes» (artículo 97 CE); y que «[e]l ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales determinados por las leyes» (artículo 117.3 CE).

143. Ningún poder puede inmiscuirse en el ámbito del otro, de modo que los titulares de un poder no pueden pertenecer a otro con la excepción del mandato parlamentario y la condición de miembro del Gobierno [artículos 70.1 b), 98.3 y 110 CE].

144. El principio de división y separación de poderes es el eje vertebral del Estado social y democrático de Derecho que los españoles hemos diseñado, como poder constituyente, mediante la Constitución de 1978 (artículo 1.1 CE). Es, por otra parte, un principio político y jurídico que impregna la estructura de todos los Estados democráticos.

145. Este tribunal, desde sus primeros pronunciamientos, ha configurado las notas características del principio de división y separación de poderes (SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 6; 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11; 123/2001, de 4 de junio, FJ 11; 38/2003, de 27 de febrero, FJ 8; 231/2015, de 5 de noviembre, FJ 4; 33/2019, de 14 de marzo, FJ 3; 149/2020, de 22 de octubre, FJ 4, y 34/2021, de 17 de febrero, FJ 3, por todas). Su carácter vertebrador ha sido destacado resaltando que se trata de un principio

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

esencial del Estado social y democrático de Derecho (artículo 1.1 CE). Las propias previsiones constitucionales, como han recordado las SSTC 48/2001, de 26 de febrero, FJ 4, y 124/2018, de 14 de noviembre, FJ 6, lo han perfilado en sus artículos 66.2, 96 y 117.1, 3 y 4 CE a los que aluden los recurrentes en su escrito de impugnación.

b) La flexibilización del principio de separación de poderes: sus límites.

146. Es cierto que el devenir histórico del sistema constitucional de división de poderes ha conducido a una adaptación o modulación de dicho principio que permite hoy hablar de una cierta disolución entre el contenido de las decisiones propias de cada una de dichas funciones –legislativa, ejecutiva y judicial– que es admitida «siempre que no exista intromisión de uno de dichos poderes en la función propia del otro» (STC 166/1986, FJ 11) y esté expresamente reconocida en la propia Constitución.

147. Esa flexibilización no ha sido rechazada constitucionalmente cuando la propia Constitución ha omitido reservar de modo expreso y exclusivo a uno de los tres poderes del Estado una determinada competencia. Esto es, se admite la flexibilización cuando el constituyente considera que la misma es connatural a la propia esencia de dicho poder y no lo desnaturaliza. Así ha sucedido con la función legislativa, en que la Constitución no ha establecido un monopolio exclusivo para las Cortes Generales, reconociendo expresamente que el Gobierno pueda dictar, con límites en muchas ocasiones desbordados, decretos-leyes.

148. Por el contrario, cuando existe una previsión constitucional en virtud de la cual el constituyente ha reservado en exclusiva a determinado poder una concreta función, como sucede con el ejercicio de la función jurisdiccional: «[e]l ejercicio de la función jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales determinados por la leyes» (artículo 117.3 CE), la incursión en la misma de otro poder distinto determina la censura de inconstitucionalidad de dicha injerencia por el desconocimiento que supone de la arquitectura constitucional en la que la separación de poderes es una piedra angular.

149. Este tribunal se ha hecho eco de dicho planteamiento. De este modo hemos censurado dicha injerencia en los casos en que el Ejecutivo, desbordando la habilitación constitucional, ha irrumpido en el Poder Legislativo y ha regulado materias reservadas al Parlamento, sea en forma de ley o de ley orgánica, mereciendo entonces el reproche de inconstitucionalidad de este tribunal (SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5, o 182/1997, de 28 de octubre, FJ 7 *bis*, en relación con los artículos 31.1 y 133.1 CE, entre otras muchas).

150. También las Cortes Generales han merecido nuestro reproche y hemos censurado constitucionalmente su labor, por desconocer el principio de separación de poderes. No hace mucho de ello, en la STC 70/2022, de 2 de junio, tuvimos ocasión de declarar la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, en la redacción dada por la disposición final segunda de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al covid-19 en el ámbito de la administración de justicia.

151. La razón de nuestro pronunciamiento fue clara: la ausencia de previsión constitucional expresa en el artículo 117.4 CE que admitiera un control judicial preventivo erigido como condición de eficacia de una disposición reglamentaria, socava el principio de separación de poderes al producir «una inconstitucional confusión de las funciones ejecutiva y judicial, que despoja al Poder Ejecutivo de la potestad reglamentaria que tiene constitucionalmente atribuida (artículo 97 CE) y al mismo tiempo compromete la independencia del Poder Judicial (artículos 117.1, 124.1 y 127.2 CE), al hacerle corresponsable de la decisión política que solo al Poder Ejecutivo corresponde».

152. De modo que, solamente cabe admitir la maleabilidad del principio de separación de poderes cuando exista una previsión constitucional que atribuya dicha concreta potestad a uno de los poderes –la ley no puede suplir la inexistencia de previsión constitucional en este ámbito– y, por otra parte, es necesario que la concreta función atribuida no despoje al otro poder de sus funciones, no lo desnaturalice.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

153. Como es evidente, una institución como la amnistía, que supone una desviación palmaria del principio de separación de poderes, exige la expresa previsión en la Constitución, en tanto que, como norma fundamental y vertebradora, protege la funcionalidad de la democracia constitucional.

c) El sometimiento de las Cortes Generales a la Constitución.

154. Conviene recordar que el deber de fidelidad a la Constitución por parte de los poderes públicos constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado, cuya observancia resulta obligada (STC 247/2007, de 12 diciembre, FJ 4). Por tanto, son las Cortes Generales, en su condición de poder constituido, las que, *prima facie*, deben velar por que sus decisiones se acomoden, en todo momento, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (artículo 9.1 CE). Que «esto sea así para todo poder público deriva, inexcusablemente, de la condición de nuestro Estado como constitucional y de Derecho» (STC 259/2015, FJ 4). El juego de las mayorías propio de la soberanía parlamentaria no puede significar el desconocimiento de la democracia constitucional que es la única democracia posible en nuestro Estado de Derecho.

155. Por tanto, «el ordenamiento jurídico, con la Constitución en su cúspide, en ningún caso puede ser considerado como límite de la democracia, sino como su garantía misma» (STC 259/2015, FJ 5). Dicha garantía exige, como esencial, el correcto y eficaz funcionamiento del control de constitucionalidad, pues también el Tribunal Constitucional está sujeto a la Constitución y no se puede sustraer de ella.

156. La Constitución es la encarnación del poder constituyente. De este modo, el «pueblo soberano, concebido como la unidad ideal de imputación del poder constituyente, ratificó en referéndum el texto acordado previamente por sus representantes políticos. La primacía incondicional de la Constitución también protege el principio democrático» (STC 259/2015, FJ 5).

157. Ha de reiterarse igualmente que «en el Estado social y democrático de Derecho configurado por la Constitución de 1978 no cabe contraponer legitimidad democrática y legalidad constitucional en detrimento de la segunda», pues la legitimidad de cualquier actuación del poder público se basa en su conformidad con la Constitución, que tiene, precisamente, su fundamento en el principio democrático y en el valor superior de la justicia (artículo 1.1 CE). De modo que «la primacía incondicional de la Constitución es la garantía de la democracia tanto por su fuente de legitimación y por su contenido, como por la previsión misma de procedimientos para su reforma» (STC 259/2015, FJ 5).

158. De este modo, siguiendo con la cita referida, este tribunal destaca que «el principio democrático, que constituye un valor superior de nuestro ordenamiento jurídico reflejado en el artículo 1.1 CE (STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 8) y que cuenta con diversas manifestaciones constitucionales [STC 42/2014, FJ 4 a)], no puede concebirse, como principio constitucional, de forma aislada y desvinculada del conjunto del ordenamiento constitucional y sus procesos. […] [L]a primacía incondicional de la Constitución es garantía de la democracia tanto por su fuente de legitimación y por su contenido como por la previsión misma de procedimientos para su reforma».

159. El sometimiento a la Constitución de todos los poderes y demás instituciones públicas (artículo 9.1 CE) comporta necesariamente el sometimiento de todo poder constituido a control, en aras a garantizar la libertad de los ciudadanos, evitando así las tentaciones de arbitrariedad. Ningún poder constituido puede situarse en el lugar del poder constituyente. Su poder será el que el constituyente le haya atribuido.

d) La función legislativa no habilita la aprobación de la amnistía.

160. Desde el prisma de que toda legitimación de los poderes constituidos emana de la Constitución y de la consideración de esta como instrumento de limitación del poder político, no es posible sostener que el silencio en la Constitución española acerca de la amnistía permita deducir que la misma está permitida. El pretendido fundamento de

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

la amnistía en la mudez constitucional que la sentencia sostiene en un mal entendido principio de vinculación negativa (FJ 3.2.1), entra en clara contradicción, además de con el principio de separación de poderes, con el concepto de Constitución, y con los orígenes del constitucionalismo, en cuanto se concibe a la norma fundamental como fuente legitimadora y limitadora de las atribuciones de los poderes públicos en garantía de la libertad de los ciudadanos.

161. La invocación del silencio constitucional como fuente de legitimación tropieza con la propia naturaleza de la amnistía, que, tal y como reconoce la propia sentencia (en su fundamento jurídico 2.2), constituye una institución excepcional en el sistema jurídico y, como tal, desplaza o altera el funcionamiento ordinario de los principios constitucionales. La invocación extrapolada e impropia de la doctrina constitucional sobre la «libertad de configuración del legislador» y sobre una supuesta «Constitución concebida como norma abierta», a la que se refiere la sentencia en su fundamento jurídico 3.2.1, no puede erigirse en justificación para considerar el silencio constitucional como fuente de legitimación de la actuación del Parlamento. Tal fundamentación resulta insuficiente para atribuir a las Cortes Generales potestades que no se hallen expresamente reconocidas –ni siquiera implícitamente inferidas– del texto constitucional, so pena de vaciar de contenido los principios de supremacía constitucional y de distribución competencial entre los poderes del Estado.

162. La tesis sostenida por la sentencia, según la cual el legislador puede actuar en cualquier ámbito que no le esté expresamente vedado, conduce a admitir, como efectivamente ocurre con la Ley Orgánica de amnistía, la intervención del Parlamento en esferas constitucionalmente reservadas a otros poderes del Estado. Esta concepción resulta incompatible no solo con el principio de separación de poderes, sino también con la propia noción de democracia constitucional que fundamenta nuestro Estado de Derecho. En este marco, la potestad de conceder amnistías no figura entre las funciones atribuidas a las Cortes Generales por el artículo 66.2 de la Constitución, como se expondrá más adelante.

163. Si bien para los ciudadanos, de modo coherente con el reconocimiento de la libertad como valor superior del ordenamiento jurídico (artículo 1.1 CE), rige la máxima *permissum quia non prohibitur* (está permitido todo lo no prohibido); para los poderes, la regla es la inversa *quae non sunt permissa prohibita intelliguntur* (lo que no está permitido, se entiende prohibido). Esta regla recoge el principio de vinculación positiva que rige en nuestro ordenamiento jurídico en las relaciones entre el poder público y el Derecho. Se impide a cualquiera de los poderes del Estado, incluido el Legislativo, extenderse a aquellos ámbitos expresamente protegidos constitucionalmente para los que no tiene habilitación constitucional.

164. Hasta ahora ha sido aceptada la distinción esencial entre la esfera de actuación de los ciudadanos y la de los poderes públicos. En un régimen democrático y constitucional, como el configurado por la Constitución española de 1978, los ciudadanos gozan de una presunción general de libertad. Esto significa que su comportamiento no necesita una habilitación legal específica, salvo en los casos en que el ordenamiento prohíba o limite una determinada conducta por razones justificadas (protección del orden público, derechos de terceros, interés general, etc.). Así, la libertad se presume y la restricción debe estar legalmente justificada y proporcionada, conforme al principio de legalidad y al de intervención mínima.

165. Esta lógica se corresponde con el reconocimiento de la libertad como valor superior del ordenamiento jurídico (artículo 1.1 CE) y con la amplia proclamación de derechos fundamentales y libertades públicas en el título I de la Constitución. De ahí que se diga que, para los ciudadanos, todo lo que no está expresamente prohibido está permitido. Lo ha afirmado el Tribunal desde sus primeras sentencias al expresar que «el principio general de libertad que la Constitución (artículo 1.1) consagra, autoriza a los

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

ciudadanos a llevar a cabo todas aquellas actividades que la ley no prohíba, o cuyo ejercicio no subordine a requisitos o condiciones determinados; […] el principio de legalidad (arts. 9.3 y 103.1) [en cambio] impide que la Administración dicte normas sin la suficiente habilitación legal» (STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 3)».

166. Por el contrario, los poderes públicos están sometidos al principio de legalidad en un sentido estricto, tal como lo establece el artículo 103.1 CE para la administración pública: «la Administración actúa con sometimiento pleno a la ley y al Derecho» y el artículo 9.3 CE. Este último consagra el principio de legalidad como garantía de los derechos fundamentales y de la seguridad jurídica. Esta sumisión implica que los poderes públicos solo pueden actuar si existe una norma jurídica previa que les habilite para ello. Dicho de otro modo, frente a lo que viene a sostener la sentencia en su fundamento jurídico 3.2.1, los poderes públicos no pueden «inventar» competencias, ni atribuirse facultades, ni tomar decisiones, que no estén claramente previstas por el ordenamiento jurídico. Previsión que, como hemos reiterado, se proyecta también sobre las Cortes Generales conforme al artículo 9.1 CE.

167. Esta regla es consustancial con la lógica del Estado de Derecho, donde el poder se concibe como un instrumento al servicio del ciudadano, no al revés. Por tanto, mientras que el ciudadano se mueve en un ámbito de libertad, el poder se mueve en un ámbito de competencia estrictamente delimitada. No hay libertad sin límites al poder, y esos límites vienen impuestos por la ley, entendida en sentido amplio, esto es, comprensiva de la norma constitucional.

168. La ausencia de previsión expresa de la amnistía en la Constitución –sobre la que luego se insistirá– tiene relevancia, atendida su naturaleza distinta de la función legislativa entendida como «ejercicio de una potestad legislativa del Estado» en el artículo 66.2 CE. En el marco habilitado al legislador, es doctrina constitucional, concretada en la STC 149/2020, que «no corresponde a este tribunal interferirse en el margen de apreciación que corresponde al legislador democrático ni examinar la oportunidad de la medida legal para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino únicamente examinar si la decisión adoptada es plenamente irrazonable o carente de toda justificación (STC 156/2014, FJ 6)».

169. Es decir, la función legislativa supone una facultad habilitada y delimitada por la Constitución. A diferencia del poder, que puede ser legítimo o no –atributo que es inherente al mismo– y que necesariamente se desenvuelve de modo ilimitado, la potestad es por esencia limitada y se despliega siempre en el marco de facultades y límites habilitados y previstos por una norma –su ejercicio siempre es legítimo–. Tratándose de la potestad legislativa su ejercicio es siempre legítimo, al ser la Constitución la que residencia tal función en las Cortes Generales y le confiere la legitimidad de su ejercicio.

170. Ahora bien, ni las Cortes Generales pueden ejercer funciones que son propias del poder constituyente, ni pueden arrogarse otras que le corresponden en exclusiva –por atribución constitucional– a otros poderes del Estado, sin que exista una previsión constitucional expresa a tal fin, salvo que se quebrante el principio de sometimiento a la Constitución y se desconozca el principio de separación de poderes.

171. El Tribunal Constitucional expresó, al respecto, que «las Cortes Generales, como titulares ‘de la potestad legislativa del Estado’ (art. 66.2 de la Constitución), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero esta potestad tiene sus límites, derivados de la propia Constitución, y, en todo caso, lo que las Cortes no pueden hacer es colocarse en el mismo plano del poder constituyente realizando actos propios de este, salvo en el caso en que la propia Constitución les atribuya alguna función constituyente. La distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera tan solo en el momento de establecerse la

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Constitución; la voluntad y racionalidad del poder constituyente objetivadas en la Constitución no solo fundan en su origen sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico y estatal y suponen un límite a la potestad del legislador. Al Tribunal Constitucional corresponde, en su función de intérprete supremo de la Constitución (artículo 1 LOTC), custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquel» (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4).

172. El Poder Legislativo, como cualquier otro poder constituido al amparo de la legitimidad constitucional, está sometido a la Constitución española en el ejercicio de las atribuciones y funciones que aquella le autorice. Del artículo 66.2 CE resulta claro que la amnistía no está comprendida en el listado de funciones que el constituyente le ha atribuido «[…] ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución». Sin atribución constitucional de la amnistía a las Cortes Generales no cabe que estas puedan amnistiar.

173. La fórmula recogida en el artículo 66.2 CE configura un catálogo cerrado de funciones atribuidas a las Cortes Generales, que exige una habilitación constitucional expresa para el ejercicio de cualquier competencia adicional. Así se ha venido sosteniendo de forma reiterada en este voto particular, en oposición al criterio mantenido por la mayoría en la sentencia. En esta línea, la amnistía no figura en ningún precepto constitucional como competencia atribuida al legislador, a diferencia de otros supuestos como la aprobación de leyes, de los presupuestos generales del Estado; la declaración de los estados excepcionales (arts. 81 y 116 CE), o el indulto individual [regulado por ley pero ejecutado por el Gobierno, conforme al artículo 62 i) CE].

174. La cláusula final del artículo 66.2 CE –«y las demás competencias que les atribuya la Constitución»– no admite, bajo ningún criterio constitucionalmente válido, una interpretación expansiva que transforme el silencio del texto en fuente de legitimación competencial. Pretender lo contrario implica subvertir abiertamente el principio de legalidad constitucional, pues dicha cláusula no constituye una habilitación general, ni puede operar como una puerta trasera para introducir potestades no previstas en el marco normativo constitucional.

175. Por ello, invocar el silencio constitucional como fundamento habilitante para que el Parlamento conceda una amnistía (fundamento jurídico 3.2.1 de la sentencia) no solo carece de sustento jurídico, sino que supone una reinterpretación forzada y contraria a la lógica del texto constitucional, que altera el equilibrio de poderes y desfigura los límites que el propio constituyente impuso al Poder Legislativo. Convertir el silencio en fuente de poder es negar la supremacía de la Constitución, y abrir la vía a una concepción ilimitada de la potestad parlamentaria, radicalmente incompatible con los principios del constitucionalismo democrático.

e) La falta de habilitación constitucional para aprobar una ley de amnistía y su incompatibilidad con el principio de separación de poderes al invadir funciones reservadas al Poder Judicial (artículos 117.3 y 118 CE).

(i) Exigencia de reconocimiento constitucional expreso de la amnistía.

176. Aun admitiendo, a efectos dialécticos, que la Ley Orgánica 1/2024 contemplara en términos materiales una amnistía –en el siguiente apartado se justificará que la exoneración de responsabilidad aprobada por la Ley de amnistía no puede considerarse como tal, sino como un acto arbitrario de ejercicio del poder–, las Cortes Generales no tendrían legitimación para aprobarla.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

177. Una norma de tanto impacto en los derechos y principios fundamentales y que exceptúa principios constitucionales expresamente reconocidos en la Constitución, despoja al Poder Judicial de su función propia (artículo 117.3 CE) y socava el obligado cumplimiento de las sentencias y demás resoluciones firmes de los jueces y tribunales (artículo 118 CE); únicamente podría tener cabida constitucional, como se ha adelantado, si expresamente la propia Constitución atribuyera a las Cortes dicha facultad, como sucede en otros textos constitucionales de nuestro entorno y de más allá del mismo.

178. Solo con la expresa atribución constitucional a las Cortes Generales para su aprobación cabría salvar su inconstitucionalidad. En tal sentido, el poder constituyente, puede disponer –y ha dispuesto– excepciones a la vigencia de los derechos y principios que la Constitución contempla [artículos 57.1 y 62 i) CE a modo de ejemplo, con relación al orden de sucesión a la Corona –en relación con el artículo 14 CE– y al ejercicio del derecho de gracia –en relación con el artículo 117.3 CE–]. Pero los poderes constituidos –entre ellos las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos– no pueden suplantar al poder constituyente y arrogarse funciones que contravienen los principios que la Constitución preserva o que están reservadas por el poder constituyente al Poder Judicial.

179. No cabe sustituir la ausencia de reconocimiento expreso constitucional mediante el argumento de que el legislador puede aprobar y derogar leyes penales, a modo de quien puede lo más puede lo menos. De ser válido dicho argumento sería innecesaria cualquier referencia constitucional a la amnistía en las constituciones de nuestro entorno y consiguientemente el debate constituyente que tuvo lugar sobre su inclusión o no en las Cortes constituyentes hubiera sido estéril.

180. Por otra parte, no es asimilable ontológicamente el ejercicio de la facultad legislativa (artículo 66.2 CE) de aprobar o derogar leyes que tipifican conductas y que afectan por igual a todos los destinatarios y que en el ámbito penal expresan la necesidad o no de tutelar determinados bienes jurídicos en cada momento histórico (STC 26/2018, de 5 de marzo), que exonerar de responsabilidad e impedir el ejercicio de la potestad jurisdiccional y de la jurisdicción contable exclusivamente respecto de determinadas personas y seguir manteniendo la tipicidad de esas mismas conductas respecto de las demás personas no incluidas en el ámbito de la ley.

181. El término de comparación entre la potestad en que se inserta la función legislativa y el poder que representa aprobar una ley de amnistía no es cuantitativo sino cualitativo y entronca con el concepto de legitimidad. El extraordinario poder de disposición que supone la amnistía, por el que algunos ciudadanos dejan de ser delincuentes, cuando otros, por esos mismos hechos, son condenados, exige su expreso reconocimiento constitucional.

182. Tampoco cabe justificar que la amnistía se encuentre reconocida en que el artículo 87.3 CE determina la improcedencia de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley «en lo relativo a la prerrogativa de gracia». El artículo 62 i) de la Constitución española establece expresamente que corresponde al rey el ejercicio del derecho de gracia, señalando que le compete «ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley». En términos de mera hipótesis si la amnistía estuviera, conforme a dicha tesis, incluida en la prerrogativa de gracia o en el derecho de gracia, se llegaría al absurdo, contrario a la naturaleza de la amnistía y a la tradición constitucional, que su atribución le correspondería al jefe del Estado y no al Parlamento. Es por ello por lo que el único modo de entender la prohibición constitucional de la iniciativa legislativa popular en relación con la prerrogativa de gracia es vinculando dicho precepto a la ley reguladora del derecho de gracia cuyo ejercicio le corresponde al rey.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

183. En fin, la interpretación que hace descansar en el artículo 87.3 CE el reconocimiento del derecho de gracia llevaría al absurdo de atribuirle al rey el ejercicio de conceder amnistías y no al Parlamento.

184. No cabe por tanto modular o flexibilizar la separación de poderes en este ámbito. No existe previsión constitucional en relación con la atribución a las Cortes Generales de la amnistía. No se encuentra entre las competencias que atribuye la Constitución a las Cortes Generales (artículo 66.2 CE) y no cabe entenderla comprendida en la función legislativa dada la diferencia ontológica entre ambas potestades.

185. Por otra parte, a los jueces y tribunales se les reserva la exclusividad jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado con sometimiento a la Constitución y a la ley (artículo 117.3 CE) y todos deben cumplir sus resoluciones firmes (artículo 118 CE). El Parlamento no puede exceptuar dicho principio para una parte de los procesos pendientes o resueltos, los que afectan exclusivamente a delitos –o ilícitos de otra naturaleza– cometidos con determinada finalidad política o conexos con ella y decidir la exoneración de la responsabilidad a los investigados, condenados o ejecutoriados. La reserva jurisdiccional atribuida en exclusiva al Poder Judicial no lo permite (artículos 117.3 y 118 CE) y la Constitución no ha excepcionado dicho principio, a diferencia de lo que sucede en los artículos 57.1 y 62 i) CE.

186. De este modo, la inconstitucionalidad de la Ley de amnistía por infringir el principio de separación de poderes se advierte con claridad y deriva de la ausencia de previsión constitucional de la misma y de la invasión de las funciones que ocasiona al irrumpir en el ámbito de las que son propias del Poder Judicial, pues es este último el único poder que puede juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (artículo 117.3 CE), al posibilitar que el legislador incumpla las sentencias y resoluciones judiciales firmes (artículo 118 CE).

(ii) Exclusión deliberada de la amnistía en el proceso constituyente y en el ordenamiento jurídico democrático posterior.

187. El proceso constituyente reflejó la voluntad de excluir toda referencia a la amnistía en el texto constitucional finalmente aprobado. La inclusión de la amnistía fue expresamente rechazada. La igualdad en el sometimiento a la investigación de los ilícitos administrativos, contables y penales, en su enjuiciamiento y en el cumplimiento de las consecuencias de los mismos, no se vio exceptuada en el texto constitucional por el reconocimiento de la amnistía.

188. El anteproyecto de Constitución («Boletín Oficial de las Cortes Generales» núm. 44, de 5 de enero de 1978), atribuía al jefe del Estado el ejercicio del derecho de gracia [artículo 54 h)] y expresamente excluía dicha prerrogativa en los delitos cometidos por el presidente y los demás miembros del Gobierno y en los de «traición o contra la seguridad del Estado (artículo 100). Asimismo, excluía de la iniciativa legislativa popular la prerrogativa de gracia (artículo 80.4) y no preveía la amnistía.

189. Dedicaba el título VI a la regulación «[d]el Poder Judicial» en sus artículos 107 a 117 CE. Mediante la enmienda núm. 744 instada por Unión de Centro Democrático se pretendía introducir después del artículo 108 –esto es en el título «[d]el Poder Judicial»– un nuevo precepto para limitar constitucionalmente «los indultos generales indiscriminados» e introducir «las amnistías».

190. El texto pretendido era: «Se prohíben los indultos generales. Los individuales serán concedidos por el rey, previo informe del Tribunal Supremo y del fiscal del Reino, en los casos y por el procedimiento que las leyes establezcan. Las amnistías solo podrán ser acordadas por el Parlamento». Se justificaba la enmienda en el artículo de la Constitución de la República de 1931. La enmienda fue aceptada por el informe de la

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

ponencia, pero solo en lo relativo a la prohibición de los indultos generales («Boletín Oficial de las Cortes Generales» núm. 82, de 17 de abril de 1978). Se excluyó del texto la amnistía acordada por el Parlamento.

191. Precisamente, la Constitución de 1931 a la que se aludía en la justificación, dentro del título VII «Justicia», contenía el artículo 102 en que se reservaban los indultos individuales al Tribunal Supremo –no al Gobierno– y las amnistías al Parlamento: «Las amnistías solo podrán ser acordadas por el Parlamento. No se concederán indultos generales. El Tribunal Supremo otorgará los individuales a propuesta del sentenciador, del fiscal, de la junta de prisiones o a petición de parte». Por tanto, la Constitución de 1931, a diferencia de la de 1978, preveía expresamente la amnistía en su tenor literal. Sin embargo, la Constitución española de 1978 excluyó expresamente su reconocimiento.

192. Debe indicarse que el precepto de la Constitución de 1931, en lo atinente a las amnistías, al poco tiempo fue cuestionado, pues se incluyó en el proyecto de reforma constitucional aprobado por el Consejo de Ministros el 5 de julio de 1935. Merece la pena destacar las razones de la propuesta al dar razón de la indefensión social que el reconocimiento de la amnistía suponía: «El artículo 102, en la parte relativa a la amnistía, debe reformarse, sin llegar a la prohibición absoluta establecida respecto a los indultos generales. Por lo fácilmente que la amnistía puede conducir a la indefensión social, demanda restricciones, que pueden ser la intervención de otros poderes, como el judicial, la limitación de iniciativas, la existencia de una estadística tranquilizadora, el transcurso de un determinado plazo, el cumplimiento de una cuota de la pena, etc.».

