

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

22788 Pleno. Sentencia 165/2025, de 8 de octubre de 2025. Recurso de inconstitucionalidad 6486-2024. Interpuesto por las Cortes de Aragón en relación con la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad; derechos a la igualdad, a la tutela judicial efectiva y a la legalidad penal; reserva de jurisdicción; procedimiento de reforma constitucional: pérdida de objeto de la impugnación de los preceptos legales que delimitan el ámbito objetivo y temporal de aplicación de la ley; constitucionalidad de la amnistía (STC 137/2025). Votos particulares.

ECLI:ES:TC:2025:165

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. 6486-2024, interpuesto por las Cortes de Aragón contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Han comparecido y formulado alegaciones el Congreso de los Diputados, el Senado y el abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de la Nación. Ha sido ponente la magistrada doña Laura Díez Bueso.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general del Tribunal Constitucional el 6 de septiembre de 2024, las Cortes de Aragón interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra el conjunto de 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) y, en concreto, contra sus arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 y contra sus disposiciones finales primera y segunda.

La demanda consta de dos fundamentos jurídico-procesales, dedicados a justificar la interposición en plazo del recurso así como la legitimación activa del Parlamento autonómico, y de once fundamentos jurídico-materiales.

A) Después de indicar que el recurso se presenta dentro del plazo previsto en el art. 33.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), la demanda justifica la legitimación de las Cortes de Aragón para la interposición del recurso de inconstitucionalidad. Para ello, en primer lugar, expone la evolución de la doctrina constitucional sobre la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos y las asambleas

legislativas de las comunidades autónomas para interponer recurso de inconstitucionalidad (art. 32.2 LOTC), desde el criterio inicialmente restrictivo (STC 25/1981, de 14 de julio) hasta la línea flexibilizadora seguida con posterioridad (con cita, entre otras, de las SSTC 84/1982, de 23 de diciembre; 96/2002, de 25 de abril, y 247/2007, de 12 de diciembre).

Expuesta la jurisprudencia constitucional, señala que, en el presente caso, al interés puramente objetivo en la depuración del ordenamiento jurídico, se suma el interés institucional de las Cortes de Aragón en «la defensa de la igualdad de los ciudadanos aragoneses que se entiende vulnerada con la aprobación de esta ley orgánica y en la defensa del mantenimiento del modelo constitucional de Estado del que la Comunidad Autónoma de Aragón es deudora, como lo es la catalana».

Continúa justificando su legitimación aduciendo que «lo que se encuentra en juego es un pretendido nuevo modelo de Estado sin una parte de su territorio», así como invocando las relaciones de vecindad que Aragón mantiene con Cataluña y los intereses que unen a ambas comunidades (tales como la existencia en Aragón de una lengua propia «próxima al catalán», la participación conjunta de ambas comunidades en el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón y los convenios de colaboración suscritos para la prestación del servicio sanitario en los municipios de las zonas limítrofes). E insiste en que «el reto independentista ha puesto en jaque los principios esenciales de nuestro Estado democrático y de la actual configuración de nuestro Estado autonómico», por lo que «es evidente el interés de Aragón en la defensa del modelo constitucional del que forma parte y de la igualdad de sus ciudadanos ante una pretensión que, por otorgar un trato de favor a determinadas personas que cometieron delitos en nombre de ciertas aspiraciones ideológicas, las instituciones aragonesas entienden desborda el marco constitucional y es discriminatorio».

Explica que el Tribunal Constitucional dejó claro que las actuaciones políticas en torno a las cuales giran los actos que ahora se pretende amnistiar eran inconstitucionales y cita al efecto las SSTC 31/2015, de 25 de febrero; 32/2015, de 25 de febrero; 138/2015, de 11 de junio, y 114/2017, de 17 de octubre. Recuerda también que «la gravedad del reto independentista condujo al uso del mecanismo coactivo extraordinario que figura en el artículo 155 CE». Señala también que, en aras de la normalización, nueve de los condenados por los delitos cometidos en este contexto fueron indultados por el Gobierno de la Nación.