193. Otra enmienda al anteproyecto de la Constitución de 1978, la núm. 504, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, y, en su nombre, por el diputado don Raúl Morodo Leoncio, su portavoz, pretendía introducir la posibilidad de conceder amnistías, pero esta vez insertando la modificación en el primero de los artículos que el título IV dedicaba a las «Cortes Generales», esto es, el artículo 58.1 del anteproyecto, que numéricamente se correspondería al vigente artículo 66.1 CE encuadrado dentro del título IV (de las Cortes Generales).

194. La redacción pretendía sustituir la inicial del artículo 58.1 de la ponencia, cuyo tenor era: «Las Cortes Generales estarán formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado», por la de «Las Cortes Generales, que representarán al pueblo español, ejercen la potestad legislativa, sin perjuicio de lo dispuesto en el título VIII, otorgan amnistías, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución». En la justificación de la misma nada se decía sobre la inclusión de la amnistía.

195. Ninguna de las dos enmiendas (núm. 744 y 504) prosperó y el constituyente, a diferencia de la Constitución de 1931, no atribuyó a las Cortes Generales la potestad de otorgar amnistías. Sin embargo, la sentencia de la que disiento sostiene, en su fundamento jurídico 3.2.2, una interpretación sorprendentemente inversa a la que cabría deducir de los antecedentes constituyentes: el hecho de que no prosperaran las enmiendas dirigidas a incluir expresamente la amnistía en el texto constitucional se interpreta como una confirmación del supuesto poder ilimitado e incondicionado del legislador para aprobarla. Esta conclusión resulta no solo contraria a la lógica normativa y sistemática de la Constitución, sino también carente de sustento hermenéutico.

196. Frente a dicha afirmación, cabe formular legítimamente varias preguntas: ¿Por qué razón los constituyentes habrían promovido enmiendas específicas para reconocer expresamente la amnistía si, como sugiere la sentencia, su ausencia implicaba ya su inclusión tácita en el anteproyecto constitucional?; ¿por qué fue necesario reconocer expresamente el indulto en el artículo 62 i) CE, si, conforme a la lógica de la sentencia, el legislador podría haberlo atribuido al jefe del Estado mediante una simple ley ordinaria?;

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

¿qué sentido tiene que el artículo 66.2 CE cierre el catálogo de funciones parlamentarias con la cláusula «y las demás competencias que les atribuya la Constitución», si, según la tesis defendida por la mayoría, las Cortes Generales podrían ejercer cualquier función no expresamente prohibida?; y, finalmente, ¿por qué las constituciones que nos precedieron –como la de 1931– y muchas de nuestro entorno reconocen expresamente la potestad de conceder amnistías junto con la función legislativa, si, según la sentencia, bastaría con el silencio constitucional para legitimar dicha prerrogativa?

197. La conclusión que se impone es clara: la tesis de la mayoría carece de lógica jurídica, desvirtúa el sentido de los antecedentes constituyentes, contradice el diseño cerrado de competencias del legislador ordinario en la Constitución de 1978 y rompe con la tradición constitucional comparada. Asumir que el silencio habilita competencias excepcionales como la amnistía supone, en realidad, atribuir al legislador ordinario una capacidad constituyente que la propia Constitución le niega expresamente.

198. La voluntad de «no constitucionalizar» un instituto como la amnistía –utilizado recurrentemente en regímenes de excepción o transiciones políticas– implicaba, a diferencia de lo que sostiene de modo inconsistente la sentencia, sustraerla del catálogo de instrumentos ordinarios del Estado de Derecho democrático y, en consecuencia, vedar su utilización futura salvo que se reformase la Constitución para introducirla expresamente. En este caso, el silencio no es fruto de un olvido ni de una laguna técnica, sino de una decisión deliberada del poder constituyente de no integrar la amnistía en el nuevo marco constitucional. Por tanto, ese silencio adquiere un carácter prohibitivo, en la medida en que la voluntad de excluir expresamente una institución del texto constitucional impide su recuperación posterior por vía legislativa ordinaria, pues ello equivaldría a contradecir la voluntad expresa del constituyente.

199. No debe obviarse la doctrina constitucional en virtud de la cual los trabajos parlamentarios de elaboración de la Constitución «conforme a una reiterada jurisprudencia constitucional son un elemento importante de interpretación, aunque no determinante, para desentrañar el sentido y alcance de la norma» (desde la STC 5/1981, de 13 de febrero, hasta la más reciente STC 87/2022, de 28 de junio).

200. La Constitución únicamente prevé expresamente como prerrogativa de gracia el indulto y no contempla la amnistía. Incluso en relación con la prerrogativa de gracia que supone el indulto adopta una posición restrictiva y excluye que puedan existir leyes singulares autoaplicativas en virtud de la iniciativa legislativa popular (artículo 87.3 CE).

201. La sentencia en su fundamento jurídico 3.2.1 b), en relación con la discusión acerca de si la exclusión de la iniciativa legislativa popular «en lo relativo a la prerrogativa de gracia» (artículo 87.3 CE) supone la admisión o no de la amnistía, se limita a restarle relevancia interpretativa al afirmar que «su mera lectura evidencia que de su tenor no cabe extraer esta consecuencia», esto es, que el artículo 87.3 CE no prohíbe expresamente la amnistía. Dado que la sentencia se ha limitado a una lectura meramente literal del artículo 87.3 CE, y abdica de su función hermenéutica resulta ineludible aludir al influjo que ha ejercido la Constitución italiana de 1947 en la configuración del artículo 87.3 CE, tanto en su formulación literal como en su contenido material. Este paralelismo con el modelo italiano, cuya influencia fue reconocida en los trabajos preparatorios de nuestra Constitución, refuerza la interpretación restrictiva del precepto y desacredita cualquier intento de justificar en el silencio constitucional una habilitación implícita para aprobar amnistías.

202. Dicho precepto, como hemos anticipado, refleja el influjo de la Constitución italiana en la restricción de las materias que pueden ser objeto de la iniciativa legislativa popular, se aparta del redactado de aquella sustituyendo «el indulto y la amnistía» –a los que alude la Constitución de Italia al limitar, en su caso, la posibilidad de referéndum– por la «prerrogativa de gracia».

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

203. Indica el párrafo segundo del artículo 75 de la Constitución de la República de Italia que «[n]o se admitirá el referéndum para las leyes tributarias y presupuestarias, de amnistía y de indulto, ni de autorización para la ratificación de tratados internacionales». Mientras que el artículo 87.3 CE, que se inspira en dicho precepto para delimitar las materias que pueden ser objeto no ya de referéndum, sino de iniciativa legislativa popular, en buena lógica no menciona la amnistía, pues no la reconocía el anteproyecto, y señala que «[n]o procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia». Lo cual revela, en coherencia con el rechazo de las dos enmiendas constituyentes, que la Constitución excluye la posibilidad de conceder amnistías.

204. Es más, la Constitución italiana, en coherencia con la exclusión expresa de la amnistía y del indulto del ámbito del referéndum, atribuía expresamente hasta 1992, entre las facultades presidenciales, la concesión de la amnistía y el indulto (artículo 75 de su Constitución), que se entendían ejercidas por delegación del Parlamento.

205. La Constitución española de 1978, de modo coherente con el artículo 87.3 CE, en el artículo 62 i) CE únicamente atribuye al rey «[e]jercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales», vinculando el derecho de gracia exclusivamente al indulto y no comprendiendo en el mismo la amnistía.

206. Una omisión especialmente relevante en la sentencia es la absoluta falta de consideración del cambio de tratamiento que ha experimentado la amnistía en el ordenamiento penal español tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978. En efecto, el Código penal de 1973, redactado bajo un régimen autoritario, incluía tanto la amnistía como el indulto como causas legales de extinción de la responsabilidad criminal. Esta inclusión respondía a un contexto histórico en el que la amnistía se utilizaba como instrumento político para resolver crisis institucionales o como mecanismo de transición entre regímenes.

207. Sin embargo, este panorama cambió radicalmente con la promulgación del Código penal de 1995, calificado doctrinalmente como el «Código penal de la democracia». El legislador democrático decidió excluir expresamente la amnistía del catálogo de causas de extinción de la responsabilidad penal, incorporando únicamente el indulto (artículo 130.1.4 CP). Esta omisión no fue casual ni meramente técnica: respondía a la consolidación del Estado de Derecho y a la voluntad de alejar el Derecho penal de herramientas políticas propias de regímenes de excepción, en coherencia con el silencio constitucional sobre la figura de la amnistía.

208. Este giro normativo –de gran valor interpretativo– ha sido completamente ignorado por el Tribunal Constitucional, que no ha considerado cómo el nuevo modelo penal democrático relegó la amnistía al plano de una figura histórica y extraordinaria, ajena ya al sistema penal vigente. La única mención que quedaba como vestigio era la del artículo 666.4 de la Ley de enjuiciamiento criminal de 1882, en su redacción originaria, que nunca fue actualizada y permanecía como anacronismo legal sin eficacia práctica.

(iii) La amnistía como figura de derecho de excepción en el constitucionalismo comparado: exigencia de reconocimiento expreso y límites materiales.

209. Tales razonamientos se completan con una mirada al Derecho comparado. En efecto, la aludida distinción ontológica entre la potestad legislativa ordinaria y la de aprobar amnistías, que la sentencia de la mayoría confunde de modo reiterado en su argumentación (entre otros, fundamento jurídico 3.2.2), es patente si tomamos en consideración que sistemas de constitución normativa rígida, asimilables a la nuestra, han previsto la amnistía expresamente, lo que revela que la misma no está comprendida en la potestad ordinaria de legislar y que como derecho de excepción precisa su

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

reconocimiento constitucional expreso, señalando buena parte de dichas constituciones, de modo coherente con su naturaleza excepcional, limitaciones en cuanto a su ejercicio.

210. La confusión conceptual de la sentencia debe ser despejada. Una de las características definitorias de la ley en sentido propio, conforme al entendimiento clásico del Derecho constitucional, es que su contenido debe tener carácter general, abstracto y permanente. La amnistía, en cambio, no responde a este patrón normativo. Su estructura y función consisten en extinguir o eliminar la responsabilidad penal derivada de hechos ya acaecidos, normalmente relacionados con un grupo concreto de personas. Por tanto, su contenido es particularizado, retroactivo y limitado en el tiempo, su eficacia se agota con el cumplimiento, lo cual la aleja radicalmente del tipo de regulación que caracteriza a la función legislativa. La concesión de la amnistía por el Parlamento no supone, por tanto, ejercicio de la potestad legislativa.

211. Si se parte de la premisa –como aquí se sostiene– en virtud de la cual la aprobación de una amnistía no constituye un ejercicio auténtico de la potestad legislativa, entonces no puede justificarse su legitimidad constitucional, como realiza el fundamento jurídico 3.2.2 de la sentencia, en el principio de libertad de configuración del legislador, pues este principio opera exclusivamente dentro del ámbito de competencias que la Constitución reconoce expresamente al Parlamento. Y tampoco, es posible, efectuar el paralelismo con la *ratio decidendi* de la STC 49/2008, a la que alude ese mismo fundamento, pues lo que se enjuiciaba entonces es si este tribunal, al que le corresponde por mandato constitucional controlar la constitucionalidad de las leyes, podía enjuiciar la constitucionalidad de su propia ley orgánica.

212. Admitir la amnistía en España sin reconocimiento expreso en la Constitución conduce, una vez más, a una conclusión carente de coherencia jurídica y lógica constitucional. Para insistir en este extremo, resulta imprescindible acudir al análisis del Derecho comparado, a fin de valorar cómo las democracias consolidadas tratan esta institución excepcional. Sin embargo, la sentencia prescinde por completo de dicho análisis, omitiendo un elemento interpretativo fundamental que habría permitido contrastar la compatibilidad de la amnistía con los principios estructurales de un Estado de Derecho. De este modo, en los Estados en que se reconoce expresamente la amnistía, en las constituciones se introducen garantías y limitaciones en su ejercicio, mientras que en España, donde no se reconoce expresamente en la Constitución, pues así se rechazó en el proceso constituyente, el legislador conforme a la tesis de la mayoría, sería omnipotente para aprobar –sin condicionamiento temporal, objetivo o subjetivo y sin mayorías reforzadas– por una mayoría simple del Congreso de los Diputados, una ley de amnistía.

213. Otras constituciones de nuestro entorno (Portugal –artículo 161–, Francia –artículo 34–, Italia –artículo 79–, Austria –artículo 93–, Suiza –artículo 173 de la Constitución federal–, Finlandia –artículos 1 y 2–, Países Bajos –artículo 122–, Hungría –artículo 19–, Letonia –artículo 45–, Lituania –artículo 67.1 y 19– y Grecia –artículo 47–), a diferencia de la Constitución española de 1978, prevén expresamente la amnistía. Veamos su tratamiento constitucional.

214. En Portugal se atribuye expresamente a la Asamblea de la República «conceder amnistías y perdones genéricos»; en Francia, el presidente de la República tiene la prerrogativa del indulto individual y se admite expresamente la amnistía, reservada a la ley; en Italia, como he referido, la Constitución admite la amnistía y el indulto expresamente, y prohíbe, tras la reforma de 1992, que la amnistía «se aplique a delitos cometidos con posterioridad a la presentación del proyecto de ley y exige que sea aprobada por mayoría de dos tercios de los miembros de cada Cámara, en cada uno de sus artículos y en la votación final»; en Austria se reconoce expresamente, además del indulto atribuido al presidente federal, la amnistía por delitos penales –pese a lo que erróneamente y sin el rigor exigido señala el preámbulo de la Ley de amnistía–; en

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Suiza, la Constitución federal atribuye a la Asamblea federal la posibilidad de amnistiar delitos previstos en el ordenamiento penal federal, pero exige superar un referéndum, y Grecia reconoce la amnistía para los delitos políticos pero la excluye para los delitos comunes.

215. Es cierto que la amnistía no se prevé en las constituciones de Bélgica, Irlanda y Alemania. No existe habilitación para la amnistía y pese a ello se han dictado leyes de impunidad. Ahora bien, en el caso de Alemania, se trata de leyes generales no singulares y además no existe la expresa prohibición de los indultos generales como sí sucede en España, habiendo aplicado la amnistía en cuatro leyes. Además, se trataba de leyes relacionadas con el cambio de régimen y la lucha contra el nazismo o contra sus consecuencias o con cambios generales del Derecho penal.

216. Por otra parte, no cabe señalar como referencias de Derecho comparado, tal y como realiza el preámbulo de la Ley de amnistía al referirse a Suecia, Irlanda o Bélgica, pues su modelo de Constitución, a diferencia del nuestro, no es rígido, sino flexible, esto es, no pretende establecer de modo pormenorizado el diseño jurídico normativo del marco político y de creación del ordenamiento jurídico.

217. Debe añadirse que no solo la amnistía no se incluye en el ámbito de la potestad legislativa al no haber previsto su existencia el poder constituyente –a diferencia de otros textos constitucionales de nuestro entorno–, sino que prohíbe expresamente los indultos generales y los trabajos de las Cortes constituyentes revelan que los dos intentos, por vía de enmienda, de introducir la amnistía en el texto constitucional fueron rechazados.

(iv) Crítica a la diferenciación entre amnistía e indulto general: interpretación sistemática y el principio «quien no puede lo menos, no puede lo más».

218. Como hemos adelantado, desde una interpretación sistemática, si la Constitución prohíbe los indultos generales [artículo 62 i) CE], con más razón habría de entenderse proscrita la amnistía, que tiene efectos más amplios. Esto es, *qui non potest minus, non potest maius*, quien no puede lo menos no puede lo más. Esta lógica fue aceptada en la anterior legislatura incluso por los letrados del Congreso de los Diputados, al proponer la inadmisión de la proposición de ley orgánica de amnistía y resolución del conflicto político entre Catalunya y el Estado español, presentada por los grupos parlamentarios Republicano y Plural en la mesa del Congreso de los Diputados.

219. Frente a dicha proposición, el informe de los letrados de la Cámara, recogido en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» –Congreso de los Diputados, XIV Legislatura, núm. 285, de 3 de junio de 2021, págs. 9-10, señaló:

«Por la manera en la que se definen los hechos que quedarían comprendidos en el ámbito objetivo de la ley y especialmente por la forma en que se concreta el alcance del concepto de intencionalidad política; así como por la individualización de los procedimientos que se hace en la citada disposición adicional única, cabe concluir que, con independencia de cómo se titule y del objetivo de la proposición de ley analizada, esta contiene en sí misma todos los elementos de un indulto de carácter general.

A este respecto ha de recordarse que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 62 i) de la Constitución («[c]orresponde al rey ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales»), no caben en nuestro sistema constitucional los indultos generales. En consonancia con ello, frente a la previsión del Código penal de 1973 (artículo 112), en el vigente de 1995 (artículo 130) no se contempla como causa de extinción de la responsabilidad criminal la amnistía, sino tan solo el indulto que, como se ha señalado, por expresa previsión constitucional solo puede tramitarse y concederse de manera individual.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Por todo lo anterior la proposición de ley de referencia parece entrar en una contradicción palmaria y evidente con lo dispuesto en el artículo 62 i) de la Constitución.»

De modo que el informe propuso –y así fue acogido–:

«Comunicar a los grupos parlamentarios autores de la iniciativa que no procede su admisión a trámite, en la medida en que, de un examen liminar se desprende que la misma, al suponer la concesión de un indulto general que afecta a una pluralidad de sujetos condenados por sentencia firme entraría en una contradicción palmaria y evidente con lo dispuesto en el artículo 62 i) de la Constitución, de acuerdo con el cual no cabe que la ley autorice indultos generales.»

220. Por tanto, la posibilidad de flexibilizar o modular la separación de poderes, conforme a la doctrina constitucional anteriormente citada, no es posible, y por lo tanto, ante la inexistencia de un reconocimiento constitucional de la amnistía, las Cortes Generales carecen de la potestad de aprobar amnistías sin quiebra del principio de separación de poderes y de la exclusividad jurisdiccional (artículos 9.1, 66.1 y 117.3 CE).

221. No puede compartirse la afirmación sostenida por la sentencia en el fundamento jurídico 3.2.1 a), mediante la cual se rechaza el argumento clásico *qui non potest minus, non potest maius* –quien no puede lo menos, no puede lo más–, al tratar de diferenciar la naturaleza jurídica de la amnistía respecto del indulto general. Para la sentencia, la diferente naturaleza resulta de que la amnistía, a diferencia de los indultos generales, «solo puede ser adoptad[a] por el legislador, pues solo el Parlamento, en ejercicio de su potestad legislativa, puede excepcionar la ley. Con ello […] se quiere señalar que una de las exigencias que impone la Constitución para que, en su caso, esta institución sea compatible con sus determinaciones es que ha de ser adoptada necesariamente por las Cortes Generales».

222. Dicho razonamiento es circular, contradictorio con la propia fundamentación de la sentencia y carente de sustento constitucional. En efecto, pese a que la sentencia reconoce que no existe un reconocimiento constitucional de la amnistía, pues la Constitución –a diferencia de otras– guarda silencio sobre este aspecto, sin embargo, asienta la diferente naturaleza de la misma con el indulto general en que la Constitución impone como exigencia para que la amnistía sea compatible con sus determinaciones que sea adoptada necesariamente por las Cortes Generales. Las dos afirmaciones no pueden sostenerse simultáneamente sin incurrir en incoherencia. Admitir la primera –el silencio constitucional respecto de la amnistía– supone negar la segunda –que la Constitución imponga que la amnistía se adopte por las Cortes Generales–.

223. En el marco del poder constituyente originario, no existía ningún límite normativo, conceptual o institucional que impidiera atribuir la potestad de conceder amnistías a un órgano determinado del Estado, ya fuera el Parlamento, el Gobierno o el propio jefe del Estado. Como expresión de soberanía, el constituyente tenía libertad plena para configurar la arquitectura de poderes y las competencias constitucionales, incluyendo la posibilidad de reconocer la amnistía como una función ordinaria de alguno de esos órganos, sin necesidad de establecer restricciones materiales, procedimentales ni funcionales. Es más, como se ha afirmado anteriormente en términos de mera hipótesis, si la amnistía estuviera reconocida en la prerrogativa de gracia o en el derecho de gracia al que aluden los artículos 87.3 y 62 i) CE se llegaría precisamente a la conclusión, contraria a la naturaleza de la amnistía y a la tradición constitucional y de Derecho comparado, de que la Constitución la habría atribuido al jefe del Estado y no al Parlamento.

224. Por tanto, dicho argumento no puede excluir la aplicación del argumento clásico *qui non potest minus, non potest maius*. Tanto la amnistía como el indulto general comparten una misma naturaleza jurídica de medidas excepcionales de gracia,

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

adoptadas por decisión política y ajenas al funcionamiento ordinario del Derecho penal. No se basan en la inocencia del destinatario, sino en una voluntad de perdón que rompe con la aplicación automática de la ley penal. Ambas figuras han sido empleadas históricamente como instrumentos de resolución política de conflictos, con finalidades de reconciliación o cierre de etapas críticas, fundamentadas en un ideal de justicia, y actúan sobre hechos pasados, extinguiendo o perdonando responsabilidades penales. Si bien la amnistía elimina el delito y sus efectos jurídicos, y el indulto general solo suprime la pena, ambas producen un resultado materialmente extintivo. Además, comparten su carácter retroactivo. También afectan directamente a la potestad jurisdiccional, al suprimir procedimientos penales o impedir la ejecución de sentencias, lo que plantea serios problemas de separación de poderes, en el caso de que no estén expresamente reconocidas en el texto constitucional.

(v) La desnaturalización de la amnistía por la Ley Orgánica 1/2024 y su tratamiento en la sentencia.

225. Debe indicarse que la amnistía aprobada por las Cortes Generales, además de contradecir el marco constitucional vigente que garantiza la separación de poderes, altera la naturaleza y ontología del instituto de la amnistía y la convierte, con el respaldo argumental expreso de la sentencia, en su fundamento jurídico 6.2, al negar que deba responder a un ideal de justicia y al renunciar a su control constitucional, en un inadmisible instrumento arbitrario del ejercicio del poder. Las razones dadas en el preámbulo de la norma y por la sentencia, no son sostenibles.

(vi) La STC 147/1986 y su indebida invocación como aval constitucional de la amnistía.

226. Del examen del preámbulo de la norma, no puede aceptarse que la STC 147/1986, de 25 de noviembre, declarase «[l]a constitucionalidad de la amnistía» (inicio del apartado IV de la exposición de motivos).

227. La STC 147/1986 en cuestión tenía por finalidad, como indica la sentencia de la que discrepo en el fundamento jurídico 2.2, resolver una cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto de varios artículos de la Ley 1/1984, de 9 de enero. La controversia giraba, en particular, en torno a la relación de dicha norma con los artículos 5 y 8 de la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía, que regulaban ciertos «derechos activos» de los trabajadores por cuenta ajena. Así, el análisis del Tribunal se centró exclusivamente en este aspecto específico de la Ley 1/1984, tal como se señala en su fundamento jurídico 1 b).

228. En efecto, lo que realmente examinó el Tribunal Constitucional fue una serie de cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por distintos órganos jurisdiccionales en torno a un asunto concreto: la imprescriptibilidad de las acciones dirigidas al reconocimiento de derechos contemplados en la Ley de amnistía de 1977. Para regular esta cuestión, la Ley 1/1984 introdujo un nuevo artículo, el 11 *bis*, que proclamaba dicha imprescriptibilidad de forma expresa, así como una disposición adicional que permitía solicitar la aplicación de la ley de amnistía incluso en los casos en los que previamente se hubiera inadmitido una demanda por considerar prescrita la acción correspondiente.

229. En resumen, lo que se encontraba en discusión era si resultaba constitucional establecer que estas acciones no prescribían, en el marco de las relaciones laborales, lo cual suponía una especificación de ciertos aspectos controvertidos del régimen jurídico introducido por la Ley de 1977 –ley en la que se materializó, según el Tribunal, el ejercicio real de la gracia legislativa (véanse los fundamentos jurídicos 1 y 2)–. Por tanto, la sentencia no analizó directamente la validez constitucional de la Ley de 1977, sino de una norma posterior aprobada ya bajo el marco de la Constitución vigente.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

(vii) La limitación del alcance de la STC 147/1986 y su indebida utilización.

230. Así pues, la STC 147/1986 tenía un alcance claramente más limitado que el que le pretende atribuir el preámbulo de la Ley de amnistía. En dicha resolución, el Tribunal concluyó que los preceptos añadidos por la Ley 1/1984 eran inconstitucionales, al considerar que la norma de 1977 no contemplaba expresamente la imprescriptibilidad de las acciones y, por tanto, su inclusión posterior alteraba el equilibrio del régimen excepcional de la amnistía. Esta modificación, en opinión del Tribunal, suponía una restricción adicional al principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 CE, motivo por el cual se declaró la invalidez de ambos preceptos introducidos en 1984, que ampliaban los efectos de la norma de 1977.

231. Lo que sí hace la STC 147/1986 es ofrecer una caracterización general de lo que representa una ley de amnistía como la de 1977, cuyas notas esenciales difieren profundamente de la Ley Orgánica 1/2024, y de la exégesis que de la misma efectúa la sentencia de la que discrepo.

(viii) La desvinculación de la amnistía del ideal de justicia y su incompatibilidad con los valores estructurales del Estado constitucional.

232. La sentencia frente a la que formulo voto particular, en su fundamento jurídico 2.2, elude explícitamente afirmar, como correspondería desde una posición interpretativa coherente con las alegaciones de los recurrentes, que las SSTC 147/1986 y 63/1983 no constituyen en modo alguno un aval para el reconocimiento constitucional de la amnistía. De este modo, la sentencia incurre en una ambigüedad argumentativa que, lejos de esclarecer el valor normativo de los precedentes citados, los instrumentaliza parcialmente para sustentar una tesis que aquellos pronunciamientos ni enuncian ni respaldan.

233. En efecto, la sentencia niega expresamente en su fundamento jurídico 6.2 –y adelanta en el fundamento jurídico 2.2– apartándose de la doctrina constitucional, que toda amnistía deba responder a un ideal de justicia. Ello supone el reconocimiento expreso de las amnistías arbitrarias e injustas, al amparo de que las amnistías son «un fenómeno complejo» y de «naturaleza excepcional».

234. La sentencia expresa de modo explícito en el fundamento jurídico 6.2 que «[n]o cabe, por tanto, deducir de tales afirmaciones [las que efectúan las SSTC 147/1986 y 63/1983] que necesariamente la amnistía ha de responder al ideal de justicia al que las citadas resoluciones aluden». La tesis según la cual las sentencias mencionadas no exigen que la amnistía responda a un ideal de justicia desvirtúa el canon jurisprudencial que ellas mismas construyen.

235. En tal sentido, la sentencia incurre en una grave omisión interpretativa al desvincular la amnistía de los ideales de justicia y de la exigencia de que persiga un fin constitucionalmente legítimo. En su fundamento jurídico 2.2, el Tribunal descarta que el ideal de justicia que pudiera inspirar la medida de amnistía resulte una característica relevante en el juicio de constitucionalidad. Sin embargo, esta afirmación contradice abiertamente tanto el contenido sustantivo de la amnistía como institución jurídica, como la doctrina consolidada del propio Tribunal sobre el valor normativo del artículo 1.1 CE, que consagra la justicia como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico.

236. Cuando la sentencia reconoce –como lo hace en otros pasajes– que la amnistía se configura como un mecanismo extraordinario destinado a mitigar la severidad del Derecho penal en contextos excepcionales, tales como razones humanitarias, procesos de reconciliación nacional o crisis de naturaleza política o social, está admitiendo implícitamente –de modo contradictorio con lo que previamente afirma– que su adopción exige una justificación sustantiva, fundada en valores constitucionales y no en la mera voluntad del legislador. No se trata, por tanto, de una herramienta

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

disponible libremente en manos del Parlamento, sino de una medida que debe responder a un juicio material de justicia, orientado a restablecer la convivencia, reparar agravios históricos o corregir disfunciones estructurales del orden jurídico anterior.

237. Negar que tales razones formen parte del juicio de constitucionalidad desnaturaliza la función garantista del Tribunal Constitucional y erosiona la fuerza normativa del artículo 1.1 CE, que no es un simple enunciado programático, sino una cláusula de interpretación estructural del conjunto del ordenamiento jurídico, convirtiendo la amnistía en un instrumento al servicio de la oportunidad política y de la arbitrariedad.

(ix) Abdicación de la sentencia: renuncia al control sustantivo y erosión del Estado de Derecho.

238. La argumentación contenida en el fundamento jurídico 6.2, según la cual la situación excepcional derivada de la amnistía permite descartar la arbitrariedad de la misma y su apreciación corresponde exclusivamente al legislador, de modo que el Tribunal Constitucional debe limitarse a un «control meramente externo» sin reexaminar el juicio político subyacente, supone en realidad una inaceptable renuncia y dejación de funciones respecto al ejercicio de la jurisdicción constitucional en un asunto que afecta de forma directa a los principios estructurales del Estado de Derecho.

239. En primer lugar, asumir que el Tribunal debe abstenerse de valorar sustantivamente si concurren o no las circunstancias excepcionales que justificarían una amnistía, implica transformar el control de constitucionalidad en una revisión meramente formal, lo cual contradice frontalmente la función que le atribuye el artículo 161 CE y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. No se trata de que el Tribunal supla al legislador en la valoración política de una situación histórica o social, sino de que verifique, con criterios jurídicos, si la amnistía persigue un fin constitucionalmente legítimo y respeta los límites que impone el orden constitucional.

240. En segundo lugar, la amnistía no es una medida neutra, sino una figura que quiebra intencionadamente principios estructurales del Estado de Derecho, como el principio de igualdad ante la ley (artículo 14 CE), el principio de legalidad penal (artículo 25 CE), el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) y la separación de poderes (artículo 117 CE). Justamente por ello, su adopción exige un control constitucional especialmente riguroso, que no puede limitarse a comprobar si el legislador menciona la palabra «excepcionalidad», sino que debe examinar la razonabilidad, proporcionalidad y finalidad constitucional de la medida.

241. Aceptar que el Tribunal no puede «reexaminar el juicio político subyacente» equivale a abdicar de su responsabilidad como garante último de la Constitución. Supone colocar al legislador en una posición de supremacía política por encima del marco constitucional, en clara contradicción con el principio de supremacía constitucional (artículo 9.1 CE), que impone límites materiales a todos los poderes públicos, incluido el Legislativo y que subordina la legislación de amnistía a «un valor superior de justicia» y «los principios constitucionales» (STC 116/1987, de 7 de julio, FJ 7).

242. En definitiva, esta argumentación encubre, bajo una aparente deferencia institucional, una auténtica renuncia al control constitucional efectivo, en un ámbito donde precisamente se hace más necesario: cuando el legislador adopta una medida excepcional que suspende la aplicación del Derecho penal ordinario en beneficio de un grupo determinado de personas. Al replegarse a un control externo puramente formal, el Tribunal se priva de aplicar el juicio de proporcionalidad, razonabilidad y legitimidad material que exige la jurisprudencia constitucional cuando se ven afectados principios esenciales del orden democrático.

243. En fin, si la aprobación de la Ley Orgánica de amnistía ha supuesto un auténtico terremoto para los pilares estructurales sobre los que se asienta el orden

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

constitucional de 1978, la argumentación contenida en la sentencia que avala su constitucionalidad constituye un verdadero cataclismo jurídico, al debilitar los límites materiales del Poder Legislativo, relativizar los principios esenciales del Estado de Derecho y erosionar gravemente la función garantista del Tribunal Constitucional.

(x) Desfiguración de la doctrina constitucional: el verdadero sentido de las SSTC 147/1986 y 63/1983 frente a su uso tergiversado.

244. Del examen de los precedentes que representan las SSTC 147/1986 y 63/1983 resulta precisamente lo contrario. La STC 147/1986 describe la amnistía como una medida jurídica excepcional basada en un ideal de justicia –tal como ya apuntó la STC 63/1983–, cuyo propósito es suprimir los efectos jurídicos de normas consideradas incompatibles con los principios que inspiran un nuevo marco político. Se trata, por tanto, de una respuesta excepcional vinculada al proceso de consolidación de unos valores democráticos emergentes. En ese contexto, se justifica la amnistía cuyo efecto es anular retroactivamente los límites impuestos a ciertos derechos, restaurándolos como si nunca hubiesen sido restringidos en aras a satisfacer el ideal de justicia.

245. Así, el Tribunal –en la STC 147/1986– enmarca la amnistía de 1977 en un contexto de transformación institucional, identificándola con un cambio profundo de sistema y con un juicio crítico sobre el pasado. Es decir, responde a la instauración de un nuevo orden político y jurídico.

(xi) Carencia de nuevo paradigma constitucional en la Ley de amnistía.

246. Nada de esto se encuentra en la Ley de amnistía, que, según se desprende de su exposición de motivos (apartados II y III), se apoya en conceptos como el diálogo, el entendimiento, la convivencia, o la estabilidad institucional y económica. Estas ideas, por legítimas que sean, no representan un nuevo paradigma constitucional, sino que operan dentro del mismo marco normativo de 1978, sin cuestionarlo ni superarlo, por lo que no pueden justificar la impunidad, ni la excepcionalidad del Derecho penal.

247. Desde esta perspectiva, si se interpretan literalmente los términos empleados por el Tribunal para referirse a la naturaleza de la amnistía, queda claro que cualquier medida que no esté fundamentada simultáneamente en un ideal de justicia y en la construcción de un nuevo orden político carece del respaldo conceptual necesario para justificar su aprobación y el sacrificio de los principios constitucionales esenciales en el Estado de Derecho, particularmente de la igualdad ante la ley y de la separación de poderes. A *sensu contrario*, se extrae de la referida sentencia que, si el motivo de fondo responde a intereses políticos coyunturales, dirigidos a beneficiar puntualmente a determinados actores, la amnistía así entendida vulneraría principios constitucionales básicos.

(xii) Doctrina del Consejo de Europa y la incompatibilidad con la Ley de amnistía.

248. El enfoque dado por el Tribunal en sus precedentes no se separa del que efectúa el Comité de Ministros del Consejo de Europa en su Recomendación CM/Rec(2010)12, de 17 de noviembre de 2010, sobre los jueces: independencia, eficiencia y responsabilidad. Dicha recomendación del Comité configura la «amnistía» como una «excepción» al principio general según el cual «los poderes Ejecutivo y Legislativo no deben tomar decisiones que invaliden decisiones judiciales» (§ 17). En referencia a la justificación de tales excepciones el Comité de Ministros indica que «se puede encontrar en altos principios humanitarios», que desde luego no se localizan en el resultado de la negociación política –impunidad por investidura– que germina en la Ley de amnistía.

249. No es distinta la Opinión 710/2012, de la Comisión de Venecia, de 11 de marzo de 2013, CDL-AD(2013)009-e, sobre las disposiciones relativas a los presos políticos en la Ley de amnistía de Georgia, que, al examinar la ley de amnistía para

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

presos políticos de Georgia, circunscribe la amnistía al «contexto del fin de conflictos, dictaduras, insurrecciones, justo después de la transición democrática, pero no más allá», y que tampoco puede predicarse de la Ley de amnistía. Por otra parte, la opinión de la Comisión de Venecia exige que la amnistía sea conforme con «los principios del Estado de Derecho, de legalidad, prohibición de arbitrariedad, así como no discriminación e igualdad ante la ley».

(xiii) Interpretación indebida de la jurisprudencia constitucional en la Ley de amnistía.

250. Debe destacarse que el preámbulo de la Ley de amnistía –en su apartado V– hace una interpretación parcial de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al sostener que este habría fijado ciertos «requisitos» para validar normativamente una ley de amnistía como la propuesta. Se mencionan al efecto las SSTC 28/1982, 63/1983 y 116/1987, entre otras. Sin embargo, en ninguna de ellas se analiza directamente la constitucionalidad de la Ley de amnistía de 1977 ni se establecen tales condiciones.

251. Así, por ejemplo, la STC 28/1982 resolvió un recurso relativo a la aplicación retroactiva de decretos dictados en 1936 y 1937 en relación con las milicias republicanas; la STC 63/1983 trató una reclamación de igualdad de trato entre funcionarios militares y civiles, desestimando además la pretensión de que la falta de una iniciativa legislativa fuese revisable judicialmente y la STC 116/1987 analizó si una distinción basada en una fecha concreta (el 18 de julio de 1936) vulneraba el principio de igualdad al definir los derechos del personal militar republicano, concluyendo que no podía aplicarse un criterio temporal más restrictivo que el previsto para los funcionarios civiles.

252. En consecuencia, un examen completo y riguroso de estas resoluciones impide utilizarlas como argumento para sostener que el Tribunal ha validado de forma expresa o implícita la constitucionalidad de la amnistía como institución.

(xiv) Falacia interpretativa de la Ley de amnistía respecto a la STC 147/1986.

253. Por último, en la propia STC 147/1986, y dentro del contexto analizado, el Tribunal realiza ciertos comentarios –que el preámbulo de la Ley de amnistía recoge– cuyo alcance debe matizarse. Las diferencias entre amnistía e indulto se abordan como observaciones accesorias, ya que el Tribunal deja claro que no entra a valorar si la amnistía puede entrar en conflicto con el artículo 62 i) de la Constitución (relativo al derecho de gracia). De hecho, parte de la base de que la Ley 1/1984 no constituye, en sí misma, una manifestación del ejercicio de ese derecho, y enmarca el problema en términos de si el legislador, al modificar una ley anterior mediante una nueva disposición, ha infringido otros principios constitucionales.

254. Cuando el Tribunal señala que «no hay restricción constitucional directa sobre esta materia», lo hace refiriéndose a la posibilidad de que el legislador regule o aclare el régimen jurídico de una ley anterior a la Constitución, como es la de 1977. Por tanto, no puede sostenerse, como parece insinuar la Ley de amnistía, que tal afirmación constituya un aval implícito a la constitucionalidad de cualquier ley de amnistía futura.

(xv) La Ley de amnistía como ley singular encubierta.

255. Al tratarse de una exoneración de las responsabilidades de determinadas personas al margen de toda idea de justicia y de los altos principios humanitarios a los que alude la indicada recomendación del Comité de Ministros, la norma impugnada carece de cualquier sustento constitucional, lo que aleja la impunidad de la Ley Orgánica 1/2024 del carácter de amnistía y la convierte, como se verá, en una proscrita ley singular.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

(xvi) Requisitos sustantivos para la legitimidad constitucional de la amnistía.

256. En realidad, la amnistía solo puede concebirse como una medida de supresión de la responsabilidad penal o de otro tipo –como la administrativa o contable– cuando la sanción de las conductas afectadas se vincula a un marco normativo ya superado, considerado contrario a los principios del nuevo orden político vigente y obedece a razones de justicia o humanitarias. Es decir, solo resulta legítima cuando, además de prevista en la norma constitucional, pretende corregir injusticias derivadas de un sistema anterior que ha sido sustituido por otro fundado en valores opuestos, tal como reconoció el Tribunal Constitucional en su STC 76/1986, FJ 2.

257. No se trata aquí de reparar una injusticia derivada de un sistema político derogado, sino de anular los efectos jurídicos de actuaciones juzgadas o sancionadas, e impedir la investigación de otras que se llevaron a cabo conforme al ordenamiento democrático actual. Es decir, se pretende suprimir la aplicación que se hizo de la Constitución, precisamente para preservar el vigente modelo constitucional de convivencia.

(xvii) Ausencia de condiciones para la amnistía en la Ley Orgánica 1/2024.

258. En este marco, la Ley emplea el término «amnistía» en su denominación, pero sin que se den las condiciones que apuntalarían, de estar constitucionalmente reconocida, la utilización legítima de esta institución.

259. Sorprende, además, que el preámbulo de la Ley de amnistía no haga referencia alguna –salvo menciones vagas y formales, adelantadas al principio de este voto– al principio de justicia como valor rector de esta medida. Es claro que el contenido de la norma, su carácter arbitrario, no consiente su uso. El único modo de sostener la constitucionalidad de la norma es desvincular, como hace la sentencia de modo expreso, la amnistía de los ideales de justicia impidiendo aplicar el canon axiológico que la Constitución impone en el artículo 1.1 CE y en los citados precedentes, y que resulta indispensable para determinar su validez. Lejos de ser neutral o políticamente abierta, la amnistía debe estar constitucionalmente condicionada por la justicia material, sin la cual se convierte en un acto de poder arbitrario, y por tanto, incompatible con los principios fundamentales del Estado constitucional de Derecho.

260. Las escasas alocuciones al término «justicia» en los apartados II y III del preámbulo no están acompañadas de una argumentación que conecte ese principio con el contenido real de la ley. Se apela, de manera superficial, a que esta amnistía se adopta «bajo el principio de justicia» o que tal valor debe presidir sus fines, pero no se explica en qué medida se está reparando una injusticia en el sentido constitucionalmente relevante.

(xviii) Persistencia del orden constitucional y falta de justificación en la Ley de amnistía.

261. Adicionalmente, resulta evidente que la Ley de amnistía –afortunadamente– no repudia el orden político vigente en el momento en que ocurrieron los hechos objeto de la amnistía. De hecho, ese orden sigue plenamente en vigor. Los comportamientos vinculados a la consulta del 9 de noviembre de 2014 y al referéndum del 1 de octubre de 2017 –ambos declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional en las sentencias 31/2015, de 25 de febrero, y 114/2017– no han dejado de estar tipificados. Los bienes jurídicos protegidos por las normas infringidas siguen vigentes y son merecedores de protección. La doctrina constitucional en la que se ampararon las resoluciones judiciales continúa siendo aplicable y no ha sido objeto de modificación.

262. En consecuencia, la Ley de amnistía responde a una decisión que colisiona con los principios de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, legalidad y

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

seguridad jurídica, recogidos en el artículo 9.3 CE y con el derecho a la igualdad (artículo 14 CE).

(xix) Implicaciones para el Estado de Derecho y la tutela judicial.

263. Además, resulta incompatible con los valores fundamentales del Estado democrático que, en un contexto de normalidad constitucional, por motivos irrazonables y desproporcionados –sobre los que volveremos en el siguiente apartado–, para asegurar la impunidad de ciertos líderes políticos, y de modo absolutamente indeterminado, se modifique la legislación penal común.

264. La ley también impide injustificadamente que determinadas conductas puedan ser objeto de investigación o enjuiciamiento, obstaculizando la aplicación de sentencias firmes. Esta restricción afecta de manera directa la potestad jurisdiccional, que corresponde exclusivamente al Poder Judicial (artículo 117.3 CE), y compromete el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE).

(xx) Conclusión: distorsión de la amnistía y debilitamiento del orden constitucional.

265. En definitiva, las disposiciones contenidas en la Ley de amnistía distorsionan profundamente el sentido legítimo de la amnistía, despojándola de su fundamento jurídico tradicional y transformándola, con respaldo argumental en la sentencia, en una herramienta al servicio de la arbitraria impunidad.

266. La sentencia aprobada por la mayoría al declarar la constitucionalidad de la Ley de amnistía debilita el orden constitucional y cimenta un precedente muy preocupante que mucho me temo va a servir de aliento a nuevos intentos de subversión del marco constitucional una vez despojado el Derecho penal de su finalidad de prevención general. Con ello, no solo se consolida un precedente jurídico altamente preocupante, sino que se abre peligrosamente la puerta a que en el futuro pueda instrumentalizarse la amnistía como moneda de cambio política, permitiendo el intercambio de impunidad por apoyos parlamentarios, en abierta contradicción con los valores fundamentales que inspiran nuestra Constitución.

C) La Ley Orgánica 1/2024, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña vulnera los artículos 9.3, 14, 24.1, 117.3 y 118 CE por tratarse de una ley singular que carece de justificación constitucional.

En este apartado profundizaré sobre la finalidad de la Ley de amnistía y su correspondencia con la expresada en su exposición de motivos. Para ello, conforme al modo en que este tribunal ha establecido que debe enjuiciarse constitucionalmente la norma, examinaré las circunstancias en las que se aprobó: los datos que constan en el acuerdo de investidura, en el preámbulo de la Ley de amnistía y en las intervenciones reflejadas en el «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados» referidas a la investidura y a la tramitación de la proposición. No es posible sustraerse de tales circunstancias –como efectúa la sentencia con claro abandono de las funciones de control de constitucionalidad de la norma– que son las que dibujan el contexto en el que se ha dictado la norma, esencial para indagar si concurre la existencia de una justificación objetiva orientada a una finalidad constitucionalmente legítima.

La conclusión del análisis es que la motivación real que subyace en la aprobación de la Ley de amnistía no reside en promover la convivencia ni en reforzar el marco constitucional. Su justificación real es lograr el voto favorable a la investidura del presidente del Gobierno por parte de los diputados de los partidos políticos a los que pertenecen los líderes políticos investigados y condenados penalmente en diversas causas a los que se privilegia con la impunidad de la amnistía. Para lo cual, se tramita una ley singular que contraviene los principios de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, seguridad jurídica y el derecho a la igualdad (arts. 9.3 y 14 CE), tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), así como el

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

principio de exclusividad jurisdiccional (artículo 117.3 CE) y el respeto a la ejecución de las resoluciones judiciales (artículo 118 CE).

a) Justificación real de la ley orgánica: El acuerdo de investidura; la sesión de investidura celebrada el 15 y 16 de noviembre; el contenido del preámbulo de la Ley de amnistía y las intervenciones durante la tramitación de la ley.

(i) La exigencia de control constitucional sustantivo frente a pactos políticos: aplicación tergiversada de la STC 122/2016.

267. El preámbulo de la Ley Orgánica 1/2024 contiene la justificación formal de la amnistía. Sin embargo, atendida la naturaleza de ley singular y excepcional de la norma, no podemos limitar el análisis a una dimensión meramente formal y prescindir del contexto político y normativo en el que se inserta la disposición cuestionada.

268. Tal consideración contextual resulta indispensable para valorar con precisión si la finalidad expresada posee un sustento real y no meramente aparente, conforme a la doctrina constitucional (STC 122/2016). En tal sentido, el canon de constitucionalidad de la ley singular es la razonabilidad y proporcionalidad de la misma proyectada al supuesto de hecho que contempla. El enjuiciamiento constitucional consiste en verificar la existencia de una justificación objetiva que constituya una finalidad constitucionalmente lícita. «[H]a de advertirse que […] nuestro análisis no puede entrañar un juicio de intenciones políticas […]. Esto no significa que deba desplegarse exclusivamente en el plano meramente formal, prescindiendo del contexto en el que se ha dictado el precepto cuestionado, que resulta esencial para valorar si dicha finalidad concurre realmente o no» (FJ 5).

(ii) La claudicación del Tribunal: de garante constitucional a notario del legislador.

269. Sin embargo, la sentencia refleja con claridad, en su fundamento jurídico 7.3.1, lo contrario. Opta por un análisis meramente externo y formal de la ley, al declarar que el control constitucional no puede adentrarse en las motivaciones políticas, los pactos parlamentarios o las intenciones últimas del legislador. Esta posición implica una concepción extremadamente limitada del juicio de constitucionalidad, que se abstiene de valorar si la finalidad alegada de la norma –la reconciliación, la convivencia o la normalización institucional– concurre realmente en términos jurídicamente relevantes. Le basta a la sentencia, como dice más adelante en el fundamento jurídico 7.3.3, que las razones o circunstancias extraordinarias sean claramente inteligibles.

270. Reducir el examen de su justificación a la mera inteligibilidad formal de las razones alegadas equivale a abdicar de la obligación del legislador y del Tribunal Constitucional de verificar, en términos materiales y sustantivos, si la medida persigue un fin constitucionalmente legítimo, es proporcionada, razonable y compatible con los valores superiores del ordenamiento jurídico consagrados en el artículo 1.1 CE.

271. La inteligibilidad no garantiza legitimidad. Una ley puede exponer sus motivos con claridad –por ejemplo, razones de conveniencia política o acuerdos parlamentarios coyunturales– sin que ello implique que dichas razones sean constitucionalmente aceptables. En el caso de una amnistía, no basta con comprender qué dice pretender el legislador; es indispensable examinar si ese propósito es real y si se alinea con los principios del Estado constitucional de Derecho.

272. Al adoptar esta perspectiva, que materializa en los escasos diez párrafos que le dedica el fundamento jurídico 7.3.3, la sentencia y el Tribunal han declinado su responsabilidad de verificar la existencia de un fin constitucionalmente legítimo, sustituyéndolo por una confianza ciega en la declaración formal contenida en el preámbulo de la ley. Se produce así una escisión artificiosa entre el «porqué» de la norma (el contexto político y las motivaciones reales que condujeron a su aprobación) y su «contenido jurídico», cuando en realidad la validez constitucional de una medida

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

excepcional como la amnistía exige una correspondencia entre el contenido de la ley y la finalidad que la justifica.

273. Al negarse a valorar el carácter material y sustantivo de esa finalidad, la sentencia desnaturaliza el juicio de constitucionalidad, reduciéndolo a una mera verificación gramatical y formalista. Esta posición impide detectar si el uso de la figura de la amnistía responde a un interés público constitucionalmente legítimo o si, por el contrario, sirve a intereses particulares, partidistas o coyunturales, lo cual sería incompatible con los principios estructurales del Estado de Derecho.

274. En definitiva, la sentencia de la mayoría renuncia de un modo absolutamente injustificado al control efectivo de la arbitrariedad de la norma, pues vacía de contenido el principio de interdicción de la misma (artículo 9.3 CE), en tanto que elude analizar si la norma persigue efectivamente un fin constitucional válido o si disfraza de legalidad una transacción política –votos por impunidad– ajena a la justicia y a los valores superiores del ordenamiento. El Tribunal, al refugiarse en un control formal, abdica de su papel como garante último del equilibrio entre legalidad y legitimidad constitucional y asola el propio concepto de democracia constitucional.

(iii) La aplicación de la STC 122/2016, de 23 de junio y la necesidad de valorar el contexto político y legislativo.

275. La propia argumentación contenida en el fundamento jurídico 7.3.2 de la sentencia, al intentar diferenciar el supuesto resuelto en la STC 122/2016, pone de relieve –aunque involuntariamente– la necesidad aún más acuciante de valorar el contexto político y legislativo de aprobación de la Ley de amnistía. En efecto, en la STC 122/2016 –invocada por las partes– el Tribunal Constitucional no dudó en declarar inconstitucional una ley singular autoaplicativa al constatar, precisamente mediante el análisis del contexto real de su aprobación, que la justificación ofrecida no era razonable ni congruente con la finalidad declarada en su exposición de motivos. Si en ese caso –relativo a un único procedimiento administrativo sobre la gestión de un puerto deportivo– el Tribunal estimó imprescindible examinar el entorno de aprobación de la norma, con mayor razón debería hacerlo ante una ley que anula de forma masiva responsabilidades penales, administrativas y contables, afectando al núcleo mismo del principio de legalidad, a la separación de poderes, y a la igualdad ante la ley.

276. La gravedad constitucional de una amnistía general, en tanto instrumento de quiebra excepcional del principio de legalidad penal, exige que su finalidad no solo sea declarada en abstracto, sino que concurra materialmente. En este sentido, el contexto político de su aprobación –marcado por una transacción parlamentaria cuyo objetivo evidente era garantizar una investidura– no puede ser ignorado, so pena de convertir el juicio de constitucionalidad en una revisión meramente formalista, incapaz de garantizar el respeto a los principios del Estado de Derecho.

277. Por tanto, si en un caso de relevancia administrativa relativamente menor como el analizado en la STC 122/2016 se exigió una justificación objetiva, razonable y verificable, y se declaró inconstitucional la norma al no concurrir tal justificación, la renuncia a examinar la concurrencia real de la finalidad en el caso de la Ley de amnistía supone una desprotección constitucional aún más grave. En suma, la excepcionalidad de la amnistía impone al Tribunal el deber de un control reforzado y sustantivo, que no puede eludirse con el pretexto de respetar la discrecionalidad política del legislador.

278. En consecuencia, corresponde ahora acometer el examen que la sentencia ha rehusado llevar a cabo, al abdicar de la función de control de constitucionalidad que incumbe al Tribunal Constitucional en virtud de su posición como garante último del orden constitucional.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

(iv) La amnistía como moneda de cambio. La coartada de la convivencia para encubrir una transacción: votos a cambio de impunidad.

(1) El acuerdo de investidura y autoamnistía.

279. La existencia de un pacto suscrito entre el PSOE y Junts per Catalunya el 9 de noviembre de 2023 es un hecho notorio –como reconocen los recurrentes y recoge la propia sentencia–, ampliamente difundido por los medios de comunicación, incorporado al recurso de inconstitucionalidad núm. 6547-2024 como «[d]ocumento núm. 1 - [a]cuerdo PSOE-Junts -16546», y objeto de reiteradas alusiones tanto en los debates parlamentarios sobre la norma como en la sesión de investidura a la que hace referencia. El pacto fue fruto de intensas negociaciones entre ambas formaciones, orientadas a asegurar la gobernabilidad durante la XV legislatura, transcurridos más de tres meses desde las elecciones generales anticipadas sin que se hubiera logrado la investidura.

280. En dicho acuerdo se evidencia un intercambio político, una transacción: el compromiso de impulsar una ley de amnistía –cuyo contenido sería consensuado con los grupos parlamentarios de Junts y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), fuerzas a las que pertenecen muchos de los potenciales beneficiarios de la medida– a cambio del respaldo parlamentario de todos los diputados de Junts –siete en total– a la investidura de don Pedro Sánchez. Según el texto firmado, esta norma debía amparar tanto a los responsables institucionales como a ciudadanos que, antes o después de la consulta de 2014 y del referéndum del 1 de octubre de 2017, hubiesen sido objeto de actuaciones judiciales vinculadas a dichos acontecimientos, a cambio del «voto a favor de todos los diputados de Junts».

281. El acuerdo parte de una narrativa netamente nacionalista, que desconoce la validez de las resoluciones del Tribunal Constitucional y sostiene que el conflicto político de fondo sigue sin haber sido resuelto, esto es, soslaya la solución dada por este tribunal. Ambas partes interpretan los resultados electorales como una oportunidad política que debe ser aprovechada, comprometiéndose a promover acuerdos que contribuyan a afrontar lo que denominan «el conflicto histórico sobre el futuro político de Cataluña». Se afirma, además, que estos pactos deben responder a las demandas expresadas mayoritariamente por el Parlamento catalán, al que se reconoce, en virtud del Estatut, como legítima representación del pueblo catalán. Junts, por su parte, reitera en el acuerdo su reconocimiento del referéndum del 1 de octubre de 2017 y de la posterior declaración unilateral de independencia del 27 de ese mismo mes.

282. Tan solo cuatro días después de alcanzar el acuerdo político, el 13 de noviembre de 2023, se registró en el Congreso de los Diputados la proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, como parte del acuerdo alcanzado, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista –sin que existiera previsión de fecha para la sesión de investidura–, que fue tramitada por el procedimiento de urgencia.

283. Ese mismo día, la presidenta del Congreso convocó la sesión de investidura para los días 15 y 16 de noviembre de 2023 («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», Pleno y Diputación Permanente, núm. 7, de 15 de noviembre de 2023) y de este modo poder cumplir con la otra parte del acuerdo alcanzado. Finalmente, don Pedro Sánchez Pérez-Castejón fue investido presidente del Gobierno con el respaldo acordado con Junts. Entre el acuerdo político y las sesiones de investidura únicamente transcurrieron cinco días.

(2) Las sesiones de investidura celebradas el 15 y 16 de noviembre.

284. El debate sobre la amnistía estuvo muy presente en la sesión de investidura. En la intervención ante la Cámara, el entonces candidato a la Presidencia –hoy

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

presidente–, esgrimió las razones formales en defensa de la amnistía, parecidas a las del preámbulo de la entonces proposición de la Ley de amnistía que se había registrado cinco días antes, pero poco compatibles con las verdaderas razones plasmadas en el acuerdo político alcanzado. Habló de la concordia, de superar la fractura que se abrió el 1 de octubre de 2017, de acercar posturas, de la vía del diálogo, del entendimiento y del perdón, de mejorar la convivencia, de reencuentro, de restablecer puentes políticos, de persuadirles que nuestro país es un buen país también para ellos, de que Cataluña está lista para el reencuentro total, de que la amnistía no va a ser un ataque a la Constitución del 78, sino una muestra de su fortaleza y de su vigencia.