Por ello, estima que la Ley Orgánica 1/2024 constituye una nueva respuesta a los hechos delictivos que se cometieron en el referido curso de acontecimientos, pero confiriendo un trato de favor y privilegiado a determinadas personas que, en aras del derecho a la igualdad de todos los españoles, tiene que poder cuestionar una institución como las Cortes de Aragón, que representan al pueblo aragonés. Afirmar que, precisamente, en la STC 48/2003, de 12 de marzo, al admitir la legitimación del Gobierno Vasco para recurrir diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos, se dio carta de naturaleza a que la defensa de los derechos fundamentales fuera asumida no solamente por los individuos sino también por el Estado en sentido amplio «y, por lo tanto, comprensivo de “las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones”».

Por todo ello, estima que las Cortes de Aragón se encuentran legitimadas porque la ley orgánica objeto del recurso de inconstitucionalidad incide en la autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón a través de dos puntos de conexión: la defensa del derecho a la igualdad de sus ciudadanos y la defensa de la garantía de llamado «poder constituyente constituido» o, lo que es lo mismo, del respeto al procedimiento de reforma constitucional, que habría vulnerado la citada ley al llevar a cabo una reforma constitucional encubierta sin seguir el procedimiento específico para ello y conculcando el derecho de participación de los aragoneses en el mismo.

B) El primer motivo de impugnación se dirige contra el conjunto de la ley y en el mismo se denuncia su inconstitucionalidad porque la amnistía no está prevista expresamente en la Constitución y solo podría aprobarse previa reforma de esta. Expone

que los constituyentes no quisieron, tras barajar hacerlo, incluir la figura de la amnistía en la Constitución de 1978 y que, en su lugar, la única referencia al derecho de gracia en la Constitución se encuentra en el art. 62 i) CE que señala que «Corresponde al Rey: [...] i) Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales».

A partir de aquí, deslinda las figuras del indulto particular, el indulto general y la amnistía, incidiendo en que la diferencia entre el indulto y la amnistía no es meramente cuantitativa sino también cualitativa (con cita de la STC 147/1986, de 25 de noviembre, FJ 2). Continúa diciendo que no cabe duda de que existe una gradación entre las tres figuras, de manera que «aplicando el argumento *a minore ad maius* de las normas prohibitivas, resulta que, si nuestra Constitución ha prohibido lo menos en el artículo 62.i) CE, o lo que es lo mismo, el indulto general, con mayor motivo ha de entenderse prohibido lo más, o sea, la amnistía».

Por todo ello, concluye que antes de aprobar una amnistía sería necesario reformar la Constitución para prever que las Cortes Generales pudieran concederlas o para contemplar que pudiera hacerlo el rey, previa autorización de aquellas por ley. Al no haberse instrumentado la amnistía a través del cauce procedimental adecuado de la reforma constitucional, se habría lesionado el *ius in officium* de los diputados y senadores ex art. 23.2 CE y, a su través, el derecho de participación política de todos los ciudadanos españoles y de los aragoneses.

También continúa señalando que la amnistía no es un acto normativo por sus efectos y no es expresión de la potestad legislativa, por lo que no puede entenderse como una atribución implícita en dicha potestad de las Cortes Generales. Por el contrario, afirma que al aprobar la amnistía las Cortes Generales se inmiscuyen en la facultad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, llevando a cabo un desapoderamiento de las facultades que los arts. 117 y 118 CE reservan a los jueces y tribunales. Al hilo de este argumento, niega también que estemos ante una ley singular porque no persigue llevar a cabo una actividad ejecutiva o de administración ante una situación excepcional, sino que lo que se pretende es el ejercicio de funciones jurisdiccionales atribuidas a los jueces y tribunales.

Termina el motivo señalando que «para poder aprobar una amnistía, sería necesaria una previa reforma de la Constitución con lo que la ley orgánica que analizamos desborda sus límites, convierte a las Cortes Generales en poder constituyente en lugar de constituido y arbitra una suerte de reforma constitucional encubierta sin seguir el procedimiento establecido para ello».