285. No obstante, la portavoz de Junts, en su intervención [«Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», Pleno y Diputación Permanente, núm. 7, de 15 de noviembre de 2023 (págs. 76 y 78)] fue tajante: «si alguien dice que este acuerdo sirve para pasar página, engaña a los ciudadanos», y refiriéndose al acuerdo político alcanzado dijo: «no aparece ni una sola vez la palabra diálogo».

286. La portavoz desmintió las razones dadas por el candidato a la Presidencia y desveló las verdaderas motivaciones del pacto de investidura que no eran el encuentro, la mejora de la convivencia y la cohesión social, sino precisamente todo lo contrario. Reivindicó: la independencia y no la concordia y convivencia; la confrontación, la autodeterminación y la lucha para satisfacer las aspiraciones nacionales y no el reencuentro; la afirmación de la vigencia del mandato del 1 de octubre y no la superación de la fractura que se abrió el 1 de octubre; el reconocimiento nacional, el referéndum de autodeterminación, el Parlament como único límite de la nación de Cataluña, en contraposición al candidato que sostenía que la amnistía no iba a ser un ataque a la Constitución sino una muestra de su fortaleza y vigencia. Podríamos seguir.

287. Quedó así de manifiesto que los argumentos expuestos en el discurso del presidente y en el preámbulo de la ley carecían de consistencia, es más, eran una impostura.

288. La amnistía no fue fruto de un proceso de reflexión jurídica o de búsqueda de estabilidad institucional, sino el resultado directo de una exigencia política por parte de Junts per Catalunya y de una concesión del PSOE para garantizar la continuidad del Ejecutivo y la investidura del presidente del Gobierno. En definitiva, se trató de una negociación basada en el intercambio de apoyos para la investidura por una impunidad absolutamente irrazonable y desproporcionada, ajena a cualquier lógica de justicia, y que representó no solo una grave deslealtad hacia los principios constitucionales, sino la materialización de una transacción desleal, votos por impunidad, que carecía por tanto de justificación razonable.

289. A continuación, se recogen extractos de la intervención de la diputada de Junts, señora Nogueras Camero, quien inició su alocución criticando que el candidato utilizara el término diálogo y negando que la proposición de ley fuera realmente una amnistía:

«Hoy usted tenía que empezar a desmentir a quienes dice que no cumplen los acuerdos, que su palabra no vale, que solo le interesa el poder y que es capaz de aliarse con quien sea para conservarlo […] Y ahora que estoy en la parte inicial de mi intervención, quiero darle un consejo […] con nosotros no pruebe a tentar la suerte porque no le funcionará. Su discurso no ha sido valiente […] Hemos pasado muchas horas trabajando en el marco del acuerdo, sobre todo los antecedentes y el relato. Un acuerdo en que no aparece ni una sola vez la palabra diálogo […] En ese acuerdo hablamos de amnistía, la desjudicialización de la política también […]. Ni olvido ni perdón. […] Los dos sabemos que esto no es una medida de gracia. Eso fueron los indultos […] El debate vivo e intenso que se ha vivido en Cataluña siempre, no solo en los últimos diez años, es el propio de una sociedad madura democráticamente y no con

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

problemas de convivencia […] Nos sentimos muy orgullosos de defender Cataluña, reconociendo nuestros defectos y nuestras carencias que nos hacen, afortunadamente, una nación imperfecta, pero sí una nación. […] Y ni qué decir tiene el derecho a la autodeterminación. Si estamos aquí hoy es para hacer que estos grandes consensos que el Parlamento de Cataluña ha recogido a lo largo de su historia sean atendidos. Por eso hemos definido en nuestro acuerdo político que el único límite es el Parlamento, que es, como muy bien pone en el texto, el representante legítimo del pueblo de Cataluña […]. Para que la legislatura avance, nuestro país, Cataluña, necesita que pasen cosas y que se culmine un acuerdo que cambie la historia. […] Ciertamente estamos emprendiendo una legislatura donde nada será igual. Le hemos transmitido… señor Sánchez, lo sabe, es consciente y se lo digo ahora porque todavía está a tiempo de desistir. Está a tiempo, pero, si sigue adelante, que lo sepa todo el mundo que nosotros no engañamos a nadie, que somos fieles a nuestros compromisos adquiridos y que si estamos aquí hoy es para hacer que las cosas cambien de verdad. Y si estos cambios no son posibles, si no se avanza, no apoyaremos ninguna iniciativa que se presente desde su Gobierno y desde su mayoría, a ninguna […] Les recuerdo los dos ámbitos para que quede constancia en el 'Diario de Sesiones': el ámbito del reconocimiento nacional, donde nosotros planteamos el referéndum de autodeterminación, y el ámbito de los déficits y el autogobierno. Plantearemos otras cosas: la cesión del cien por cien de los impuestos que pagan los ciudadanos de Cataluña. […] La distancia y el desacuerdo permanente entre las dos naciones han sido fruto de tensiones políticas […] Este relato como origen y perpetuación del conflicto por primera vez se acepta por la parte española, y esa parte de nuestro acuerdo es especialmente relevante, porque marca los adelantos que deben darse en la resolución del reconocimiento nacional de Cataluña. […] Todos ustedes saben que los últimos intentos de acordar una vía de restitución de nuestros derechos históricos perdidos […] ni la reforma del Estatuto, ni en 2012 la aprobación en el Pleno del Parlamento de Cataluña de la propuesta del pacto fiscal, que, pocas semanas después, el presidente Mas llevó al presidente del Gobierno español de entonces, que rechazó discutirlo y, menos aún, negociarlo. Y en 2014, cuando una amplia mayoría del Parlamento aprueba presentar en la mesa del Congreso de los Diputados una proposición de ley para delegar las competencias para celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña, son Turull, Rovira y Herrera los diputados encargados de venir a defender aquí aquello que fue rechazado por el Congreso. Y tampoco la aprobación de la ley de consultas populares, sobre la base de la cual se convocó la consulta del 9-N, con una participación de más de dos millones de personas, y con el conseller Francesc Homs, el presidente Mas, la consellera Ortega y la consellera Rigau condenados por desobediencia e inhabilitados. Ni tampoco la petición del referéndum acordado después de la aprobación de la cuestión de confianza a la que se sometió al presidente Puigdemont, nada ha funcionado nunca. A la luz del rechazo de todos los intentos que hemos expuesto, el Gobierno y el Parlamento de Cataluña deciden organizar un referéndum de independencia, de autodeterminación el 1 de octubre de 2017. […] Es necesario, pues, que cualquier nuevo intento de resolver el conflicto político de forma negociada conlleve […] que se vean satisfechas las aspiraciones nacionales de la sociedad catalana. […] Vistas las circunstancias […] hemos elegido una forma distinta a la que el catalanismo normalmente usaba para pactar con España […] en lugar de hacer una lista de la compra, siempre incompleta, nunca satisfecha, queremos hablar del supermercado entero. Necesitábamos pasar de la mentalidad autonomista en la que algunos han quedado atrapados por una mala diagnosis del origen y la naturaleza del conflicto a una mentalidad de Estado que cualquier nación debe tener para hacer que las cosas se muevan, cambien y que las cosas se transformen […] Era necesario lograr un cambio de paradigma, pasar de una relación de subordinación a una relación de igual a igual […] Hacía falta –y por eso lo hacemos constar– un acuerdo sin renuncias, en el que explicitamos que para nosotros el mandato del 1 de octubre está vigente y el compromiso con la independencia es irrenunciable, sin renuncias y sin engañar a nadie. Porque si alguien dice que este

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

acuerdo sirve para pasar página, engaña a los ciudadanos. […] Si hoy estamos aquí es porque esos elementos y otros incluidos en la conferencia del presidente Puigdemont están presentes en el acuerdo que hemos rubricado. Somos conscientes de los riesgos, de las dificultades y también de las profundas discrepancias, porque ustedes no han dejado de ser aquel partido que abrazó con entusiasmo la aplicación del 155 contra nuestro país, y nosotros no hemos dejado de ser aquella fuerza que promovió el referéndum y la declaración de independencia. […]Nosotros no queremos romper nada, no queremos que nos rompan y nos defenderemos siempre que alguien lo intente, sea desde los tribunales, sea desde la ingeniería fiscal, sea desde el incumplimiento de los compromisos. Nosotros lo que queremos es lo mejor para nuestra nación y, por lo tanto, el mejor futuro para nuestros hijos e hijas. No debería sorprenderles, pues, que pongamos todo esto en el centro del debate político que hoy celebramos aquí. Nos debemos a ellos y por ellos lucharemos, incluso pactando con quien tanto daño nos ha deseado, porque nuestro compromiso es con Cataluña. Nuestro compromiso es con el pueblo de Cataluña, con nadie más. ¡Viva Cataluña libre!.»

(3) El preámbulo de la Ley de amnistía.

290. La justificación de la Ley de amnistía que se contiene en su desproporcionada –por extensa– exposición de motivos, en línea con el discurso de investidura, debe censurarse por irreal y desleal a la Constitución y a las instituciones que con su decidida actuación frenaron el golpe secesionista.

291. Las reiterativas razones aparentes y simuladas con las que se pretende justificar la amnistía, con el objetivo de salvar su inconstitucionalidad, derivada de su imprevisión constitucional y su carácter de ley singular, se pueden sintetizar en mejorar la convivencia y cohesión social, eliminar las causas de desafección de una parte de la población con el Estado, superar las tensiones y generar un contexto que fomente la estabilidad económica y el progreso de Cataluña y procurar la normalización institucional tras un periodo de grave perturbación.

292. Dichos argumentos, que habrían sido innecesarios si la figura de la amnistía estuviera contemplada expresamente en la Constitución –como ocurre en Portugal, cuyo artículo 161 permite su adopción y donde se aprobó la Ley 38-A/2023, de 2 de agosto, sobre «perdón de penas y amnistía de infracciones», sin necesidad siquiera de incluir una sola línea de exposición de motivos–, resultan además incongruentes con las verdaderas razones que se desprenden tanto del debate de investidura como de la propia tramitación parlamentaria de la proposición. En ningún momento se sugiere que tales justificaciones fueran las que realmente motivaron el acuerdo de investidura. Muy al contrario, la intervención de la diputada señora Nogueras –antes transcrita– pone de manifiesto lo opuesto: la voluntad de mantener vivo el mandato unilateral del 1 de octubre de 2017, a pesar de su carácter abiertamente inconstitucional y del grave conflicto institucional y social que provocó. Se niega expresamente que la impunidad acordada sea una medida de gracia y que se pueda justificar por el retorno a una normalidad institucional que es expresamente rechazada.

293. Como si de una realidad distópica se tratara –que el fundamento jurídico 7.3.3 de la sentencia reproduce acríticamente acogiendo sin contraste alguno la justificación formal de la amnistía, como si bastara su mera proclamación para acreditar su legitimidad constitucional–, el preámbulo justifica la amnistía y su carácter excepcional. Destaca, como sustento de la norma, la búsqueda del interés general y la necesidad de canalizar conflictos sociales y políticos de larga duración. Se alude también a la importancia de fortalecer la convivencia ciudadana, promover la cohesión interna, integrar diversas posturas ideológicas y restablecer la confianza institucional, especialmente en aquellos sectores de la sociedad que se sienten desvinculados del marco estatal. Asimismo, se argumenta que, una vez superados los momentos de mayor tensión vividos en el pasado reciente, es necesario sentar las bases para una

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

convivencia futura más sólida, que permita eliminar los factores que han generado malestar o alejamiento respecto a las instituciones comunes. En ese sentido, se presenta esta medida como un instrumento orientado a reforzar la estabilidad institucional y económica, favorecer el progreso social y cultural, y ofrecer una respuesta global a lo que se califica como un conflicto político.

294. En tal sentido se alude a la concurrencia de «circunstancias políticas excepcionales», «la consecución de un interés general», «la necesidad de superar y encauzar conflictos políticos y sociales arraigados», «la búsqueda de la mejora de la convivencia y la cohesión social», «la integración de las diversas sensibilidades políticas», «cuando ya se han superado los momentos más acusados de la crisis y toca establecer las bases para garantizar la convivencia de cara al futuro», «superar las tensiones referidas y eliminar algunas de las circunstancias que provocan la desafección que mantiene alejada de las instituciones estatales a una parte de la población», «garantizar la convivencia dentro del Estado de Derecho, y generar un contexto social, político e institucional que fomente la estabilidad económica y el progreso cultural y social tanto de Cataluña como del conjunto de España, sirviendo al mismo tiempo de base para la superación de un conflicto político», «razones de utilidad social que se fundamenta en la consecución de un interés superior: la convivencia democrática», «procurar la normalización institucional tras un periodo de grave perturbación, así como seguir favoreciendo el diálogo, el entendimiento y la convivencia».

295. Tras calificarla de ley singular se alude a la gravedad del periodo de polarización vivido, especialmente desde el año 2012. Se plantea, por tanto, como un mecanismo que aspira a consolidar un nuevo marco de diálogo y encuentro entre posiciones políticas diversas, buscando que la sociedad catalana, en toda su pluralidad, pueda encarar los retos futuros desde el respeto mutuo, la negociación y el entendimiento democrático. Bajo esta óptica, la amnistía se concibe como un punto de inflexión que permitiría superar barreras y reconstruir consensos en favor de una convivencia pacífica y estable.

296. De este modo afirma que «[l]a razonabilidad de la misma se vincula a la justificación objetiva y razonable de su singularidad, que se enmarca en la necesidad de superar, como ya se ha puesto de manifiesto, la situación de alta tensión política que vivió la sociedad catalana de forma especialmente intensa desde 2012. Se consagra así legalmente la voluntad de avanzar en el camino del diálogo político y social necesario para la cohesión y el progreso de la sociedad catalana, en el entendimiento de que el refuerzo de la convivencia justifica la presente ley de amnistía, que supone un punto de inflexión, con la finalidad de superar obstáculos y mejorar la convivencia avanzando hacia la plena normalización de una sociedad plural que aborda los principales debates sobre su futuro mediante el diálogo, la negociación, y los acuerdos democráticos».

(4) Las enmiendas e intervenciones durante la tramitación de la proposición de ley.

297. El 12 de diciembre de 2023, apenas un mes después de la sesión de investidura, el Pleno del Congreso de los Diputados tomó en consideración la proposición de ley orgánica. El 19 de diciembre de 2023, la mesa de la Cámara encargó un dictamen a la Comisión de Justicia y su tramitación por el procedimiento de urgencia y abrió el plazo de presentación de enmiendas.

298. La portavoz del Grupo Parlamentario Junts per Catalunya, presentó las enmiendas núm. 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34. Destacaremos el contenido de las siguientes y particularmente de su justificación y de su posterior defensa en el debate plenario. Esa justificación y defensa revelan, por un lado, que lo aprobado constituye una auténtica autoamnistía, cuyo texto fue moldeándose progresivamente para satisfacer las exigencias de impunidad de los dirigentes políticos de Junts, cuyos votos resultaban imprescindibles para asegurar su aprobación

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

parlamentaria. Por otra parte, la decidida voluntad de menoscabar la «reserva de jurisdicción» constitucionalmente atribuida al Poder Judicial y con ello el principio de separación de poderes y la preocupación de que los tribunales pudieran promover cuestiones prejudiciales de validez ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en aras a preservar el principio de primacía del Derecho de la Unión Europea, pretendiendo evitar el planteamiento de las mismas:

(i) Enmienda núm. 29 al artículo 2 c) y d) que pretende reducir los delitos excluidos para que queden comprendidos los delitos de terrorismo, capítulo VII del título XXII del libro II del Código penal, y los delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la defensa nacional del título XXIII del libro II del Código penal.

En concreto se justifica en estos aspectos la enmienda:

«[A] la vista del uso indebido que se hace del Código penal y de los instrumentos del Estado para perseguir a los independentistas catalanes, resulta del todo conveniente retirar de entre los delitos excluidos los actos así tipificados porque es una realidad que, nada más hacerse público el proposición de Ley de amnistía se han reactivado procesos que se asumía estaban destinados al sobreseimiento. […]. [N]os encontramos que, al menos, existen dos procedimientos en los que, arbitraria e injustificadamente, se investiga y persigue a independentistas catalanes por hechos que no serían tipificables como tales pero que lo están siendo.»

(ii) Enmienda núm. 33, incorpora una disposición adicional tercera, por la que el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad no tendrá en ningún caso efectos suspensivos y la suspensión del proceso no impedirá la reforma de los autos y providencias en que se hubiese acordado la detención, prisión o procesamiento, así como cualesquiera otras medidas restrictivas de derechos.

Se justifica:

«[D]e acuerdo con el carácter de ley singular que excepciona la aplicación de normas vigentes a unos determinados hechos, garantiza la aplicación inmediata de la ley de amnistía […] mediante el alzamiento de todas las medidas que impidan su eficacia.»

(iii) Enmienda núm. 34, incorpora una nueva disposición adicional para que el planteamiento de una cuestión prejudicial no afecte a la vigencia y aplicabilidad general de la ley orgánica, y al igual que en el caso de la cuestión de inconstitucionalidad no impide adoptar resoluciones sobre las medidas cautelares.

Es particularmente interesante la justificación de la misma, cuando se indica:

«Desde la presentación del proposición de ley de amnistía se ha […] permitido constatar, empíricamente y a diario, las dudas de ciertos sectores aparentemente mayoritarios del Poder Judicial respecto de esta ley de amnistía y su inclinación, una vez entre en vigor, a agotar todas las vías necesarias para reducir al máximo su inmediata aplicación. Algunas de estas vías (unas legítimas, otras no, pero todas jurídicamente viables) son fácilmente previsibles: interpretaciones restrictivas de los supuestos dudosos y planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional o de cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. […]. El objeto de la presente enmienda se refiere, por el contrario, a otra posible vía judicial para reducir la eficacia de la futura norma, una vía radical y excepcional, seguramente muy improbable, pero no imposible. Se trata de la vía de inaplicar directamente, sin más, la futura ley, sin ni siquiera acudir antes al Tribunal de Justicia de la Unión Europea a través de una cuestión prejudicial. Esta vía (en abstracto factible) se basaría en una interpretación formalista del principio de primacía del Derecho de la Unión Europea y de la jurisprudencia elaborada por el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea admitiendo y creando esta facultad. […]. [L]a finalidad o virtualidad de esta enmienda sería la siguiente: al prever la norma, ella misma y de modo expreso, cuál es el efecto (planteamiento de una cuestión prejudicial, con suspensión del

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

procedimiento) para el caso de que un tribunal aprecie esa posible oposición entre ley de amnistía y norma europea, ello haría más dificultosa (más excepcional) y, por ello, más improbable la posibilidad de acudir a la vía excepcional de la inaplicación directa en base a la doctrina ya referida del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. […]. [D]e no introducirse ninguna referencia, podría entenderse que quedan abiertas las dos vías (cuestión prejudicial e inaplicación directa).»

299. En la Sesión plenaria de 10 de enero de 2024 («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», Pleno y Diputación Permanente, núm. 16, de 10 de enero de 2024), se produjo el debate de totalidad de la proposición de ley orgánica y la defensa de las enmiendas presentadas.

300. En la defensa de las enmiendas de Junts intervino el señor Cervera, que en su exposición indicó:

«Son enmiendas para blindar esta ley, con un doble objetivo: que la ley de amnistía incluya todos los casos de persecución contra el independentismo, sin excepciones –para Junts la amnistía debe incluir a todos los perseguidos: *Tsunami*, Operación Judas, etcétera–, y que la ley de amnistía tenga efectos inmediatos en su aplicación […]. Y esta insistencia nuestra para incorporar nuestras enmiendas responde a la necesidad de superar, como dice Gonzalo Boye, la imaginación de algunos magistrados, que quieren incardinar algunos hechos en unos tipos penales, cuando todos sabemos que de ninguna manera lo son […]. Finalmente, nuestras enmiendas pretenden ampliar el plazo de la amnistía, para que empiece en noviembre de 2011, con la finalidad de que se incluyan las actuaciones que el Tribunal de Cuentas incluye en su informe de fiscalización.»

301. En la sesión plenaria de 30 de enero de 2024 se produjo la defensa de las enmiendas y la votación final en que la proposición de ley fue rechazada. La señora Nogueras, en su intervención, volvió a referirse al acuerdo firmado con el PSOE y a la única finalidad de incidir en los procedimientos judiciales en curso y salir al paso de los nuevos hechos para dejar sin efecto las investigaciones seguidas contra el señor Carles Puigdemont, líder del partido Junts, por delito de terrorismo por su participación en «Tsunami Democràtic» dictadas por el magistrado señor Manuel García Castellón, magistrado-juez del Juzgado Central de Instrucción núm. 6 de la Audiencia Nacional (autos de 5 de noviembre de 2023 y 25 de enero de 2024 y exposición razonada al Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 2023); y las seguidas por un delito de traición contra el mismo, por las conexiones rusas en el procés (Operación Voloh), por el magistrado señor Aguirre, titular del Juzgado de Instrucción núm. 1 de Barcelona (1).

302. Rechazadas las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Junts, fue aprobado el dictamen de la proposición de ley orgánica, pero rechazada la misma en la votación de conjunto, al no ser apoyada por Junts.

(5) Conclusiones: La ley de amnistía supone la impunidad a cambio de poder y es incompatible con el Estado de Derecho.

303. A partir de lo analizado, tanto en el acuerdo suscrito entre el PSOE y Junts como en las intervenciones recogidas en el «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», tanto en las sesiones de investidura, como en defensa de la proposición de ley y de las enmiendas, se desprende –tal como ya se avanzó– que la motivación real que subyace tras la iniciativa legislativa no reside en promover la convivencia ni en reforzar el marco constitucional.

304. Por el contrario, su propósito esencial está orientado a garantizar la impunidad de los investigados, muchos líderes de las formaciones políticas que aprobaron con su voto la Ley de amnistía, en diversas causas penales de relevancia, entre otras, las denominadas «Tsunami Democràtic», «Operación Judas» u «Operación Voloh», a

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

cambio del apoyo para la investidura. A ello se añade la intención de ajustar progresivamente tanto el contenido material como el periodo temporal de la amnistía para asegurar que futuras imputaciones que afecten, por ejemplo, a don Carles Puigdemont, queden también amparadas por la norma. Las consecuencias de dicha arbitraria finalidad serán objeto de análisis más detallado en el apartado siguiente.

b) La Ley de amnistía debe ser calificada de ley singular contraria a las exigencias constitucionales.

(i) Contradicción interna en la sentencia sobre el contenido del recurso.

305. Los recurrentes afirman que la Ley de amnistía es una ley singular o de caso único que conlleva que la ley penal general no se aplique a determinadas personas, [así lo indica la sentencia en su antecedente de hecho 1 A) b)]. Esa categorización de la ley como singular por los recurrentes está claramente reflejada también en el fundamento jurídico 8.1 de la sentencia, cuando refleja las alegaciones de los recurrentes en relación con la vulneración del principio de igualdad. Sin embargo, esa misma sentencia abre su fundamento jurídico 5.2, de modo incomprensible, incoherente y sorpresivo indicando que «[t]ienen razón los recurrentes cuando rechazan que pueda proyectarse a una ley de amnistía la doctrina constitucional sobre leyes singulares».

306. Resulta especialmente llamativo el razonamiento que ofrece la sentencia en su fundamento jurídico 7.2 a), que debemos calificar de radicalmente inconsistente e incompatible con los principios más elementales del Estado de Derecho. No es intelectualmente admisible –ni jurídicamente honesto– sostener, en una misma línea argumentativa, que la Ley de amnistía ha sido el resultado de una transacción política –investidura a cambio de impunidad– y, al mismo tiempo, declarar que no cabe presumir su carácter arbitrario, sino que debe aún indagarse si persigue un fin constitucional legítimo y si obedece a una razón justificativa de interés general.

307. Este tipo de razonamiento incurre en una contradicción lógica insalvable. Si se reconoce que la norma nace de un pacto político explícito –impunidad penal a cambio de apoyo parlamentario– el juicio de constitucionalidad no puede simplemente abstraerse de ese hecho y plantear la existencia hipotética de un fin constitucional legítimo que pudiera justificar la medida. El propio reconocimiento de la transacción revela, de manera directa, un uso instrumental del Poder Legislativo contrario a la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), a la separación de poderes y al principio de igualdad ante la ley.

308. Es más: aceptar como base del análisis que la ley responde a un acuerdo que explícitamente intercambia votos por inmunidad penal desactiva cualquier posibilidad de entenderla como una norma neutra, general y orientada al interés general. La lógica del trueque político que subyace a la Ley de amnistía es incompatible con la idea misma de que una amnistía pueda perseguir fines constitucionalmente legítimos. No es posible construir legitimidad constitucional sobre la base de una finalidad ilegítima. El fin no puede redimir al medio cuando el medio es, por su propia naturaleza, estructuralmente corrupto: el otorgamiento de inmunidad jurídica a determinados grupos políticos en función de su capacidad de condicionar mayorías parlamentarias.

309. En consecuencia, la afirmación de que debe «indagarse» si la norma persigue un interés general o un fin constitucional, cuando al mismo tiempo se admite que responde a una negociación cuyo resultado es la obtención de poder político a cambio de impunidad penal, falsea las premisas del razonamiento jurídico y vacía de contenido real el juicio de constitucionalidad. Se presenta como hipótesis lo que la propia sentencia reconoce como hecho constatado: una transacción parlamentaria en la que la ley se convierte en moneda de cambio. No hay mayor prueba de arbitrariedad que la autoincriminación estructural de la propia fundamentación.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

(ii) Desnaturalización por la sentencia de la doctrina constitucional al limitar la ley singular al campo administrativo y eludir el control constitucional reforzado.

310. El fundamento jurídico 5.2 de la sentencia, rechaza que la Ley de amnistía pertenezca a la categoría de «ley singular» acuñada por el Tribunal Constitucional, obteniendo como resultado, como la propia sentencia indica, «que no se proyecte sobre la amnistía el canon constitucional relativo a las leyes singulares con los específicos límites y requisitos que impone». Para la sentencia, si la ley no se puede calificar de «actividad gubernativa o de administración» no es una ley singular.

311. La sentencia ignora la doctrina constitucional consolidada en torno al concepto de ley singular. Tal como se desprende de la lectura del fundamento jurídico 3 de la STC 203/2013, esta categoría incluye tanto leyes autoaplicativas como leyes dirigidas a destinatarios concretos, sin que sea preciso que concurran simultáneamente ambas características para que una norma sea calificada como singular.

312. Así, en dicha resolución se distinguen, por un lado, las leyes que incorporan una actividad típicamente ejecutiva de aplicación directa de la norma al caso concreto –esto es, leyes autoaplicativas que no requieren de actos ulteriores para desplegar sus efectos jurídicos, y que se sitúan en el eje abstracto/concreto–, y por otro, aquellas que son singulares únicamente por su referencia a destinatarios o supuestos determinados, lo que corresponde a la dimensión general/especial.

313. Esta comprensión plural de la categoría ya había sido esbozada en la STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10, donde por primera vez se definió la ley singular como aquella «dictada en atención a un supuesto de hecho concreto y singular», cuyo contenido y eficacia quedan agotados con la adopción de la medida legislativa. Sin embargo, la propia doctrina constitucional posterior ha precisado que no es necesario que se den conjuntamente la concreción del supuesto de hecho y la autoaplicabilidad para que una ley sea considerada singular.

314. En este sentido, la STC 203/2013 amplía el concepto al considerar singulares también aquellas normas cuyo carácter se deriva bien del supuesto regulado, bien de su proyección sobre destinatarios concretos. Por tanto, restringir, como hace el fundamento jurídico 5.2, el concepto de ley singular exclusivamente a aquellas que contienen decisiones autoaplicativas o ejecutivas supone una lectura parcial y sesgada de la jurisprudencia constitucional, que desnaturaliza el riguroso control que esta categoría permite frente a potenciales desviaciones del Poder Legislativo o a la elusión del control jurisdiccional.