C) El segundo motivo de impugnación denuncia la infracción del procedimiento legislativo, de la que se derivaría la vulneración del art. 23 CE.

a) Con referencia al informe emitido por el Consejo General del Poder Judicial, critica que la iniciativa legislativa se presentara como proposición de ley y no como proyecto de ley, pues «[s]eguramente será esta una de las leyes de mayor repercusión social y política no solo de la legislatura sino de los últimos años» y «se ha contribuido a generar la opinión de que se habría elegido esta vía para intentar eludir el trámite de consulta pública o la emisión de algunos de los informes que, de otra manera, habrían sido preceptivos».

b) Se refiere a la sesión del Pleno del Congreso de los Diputados de 30 de enero de 2024 en la que, con motivo de la votación del dictamen sobre la proposición de ley orgánica de amnistía, tras la aprobación en comisión del dictamen por 177 votos a favor, 172 en contra y ninguna abstención, se rechazó el conjunto de la iniciativa en la votación que el Reglamento de la Cámara exige por tratarse de una ley orgánica por 171 votos a favor, 179 en contra y ninguna abstención. A juicio del Parlamento autonómico recurrente, la proposición de ley debía haber finalizado en ese momento su tramitación al ser rechazada por mayoría absoluta y, sin embargo, la mesa del Congreso de los Diputados, en sesión celebrada el 6 de febrero de 2024, entendió que procedía la devolución de la proposición de ley a la Comisión de Justicia, en lo que constituye una interpretación novedosa y totalmente contraria al art. 131.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD).

c) A ello añade que la Comisión de Justicia elaboró un segundo dictamen sin previo informe de la ponencia, haciendo surgir ese dictamen de la nada, en contra del procedimiento de doble lectura que siempre presupone que se someta a la Comisión una propuesta de la ponencia.

d) En tercer lugar afirma que se admitieron a trámite enmiendas transaccionales que no habían sido previamente calificadas por la mesa de la Comisión, que tuvo que ser convocada sin la antelación reglamentaria, obligando a los diputados a formar criterio de forma apresurada sobre dichas enmiendas, «en lo que constituye una prueba más de la falta de respeto a las reglas de formación de la voluntad en las cámaras, determinante de inconstitucionalidad».

e) Por último, reitera que el procedimiento que debería haberse seguido para aprobar una amnistía es el de reforma de la Constitución y, al no haberlo hecho, se ha lesionado el derecho de los ciudadanos a participar en el referéndum que podría o tendría que haberse llevado a cabo en caso de seguirse el procedimiento adecuado.

D) Se impugna el art. 1 por vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y el principio de legalidad penal (art. 25.1 CE). La demanda sostiene que el artículo 1 de la Ley configura el ámbito de aplicación «por la comisión de unos hechos relacionados con la reivindicación, promoción o procura de la secesión o independencia de Cataluña, sin referencia a tipos penales concretos, salvo contadas excepciones que se mencionan a título de ejemplo, pero sin constituir una lista cerrada, y asimismo con referencia a un lapso temporal no limitado».

Expone que el precepto incurre en una deficiente delimitación de las conductas incluidas en el ámbito de aplicación de la ley, con lo que la indeterminación es tan grande que puede poner en peligro la previsibilidad de la aplicación de la norma. Además, estima que la intención, como elemento subjetivo, no puede ser un criterio válido para determinar los actos incluidos en la amnistía porque abona la inseguridad jurídica.

Por otro lado, en cuanto al elemento temporal, la demanda sostiene que la ley incurre en arbitrariedad, puesto que no se explica por qué si los actos van vinculados a la consulta celebrada en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y al referéndum de 1 de octubre de 2017, el ámbito de aplicación se retrotrae al 1 de noviembre de 2011 y se posterga hasta el 13 de noviembre de 2023 (fecha de presentación de la proposición de ley orgánica). Es más, el plazo ni siquiera puede considerarse cerrado entre ambas fechas por la flexibilidad que añade el art. 1.3. En definitiva, la amnistía comprendería un período de más de doce años sin que se haya dado una explicación razonable de los términos inicial y final, que fueron además deliberadamente desdibujados.

A su juicio, el resultado es que el artículo 1, por su indeterminación material y temporal, no da certeza ni seguridad jurídica ni a los operadores jurídicos ni a los ciudadanos.

E) Se impugna el conjunto de la Ley, y su art. 1 en particular, por vulneración del art. 14 CE. Comienza exponiendo, con cita del informe de la Comisión de Venecia, que toda amnistía, por definición, implica una desigualdad ante la ley; que la diferencia de trato debería fundarse en un fin legítimo; y que, aunque la reconciliación social y política en Cataluña pudiera considerarse como tal, la amnistía que analizamos discrimina favorablemente a unos individuos determinados por el hecho de haber expresado una ideología favorable a la independencia de Cataluña excluyendo a otros individuos, sin los cuales la normalización y reconciliación no será posible.

En consecuencia, la medida no resulta adecuada ni proporcionada a la consecución de esa finalidad, al no estar de acuerdo con ella buena parte de la sociedad catalana y española. Además, el hecho de que no se haya conseguido la independencia de Cataluña y de que las personas que cometieron los delitos de cuya amnistía tratamos no se hayan arrepentido ni renunciado a ese objetivo demuestra que la amnistía no es el medio adecuado para la consecución de dicha finalidad, en la medida en que nada obstaculiza que, en nombre de esas ideas, vuelvan a cometerlos.

También sostiene que contradice el derecho a la igualdad que la amnistía se conceda sobre la base de la adhesión a una determinada ideología, en nombre de la cual se

llevaron a cabo determinadas actuaciones, pues no se entiende por qué merecen mayor protección que otros ilícitos que puedan decirse cometidos en nombre de otras opciones ideológicas distintas o sin ideología.

En este sentido, continúa diciendo que no queda justificado por qué perdonar determinados delitos a unos ciudadanos concretos va a contribuir más a la normalización social que satisfacer el derecho del resto de ciudadanos a que se cumpla la ley penal en relación con los que cometieron aquellos ilícitos que pusieron en jaque la convivencia pacífica. Pero sobre todo no es admisible constitucionalmente que no se perdonen entonces esos mismos delitos, en nombre asimismo de la reconciliación, a quienes pudieron cometerlos desde una posición ideológica contraria al proceso independentista.

Por último, también reputa lesiva del derecho a la igualdad la indeterminación del ámbito temporal de aplicación de la amnistía (arts. 1.1 y 1.3).

F) Se impugna el art. 2 por vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE), el derecho a la dignidad humana (art. 10 CE) y el principio de legalidad penal (art. 25.1 CE).

a) En relación con el art. 2 a), critica que solo se excluyan los «actos dolosos» y no las modalidades comisivas por imprudencia, sin que se justifique la diferencia de trato que supone que se excluyan de la amnistía solo las lesiones más graves cuando se trata de la vida o la integridad física, con quiebra del derecho a la igualdad del art. 14 CE.

b) En cuanto al art. 2 b), considera que carece de justificación la excepción establecida en el precepto que comporta incluir en la amnistía actos que no superen «un umbral mínimo de gravedad», concepto que, según el parecer de la parte recurrente, se emplea con una finalidad contraria a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a tenor de la cual el recurso a la coacción física por las fuerzas del orden que no sea estrictamente necesaria menoscaba la dignidad humana y vulnera, por tanto, el art. 10 CE.

c) Impugna el art. 2 c) porque excluye de la amnistía conductas que estén tipificadas como delitos de terrorismo por el Código penal español, pero que no lo sean a la luz de la Directiva (UE) 2017/541, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo, con infracción del principio de legalidad penal (art. 25.1 CE), «que viene constituida por nuestro Código penal, que es el que debería ser objeto de cita en el precepto». Prescindir de la cita del Código penal altera el sistema constitucional de fuentes, vulnera el principio de legalidad y puede reputarse contrario al principio de seguridad jurídica, introduciendo una diferencia de trato irrazonable entre los distintos tipos de terrorismo en función de que hayan causado o no graves violaciones de derechos humanos «como si alguno de ellos fuese más respetuoso con tales derechos».

d) Considera que el art. 2 d) vulnera el art. 14 CE porque en su largo listado no aparecen las motivaciones ideológicas y no benefician, por ejemplo, a quienes han cometido los mismos delitos en nombre de una ideología contraria o simplemente distinta de la independentista.