315. La sentencia, al eludir calificar la Ley de amnistía como ley singular, evita deliberadamente someterla al test más exigente de constitucionalidad que corresponde aplicar a este tipo de normas. Al negar que la amnistía reúna las características propias de una ley singular, la sentencia evita aplicar este marco reforzado de control constitucional, lo que debilita las garantías frente a posibles desviaciones del Poder Legislativo. Esto no solo empobrece el juicio de constitucionalidad, sino que también reduce el estándar de exigencia al que debería haberse sometido una norma de tan profunda incidencia institucional y política.

316. En consecuencia, procede afirmar que la sentencia ha declinado el ejercicio efectivo de la función de control que le es propia, al abstenerse de aplicar a la Ley de amnistía los estándares reforzados de constitucionalidad que derivan de su consolidada doctrina sobre las leyes singulares. Esta renuncia, materializada en la negativa a proyectar el canon específico de razonabilidad, proporcionalidad y delimitación objetiva del supuesto de hecho, ha dado lugar a un juicio de constitucionalidad meramente aparente. Es por ello que frente a la renuncia de la sentencia a ejercer un auténtico control de constitucionalidad sobre aspectos sustantivos de la ley, se procederá a realizar

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

ese análisis a fin de ocupar ese espacio ausente. Como resultado del análisis que se desarrollará a continuación, se concluirá que la Ley de amnistía no encuentra sustento real en las finalidades que formalmente proclama en su exposición de motivos, sino que obedece a motivaciones sustancialmente ajenas al interés general. Ello conduce a situarla fuera de los márgenes materiales propios de un Estado constitucional de Derecho.

(iii) La razón por la que se caracteriza la Ley de amnistía como una ley singular.

317. A diferencia de la sentencia, el preámbulo presenta la norma, con reiteración, como una ley de carácter singular. Afirma que «solo cabe entender esta opción legislativa en el marco de las leyes singulares […] toda vez que su objeto y ámbito se dirige a un grupo concreto de destinatarios y agota su contenido en la adopción de la medida para un supuesto de hecho singular, en este caso el conjunto de actos vinculados, de diversas formas, al ya mencionado proceso independentista, que quedan acotados material y temporalmente» (apartado V del preámbulo). Sin embargo, es cierto que no podemos detenernos ahí. En efecto, la caracterización como ley singular no puede depender exclusivamente de lo que afirme el preámbulo, que carece de valor normativo vinculante y no puede sustituir el juicio jurídico sobre la verdadera estructura, alcance y efectos de la norma. En consecuencia, corresponde valorar, so riesgo en caso contrario de declinar la función que le corresponde al Tribunal, a partir del contenido dispositivo y sus efectos concretos, si realmente concurren efectivamente los elementos definitorios de una ley singular.

318. El contenido y eficacia de la Ley de amnistía se agota con la extinción de la responsabilidad penal, administrativa o contable de sus destinatarios, el levantamiento de las medidas cautelares que les afecten y el sobreseimiento libre o sentencia absolutoria en los procedimientos en que están incursos.

319. En los términos utilizados por la Comisión de Venecia en la «Opinión sobre los requisitos del Estado de Derecho para decretar una amnistía, con especial referencia a la proposición de ley parlamentaria ‘proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña’, adoptada por la Comisión de Venecia en su 138 sesión plenaria (Venecia, 15-16 de marzo de 2024) (opiniones núm. 1167/2023 y 1168/2023) [CDL-AD(2024)003]. Estrasburgo, 18 de marzo de 2024»:

«Las amnistías son medidas excepcionales que despenalizan actos que normalmente son perseguidos penalmente. Por definición, conceden beneficios jurídicos especiales a un determinado grupo de personas que reúnen los requisitos exigidos por la ley. En consecuencia, introducen una diferencia de trato con respecto a las personas que han cometido los mismos hechos pero en contextos diferentes, por motivos diferentes o en momentos diferentes, y por lo tanto no se benefician de la amnistía y siguen siendo objeto de procedimientos y sanciones penales […]. Para que la diferencia de trato no sea arbitraria, las amnistías deben perseguir un objetivo legítimo en interés de la comunidad; cuanto más radicales sean las amnistías, más legítimo debe ser el objetivo.»

320. La Ley de amnistía, por su propia naturaleza, se aparta del principio de generalidad que tradicionalmente define a la ley. Es por ello por lo que la Ley de amnistía es una ley singular, pues no constituye «un ejercicio normal de la potestad legislativa» (STC 231/2015, de 5 de noviembre, FJ 3), se aparta del concepto de generalidad que define a la ley. Se legisla para unos pocos. No obstante, dicho alejamiento de la nota de generalidad no implica necesariamente –aunque sí en este caso–, por sí misma, una infracción constitucional. La alteración de la estructura formal-tradicional de la ley, que puede incluso vislumbrarse en el propio texto constitucional (arts. 57.5, 93, 128.2 y 141.1 CE, entre otros), lejos de conculcar principios constitucionales, en determinados casos puede responder a la finalidad legítima, como la de promover la dimensión social del derecho y de favorecer la consecución de la igualdad real y efectiva (arts. 1.1 y 9.3 CE).

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

321. La Ley de amnistía pertenece al tipo de leyes singulares que establecen un régimen específico para un supuesto de hecho singular. Esto es, establece la impunidad penal, administrativa y contable de «un grupo concreto» de personas, identificables solo aparentemente –como se verá al examinar la indefinición de la norma–, en relación con actos definidos por ciertas circunstancias. La total impunidad que la norma prevé dota a la Ley de amnistía de una radicalidad y excepcionalidad sin precedentes y consiguientemente requiere de una especial intensidad en la exigencia no solo en la legitimidad del objetivo perseguido sino también en la delimitación del supuesto de hecho contemplado.

(iv) Ausencia de finalidad legítima e indeterminación del supuesto de hecho: la inconstitucionalidad estructural de la Ley de amnistía.

322. Tales exigencias –legitimidad del objetivo perseguido y delimitación del supuesto de hecho contemplado– no son satisfechas por la Ley de amnistía. No concurre la legitimidad del objetivo pretendido, ajeno al interés de la comunidad –como se ha expuesto–, ni tampoco la definición de la realidad a la que se aplica, que se muestra –como veremos– absolutamente indeterminada. Tales incumplimientos evidencian la arbitrariedad en la que incurre el legislador y determinan la incompatibilidad de la norma con el orden constitucional.

(v) Indeterminación normativa de la Ley de amnistía.

323. La expresa voluntad de la norma –según reza su exposición de motivos– de alcanzar «a todas las personas, sin excepción, que participaron en el proceso independentista» conlleva que el supuesto de hecho de la misma, sobre el que debe proyectarse el canon de razonabilidad y proporcionalidad, se muestre tan intensamente indeterminado que imposibilita aplicar el canon de constitucionalidad exigido y determinar los resultados de la aplicación de la norma. En los siguientes apartados examinaré los tres aspectos que la norma utiliza para delimitar el supuesto de hecho, adelantando que el carácter absolutamente expansivo de la norma le priva de cualquier justificación racional y la convierte en un privilegio incompatible con los principios constitucionales de interdicción de la arbitrariedad, igualdad y seguridad jurídica.

324. En primer lugar, la indeterminación en relación con el objeto, al comprender los actos o las acciones amnistiables siguientes: reivindicar, promover, procurar, contribuir, financiar, sufragar, facilitar, divulgar, recabar información, adquirir conocimiento, lograr que se preste apoyo, convocar [artículo 1.1 a) y b)], desobedecer, atentar, resistir, cualquier acto tipificado como delito, prevaricar, malversar, permitir, favorecer, coadyuvar, desconsiderar, criticar, agraviar, prestar público apoyo, mostrar apoyo [artículo 1.1 c) y d)], así como los actos «ejecutados en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, de su preparación o de sus consecuencias», «las acciones ejecutadas en el contexto del denominado proceso independentista catalán, aunque no se encuentren relacionadas con las referidas consultas o hayan sido realizadas con posterioridad a su respectiva celebración», y no solo los «actos, vinculados directa o indirectamente al denominado proceso independentista desarrollado en Cataluña», sino también los directa o indirectamente vinculados «a sus líderes en el marco de ese proceso», «así como cualesquiera otros que fueran materialmente conexos con tales acciones» [artículo 1.1 f)].

325. En segundo lugar, la indeterminación temporal, al abarcar tales actos y acciones sin límite temporal alguno. Tanto los anteriores al 1 de noviembre de 2011, como los posteriores a dicha fecha y hasta el 13 de noviembre de 2023, comprendiendo los que se ejecuten con posterioridad a esta última fecha, incluso una vez entre en vigor la norma, lo que supone una patente de impunidad –*pro futuro*– vinculada al proceso independentista catalán (artículo 1.1 y 1.3 de la Ley de amnistía) y una indeterminación

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

temporal absolutamente arbitraria e incompatible con los aludidos –en el preámbulo– fines de reconciliación institucional.

326. De lo anterior resulta que la Ley de amnistía establece un ámbito de indeterminación normativa que imposibilita la certeza de la norma y la previsibilidad de los resultados de su aplicación. La Ley de amnistía comporta una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para cumplir con la norma y para prever sus efectos (STC 135/2018, de 13 de diciembre). La imprevisibilidad e indeterminación del supuesto de la norma la torna en irrazonable y desproporcionada en una materia especialmente sensible dado su carácter penal y por tanto afectante a la libertad de los ciudadanos (artículo 17 CE).

(vi) Control de constitucionalidad reforzado sobre leyes singulares: exigencia de justificación objetiva y análisis contextual.

327. Es cierto que el legislador tiene la facultad de aprobar normas que se refieran a un supuesto de hecho concreto y singular, y cuyo contenido y efectos queden limitados a la resolución de esa situación particular. Ahora bien, en esos casos, en los que la norma se dicta para una situación singular o excepcional, dado que carece de las notas típicas de generalidad y abstracción, es necesario comprobar que la norma no introduce una diferencia de trato arbitraria o carente de justificación objetiva (véanse, entre otras, las SSTC 166/1986, FJ 11; 129/2013, de 4 de junio, FJ 4, y 233/2015, de 5 de noviembre, FJ 15).

328. Si bien la ley, como expresión de la voluntad general, goza de una presunción de constitucionalidad, de modo que quien alegue su carácter arbitrario debe acreditar que la medida legislativa genera una discriminación normativa o carece de una justificación racional mínima.

329. No bastará, en ningún caso, con expresar una simple discrepancia política respecto al contenido de la norma para considerar fundada una acusación de inconstitucionalidad dirigida contra el legislador (STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 3).

330. En el marco de la aplicación del canon de razonabilidad –o, alternativamente, del requisito de existencia de una justificación objetiva orientada a una finalidad constitucionalmente legítima–, como hemos adelantado, el análisis no puede circunscribirse a una dimensión meramente formal ni prescindir del contexto político y normativo en el que se inserta la disposición cuestionada. Tal consideración contextual, como ya se ha explicitado, resulta indispensable para valorar con precisión si la finalidad alegada posee un sustento real y no meramente aparente, conforme a la doctrina constitucional (*vid*. STC 122/2016).

(vii) Inexistencia de una finalidad constitucionalmente legítima. Circunstancias político-institucionales que motivaron la aprobación de la Ley de amnistía: investidura a cambio de impunidad.

331. En este contexto, resulta imprescindible considerar las circunstancias político-institucionales que motivaron la presentación de la proposición de ley objeto de análisis y a las que ya nos hemos referido. Como se ha indicado, la proposición convertida en la Ley de amnistía encuentra su origen inmediato en el acuerdo político alcanzado entre el Partido Socialista Obrero Español y la formación política Junts per Catalunya en el marco de las negociaciones y en el logro de los votos necesarios para la investidura del señor Sánchez como presidente del Gobierno.

332. Del contenido de dicho acuerdo se desprende el compromiso del PSOE de impulsar la tramitación de una ley de amnistía que abarque «tanto a los responsables como a los ciudadanos que, antes y después de la consulta de 2014 y del referéndum de 2017, han sido objeto de decisiones o procesos judiciales vinculados a esos

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

eventos», mientras que, en contrapartida, Junts per Catalunya se comprometía a prestar su apoyo a la investidura del candidato socialista. La estrecha vinculación entre la tramitación de la proposición de ley y el proceso de investidura se evidencia, entre otros extremos, en el hecho de que el mismo día en que se registra la proposición de ley en el Congreso de los Diputados, la presidenta del Congreso convoca las sesiones de investidura para dos días después.

333. Desde el punto de vista político y discursivo, los argumentos esgrimidos por el candidato a la Presidencia del Gobierno, así como los recogidos en el preámbulo de la propia iniciativa legislativa, apelan a la superación de la fractura territorial y social abierta tras los acontecimientos del 1 de octubre de 2017, subrayando la necesidad de avanzar hacia un escenario de diálogo, entendimiento y reconciliación. En esta línea, se presentan como objetivos de la amnistía el restablecimiento de la convivencia, la reconstrucción de puentes políticos y el fortalecimiento del reencuentro entre instituciones y ciudadanos. Finalidades incompatibles con la intensa controversia y división que precisamente se ha generado en España como consecuencia de su aprobación.

334. No obstante, estas justificaciones fueron rechazadas como fundamento del acuerdo alcanzado por la representante de Junts per Catalunya. En particular, la diputada doña Míriam Nogueras negó que se tratara de una amnistía y llegó a indicar que «si alguien dice que este acuerdo sirve para pasar página, engaña a los ciudadanos» y subrayó que en el texto del pacto «no aparece ni una sola vez la palabra diálogo».

335. El discurso de la señora Nogueras era coherente con el acuerdo de investidura en el que constaba que «Junts considera legítimo el resultado y el mandato del referéndum del 1 de octubre, así como la declaración de independencia del 27 de octubre de 2017» y en la intervención de la representante de Junts en la investidura, fue mucho más explícita sobre el pacto alcanzado y reiteró que «el mandato del 1 de octubre está vigente y el compromiso con la independencia es irrenunciable, sin renuncias y sin engañar a nadie».

336. Las manifestaciones de la diputada aludida y el acuerdo de investidura alcanzado reavivan el discurso –sofocado por la actuación decidida de los poderes del Estado y de este tribunal–, en torno a la persistencia de la fractura territorial y social generada tras los acontecimientos acaecidos el 1 de octubre de 2017, y se distancian, por su incoherencia, de cualquier planteamiento orientado al diálogo institucional, la reconciliación o la reconstrucción de consensos políticos en los que el preámbulo de la Ley de amnistía pretende apuntalar la norma.

337. En lugar de contribuir a un marco de superación del conflicto, dichas declaraciones reactivan el significado político atribuido al referéndum celebrado el 1 de octubre de 2017, cuya base normativa se encontraba en la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación (en adelante, Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017).

338. Precisamente la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017 atribuía al referéndum carácter vinculante (artículo 4), estableciendo expresamente que, en caso de que el número de votos afirmativos superara al de los negativos, ello implicaría el reconocimiento de la independencia de Cataluña (artículo 4.4 de la Ley 19/2017).

339. Al sugerir de manera implícita la vigencia política tanto del marco normativo que dio cobertura al referéndum del 1 de octubre de 2017 como de sus resultados, la diputada desvincula la iniciativa legislativa de los objetivos de reconciliación y restablecimiento de la convivencia que se proclaman en el preámbulo de la ley. En su lugar, dicha intervención contribuye a reactivar el conflicto institucional que fue

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

reconducido mediante la intervención decidida de este tribunal, de la jurisdicción ordinaria y de las propias Cortes Generales. Esta proyección resulta difícilmente conciliable con la finalidad alegada por la Ley de amnistía, que, en tales condiciones, se ve desprovista y huérfana de una justificación material que respalde su proclamada orientación integradora.

340. La Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, fue declarada inconstitucional por la STC 114/2017, de 17 de octubre, que anuló su contenido por contravenir de forma directa los principios estructurales del orden constitucional español. En dicha resolución, el Tribunal señaló que el referéndum convocado al amparo de dicha ley «no puede entenderse celebrado en Derecho, ni verificada por tanto aquella condición, dada la suspensión de la que fue objeto la Ley 19/2017 […] por providencia de 7 de septiembre de 2017».

341. La STC 114/2017 afirma de forma expresa que el contenido de la ley autonómica –que el acuerdo de investidura que justifica la Ley de amnistía pretende retomar– vulnera principios esenciales del orden constitucional, tales como la soberanía nacional, atribuida al conjunto del pueblo español, la unidad de la Nación, configurada como Estado social y democrático de Derecho, y la supremacía de la Constitución, que obliga a todos los poderes públicos, incluidos los órganos representativos autonómicos como el Parlamento de Cataluña (artículos 1.1, 1.2, 2 y 9.1 CE).

342. Conviene recordar que mediante las providencias de 7 de septiembre de 2017, el Tribunal Constitucional acordó la suspensión cautelar de diversos actos normativos y administrativos dictados por las autoridades catalanas, los cuales dieron lugar posteriormente a la apertura de procesos penales por desobediencia contra responsables políticos y altos cargos públicos. Entre los actos suspendidos se incluyen: la Resolución 807/XI, por la que se designan los miembros de la Sindicatura Electoral de Cataluña; el Decreto 140/2017, de 6 de septiembre, de normas complementarias para la celebración del referéndum de autodeterminación de Cataluña, y el Decreto 139/2017, de 6 de septiembre, de convocatoria del referéndum de autodeterminación de Cataluña. Pese a estas suspensiones, la consulta fue llevada a cabo, lo que desencadenó graves alteraciones del orden público e institucional.

343. El reconocimiento de la vigencia del mandato del 1 de octubre de 2017 que la justifica es incompatible con la consecución de un interés general, la búsqueda de la mejora de la convivencia y la cohesión social o la integración de las diversas sensibilidades políticas, razones estas expuestas, entre otras similares por el preámbulo de la ley. Menos aún con «superar las tensiones referidas y eliminar algunas de las circunstancias que provocan la desafección que mantiene alejada de las instituciones estatales a una parte de la población» o con «garantizar la convivencia dentro del Estado de Derecho, y generar un contexto social, político e institucional que fomente la estabilidad económica y el progreso cultural y social tanto de Cataluña como del conjunto de España, sirviendo al mismo tiempo de base para la superación de un conflicto político».

344. El acuerdo de investidura, verdadero germen de la Ley de amnistía, nada tiene que ver con esas razones, sino todo lo contrario, lograr el apoyo parlamentario necesario para la investidura, aunque comporte reactivar la sofocada vía soberanista que tanto conflicto generó al socavar los fundamentos de la Constitución y la unidad misma de la Nación.

345. La reivindicación del mandato del 1 de octubre de 2017 es la expresión de lo contrario a lo expresado para la justificación de la norma. Es la manifestación expresa de la voluntad de no acatar los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. La portavoz de la formación parlamentaria Junts manifestó de forma inequívoca que «si alguien dice que este acuerdo sirve para pasar página, engaña a los ciudadanos». Esta declaración

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

revela una disonancia significativa entre las finalidades expresadas en el preámbulo de la Ley de amnistía y la verdadera razón subyacente a su tramitación legislativa.

346. En efecto, lejos de fundarse en criterios de reconciliación o restablecimiento de la convivencia, la norma aparece directamente vinculada a un acuerdo político en virtud del cual se ofrece la exoneración de responsabilidades penales a cambio de apoyos parlamentarios. Esta circunstancia introduce un elemento de arbitrariedad en el proceso legislativo y plantea una seria quiebra del principio de sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución (artículo 9.1 CE), afectando gravemente a los fundamentos del Estado de Derecho.

347. Adicionalmente, conforme a la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en su STC 76/1986, de 9 de junio, FJ 2, la única justificación que podría eventualmente legitimar una medida de amnistía en un sistema constitucional plenamente operativo sería que las conductas penalmente reprochadas hubieran tenido lugar en el marco de un régimen político superado y se consideraran ajenas a la noción misma de justicia, por haber sido sancionadas desde un orden incompatible con los valores del nuevo sistema democrático. Sin embargo, tal ruptura de legalidad o transformación del régimen político no se ha producido en el presente caso, por lo que ninguna de esas condiciones excepcionales concurre. En consecuencia, la amnistía no encuentra sustento en ninguna causa jurídicamente atendible dentro del marco constitucional vigente.

348. A la luz de lo expuesto, se constata la ausencia de una justificación razonable que sustente la decisión del legislador de aprobar una ley de amnistía diseñada para la exoneración de responsabilidad penal, administrativa o contable de determinados líderes políticos junto con un conjunto indeterminado de personas investigadas, sancionadas o condenadas por delitos cometidos bajo el impulso de una específica orientación ideológica o sin dicha orientación pero conexos o vinculados de algún modo con aquellos o con quienes lideraron los intentos de secesión e independencia.

349. Buena parte de esas personas eran perfectamente identificables en los debates parlamentarios como ex altos cargos del Gobierno y del Parlamento de Cataluña pertenecientes a los grupos parlamentarios Junts y Esquerra Republicana, cuyos diputados, con sus votos, fueron determinantes para aprobar la Ley de amnistía.

350. La Comisión de Venecia, en la opinión antes referida, advierte del consenso existente en la prohibición de las «autoamnistías», esto es, de la medida legislativa por la cual los propios responsables o beneficiarios del ejercicio del poder público aprueban una norma que les exime de responsabilidad penal o administrativa por hechos ilícitos cometidos, normalmente durante su ejercicio del poder.

351. Esta medida, por tanto, no puede entenderse como una expresión legítima del margen de configuración normativa del legislador, en la medida en que no responde a los estándares constitucionales exigibles cuando se afecta el núcleo de los principios y derechos fundamentales. No existen esas supuestas razones de interés general sino la desnaturalizada utilización del instrumento de la amnistía como medio al servicio del interés particular de alcanzar la Presidencia del Gobierno con menoscabo de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 CE) y con la consecuencia de degradar la democracia constitucional.

352. En efecto, una norma de tan profundo impacto en el sistema constitucional –por su incidencia en los principios de igualdad, justicia, legalidad, independencia judicial y respeto a las resoluciones firmes– no puede eludir la exigencia de una motivación suficiente, racionalmente fundada y constitucionalmente legítima. Y aun en el supuesto de que existiese una finalidad constitucionalmente válida, la medida habría de superar un

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

juicio de proporcionalidad que garantizase su necesidad e idoneidad para alcanzarla. Nada de ello concurre en el presente caso.

353. Hemos afirmado que «no tiene cabida en nuestra Constitución aquella ley o el concreto régimen jurídico en ella establecido cuyo efecto sea el de sacrificar, de forma desproporcionada, el pronunciamiento contenido en el fallo de una resolución judicial firme. Si se quiere, dicho en otros términos, cuando de forma patente o manifiesta no exista la debida proporción entre el interés encarnado en la ley y el concreto interés tutelado por el fallo a ejecutar. Pues en este caso, atendidas 'las características del proceso y el contenido del fallo de la sentencia' (SSTC 153/1992, de 19 de octubre, FJ 4, y 91/1993, de 15 de marzo, FJ 3), cabría estimar que tal ley sería contraria al artículo 24.1 CE en relación con los arts. 117.3 y 118 CE, al faltar la debida proporción 'entre la finalidad perseguida y el sacrificio impuesto' (STC 4/1988, de 21 de enero, FJ 5)» (STC 73/2000, de 14 de marzo, FJ 11).

354. Tales «supuestos han de ser objeto de un escrutinio especialmente riguroso asentado sobre la interpretación más favorable al derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes como parte integrante del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), que se traduce en la 'garantía de que el fallo se cumpla, impidiendo que las sentencias y los derechos en ellas reconocidos se conviertan en meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna' (por todas, STC 223/2004, de 29 de noviembre, FJ 6)» (STC 50/2015, de 5 de marzo, FJ 8).

355. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, desde la perspectiva del derecho que recoge el artículo 6.1 del Convenio, en la STEDH de 28 de octubre de 1999, asunto *Zielinski y Pradal y otros c. Francia*, ha subrayado que el principio de la preeminencia del proceso –judicial– y la noción de proceso equitativo se oponen, salvo por imperiosos motivos de interés general, a la intromisión del Poder Legislativo en la administración de justicia con el fin de influir en el pronunciamiento judicial.

356. Por tanto, la falta de justificación de la Ley de amnistía, y más aún, su carácter arbitrario, se erige así en un impedimento insalvable desde el punto de vista constitucional, al vulnerar principios esenciales como el derecho de igualdad (artículo 14 CE), el principio de exclusividad jurisdiccional (artículo 117.3 CE), el deber de cumplimiento de las resoluciones judiciales firmes (artículo 118 CE), así como el derecho a la tutela judicial efectiva de las víctimas, que ven cercenado su derecho a una investigación eficaz y completa (artículo 24.1 CE). Asimismo, se produce una quiebra del principio de igualdad, de la seguridad jurídica y de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículos 14 y 9.3 CE), lo que compromete gravemente los fundamentos del Estado constitucional de Derecho.

(viii) Autoamnistía y erosión del Estado de Derecho: crítica al inadmisible reduccionismo conceptual del Tribunal Constitucional.

357. La afirmación que efectúa la sentencia en su fundamento jurídico 10, de que la categoría de autoamnistía resulta improcedente para analizar las medidas previstas en la Ley de amnistía revela una profunda desconexión con la realidad jurídica, política e institucional que rodea su aprobación. No basta con invocar el carácter democrático del procedimiento parlamentario para vaciar de contenido una noción, como la de la autoamnistía, que no se define por el régimen formal en el que se promulga la norma, sino por la sustancia del pacto político que la origina, sus beneficiarios y la instrumentalización del Poder Legislativo para bloquear la responsabilidad penal.

358. Resulta especialmente falaz el intento de oponer la Ley de amnistía a las autoamnistías propias de regímenes autoritarios, como si la existencia de un Parlamento plural y la libertad de mandato de los diputados bastara para eliminar toda sospecha de autoprotección. Esta visión formalista olvida que el Estado de Derecho no se garantiza

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

solo por el procedimiento, sino también por el contenido de las normas y por el contexto en que se adoptan. En este caso, la Comisión Europea ha sido meridianamente clara en su análisis del asunto C-523/24: la Ley de amnistía presenta todos los rasgos definitorios de una autoamnistía. En primer lugar, porque su aprobación parlamentaria ha dependido de los votos de quienes resultan beneficiarios de la propia ley. En segundo lugar, porque su adopción forma parte de un acuerdo político para garantizar la investidura del Gobierno. Este trueque entre impunidad penal y apoyo institucional constituye, sin ambigüedad, una forma de inmunidad negociada, incompatible con el principio de igualdad ante la ley.

359. A ello se añade la doctrina de la Comisión de Venecia, antes referida, que alerta contra las autoamnistías como uno de los límites estructurales del poder de amnistiar en un Estado de Derecho. Según su informe sobre la proposición de ley de amnistía en Cataluña, son inadmisibles aquellas medidas que socavan el Poder Judicial o mediante las cuales los autores de los actos delictivos, o las instituciones que los protegieron, se otorgan inmunidad a sí mismos o a sus miembros, especialmente en contextos de cambio político. La Ley de amnistía cumple, punto por punto, esta definición: se aprueba por quienes necesitan el apoyo de sus beneficiarios, con el propósito explícito de normalizar una situación política que gira en torno a la impunidad de aquellos. Que no se trate de crímenes contra la humanidad no neutraliza el problema: el vicio estructural de la autoamnistía no reside en el tipo penal amnistiado, sino en la quiebra de los principios democráticos y en la apropiación ilegítima de la potestad legislativa.

360. Finalmente, el argumento de la sentencia, según el cual no cabe hablar de autoamnistía porque los parlamentarios que aprobaron la Ley de amnistía no pueden beneficiarse de ella al ser inelegibles [art. 6.2 a) de la Ley Orgánica del régimen electoral general], no solo es insostenible, sino que representa una interpretación profundamente reduccionista y funcionalmente ciega del fenómeno de la autoamnistía. Al limitar su análisis al plano estrictamente individual, el Tribunal elude deliberadamente el verdadero problema institucional: la instrumentalización del Poder Legislativo para asegurar la impunidad penal de actores políticamente afines. La autoamnistía no exige que los diputados se libren personalmente de responsabilidad, sino que basta con que usen su mayoría para proteger a sus socios políticos, lo que aquí sucede de forma palmaria. La Ley de amnistía fue aprobada como pieza central de una negociación para investir al presidente del Gobierno, y sus efectos favorecen directamente a dirigentes de los partidos que sostienen esa mayoría.

361. Además, el hecho de que la amnistía se extienda también a personas que no ostentan cargos políticos no neutraliza su carácter de autoamnistía, pues la calificación no depende de la exclusividad de los beneficiarios, sino de si el núcleo impulsor de la norma utiliza el Poder Legislativo para garantizar impunidad a actores implicados en su propia legitimación y sostenimiento institucional.

362. En definitiva, la Ley de amnistía se inscribe plenamente en la noción de autoamnistía denunciada por las instituciones europeas. Negarlo es negar no solo los hechos políticos constatables, sino también los principios esenciales sobre los que se edifica el Estado de Derecho. Y hacerlo en nombre de una mayoría parlamentaria circunstancial es tanto como afirmar que la legalidad democrática puede ser utilizada para vaciar de contenido la democracia constitucional.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

D) La Ley Orgánica 1/2024, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, vulnera los principios de interdicción de la arbitrariedad, legalidad y seguridad jurídica (artículos 9.3 y 25.1 CE).

a) La delimitación del ámbito objetivo de la Ley de amnistía vulnera los principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad (artículos 14 y 9.3 CE).

363. Como se ha afirmado al examinar el supuesto de hecho de la Ley de amnistía como ley singular, en relación con el objeto, la Ley de amnistía comprende como amnistiables los actos o las acciones siguientes: reivindicar, promover, procurar, contribuir, financiar, sufragar, facilitar, divulgar, recabar información, adquirir conocimiento, lograr que se preste apoyo, convocar [artículo 1.1 a) y b)]; desobedecer, atentar, resistir, cualquier acto tipificado como delito, prevaricar, malversar, permitir, favorecer, coadyuvar, desconsiderar, criticar, agraviar, prestar público apoyo, mostrar apoyo [artículo 1.1 c) y d)], así como los actos «ejecutados en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, de su preparación o de sus consecuencias», «las acciones ejecutadas en el contexto del denominado proceso independentista catalán, aunque no se encuentran relacionadas con las referidas consultas o hayan sido realizadas con posterioridad a su respectiva celebración», y no solo los «actos, vinculados directa o indirectamente al denominado proceso independentista desarrollado en Cataluña», sino también los directa o indirectamente vinculados «a sus líderes en el marco de ese proceso», «así como cualesquiera otros que fueran materialmente conexos con tales acciones» [artículo 1.1 f)]. El ámbito objetivo de la amnistía se construye sobre un criterio ideológico, basado en la «intención de reivindicar, promover o procurar la secesión o independencia de Cataluña» tal como se recoge en el artículo 1.1 a) de la Ley de amnistía que carece de la razonabilidad en la aplicación del artículo 14 CE. Esto es, salvo determinadas actuaciones policiales [artículo 1.1 e) de la Ley de amnistía], los actos que carezcan de ese factor ideológico, aun cuando se hayan ejecutado en el marco o contexto del proceso independentista darán lugar a responsabilidad penal, administrativa y contable.

364. Aun aceptando, a los solos efectos dialécticos, la finalidad de la norma expresada en el preámbulo: «procurar la normalización institucional», no estaría justificado –y esto sí lo reconoce la sentencia en el fundamento jurídico 8.3.4, al declarar la inconstitucionalidad parcial por omisión– que únicamente se amnistíe a quienes cometieron delitos o los sigan cometiendo (artículo 1.3, párrafo segundo, de la Ley de amnistía) en el contexto que define la norma con intencionalidad secesionista o independentista, y no a los que los cometieron o sigan cometiéndolos con la contraria, igualmente lícita: esto es, la «intención de defender, preservar o fortalecer la unidad constitucional de España y el respeto al orden territorial establecido» o vinculados directa o indirectamente a dicha finalidad o a sus líderes o conexos con la misma.

b) Crítica a la argumentación utilizada al resolver la queja sobre la quiebra del principio de igualdad. De intérprete a defensor de la ley: falacias argumentativas y apologías implícitas.

365. Ciertamente, la sentencia reconoce esta objeción –la existencia de un trato desigual por razón de la ideología entre situaciones sustancialmente análogas–, pero no podemos por menos destacar que lo hace empleando unos argumentos –en el fundamento jurídico 8.3.4 a)– que carecen de rigor jurídico y resultan difícilmente conciliables con los principios más elementales de racionalidad normativa. Algunas de las comparaciones que se introducen a modo de ejemplo –como la equiparación entre el manifestante que lanza una piedra en el marco de una protesta independentista y aquel que lo hace en el contexto de un desahucio, o la sorprendente contraposición de aquellos con las conductas de los funcionarios de policía y otros empleados públicos, como un director de colegio, que velaron por cumplir las órdenes de este tribunal– no solo sobresaltan al lector por su falta de coherencia, sino que provocan una

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

comprensible repulsión intelectual, al situar en un mismo plano a quienes actuaron en defensa del orden constitucional y a quienes, por el contrario, lo pretendieron quebrantar.

366. De este modo, la introducción de ejemplos improcedentes resulta innecesaria y contribuye a menoscabar la solidez argumentativa que debe exigirse a una sentencia de este tribunal en relación con el control de constitucionalidad de una ley de tanta trascendencia. Bastaba con razonar, con la sobriedad y precisión propias del juicio de constitucionalidad, que el precepto impugnado incurre en una infracción del orden constitucional al establecer una diferenciación carente de justificación objetiva y razonable, vulnerando así los principios de igualdad ante la ley y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículos 14 y 9.3 CE). En efecto, al tomar como criterio diferenciador la ideología que inspira al autor de la conducta infractora –desvinculándola del fin declarado de la norma–, se consagra una distinción normativa que no solo carece de conexión racional con el interés general, sino que resulta constitucionalmente inadmisible.

367. No podemos detener el análisis del fundamento jurídico 8.3.4, sin hacer referencia también a su apartado b). Debe indicarse que la insistencia con la que la sentencia destaca la exclusión de la responsabilidad civil del ámbito de aplicación de la Ley de amnistía, en virtud del artículo 8.2 de la Ley de amnistía, no solo resulta ajena a la cuestión de constitucionalidad efectivamente planteada, sino que introduce una distorsión argumentativa de notable gravedad. En primer lugar, ninguna de las partes ha cuestionado dicha exclusión, cuya constitucionalidad no estaba bajo examen, y cuya incorporación normativa responde a un estándar mínimo exigible en cualquier amnistía compatible con los principios del Estado de Derecho. En consecuencia, su invocación no responde a una necesidad argumentativa, sino a una voluntad deliberada de enfatizar supuestos equilibrios normativos inexistentes.

368. Más allá de su irrelevancia jurídica en este contexto, lo verdaderamente objetable es el tono de alabanza impropia con que se presenta una disposición que, lejos de constituir un gesto generoso o prudente del legislador, no es sino una exigencia estructural de justicia material. Ninguna amnistía puede considerarse legítima si cercena el derecho de las víctimas a reclamar la reparación del daño sufrido. Atribuir mérito político o jurídico a esta previsión revela un preocupante desconocimiento del fundamento constitucional de los derechos resarcitorios, y del principio básico conforme al cual la renuncia del Estado al ejercicio del *ius puniendi* no puede suprimir ni limitar la acción civil derivada del delito.

369. La afirmación de que el legislador «salvaguarda los derechos individuales» mediante esta previsión no resiste el más elemental análisis constitucional. No hay en ello salvaguarda alguna, sino mera evitación de una lesión aún mayor. De hecho, si la Ley de amnistía hubiese amnistiado también la responsabilidad civil, la vulneración del principio de tutela judicial efectiva (artículo 24 CE) habría sido manifiesta. Por tanto, destacar esta exclusión como un factor legitimador del juicio de igualdad no solo es jurídicamente irrelevante, sino intelectualmente desconcertante.

370. En suma, esta exaltación innecesaria de una exigencia mínima de justicia no solo carece de valor argumentativo, sino que revela una preocupante inclinación apologética hacia el texto legal, impropia de un órgano cuya función es ejercer un control riguroso de constitucionalidad.

371. La sentencia dedica un amplio desarrollo argumental a destacar –en el fundamento jurídico 8.3.4 d)– que la Ley de amnistía excluye de su ámbito de aplicación determinadas infracciones penales de especial gravedad –como los delitos de genocidio, lesa humanidad, tortura, terrorismo agravado, o aquellos cometidos con móviles discriminatorios–, presentando esta delimitación como una muestra del esfuerzo ponderado del legislador por acotar los efectos de la amnistía dentro de los márgenes

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

constitucionalmente aceptables. Sin embargo, dicha exposición no solo es innecesaria –nuevamente– para dar respuesta a la queja planteada por los recurrentes, sino que resulta conceptualmente equívoca y jurídicamente superflua.

372. En primer lugar, ninguna de las partes ha cuestionado la constitucionalidad de las exclusiones mencionadas. Al contrario, la exclusión de este tipo de delitos no solo es pacífica, sino constitucionalmente obligada, en atención a los compromisos internacionales asumidos por España –especialmente los derivados del Convenio Europeo de derechos humanos y del Derecho internacional humanitario–. El propio fundamento jurídico de la sentencia reconoce expresamente esa obligatoriedad, por lo que insistir en ello a modo de justificación del diseño legal no aporta ningún valor argumentativo adicional: la exclusión de delitos que comprometen gravemente derechos fundamentales no es una opción política ni una concesión graciosa del legislador, sino una exigencia constitucional ineludible.

373. En segundo lugar, el tratamiento que la sentencia otorga a este listado de exclusiones está impregnado nuevamente de un tono apologético impropio de un órgano jurisdiccional que debe ejercer un control crítico y desapasionado de la norma legal. Se presenta como ejercicio de ponderación lo que, en realidad, es el mínimo indispensable para evitar una frontal inconstitucionalidad, elevando a mérito lo que debería ser considerado un presupuesto de constitucionalidad. El Tribunal se detiene con detalle en un punto no controvertido, desbordando innecesariamente el verdadero núcleo de la queja ya resuelta: la selección ideológica del colectivo amnistiado.

374. Por tanto, el conjunto de exclusiones reseñado no neutraliza ni atenúa el reproche de arbitrariedad formulado por los recurrentes, dado que no es la amplitud del ámbito excluido lo que debe analizarse en clave de igualdad, sino la razón por la cual determinados hechos –objetivamente semejantes en su lesividad– reciben un trato diferenciado en función del contexto político o de la finalidad subjetiva del autor. La Ley de amnistía no es arbitraria por lo que excluye, sino por lo que incluye.

375. En suma, esta parte de la sentencia no solo no responde al reproche de inconstitucionalidad planteado, sino que revela una preocupante e innecesaria –una vez reconocida la vulneración del principio de igualdad– tendencia legitimadora de la norma que desnaturaliza el rol del Tribunal como garante imparcial de la Constitución. Presentar como ponderación razonable lo que es mera evitación del escándalo jurídico internacional, lejos de fortalecer el fallo, lo vacía de autoridad crítica.

c) La delimitación del ámbito temporal de la Ley de amnistía incurre en arbitrariedad (artículo 9.3 CE).

376. El ámbito temporal de la amnistía se concreta a las infracciones relacionadas con la consulta informal de 2014 y el referéndum de 2017, que hayan tenido lugar entre el 1 de noviembre de 2011 y el 13 de noviembre de 2023 (artículo 1.1 de la Ley de amnistía).

377. Consta en el informe de la Comisión de Venecia lo siguiente:

«Las enmiendas adoptadas el 14 de marzo de 2024 han ampliado el ámbito temporal de la amnistía, que ahora comienza el 1 de noviembre de 2011. Por lo tanto, la amnistía se aplica a un periodo de tiempo muy largo: entre el 1 de noviembre de 2011 y el 13 de noviembre de 2023.El legislador español no ha dado ninguna explicación de por qué estas fechas son ‘apropiadas’. La Comisión de Venecia no ve la relación causal entre la lógica de la amnistía y estas fechas. Por ello, recomienda reducir el ámbito temporal de aplicación de la amnistía» (§ 95).

378. En efecto, la aprobación de una amnistía, por su naturaleza excepcional, exige un control especialmente riguroso de su fundamentación constitucional, tanto desde la

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

perspectiva de la proporcionalidad como del principio de interdicción de la arbitrariedad del legislador (artículo 9.3 CE). En este sentido, además de lo hasta ahora señalado, la fijación de un ámbito temporal tan amplio como el comprendido entre el 1 de noviembre de 2011 y el 13 de noviembre de 2023 suscita una objeción de gran calado, al no existir en la norma –ni tampoco en la sentencia que la valida, como se verá– justificación racional alguna del vínculo entre el inicio del periodo amnistiado y los hechos que constituyen el supuesto legitimador de la medida.

379. El pretexto argumental de la Ley de amnistía pivota en torno a dos fechas: el 9 de noviembre de 2014, día de la primera consulta independentista declarada inconstitucional, y el 1 de octubre de 2017, fecha del referéndum ilegal impulsado por las autoridades catalanas. Sin embargo, la inclusión de hechos cometidos desde noviembre de 2011, esto es, tres años antes de la primera consulta, carece de toda justificación objetiva, concreta y verificable. No se establece, ni en el preámbulo ni en el articulado, qué relación directa o indirecta tienen los hechos ocurridos a partir de esa fecha con los procesos de desobediencia constitucional que formalmente sustentan la amnistía.

380. Esta ausencia de nexo causal entre la conducta amnistiada y la finalidad política que se invoca –la «reconciliación institucional»– vacía de contenido racional el criterio temporal, y transforma lo que debería ser una ley de excepción en una cobertura generalizada y arbitraria que engulle conductas heterogéneas sin conexión sustancial con los hechos que se pretenden superar. Una amnistía no puede extenderse a hechos desvinculados del invocado conflicto político que supuestamente la motiva, so pena de incurrir en una vulneración directa del principio de igualdad, al privilegiar de forma injustificada a determinados autores en función de su proximidad política o institucional, y no por la naturaleza ni el contexto de sus actos.

381. Más aún, este marco temporal desproporcionado permite amnistiar conductas completamente ajenas a los procesos de votación ilegal, lo cual evidencia el uso instrumental y expansivo de la medida, sin el control de necesidad y conexidad que la Constitución exige para una norma tan incisiva en el orden jurídico penal. En otras palabras: sin justificación, no hay límite; y sin límite, no hay legitimidad.

382. Por tanto, la aprobación de una amnistía con una delimitación temporal de más de doce años, sin que se identifique un hilo causal mínimamente razonable entre los hechos y los hitos que se invocan como justificación política, constituye una grave desviación del Poder Legislativo y una manifestación clara de arbitrariedad constitucionalmente proscrita. La excepcionalidad no puede convertirse en coartada para el privilegio, ni el silencio del legislador sustituir la exigencia de motivación reforzada que este tipo de leyes requiere.

d) La ampliación del plazo inicial como manifestación palmaria de una autoamnistía aceptada acríticamente por la sentencia.

383. En relación con la fecha inicial, la sentencia lo justifica en un párrafo, al que seguidamente aludiré –contenido en su fundamento jurídico 8.3.4 d) e i)–. Sin embargo, nuevamente y con carácter previo, incurre en una fallida técnica de argumentación por analogía, al equiparar la delimitación temporal de la amnistía con la fijación legal de la mayoría de edad. El establecimiento del marco temporal de una amnistía no responde a una necesidad de convención general abstracta, como sucede con las edades legales, sino a la exigencia concreta de justificar por qué unos actos sí y otros no deben beneficiarse de la extinción de la responsabilidad penal y administrativa, en un contexto jurídico y político determinado. Lo más preocupante, sin embargo, es que esta comparación forma parte de una tendencia reiterada en la sentencia a sustituir el análisis constitucional por razonamientos ejemplificativos que eluden el núcleo de la cuestión jurídica debatida. Se recurre a ejemplos forzados –ya sea una piedra lanzada en una

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

manifestación, un desahucio o la mayoría de edad– con el aparente objetivo de ilustrar, pero con el resultado real de trivializar el análisis constitucional.

384. La justificación ofrecida en el fundamento jurídico 8.3.4 d) e i) para ampliar el plazo de aplicación de la amnistía hasta el 1 de noviembre de 2011, basada en la aceptación de una enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Junts per Catalunya, no resiste el más elemental escrutinio constitucional. La sentencia recoge esta modificación como un simple hecho del procedimiento legislativo, pero evita pronunciarse sobre lo esencial: que dicha ampliación no responde a un criterio objetivo ni neutral, sino a una estrategia consciente de incluir actos imputables a miembros de la propia formación política proponente, con el único fin de garantizar su impunidad penal y contable.

385. Aceptar sin crítica este mecanismo como «causa justificativa» del nuevo marco temporal introducido por una enmienda de Junts, equivale a normalizar una forma de autoamnistía, incompatible con los principios más básicos del Estado constitucional de Derecho. No es jurídicamente admisible que la extensión del ámbito de aplicación de la amnistía se determine a la medida de las necesidades procesales de quienes tienen capacidad decisoria en el Parlamento, y menos aun cuando el éxito de la ley depende de sus propios votos. Ello convierte a la Ley de amnistía en una norma de parte, no dictada en atención al interés general, sino al interés personal o partidista de los directamente beneficiados.

386. Una ley de amnistía elaborada y aprobada con el concurso decisivo de los propios amnistiados carece de legitimidad sustantiva, aunque haya seguido formalmente el procedimiento parlamentario. Resulta, por tanto, especialmente grave que el Tribunal no solo no cuestione esta ampliación arbitraria del plazo, sino que la recoja acríticamente. Esa actitud convalida, de hecho, una inversión intolerable del principio democrático: la ley no surge del mandato ciudadano, sino de la necesidad coyuntural de inmunidad de quienes han condicionado su apoyo al Gobierno a la concesión de esta medida. No se trata de reconciliación ni de normalización institucional, sino de una ley instrumental dictada por y para los afectados. En suma, asumir como legítima la enmienda de ampliación del plazo propuesta por Junts per Catalunya supone aceptar sin reservas que la amnistía ha sido diseñada por sus propios destinatarios, no para cerrar heridas colectivas, sino para cerrar expedientes penales personales. La neutralidad constitucional exige al Tribunal que censure esta deriva, no que la legitime. Su silencio, aquí, es claudicante.

e) Plazo final como nueva manifestación palmaria de una autoamnistía aceptada acríticamente por la sentencia.

387. Nuevamente la sentencia despacha la corrección constitucional del límite temporal final de la amnistía en su fundamento jurídico 8.3.4 d) e i), en un solo párrafo. En efecto, la determinación del 13 de noviembre de 2023 como fecha final del ámbito de aplicación de la amnistía, es presentada por la sentencia como una opción legislativa razonable, sobre la base de que la tensión política y social que justificaría la medida seguía vigente en ese momento y que fue el día en que se presentó la proposición de ley. No obstante, esta afirmación, además de insuficiente en términos jurídicos, revela una grave desviación de los estándares de exigencia argumentativa que debe desplegar un auténtico juicio de constitucionalidad, especialmente ante una norma de naturaleza tan excepcional como la amnistía.

388. En primer lugar, la fecha de presentación de la proposición de ley, esto es, el 13 de noviembre de 2023, carece de toda relevancia jurídica como punto de cierre del ámbito temporal de la amnistía. Que el legislador haya presentado la iniciativa en ese día no implica que los delitos cometidos hasta entonces puedan considerarse en conexión con los hechos que formalmente justifican la medida, ni mucho menos que mantengan

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

una vinculación lógica con los referendos inconstitucionales de 2014 y 2017. No existe ningún razonamiento causal, ni político ni jurídico, que permita sostener que hechos cometidos hasta 2023 –seis años después del último referéndum– estén subsumidos en la misma lógica de desobediencia constitucional, y mucho menos que su amnistía sea indispensable para la supuesta –y negada en este voto– reconciliación o normalización institucional.

389. En segundo lugar, invocar una genérica «tensión institucional persistente» no puede sustituir la exigencia de una justificación concreta y objetiva de los hechos cubiertos por la amnistía, ni sirve como base constitucional suficiente para fijar el ámbito temporal de forma retrospectiva. La tensión política es, por definición, un fenómeno continuo en democracia, pero la amnistía no puede proyectarse sobre un horizonte indeterminado o fluctuante, ni convertirse en una cláusula de blindaje para futuras infracciones que, cometidas antes de noviembre de 2023, se investiguen en un futuro, so pretexto de contextos de polarización. Ello supone una banalización institucional del principio de legalidad penal (artículo 25.1 CE).

390. La ausencia de relación causal entre los hechos cometidos entre 2018 y 2023 y los referendos de 2014 y 2017, invalida por completo la tesis de que el legislador actuó con racionalidad constitucional al fijar esa fecha final y la acrítica asunción por la sentencia de la misma. El principio de proporcionalidad, ni tan siquiera mencionado en la sentencia al examinar esta cuestión –y en especial su vertiente de adecuación o idoneidad del medio para alcanzar el fin perseguido– exige que exista una conexión objetiva y verificable entre las conductas amnistiadas y la finalidad reconciliadora alegada. Amnistiar actos posteriores al ciclo de movilización institucionalizado y rupturista del procés, en ausencia de hechos justificativos nuevos, supone simplemente extender artificialmente el privilegio penal, vulnerando el principio de igualdad y el de interdicción de la arbitrariedad (artículos 14 y 9.3 CE).

391. Finalmente, el Tribunal Constitucional incurre nuevamente en una inaceptable dejación de funciones al aceptar esta fecha sin someterla al más mínimo contraste de racionalidad constitucional. No hay en el fundamento jurídico correspondiente ninguna prueba, dato o razonamiento que vincule los delitos cometidos hasta noviembre de 2023, con los hechos estructurales que dieron lugar a la crisis constitucional que se pretende superar. La sentencia, lejos de ejercer el control que le es propio, avala con su silencio una ampliación arbitraria de la impunidad, al permitir que la conveniencia política del momento de presentación de la ley se convierta en el límite jurídico de la amnistía. Tal validación acrítica desnaturaliza el control constitucional y convierte el principio de legalidad penal en una variable dependiente de la estrategia legislativa de los amnistiados.

f) La determinación del ámbito objetivo de la Ley de amnistía vulnera las exigencias de seguridad jurídica y el principio de legalidad penal (artículos 9.3 y 25.1 CE).

392. El título I de la Ley de amnistía, dedica sus artículos 1 y 2 a delimitar el ámbito objetivo y temporal de la amnistía. Su reverso es claro: todos aquellos actos y acciones no amnistiados estarán penados por la ley y no se verán beneficiados por la impunidad que establece la norma. Es por ello por lo que, a diferencia de lo que sostiene la sentencia en su fundamento jurídico 5.3.2 b), las exigencias de previsibilidad y calidad de la ley –dimensiones sustantivas del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) y de legalidad penal (artículo 25.1 CE)– son plenamente proyectables sobre una ley de amnistía, como la Ley Orgánica 1/2024, por cuanto dicha norma produce efectos materiales directamente vinculados al ámbito sancionador, especialmente en materia penal. En efecto, si bien el propósito de la ley consiste en eximir de responsabilidad penal, administrativa o contable a determinadas personas, su aplicación genera, como reverso inevitable, una delimitación de los supuestos que no quedan cubiertos por la medida de gracia y que, por tanto, seguirán siendo objeto de enjuiciamiento y sanción.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

393. La exclusión de la amnistía del ámbito de aplicación del principio de previsibilidad –basada en la idea de que no posee efectos prospectivos ni modifica el régimen penal vigente– como se afirma en el fundamento jurídico 5.3.2 b), constituye una vez más un artificio argumental que permite eludir el control constitucional sobre una exigencia esencial como es la calidad normativa de una norma que, pese a presentarse como excepción, produce una reconfiguración sustantiva del alcance del *ius puniendi* estatal.

394. Que la amnistía no derogue preceptos penales y carezca de finalidad prospectiva no supone que, al excluir determinados supuestos del *ius puniendi* del Estado, genere un impacto negativo inverso: todos aquellos actos no comprendidos en el ámbito de la amnistía continúan siendo sancionables, y su punibilidad se ve reforzada en la medida en que no se benefician del efecto exonerador de la norma. Por tanto, la norma no es jurídicamente neutra desde el punto de vista del ciudadano. Altera sustancialmente el perímetro del castigo penal en un contexto determinado, estableciendo un criterio excluyente que debe ser cognoscible, previsible y objetivamente razonable.

395. La constitucionalidad de una ley de amnistía depende, precisamente, de que su delimitación material, subjetiva y temporal sea racional, previsible, no arbitraria y ajustada a fines constitucionalmente legítimos. En este sentido, las garantías de *lex certa*, previsibilidad y seguridad jurídica no solo son proyectables, sino imprescindibles para que una norma excepcional como la amnistía no erosione los fundamentos del Estado de Derecho.

g) La Ley de amnistía vulnera la seguridad jurídica y desnaturaliza el Derecho penal.

396. La delimitación de los actos y acciones amnistiados comienza por la indeterminación de las acciones comprendidas, cuando se refiere a las ejecutadas «en el contexto del denominado proceso independentista catalán, aunque no se encuentren relacionadas con las referidas consultas». A ello se le suma la indeterminación de las finalidades o propósitos o vínculos que las hacen merecedoras de la amnistía: «intención de reivindicar, promover o procurar la secesión o independencia de Cataluña» –artículo 1.1 a)–, y de los delitos que son merecedores de amnistía: «así como cualquier otro acto tipificado como delito que tuviere idéntica finalidad» –artículo 1.1 a)–, se le añade, por si fuera poco, «cualesquiera otros que fueran materialmente conexos con tales acciones» –artículo1.1 f)– y finalmente se amplía en el artículo 1.3 de la Ley de amnistía a los «actos cuya realización se hubiera iniciado antes del día 13 de noviembre de 2023 […] aunque su ejecución finalizase con posterioridad a esa fecha».

397. Al llamativo carácter abierto e indeterminado del precepto se le añade la indeterminación absoluta en lo temporal, a la que se ha hecho referencia, que ocasiona la impunidad proyectada hacia el futuro de los actos o acciones que integren cualquier delito –salvo los exceptuados del artículo 2–, cometidos en el contexto del proceso independentista catalán, aunque no estén relacionados con las consultas, cuya intención sea reivindicar, promover o procurar la secesión o independencia de Cataluña, vinculados directa o indirectamente con el llamado proceso independentista desarrollado en Cataluña o con sus líderes –en el marco de ese proceso–, o materialmente conexos, cuya realización se hubiera iniciado antes del 1 de noviembre de 2011 que finalicen con posterioridad a esa fecha (artículo 1.3, párrafo primero) o iniciados antes del 13 de noviembre de 2023, aunque su ejecución finalice con posterioridad a esa fecha (artículo 1.3, párrafo segundo).

398. La inseguridad jurídica del objeto de la amnistía tiene como reverso, como ya se ha afirmado, la incertidumbre en la tipificación de cualesquiera hechos delictivos o sus conexos en que no concurra tal contexto o tales propósitos, finalidades o vínculos

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

directos e indirectos que la norma indica. Dicha falta de determinación en el ámbito de aplicación de la ley regulado en su artículo 1, tanto en cuanto a los delitos amnistiados como al plazo en que se cometieron, afecta al principio constitucional de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) y como consecuencia de ello al principio de legalidad penal (artículo 25.1 CE), tal y como insistiré a continuación.

399. La Ley de amnistía incumple las exigencias de certeza, certidumbre, confianza y previsibilidad de las conductas alcanzadas por la amnistía. Con ello infringe la seguridad jurídica entendida desde un plano objetivo como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1); pero además, la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cual ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5).

400. La utilización acumulativa, a efectos de aplicar la amnistía, de términos como «contexto del denominado proceso independentista» o «vinculados directa o indirectamente al denominado proceso independentista» o «vinculados directa o indirectamente […] a sus líderes en el marco de ese proceso» o «materialmente conexo con tales acciones» o las referencias a la intención de «reivindicar, promover o procurar la secesión o independencia» o, en fin, la ampliación del ámbito temporal a las acciones «cuya realización» se hubiera iniciado antes del 1 de noviembre de 2011 o del 13 de noviembre de 2023, «aunque su ejecución finalice» con posterioridad a esas fechas, infringe las notas de certidumbre y previsibilidad, pues provoca situaciones de aplicabilidad objetivamente confusas que generan una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de los actos (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4, y 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15).

401. El problema excede de lo que pueda considerarse «defectos de técnica legislativa» o de «corrección técnica» (STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 2), se trata del empleo de una terminología que es absolutamente imprecisa [STC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 5 a)]. La acumulación de expresiones imprecisas en el artículo 1 de la ley, todas aplicables para delimitar el ámbito de la amnistía, produce una incertidumbre insuperable acerca de los aspectos a tomar en consideración para aplicar la misma. La norma no permite definir qué es el «contexto del denominado proceso», qué se entiende por «vinculación indirecta al denominado proceso independentista o a sus líderes en el marco del proceso», qué actos serán los que «no reivindiquen, promuevan o procuren la independencia o la secesión» o los que sí «reivindiquen, promuevan o procuren la independencia o la secesión» o hasta cuándo se pueden ejecutar los actos que quedaran bajo el paraguas de la amnistía.

402. Esta ausencia de precisión del precepto no solo afecta a quien debe aplicar la norma, sino también y fundamentalmente al destinatario de la misma que no puede confiar ni calcular, el resultado de su aplicación y a los ciudadanos en general que no alcanzan a conocer que actos ejecutados después de las fechas señaladas serán punibles y cuales quedarán impunes.

403. La incertidumbre del precepto, atendidas las consecuencias que produce, la exoneración de todo tipo de responsabilidades penales, administrativas y contables se proyecta sobre la determinación de las conductas que seguirán siendo perseguibles o que podrán ser perseguidas en un futuro, lo que entra de lleno en el ámbito de tutela del principio de legalidad penal (artículo 25.1 CE).

404. La delimitación del ámbito de aplicación de la Ley de amnistía quiebra la imperiosa exigencia de la predeterminación normativa de las conductas ilícitas, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex praevia*) que permitan predecir con el suficiente grado de certeza (*lex certa*) las conductas punibles, y sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción (SSTC 25/2004, de 26 de febrero, FJ 4;

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

218/2005, de 12 de septiembre, FJ 2; 297/2005, de 21 de noviembre, FJ 6, y 283/2006, de 9 de octubre, FJ 5).

405. La tipicidad de las infracciones viene impuesta por el artículo 25.1 CE en función de la seguridad jurídica de la persona. Exige con este fin la predeterminación normativa de las conductas infractoras con la mayor precisión posible, para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, de esta manera, las consecuencias de sus acciones (SSTC 145/2013, de 11 de julio y 160/2019, de 12 de diciembre).

406. Dicha imprecisión resulta constitucionalmente intolerable, pues la formulación tan abierta por su amplitud e indefinición, la proyección sobre todos los delitos del Código penal –salvo las excepciones del artículo 2 de la Ley de amnistía– hace depender la condena de las acciones y omisiones o la ejecución de las penas y sanciones, de una decisión prácticamente libre del intérprete y juzgador (entre muchas, SSTC 104/2009, de 4 de mayo, FJ 2; 145/2013, de 11 de julio, FJ 4; 9/2018, de 5 de febrero, FJ 6, o 14/2021, de 28 de enero, FJ 2).

IV

El aval de este tribunal a la Ley de amnistía supone un incumplimiento del Derecho de la Unión por desviarse la sentencia del valor del Estado de Derecho que consagra el artículo 2 TUE y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia

A) Cuestión previa: la sentencia no examina si la Ley de amnistía respeta o no todas las exigencias del Estado de Derecho.

407. Antes de explicar las razones por las cuales considero que la sentencia que se acaba de aprobar por la mayoría de este tribunal supone una frontal oposición al artículo 2 TUE, que consagra el respeto al valor del Estado de Derecho, debo advertir que se ha avalado la constitucionalidad de la Ley de amnistía, pero, de forma totalmente incomprensible la sentencia reconduce el motivo de inconstitucionalidad alegado por los recurrentes a uno de los principios que integran dicha cláusula, en concreto, a la garantía de la independencia judicial.

408. No estoy de acuerdo con esta recalificación que hace la sentencia de las pretensiones de los recurrentes pues, como ya he recordado, el recurso de inconstitucionalidad denuncia que la Ley de amnistía ha vulnerado la cláusula de Estado de Derecho, la división de poderes y la exclusividad de la jurisdicción, acudiendo expresamente al artículo 2 TUE y a la jurisprudencia que el Tribunal de Justicia ha desarrollado en relación con la protección de dicha cláusula.

409. En este sentido, la sentencia de la que discrepo únicamente ha examinado si el Estado de Derecho permite al legislador otorgar amnistías, dedicando a tal efecto un extenso fundamento jurídico (el cuarto) a examinar si la amnistía, como institución y en abstracto, respeta el «principio de separación de poderes» y la «reserva de jurisdicción» que lo caracterizan. Este último examen no es en sí relevante, pues una vez admitida, como hace la sentencia, que la amnistía cabe en la Constitución, se presupone que respeta dichos principios, de modo que lo que resultaba obligado examinar es si esta concreta amnistía, en la forma en que se ha regulado por la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, los respeta también.

410. A este examen parece que se encamina el fundamento jurídico decimoprimero, si bien no llega a acometer esta tarea, dado que la denuncia de los recurrentes se reconduce a un problema de garantía de independencia judicial, y no examina si la Ley Orgánica de amnistía respeta o no los principios de separación de poderes y la reserva de jurisdicción.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

411. No puedo compartir esta conclusión, pues los recurrentes han explicado de forma concreta las exigencias que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en torno al valor del Estado de Derecho, y que es más amplio que la garantía de la independencia judicial. Además, si la sentencia tiene los elementos suficientes para enjuiciar si las amnistías, como institución y en abstracto, respetan el principio de separación de poderes y el de la reserva de la jurisdicción (en el fundamento jurídico cuarto), los mismos elementos permiten examinar ya de forma concreta si esta amnistía respeta dichos valores, tarea que debía haber acometido en el fundamento jurídico decimoprimero.

412. La respuesta dada por la sentencia incurre así en una patente incongruencia omisiva con una directa vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de los recurrentes al no haber resuelto sus pretensiones. Ello carece de justificación siendo así además que estamos ante uno de los motivos nucleares en los que se funda el recurso de inconstitucionalidad, su incompatibilidad con el valor del Estado de Derecho, recogido en el artículo 1.1 de la Constitución y en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, lo que incluye examinar los principios de división de poderes y el de la exclusividad de la jurisdicción.

413. Y la única justificación que puede haber para tal proceder de la mayoría no puede ser otra que la de no querer enfrentarse a la obligación que sobre este tribunal pesa de examinar también la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que ha sido debidamente invocada por la parte recurrente.

B) La sentencia desconoce el carácter jurídico vinculante del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea.

414. Como ya he explicado al comienzo del presente voto particular, el Estado de Derecho tal y como lo configura el artículo 2 TUE, es un valor común entre la Unión Europea y los Estados que se adhirieron a ella y que se comprometieron a promover y respetar. Por lo tanto, el juicio de constitucionalidad que hemos de realizar respecto a la Ley de amnistía, al examinar si respeta o no el Estado de Derecho, exige tomar en consideración de forma ineludible los elementos que según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia lo caracterizan, y si bien el Tribunal de Luxemburgo aún no se ha pronunciado sobre los límites o estándares que deben cumplir las normas nacionales de amnistía para respetar este valor, a la luz de esta jurisprudencia podemos concluir que la norma que la mayoría acaba de validar infringe el valor del Estado de Derecho y no tiene cabida en el ordenamiento jurídico de la Unión, y, por lo tanto, tampoco en el nuestro.

a) El artículo 2 TUE es un principio que tiene un valor jurídico vinculante y concreto.

415. En relación con dichos elementos, lo primero que debe ponerse de manifiesto es que el valor del Estado de Derecho (tal y como resulta del artículo 2 TUE), es un principio que tiene un valor jurídico vinculante.

416. Así se desprende de las consideraciones que hizo el Tribunal de Justicia en las dos sentencias de 16 de febrero de 2022 en las que examinó el mecanismo de condicionalidad introducido por el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, y que había sido recurrido tanto por Polonia como por Hungría (SSTJUE de 16 de febrero de 2022, asunto C-157/21, Polonia c. Parlamento y Consejo, y de 16 de febrero de 2022, asunto C-156/21, Hungría c. Parlamento y Consejo).

417. En estos dos pronunciamientos el Tribunal de Justicia dejó dicho que la vulneración de los principios constitutivos del Estado de Derecho «se caracteriza por el incumplimiento de exigencias que los Estados miembros conocen de manera suficientemente concreta y precisa» (STJUE *Polonia c. Parlamento y Consejo*, § 171).

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

También señaló que el artículo 2 TUE «no constituye una mera enunciación de orientaciones o de intenciones de naturaleza política», sino que contiene valores que forman parte de la propia identidad de la Unión como ordenamiento jurídico común, valores que se concretan en principios que comportan «obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados miembros» (STJUE Polonia c. Parlamento y Consejo, § 264).

418. Todo ello le lleva a reprochar a Polonia que pretenda alegar que carece de un conocimiento concreto y preciso de las obligaciones de resultado a las que está sujeta por su adhesión a la Unión en lo que atañe al respeto del valor del Estado de Derecho, recordando también que estos principios del Estado de Derecho, tal como se han desarrollado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la base de los tratados de la Unión, se encuentran así reconocidos y precisados en el ordenamiento jurídico de la Unión y tienen su origen en valores comunes reconocidos y aplicados también por los Estados miembros en sus propios ordenamientos jurídicos (*Polonia c. Parlamento y Consejo,* § 289 y 291). Y de forma similar afirmó que Hungría no podía sostener que los Estados miembros no estuviesen en condiciones de determinar con la suficiente precisión el contenido esencial y las exigencias que se derivan de los principios de Estado de Derecho, como tampoco podía afirmar que dichos principios eran de naturaleza meramente política y que el control de su respeto no puede ser objeto de una apreciación estrictamente jurídica (STJUE Hungría c. Parlamento y Consejo, § 240).

419. Este mismo reproche merece por lo tanto la sentencia aprobada por la mayoría por no examinar si esta concreta amnistía respeta los principios de separación de poderes y la reserva de jurisdicción.

b) Los principios que derivan del valor del Estado de Derecho (artículo 2 TUE).

420. En segundo lugar, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que los elementos principales que conforman esta obligación jurídica que deriva del respeto del Estado de Derecho son el del respeto a la separación de poderes –con la correlativa reserva de la potestad jurisdiccional– y la existencia de un Poder Judicial independiente, así como el respeto al principio de igualdad. Estos tres elementos, tal y como los configura el Tribunal de Justicia, son el principal obstáculo a la constitucionalidad de la Ley de amnistía y por ello los examinaré en primer lugar.

421. No obstante, el Estado de Derecho también exige que se respete el principio de legalidad y de seguridad jurídica junto con la interdicción de la arbitrariedad, elementos que no se cumplen por la presente Ley de amnistía, como examinaré en un segundo momento.

C) La ley de amnistía, al perseguir un fin meramente político, es incompatible con los principios de separación de poderes, independencia judicial e igualdad ante la ley que protege el artículo 2 TUE.

422. El principio de separación de poderes es un elemento estructural en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y en todas las sentencias en las que ha examinado si las normas nacionales de determinados Estados miembros respetaban el valor del Estado de Derecho y la independencia judicial, a la luz de los artículos 2 y 19 TUE, tienen como denominador común la necesidad de garantizar que las decisiones judiciales no queden sometidas al poder político.

423. Bajo esa premisa el Tribunal de Justicia ha dictado un gran número de sentencias declarando contrarias al valor del Estado de Derecho aquellas normas nacionales en las que había riesgo de que el poder político influyese en las decisiones del Poder Judicial, y que habían sido aprobadas principalmente en Polonia y Rumanía. Todas estas sentencias se asientan, como nos recuerda el Tribunal de Justicia, en la premisa de que «[c]onforme al principio de separación de poderes que caracteriza el funcionamiento de un Estado de Derecho, debe garantizarse la independencia de los

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

tribunales frente a los poderes Legislativo y Ejecutivo», y, a este respecto, resulta importante que los jueces se encuentren protegidos frente a intervenciones o presiones externas que puedan amenazar su independencia [entre otras, SSTJUE de 19 de noviembre de 2019, asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18, *A.K. y otros* (independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo), § 124 y 125; de 2 de marzo de 2021, asunto C-824/18, *A.B*., *y otros c. Krajowa Rada Sadownictwa y otros*, § 118 y 119; de 20 de abril de 2021, C-896/19, *Republikka*, § 54 y 55, y de 16 de noviembre de 2021, asuntos acumulados C-748/19 a C-754/19, *W.B., y otros*, § 68 a 69].

424. Tratándose en el caso que nos ocupa de una norma de amnistía, debe partirse del hecho de que toda amnistía supone, por su propia naturaleza, una injerencia en el Poder Judicial, dado que se anulan las condenas impuestas, se dejan sin efecto las ejecuciones de las penas, se sobreseen los procedimientos iniciados y no se inician los que están pendientes de iniciarse. Es decir, es una norma que, por un lado, priva a los jueces de su función jurisdiccional –tanto la ya ejercida como la que está llamada a ejercerse– y, por otro lado, privilegia a unos ciudadanos frente a otros en el castigo penal, introduciendo una diferencia de trato en la aplicación de la ley penal. Es precisamente por estas dos razones por las que es aún más importante que toda ley de amnistía respete las exigencias mínimas propias de un Estado de Derecho.

a) Una norma de amnistía solo puede responder a un ideal de justicia.

425. Lo primero que debo poner de manifiesto es que, como ya he señalado al examinar los motivos del recurso de inconstitucionalidad (apartado 235), resulta cuanto menos sorprendente que una sentencia dictada por este tribunal pueda llegar a afirmar que las normas no tienen por qué responder a un ideal de justicia. Obviamente, las motivaciones que llevan al legislador a aprobar las normas pueden ser varias y diversas, pues las normas que rigen nuestro ordenamiento jurídico inciden en ámbitos a su vez muy diversos y variados y no podemos pedir una homogeneidad de fines al legislador.

426. Pero afirmar que una norma no tiene que responder a un ideal último de justicia no es compatible con ningún sistema jurídico, que precisamente tiende a ese ideal. Resulta verdaderamente preocupante que para poder respaldar esta afirmación tengamos que acudir al Tribunal de Justicia que desde la sentencia *ASJP* nos recuerda que «la Unión se fundamenta en valores, tales como el Estado de Derecho, que son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada, entre otras cosas, por la justicia» (STJUE de 27 de febrero de 2018, asunto C-64/16, *ASJP*, § 30, y también en la STJUE de 20 de abril de 2021, asunto C-896/19, *Repubblika,* § 62).

427. El hecho de que las sociedades democráticas se caractericen por la justicia implica que ninguna manifestación jurídica puede prescindir del ideal de la justicia. Y ello es aún más imperativo cuando se trata del uso de un instrumento tan excepcional como es el de la amnistía, en cuyo caso la legitimidad constitucional de su uso solo y únicamente puede residir en una finalidad que sea compatible con los valores propios de un sistema democrático, y debe responder imperativamente a dicho ideal.

428. La sentencia aprobada por la mayoría destierra estos requisitos y adopta una tesis que se va repitiendo recurrentemente con arreglo a la cual lo esencial es que la amnistía responda a una situación que sea «excepcional»; ahora bien, en ningún momento nos llega a explicar cuáles son los parámetros objetivos y generales que permiten verificar que una situación es excepcional, y, por otro lado, se olvida de que en los precedentes constitucionales en los que se basa (SSTC 63/1983 y 147/1986, que he examinado en los apartados 250 a 254 de este voto), lo excepcional no es la situación, o el fin que se persigue, sino el uso en sí mismo del instrumento jurídico de la amnistía.

429. Una medida de amnistía, como nos ha dicho también el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, solo es posible cuando existen determinadas circunstancias

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

«particulares» –que no «excepcionales»– residiendo dicha particularidad, por ejemplo, en la existencia de un proceso de reconciliación y/o una forma de compensación para las víctimas (STEDH de 27 de mayo de 2014, asunto *Marguš c. Croacia*, § 139).

430. A estos fines que legitiman el uso de una amnistía ya me he referido al examinar los motivos de inconstitucionalidad (apartados 248 y 249), si bien debo insistir en que en una sociedad caracterizada por la justicia no es tolerable el argumento que da la sentencia para desterrar la arbitrariedad del legislador cuando identifica como acontecimientos extraordinarios en los que puede encontrar justificación el otorgamiento de una amnistía la respuesta legítima que el Estado de Derecho dio a las consultas independentistas.

431. Esta respuesta se materializó en las actuaciones estatales que debieron promoverse con carácter necesario para restaurar el quebranto constitucional, incluyendo, como explica la sentencia, la aplicación del artículo 155 CE y la aplicación de la legislación penal correspondiente. Es decir, el Estado de Derecho respondió por las vías constitucionales y legales a la subversión del orden constitucional que produjo la celebración de las consultas ilegales, ante la negación de los derechos a los ciudadanos y ante las graves intimidaciones que se produjeron, y esta respuesta fue legítima y no puede considerarse, como hace la sentencia, la causa extraordinaria que justifica la concesión de la amnistía.

432. La amnistía, insisto, produce un desequilibrio entre la relación normal de poderes que debe haber en un Estado de Derecho, e introduce una desigualdad entre los ciudadanos en la aplicación de la ley penal, por ello debe perseguir un fin compatible con el Estado de Derecho y atender al ideal de justicia. De lo contrario, estaríamos avalando la arbitrariedad en el uso de un instrumento que supone *per se* la intromisión en el ejercicio del Poder Judicial y el privilegio de la impunidad a determinadas a personas.

433. En este sentido cabe también recordar que para amparar una diferencia de trato establecida por ley, y considerarla compatible con el derecho a la igualdad recogido en el artículo 20 CDFUE, el Tribunal de Justicia viene exigiendo que esta diferencia se base en «un criterio objetivo y razonable», es decir, debe concurrir «un fin legalmente admisible» perseguido por la normativa en cuestión, y esta diferencia debe ser «proporcionada al objetivo perseguido por dicho trato» (por todas, STJUE de 22 de mayo de 2014, asunto C-356/12, *Wolfgang Glatzel c. Freistaat Bayern*, § 43).

434. Estos criterios son trasladables a cualquier norma de amnistía, como la Comisión de Venecia dejó constancia en el dictamen en el que examinó la proposición de ley de amnistía española, explicando que las amnistías deben perseguir un objetivo legítimo en interés de la comunidad, y, cuanto más radicales sean las amnistías, más legítimos deben ser los objetivos; también dejó señalado que era necesario que la medida fuese proporcionada y, a tal efecto, la amnistía propuesta debería ser un medio adecuado para lograr en última instancia dicho objetivo legítimo (§ 80 del dictamen aprobado en su sesión 130, 15-16 marzo de 2024).

b) En aplicación de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el control de constitucionalidad exige indagar cuál es la verdadera finalidad que persiguió el legislador orgánico al aprobar la Ley de amnistía.

435. La legitimidad constitucional de una amnistía, como acabo de explicar, solo puede depender de la finalidad que ha guiado al legislador en su aprobación, y se exige que esta finalidad sea compatible con los postulados democráticos, en particular, con el citado valor de justicia. Y, en contra de lo que afirma la sentencia, ello exige un control que no se agote en lo formal o en las justificaciones aparentes dadas por el legislador, sino que es necesario ahondar y descubrir la finalidad real o última.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

436. Nos encontramos ante un instrumento cuyo uso solo puede admitirse en un Estado democrático de forma totalmente excepcional, dado que altera el normal equilibrio entre poderes que lo caracterizan y que debe partir de la premisa general de que ni el Poder Ejecutivo ni el Poder Legislativo pueden invalidar las decisiones judiciales. Precisamente es esta excepcionalidad lo que determina que los principios generales de control a los que se sujeta la actividad del legislador no pueden extrapolarse de forma automática porque el legislador no está llevando a cabo su función legislativa ordinaria, está aprobando una norma que, insisto, invalida decisiones judiciales y rompe la igualdad entre los ciudadanos y que, en consecuencia, exige unas cautelas y controles específicos.

437. Por ello, no puedo compartir el razonamiento de la sentencia aprobada por la mayoría cuando considera que este tribunal no puede examinar cual ha sido la verdadera intención del legislador orgánico al aprobar la amnistía, y que el control debe ser «meramente externo, sin examinar el juicio político subyacente». Esta afirmación se va justificando en distintos momentos del razonamiento jurídico adoptado por la mayoría en que se va haciendo referencia a la imposibilidad de controlar las intenciones del legislador, llegando a afirmar que los motivos o intenciones de quienes promovieron la aprobación de esta ley orgánica son «una cuestión ajena a lo jurídico».

438. Esta premisa de la que parte la sentencia, y que impide en un momento posterior controlar si la norma ha sido o no arbitraria en atención a la finalidad perseguida, no solo está huérfana de argumentos sólidos que la sustente, sino que además es incompatible con las exigencias propias del Estado de Derecho, tal y como lo define la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

439. La jurisprudencia de este último tribunal exige que el juez que debe examinar si una norma nacional respeta los postulados del Estado de Derecho, lleve a cabo una valoración en conjunto o «combinado» de todos los elementos pertinentes, tal y como dejó sentado en *A.K.* (STJUE de 19 de noviembre de 2019, C-585/18, C-624/18 y C-625/18, § 142). Y se refiere más concretamente al «conjunto de los elementos pertinentes que caracterizan tal proceso en un contexto jurídico-fáctico nacional», como dejó sentado en *A.B.* (STJUE de 2 de marzo de 2021, C-824/18, § 129 y 156), y ha reiterado más recientemente en la sentencia de 22 de marzo de 2022, asunto C-508/19, *Prokurator Generalny (Chambre disciplinaire de la Cour suprême - Nomination)*, § 80.

440. La sentencia aprobada por la mayoría rechaza aplicar esta jurisprudencia porque no la considera pertinente, aduciendo al respecto, por un lado, que los pronunciamientos europeos «no pueden constituir canon autónomo de enjuiciamiento constitucional», y, por otro lado, argumentando que las sentencias del Tribunal de Justicia nada tienen que ver con la cuestión de la arbitrariedad de las actuaciones del Poder Legislativo, ni pueden avalar la pretensión de levantar el velo de la retórica del preámbulo; y llega a afirmar que cuando las sentencias se refieren a la apreciación del contexto fáctico-jurídico nacional eso es simplemente algo totalmente habitual, propio de la interrelación entre ordenamientos y el diferente plano de enjuiciamiento de los respectivos órganos jurisdiccionales que nada tiene que ver con lo que se plantea en la Ley de amnistía.

441. A la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que acabo de exponer no cabe sostener este razonamiento, porque, en primer lugar, seguir el criterio que impone el Tribunal de Justicia e indagar la intención real del legislador no tiene nada que ver con la doctrina sobre el canon autónomo de enjuiciamiento constitucional que ha desarrollado este tribunal y que supone la imposibilidad de declarar inconstitucional una norma por vulnerar el Derecho de la Unión; lo que las sentencias del Tribunal de Justicia exigen simplemente es que para enjuiciar si se respeta o no el Estado de Derecho este tribunal debe analizar la finalidad real del legislador, y esto no tiene nada que ver con dicho canon autónomo de enjuiciamiento constitucional.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

442. Y, en segundo lugar, como acabo de explicar, las sentencias del Tribunal de Justicia sí tratan de la cuestión de la arbitrariedad del Poder Legislativo pues no se refieren a otra cosa distinta que precisamente a la infracción que se produce en el valor de Estado de Derecho cuando el legislador aprueba normas que producen una injerencia en el Poder Judicial, y para saber si se produce esa injerencia no es suficiente tomar los elementos pertinentes de forma independiente sino que debe hacerse un examen en conjunto y tomando en cuenta el contexto tanto fáctico como jurídico en el que se aprobó la norma.

443. Es evidente que esta es además la única forma de saber si con una norma determinada el legislador pretende controlar al Poder Judicial, o si introduce injerencias en el mismo persiguiendo un fin que es arbitrario, porque, como es evidente, no es esperable que así nos lo explique el legislador en el preámbulo de la norma, finalidad que va a intentar «camuflar» con justificaciones aparentemente legítimas. Por ello, solo examinando todos los elementos pertinentes, fácticos y jurídicos que se dieron en el momento de la aprobación de la norma podremos saber si dicha injerencia se produce o no.

444. Por lo tanto, la sentencia aprobada por la mayoría se separa de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia cuando rechaza controlar las circunstancias de hecho y de Derecho en que se ha aprobado la Ley Orgánica de amnistía para comprobar si respeta o no la cláusula del Estado de Derecho.

c) La amnistía fue fruto de una transacción política para conseguir la investidura del candidato a la Presidencia de Gobierno a cambio de la impunidad penal de los que la votaron.

445. El examen de todos los elementos de hecho y de Derecho y el contexto en el que se aprobó la Ley de amnistía permite afirmar que el legislador incurre en una clara y patente desviación de poder, al presentarnos como justificación de la medida adoptada la supuesta voluntad de pacificación social, cuando la única finalidad que llevó a la aprobación de la amnistía fue la de conseguir el voto de siete diputados del partido político Junts per Catalunya para la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno de España.

446. Esta tergiversación resulta evidente, a raíz de las declaraciones que los partidos políticos que la aprobaron hicieron en los debates parlamentarios, que he incorporado en los apartados 284 a 289 de este voto particular, siendo ahora procedente simplemente recordar como el partido político Junts per Catalunya explicó que el diálogo no existía, ni tampoco la concordia, afirmando que continuaría hasta conseguir la independencia de Cataluña.

447. A la falta de voluntad de las partes hacia la pretendida reconciliación se suman la premura con que se tramitó la norma, mediante el procedimiento legislativo urgente, sin recabar informe de ningún órgano consultivo, con el voto en contra de una de las dos cámaras que integran las Cortes Generales (el Senado), y, además, se aprobó en medio de una frontal oposición por parte de las instituciones de este país, de la sociedad y de la doctrina jurídica.

448. Es decir, la norma se aprobó sin un examen jurídico en profundidad, sin consenso social ni político y de forma deprisa, y, además, sin seguir ninguna de las recomendaciones puestas de manifiesto por la Comisión de Venecia que instaba a las autoridades españolas a tomarse el tiempo necesario para un diálogo significativo y con un espíritu de cooperación leal, así como para intentar una mayoría cualificada para la aprobación de la amnistía (§ 127 y 128 del dictamen).

449. A todo ello debe añadirse que la norma tuvo su antecedente inmediato, tal y como ya he explicado (apartados 279 a 283 del presente voto), en un acuerdo suscrito el 9 de noviembre de 2023 en Bruselas entre el secretario de organización del Partido

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

Socialista Obrero Español y el secretario general del partido político Junts per Catalunya, en el que acordaron la aprobación de una ley de amnistía y «[l]a investidura de Pedro Sánchez, con el voto a favor de todos los diputados de Junts»; el 13 de noviembre el Grupo Parlamentario Socialista registró en el Congreso de los Diputados la proposición de la ley de amnistía; el debate de investidura se convocó para los días 15 y 16 de noviembre; y, finalmente, el 16 de noviembre fue investido presidente del Gobierno.

450. Todos estos factores son pertinentes en el examen, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y solo pueden llevar a concluir que con esta norma en ningún momento se pretendió, como nos intenta convencer el preámbulo, ni como asume acríticamente la sentencia, poner fin al conflicto ni avanzar en la reconciliación, pues cómo va a tener ese fin si los amnistiados insisten en que lo volverán a hacer.

451. La manipulación del fin de la norma que lleva a cabo el legislador tiene por única finalidad ocultar lo proscrito en cualquier Estado de Derecho, que la amnistía es una mera negociación política que las partes llevan a cabo, unos para conseguir el apoyo político de un partido a la investidura del candidato a la Presidencia de Gobierno y, otros, para conseguir a cambio la exclusión de la vigencia material y temporal de una ley penal respecto a determinados ciudadanos. Los primeros consiguieron siete votos que hicieron posible esa investidura, y los segundos consiguieron la exención de la responsabilidad penal, administrativa y contable.

452. Pero, además, esta exención de responsabilidad penal no solo alcanza a los ciudadanos anónimos que participaron en el procés, sino muy particularmente a los políticos que lo dirigieron y que hicieron posible la celebración de un referéndum ilegal en Cataluña, y que son los que dieron sus votos para esa investidura, de modo que los sujetos que han aprobado la ley penal coinciden también con los que directamente se han beneficiado de la misma.

453. Esta finalidad es incompatible con las exigencias del Estado de Derecho impuestas por el artículo 2 TUE, por un lado, porque su uso ha tenido como única finalidad que un partido político se mantenga en el poder, cuando carecía de la mayoría parlamentaria para ello, y, por otro lado, porque es una amnistía particular que beneficia a los que la han aprobado, que de esta forma se han «autoamnistiado»; es decir, los privilegiados son los políticos que han pactado la norma, y, como dejó sentado la Comisión de Venecia en el dictamen al que antes he hecho referencia, las «autoamnistías» no tienen cabida en el Estado de Derecho (§ 74 del dictamen).

454. Estamos ante una arbitrariedad que excede de los límites mínimos que permiten hacer recognoscible los principios que dimanan del Estado de Derecho pues nos encontramos con crudeza ante un supuesto en el que el poder político ha llevado a cabo una injerencia directa en el Poder Judicial, anulando decisiones judiciales, y lo ha hecho atendiendo a un fin político, ajeno a cualquier interés general de justicia, es decir, solo en su beneficio individual.

455. Está por lo tanto ausente el fin legítimo que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia exige para justificar una desigualdad en la aplicación de la ley penal o una injerencia en el Poder Judicial. Es más, el fin real perseguido no solo no es legítimo sino que traspasa los límites mínimos que pueden hacer recognoscible el Estado de Derecho, pues la confianza de los ciudadanos en las democracias desaparece si el poder político deja de perseguir las infracciones penales en su propio beneficio.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

D) La indeterminación normativa de la Ley de amnistía conlleva una violación del principio de seguridad jurídica protegido también por el Estado de Derecho (artículo 2 TUE).

a) Sin seguridad jurídica no hay Estado de Derecho.

456. La sentencia de la que discrepo descarta en un único fundamento jurídico (el fundamento jurídico decimotercero) distintos motivos del recurso de inconstitucionalidad en los que se denunciaba que las previsiones de la Ley de amnistía vulneraban el principio de seguridad jurídica en atención a su indeterminación normativa.

457. El principio de seguridad jurídica constituye también un elemento esencial del Estado de Derecho, y exige, en particular, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «que una normativa sea clara y precisa, con el fin de que los justiciables puedan conocer sin ambigüedad sus derechos y obligaciones y adoptar las medidas oportunas en consecuencia» (sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de marzo de 2017, asunto C-72/15, *PJSC Rosneft Oil Company c. Her Majesty's Treasury y otros*, § 161). Y es que, si no hay seguridad jurídica tampoco hay Estado de Derecho.

458. A este principio también se refiere el Tribunal de Justicia en algunos pronunciamientos como «principio de precisión de la ley aplicable» (por ejemplo, en la sentencia de 5 de diciembre de 2017, asunto C-42/17, *M.A.S. y M.B*., § 59), y tiene una expresión particular en el principio de legalidad de los delitos en «sus exigencias relativas a la previsibilidad, la precisión y la irretroactividad de la ley penal aplicable» (STJUE de 24 de julio de 2023, asunto C-107/23 PPU, *Lin*, § 114).

b) La indeterminación normativa de su ámbito material y temporal.

459. La Ley de amnistía no supera estas exigencias jurídicas, ni en lo que se refiere a su ámbito material, ni en cuanto a su ámbito temporal. Esta cuestión ya la he explicado de forma detallada en el examen de los motivos de inconstitucionalidad (principalmente, en los apartados 323 a 326 y 376 a 391) bastando ahora recordar que no se delimitan con precisión qué delitos son amnistiables, pues el artículo 1 únicamente hace referencia a los actos ejecutados en el marco de las consultas celebradas en Cataluña, y otras acciones realizadas «en el contexto del denominado proceso independentista catalán» atendiendo a distintas finalidades que detalla. Esta ausencia no puede venir suplida por el artículo 2 de la norma que es un precepto destinado únicamente a recoger exclusiones de la amnistía, sin aportar ninguna aclaración sobre qué actos van a ser amnistiados. Y similar conclusión debe merecer el análisis de su amplio ámbito temporal, que no supera tampoco las exigencias que el Tribunal de Justicia anuda al principio de legalidad.

c) No es posible delimitar qué delitos son amnistiables por remisión a una directiva comunitaria.

460. La vulneración del principio de seguridad jurídica es además flagrante en el supuesto de la delimitación de qué delitos de terrorismo son amnistiables y cuáles no lo son.

461. Debo recordar que el punto de partida es que la Ley Orgánica 1/2024 amnistía también los delitos de terrorismo, conforme a la cláusula general de que se amnistían los actos ejecutados en el marco de las consultas celebradas en Cataluña, y otras acciones realizadas «en el contexto del denominado proceso independentista catalán» tal y como hemos visto que se encarga de delimitar el artículo 1 de la norma.

462. Lo que ocurre es que luego quedan excluidos determinados delitos de terrorismo, dado que, al regular las exclusiones, el artículo 2 c) de la Ley de amnistía deja fuera de la aplicación de la norma los actos que, por su finalidad, puedan ser calificados como terrorismo, según la Directiva 2017/541, y que, «a su vez, hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, en particular las reguladas en los artículos 2 y 3 del Convenio europeo para la protección de los

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

derechos humanos y de las libertades fundamentales, y en el Derecho internacional humanitario».

463. Los recurrentes han imputado a esta cláusula de exclusión una falta de taxatividad e imprecisión en la determinación de los delitos de terrorismo amnistiables, porque el legislador orgánico ha hecho una remisión a una directiva de la Unión, la cual, –según denuncian en su recurso– «no tiene efecto directo», y no a la norma de trasposición interna (artículos 578 a 580 del Código penal). La sentencia desestima esta tacha de inconstitucionalidad sin más argumentación que la de que la remisión en modo alguno dificulta ni hace imposible para el ciudadano ni para los órganos jurisdiccionales la determinación de las conductas que deban ser calificadas de terrorismo con arreglo al Derecho de la Unión, pues esta norma es la que precisamente armoniza en el espacio de la Unión Europea la definición de los delitos de terrorismo.

464. No puedo estar de acuerdo con la justificación que da la sentencia porque teniendo en cuenta que los recurrentes han alegado que las directivas no tienen efecto directo, y, por ende tampoco la Directiva de terrorismo, este tribunal venía obligado a tomar en consideración los principios que caracterizan el ordenamiento jurídico del Derecho de la Unión, en tanto «un ordenamiento jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros desde la entrada en vigor de los tratados y que se impone a sus jurisdicciones» (desde la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 15 de julio de 1964, asunto C-6/64, *Costa c. ENEL*).

465. Lo que ha hecho el legislador orgánico es ni más ni menos declarar aplicable de forma directa una directiva comunitaria que, por regla general, carece de efecto directo y no puede aplicarse directamente. Y lo ha hecho, por un lado, desplazando la norma de trasposición, de modo que los jueces nacionales no pueden aplicar la norma nacional que ha traspuesto la Directiva de terrorismo. Y, por otro lado, desconociendo que al declarar aplicable esta directiva se viene en cierta forma a establecer una regulación más gravosa para los ciudadanos a los que se aplica la Ley de amnistía porque deja fuera de la medida de gracia determinados delitos regulados en la norma europea.

466. Esta actuación del legislador introduce una innegable inseguridad jurídica, no solo para los aplicadores de la norma, sino también para sus destinatarios, especialmente a la luz de las siguientes consideraciones:

(i) Las directivas comunitarias, por regla general, carecen de efecto directo.

467. En primer lugar, porque, insisto, las directivas comunitarias, por regla general, no son de aplicación directa porque no tienen efecto directo, por lo que los órganos jurisdiccionales no pueden aplicarlas directamente en detrimento de la norma nacional que las traspone.

468. La sentencia de la mayoría deja sin eficacia uno de los principios básicos en los que se basa el Derecho de la Unión, que la aplicación directa de las normas de este ordenamiento jurídico supranacional solo es posible cuando estamos hablando de normas que gozan de «efecto directo», y esta cualidad no se predica de todo el ordenamiento jurídico de la Unión sino únicamente de una serie de disposiciones normativas, no gozando las directivas, por regla general, como ya he dicho, de dicho efecto directo.

469. Así nos lo ha recordado expresamente el Tribunal de Justicia en su sentencia *Poplawski*, afirmado «la distinción esencial» que existe entre las disposiciones del Derecho de la Unión que disponen de efecto directo y las que carecen de él, así como la imposibilidad de establecer un régimen único de aplicación de todas las disposiciones de Derecho de la Unión por los órganos jurisdiccionales nacionales (STJUE de 24 de junio de 2019, C-573/17, § 60).

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

(ii) El juez nacional tiene vedado la aplicación directa de una directiva en contra de un particular.

470. En segundo lugar, el juez nacional tiene vedado la aplicación directa de una directiva en contra de un particular (STJUE *Poplawski*, § 65 y jurisprudencia que cita), y, siendo así, lo que prevé el artículo 2 c) es precisamente excluir a unos determinados ciudadanos de la medida de gracia, por lo que esta exclusión solo podría haberse hecho por remisión a la norma de trasposición interna y nunca obligando al juez nacional a la aplicación directa de una directiva comunitaria en detrimento de los ciudadanos que se benefician de la amnistía.

(iii) La sentencia se separa del precedente sentado en la STC 47/2023.

471. Es más, el juicio que lleva a cabo la mayoría en la sentencia de la que discrepo es frontalmente contrario a la conclusión a la que llegó este mismo Pleno hace solo dos años en la STC 47/2023, de 10 de mayo, en la que se negó expresamente la posibilidad de aplicar directamente la directiva de retorno para expulsar a un extranjero en situación irregular en España (Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular).

472. Y, en dicho pronunciamiento, se explicó que una expulsión acordada con fundamento en la aplicación directa de dicha directiva era contraria a la garantía material del derecho a la legalidad sancionadora de la recurrente, porque «los órganos judiciales dejaron de aplicar las consecuencias previstas en la normativa española para las situaciones de estancia irregular» [FJ 4 letra c)], y se asumió sin cuestionamiento alguno la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la eficacia de esta clase de normas, a la que acabamos de hacer referencia.

473. Todos estos elementos conducen a la única conclusión de que se ha vulnerado por el legislador orgánico el principio de seguridad jurídica, además en una materia de una importancia fundamental para el Derecho de la Unión como es la lucha contra el terrorismo.

E) La ley de amnistía viola el principio de independencia judicial, que forma parte del Estado de Derecho y que concretiza el artículo 19 TUE, al imponer injerencias desproporcionadas a los órganos jurisdiccionales que deben aplicarla.

474. Conforme a los razonamientos que he dejado expuestos en los apartados precedentes, siguiendo los criterios desarrollados por el Tribunal de Justicia, cabe concluir que la Ley de amnistía vulnera el Estado de Derecho por cuanto no se asienta en ningún interés general, más allá de la voluntad política de conseguir los apoyos de un partido político para investir al candidato a la Presidencia del Gobierno a cambio de la impunidad penal de determinados ciudadanos y de los partidos políticos que apoyaron dicha investidura.

475. Pero, de forma adicional, los recurrentes han planteado en el presente recurso de inconstitucionalidad que el artículo 4 de la norma causa unas injerencias desproporcionadas al ejercicio de la función jurisdiccional que corresponde ejercer a los órganos judiciales al aplicar la norma.

476. No comparto los razonamientos que desarrolla la sentencia –en su fundamento decimoquinto– para desestimar este motivo del recurso, y justificar que el legislador orgánico pueda suplantar al órgano judicial y disponer el «inmediato alzamiento de cualesquiera medidas cautelares de naturaleza personal o real que hubieran sido adoptadas por las acciones u omisiones comprendidas en el ámbito objeto de la presente ley» [artículo 4 de la Ley de amnistía, apartado segundo, letra a)], así

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

como «a dejar sin efecto las órdenes de busca y captura e ingreso en prisión de las personas a las que resulte de aplicación esta amnistía, así como las órdenes nacionales, europeas e internacionales de detención» [artículo 4 de la Ley de amnistía, letra b)].

a) El legislador suplanta a los órganos jurisdiccionales en el ejercicio de la tutela cautelar.

477. La sentencia concluye que las previsiones que introduce la Ley de amnistía en relación con la tutela cautelar no son contrarias a los artículos 24.1 y 117.3 CE, en la medida en que «el juicio positivo de aplicación de la amnistía, emanado del órgano judicial que conoce de la causa […] basta para afirmar que ha desaparecido el presupuesto básico que justificaba la adopción de las medidas, que su cobertura legal ha quedado desplazada por la Ley de amnistía, y que, en consecuencia, la opción por la que se decanta la ley, la de que el juez se pronuncie sobre su alzamiento, es idónea para una tempestiva tutela judicial del conjunto de los derechos y libertades que se ven involucrados en el proceso penal».

478. Con dicha afirmación se legitima constitucionalmente que el legislador suplante al órgano judicial en el ejercicio de una función que solo a ellos compete, que es la de tutelar cautelarmente los derechos e intereses que puedan estar afectados y calibrar si debe o no alzar las medidas cautelares ya adoptadas. Debe advertirse que una vez adoptada una medida cautelar, solo el juez nacional puede levantarlas motivadamente, y solo a él le puede corresponder apreciar dicha necesidad cuando concluya que la amnistía es aplicable.

479. Este alzamiento automático supone sustraer al órgano judicial del ejercicio de una función jurisdiccional esencial, y, por lo tanto, supone una violación directa del principio de independencia judicial que protege el artículo 19 TUE, disposición que conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia concretiza el valor del Estado de Derecho proclamado en el artículo 2 TUE (*R.S.,* C-430/21, § 39, y la jurisprudencia que cita).

480. Así, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia reconoce al juez nacional la facultad de adoptar medidas provisionales, estableciendo la sentencia *Križan y otros* que «el juez nacional que conoce de un litigio regido por el Derecho de la Unión debe estar facultado para adoptar medidas provisionales que garanticen la plena eficacia de la resolución judicial que debe recaer acerca de la existencia de los derechos invocados sobre la base del Derecho de la Unión» (STJUE de 15 de enero de 2013, C-416/10, § 107).

481. Además, esta limitación pone en cuestión la eficacia del Derecho de la Unión, pues si un órgano judicial duda de la compatibilidad de la Ley de amnistía con el Derecho de la Unión, y decide plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, o esperar a la respuesta que este dé a las cuestiones prejudiciales pendientes en las que se cuestiona la conformidad de la Ley de amnistía con el Derecho de la Unión, están en tanto «jueces europeos» llamados a garantizar la plena eficacia del Derecho de la Unión, lo que incluye adoptar o mantener las medidas cautelares que estimen necesarias para garantizar la plena eficacia de la sentencia o las sentencias que posteriormente dicte el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

482. En este sentido la sentencia *W.Ż. (des affaires publiques de la Cour suprême - Nomination)* no solo nos recuerda que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que la plena eficacia del Derecho de la Unión exige que el juez que conozca de un litigio regido por este Derecho pueda acordar medidas provisionales para garantizar la plena eficacia de la resolución judicial que habrá de recaer, sino que también declara expresamente que si «el órgano jurisdiccional nacional que suspende el procedimiento hasta que el Tribunal de Justicia responda a su cuestión prejudicial no pudiera acordar medidas provisionales hasta el pronunciamiento de su resolución tras la respuesta del Tribunal de Justicia, el efecto útil del sistema establecido por el artículo 267 TFUE se

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

vería menoscabado». Y «también se comprometería la efectividad de este sistema si pudiera ignorarse la fuerza vinculante de que están dotadas tales medidas provisionales, en particular por parte de una autoridad de un Estado miembro en el que se hayan adoptado dichas medidas» (STJUE de 6 de octubre de 2021, C-487/19, § 142).

483. Por lo tanto, conforme a toda esta jurisprudencia, los órganos jurisdiccionales nacionales deben estar facultados para adoptar las medidas provisionales que estimen oportunas, y, en consecuencia, también para mantenerlas. La prescripción de la Ley de amnistía que obliga a los órganos jurisdiccionales al alzamiento de las medidas cautelares es asimismo contraria al principio de Estado de Derecho.

b) El legislador deja sin efecto las órdenes europeas de detención y entrega, suplantando de nuevo al órgano jurisdiccional nacional, y afectando al mecanismo de la euroorden.

484. El artículo 4, letra b) de la Ley de amnistía, impone que el órgano judicial «que está conociendo de la causa [proceda] a dejar sin efecto las órdenes de busca y captura e ingreso en prisión de las personas a las que resulte de aplicación esta amnistía, así como las órdenes nacionales, europeas e internacionales de detención».

485. En el presente supuesto, de nuevo, la pérdida de vigencia de las órdenes europeas de detención y entrega acordadas supone una suplantación de la función jurisdiccional, incompatible con el artículo 19 TUE, pues el juez nacional es el único que debe poder valorar si las levanta o las mantiene, igual que ocurre con las medidas cautelares que haya adoptado en el procedimiento.

486. Es decir, igual que ocurre con la tutela cautelar, el legislador anula una competencia exclusiva del órgano jurisdiccional nacional pues, conforme al artículo 1.1 de la Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (2002/584/JAI), «[l]a orden de detención europea es una resolución judicial», y, en consecuencia, tanto la decisión de emitir una orden europea de detención y entrega, como la decisión de cancelarla, es de la sola facultad del órgano jurisdiccional.

487. Y, a lo que ya he explicado en relación con las restricciones al ejercicio de la función jurisdiccional cautelar, debo añadir ahora aquí que el legislador ha afectado de forma directa la regulación que hace la citada Decisión Marco de 13 de junio de 2002, del mecanismo europeo de la orden de detención entrega. Ello no solo contraviene la exigencia de la aplicación uniforme de las decisiones marco en el seno de la Unión, sino que, además, pone en cuestión los principios de confianza y de reconocimiento mutuos que rigen el espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea.

488. Este espacio está en peligro si el Poder Legislativo o, en general, el poder político toma decisiones que solo pueden corresponder a los órganos jurisdiccionales nacionales, que desempeñan una función de primer orden al respecto, y, esto es lo que ha hecho el legislador orgánico al aprobar la Ley de amnistía dejando sin efecto las órdenes de detención y entrega; este mecanismo, piedra angular de la cooperación judicial, ha quedado a merced del poder político.

489. La argumentación dada por la mayoría olvida además lo que ya nos dijo el Tribunal de Justicia al responder a la cuestión prejudicial que le remitimos en el asunto *Melloni*, en la que se nos recordó que la contravención de los principios de confianza y de reconocimiento mutuo que la decisión marco pretende reforzar, compromete su efectividad y no quedan amparadas por el Derecho de la Unión (STJUE de 26 de febrero de 2013, *Melloni*, § 63).

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

F) La sentencia avala una norma que amnistía delitos de extrema gravedad con clara violación de los valores universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, en los que se fundamenta también el Estado de Derecho.

a) Los actos terroristas constituyen una de las violaciones más graves de los valores en los que se basa la Unión.

490. Como nos recuerda el preámbulo de la Directiva (UE) 2017/541, los actos terroristas constituyen una de las violaciones más graves de los valores universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y el disfrute de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, en los que se basa la Unión. También representan uno de los ataques más graves contra la democracia y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros y en los que se fundamenta la Unión [considerando 2 de la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo].

491. Pues bien, como ya he puesto de manifiesto, la Ley Orgánica 1/2024 amnistía también los delitos de terrorismo, salvo –conforme a la exclusión del artículo 2 c) de la Ley de amnistía– que se trate de actos que, por su finalidad, puedan ser calificados como terrorismo, según la Directiva 2017/541, y que «a su vez, hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, en particular las reguladas en los artículos 2 y 3 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y en el Derecho internacional humanitario».

492. Los recurrentes han imputado a esta cláusula de exclusión, no solo una falta de taxatividad e imprecisión en la determinación de los delitos amnistiables, que ya he examinado, sino también una vulneración del artículo 15 CE.

493. Pues bien, esta cuestión no es examinada tampoco por la sentencia, alegando, por un lado, que se está poniendo como parámetro de control una norma de Derecho de la Unión que resulta improcedente, y, por otro lado, que esta queja –que califica de vaga– debe dirimirse a partir de una lectura completa del artículo 2 de la Ley de amnistía, que incorpora la cláusula de la letra a), determinante de la exclusión del ámbito aplicativo de la amnistía de toda conducta que produjera la muerte de una persona o alguna de las lesiones cualificadas enumeradas en dicho precepto.

494. De esta forma, en vez de examinar la sentencia si se produce o no dicha vulneración del artículo 15 CE, por excluir los delitos de terrorismo, se limita a hacer una remisión a «lo razonado» en el fundamento jurídico 14.1.3 que lo que hace es examinar la constitucionalidad de una exclusión distinta, la de la letra a) del artículo 2, que se refiere a la exención de los actos dolosos que produzcan un resultado de muerte o determinadas lesiones de una gran gravedad.

495. Considero que con esta remisión no se da respuesta a lo denunciado por los recurrentes, primero, porque es un precepto con un alcance distinto, y, además, porque lo que se concluye en ese otro fundamento jurídico no es extrapolable. En dicho fundamento jurídico solo deja sentado, por un lado, que «no existe ninguna prohibición categórica de aplicar la amnistía a delitos que afecten a tales derechos», y, por otro lado, que «[a] lo sumo, es necesario que se mantenga el equilibrio entre el interés general que el Estado trata de alcanzar con la aplicación de dicha medida y el interés de los ciudadanos en que la ley siga siendo una garantía suficiente de protección de la vida y de la dignidad de las personas». Y considera que la exclusión de la letra a –no la de la letra c– es constitucional porque el criterio fundado en la gravedad del resultado «no puede afirmarse que sea arbitrario, ni que incurra en un manifiesto desequilibrio al aquilatar la necesidad de defensa de los bienes y valores amparados en el art. 15 CE con los fines perseguidos por la ley».

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

496. Pues bien, estas consideraciones no validan constitucionalmente que se amnistíen los delitos de terrorismo que no hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos. Esto es así porque la cláusula c) del artículo 2 sí es arbitraria y sí se incurre en un manifiesto desequilibrio proscrito por el artículo 15 CE porque todos los delitos de terrorismo, sin excepción, son una de las violaciones más graves de los valores universales, tal y como deja sentado el considerando 2 de la Directiva 2017/541 al que me he referido.

497. Por ello, la previsión de la Ley 1/2024 que permite amnistiar delitos de terrorismo, bien porque sean menos graves, bien porque no han sido «dolosos», es incompatible con el sistema de valores en los que se basa la Unión Europea y que recoge el artículo 2 TUE que incluye también «los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, [...] y respeto de los derechos humanos [...]» (STJUE de 16 de febrero de 2022, C-157/21, *Polonia c. Parlamento y Consejo*, § 192).

b) La Ley de amnistía pone en cuestión la eficacia de la Directiva de terrorismo.

498. A todo ello debo añadir que la Ley de amnistía pone en cuestión también la eficacia de la Directiva (UE) 2017/541, cuya finalidad, igual que la de la Decisión Marco 2002/475/JAI a la que sustituye, es la de dar una definición armonizada de los delitos de terrorismo en todos los Estados miembros.

499. La Directiva (UE) 2017/541 no hace ninguna diferenciación entre delitos de terrorismo que causen de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, y delitos de terrorismo que no las causen, por lo que la ley orgánica pone en cuestión la eficacia de un instrumento que constituye la piedra angular de la respuesta de la justicia penal de los países de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo.

500. Los delitos de terrorismo revisten una especial gravedad al estar dirigidos a una misma finalidad (como recoge el artículo 1.2 de la directiva): intimidar gravemente a la población; obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo; y desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales fundamentales de un país o de una organización internacional. Es decir, usar la presión del terror como arma de intimidación de la ciudadanía y de los poderes públicos.

501. No resulta posible por lo tanto afirmar que la Ley de amnistía respeta el artículo 15 CE al permitir que se amnistíen determinados delitos de terrorismo, los «menos graves» o los que «no sean intencionados» –estos últimos, se entiende, aunque causen graves violaciones de derechos humanos–, porque todos los delitos de terrorismo son graves, todos los delitos de terrorismo violan derechos humanos.

502. Y esta conclusión viene avalada por la sentencia que el Tribunal de Justicia dictó en el asunto *B y D* en la que se vio compelido a examinar si la referencia a un «grave delito común» o la de «actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas» abarcaba los delitos de terrorismo, y respondió, como no podía ser de otro modo, que «hay que tener en cuenta que, aun cuando se cometan con un objetivo supuestamente político, los actos de naturaleza terrorista, caracterizados por su violencia contra la población civil, deben ser considerados graves delitos comunes» (STJUE de 9 de noviembre de 2010, asuntos acumulados C-57/09 y C-101/09, *Bundesrepublik Deutschland c. B y D*, § 81).

---

(1) «El acuerdo con el PSOE tenía la voluntad compartida también de acabar con la persecución penal de aquellos que quieren hacer política en Cataluña, y esto está incluido en nuestra enmienda del artículo 4. Detener la represión a medias no es detenerla. Junts no puede participar en dejar a todo el independentismo catalán expuesto a las arbitrariedades de la cúpula judicial politizada española. […] [U]stedes saben que esta ley tiene agujeros, agujeros por donde la justicia prevaricadora española puede dejar la amnistía en papel mojado. Si hoy podemos sacarles la pelota, ¿por qué lo ponemos en el punto de penalti? Si podemos

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es

corregirlo, corrijámoslo. […] [C]ombatir a los jueces prevaricadores que se rebelan contra el Estado de Derecho y que sincronizan las agendas judiciales con la agenda política. […] ¿Nos está pasando la represión por delante de las narices y no haremos nada?, ¿la cúpula judicial está diciendo que se nos echará al cuello y no hacen nada?, ¿el juez Aguirre reabre una causa el día antes de la votación de esta ley y no haremos nada?, ¿el juez Aguirre se pasea por las televisiones europeas prevaricando y no haremos nada?, ¿el juez García-Castellón se saca los delitos del bolsillo una vez publicado el primer texto de la ley y no haremos nada? […] Excluyendo los términos terrorismo y traición, que es nuestra transaccional del artículo 2, lo que hacemos básicamente es no avergonzar ni hacer ruborizar a los europeos banalizando el terrorismo, como están haciendo algunos jueces […]. La cúpula judicial no tiene impunidad, no debería tenerla. Los jueces tienen que ser imparciales y los jueces no pueden tener agenda política. Los jueces no pueden hacer lo que quieran, a pesar de que muchos han vivido muchos años pensando que sí. Esto ya dura demasiado. La política tiene que dejar de marcarla gente como García-Castellón o Aguirre.»

Y en este sentido emito el presente voto particular.

Madrid, a veintiséis de junio de dos mil veinticinco.–César Tolosa Tribiño.–Firmado y rubricado.

cve: BOE-A-2025-15939
Verificable en https://www.boe.es