e) El art. 2 e) se impugna por considerarlo arbitrario (art. 9.3 CE), al no excluir de la amnistía los delitos que afecten a los intereses financieros españoles, que deberían tener el mismo trato que los que afecten a los intereses financieros de la Unión Europea. Además, afirma que «se compadece mal dicha exclusión [...] con la inclusión en el artículo 1 como amnistiables de determinados delitos de malversación en los que “no haya existido propósito de enriquecimiento”», dado que es ajeno al concepto de malversación que haya habido o no un propósito de enriquecimiento, lo que implicaría una quiebra del principio de legalidad en materia penal (artículo 25.1 CE), representado en nuestro caso por el Código penal tras la incorporación de la Directiva 2017/1371.

f) Alega que el art. 2 f) vulnera el principio de legalidad penal al incorporar un inciso que no está incluido en la tipificación de estos delitos en nuestro Código penal.

g) Expresamente se deja fuera de este motivo de impugnación el art. 2 g) que, según la demanda, solo merece el reproche general de haberse aprobado una amnistía sin cobertura constitucional expresa.

G) Los motivos sexto, séptimo y octavo del recurso de inconstitucionalidad se dirigen contra la totalidad de la Ley de amnistía, el art. 1 y los arts. 3 a 8 de la Ley en cuanto que los mismos se consideran contrarios al art. 117 CE por vulnerar el principio de separación de poderes y la atribución exclusiva de la potestad jurisdiccional a los jueces y magistrados, así como el derecho a la igualdad (art. 14 CE).

a) En relación con el art. 3, el recurso se limita a afirmar que «realiza una declaración genérica sobre los efectos de la amnistía, señalando que produce “la extinción de la responsabilidad penal, administrativa o contable” en los términos que señalan los siguientes preceptos».

b) El artículo 4 se impugna porque dispone la efectividad inmediata de la amnistía desde el momento de la entrada en vigor de la ley [letras a), b), c), d) y f)] y, a juicio de la demanda, tales manifestaciones de efectividad inmediata resultan contrarias al principio de reserva de jurisdicción en la medida en que no dejan margen al juez para aplicar caso a caso el alcance de la amnistía.

En particular, en relación con el art. 4 a), considera que al imponer el alzamiento de las medidas cautelares civiles se dificulta la depuración de la responsabilidad civil al no haber hechos probados por el juez penal ni determinación de los sujetos contra los que dirigir la acción, lo que «hará peligrar el derecho a la tutela judicial efectiva».

También considera incompatible con el derecho comunitario que el legislador ordene al juez en el art. 4 b) levantar las órdenes de detención europeas e internacionales.

Igualmente considera reprochable que los efectos de la amnistía sean inmediatos «sin perjuicio de que lleguen a plantearse cuestiones de inconstitucionalidad o cuestiones prejudiciales», porque ello vulnera la posición que corresponde al Tribunal Constitucional y al Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, en última instancia, el derecho a la tutela judicial efectiva.

En definitiva, el art. 4 desapodera a los jueces de su función jurisdiccional, ya que «[t]endrían que ser estos los que concreten la aplicabilidad de la ley a cada caso o a cada proceso tras ofrecer a las partes la posibilidad de alegar o probar lo que a su derecho convenga, por lo que el legislador orgánico no puede sustituir a los órganos jurisdiccionales» sin quebrantar el art. 117 CE.

c) En relación con el art. 5, considera que vulnera el art. 14 CE porque los efectos de la amnistía sobre la responsabilidad administrativa se establecen en términos tan amplios que resultan desproporcionados al fin perseguido de la normalización social y política. Afirma que discrimina a quienes hayan podido cometer el mismo tipo de infracciones en nombre de otras ideologías.

d) El mismo reproche se efectúa respecto del art. 6, pues «[e]n la medida en que se decreta la reintegración en la plenitud de sus derechos activos y pasivos de los empleados públicos sancionados o condenados, discrimina a los que también han sido separados o sancionados por la comisión de los mismos delitos e infracciones administrativas, pero no como consecuencia del apoyo al proceso independentista catalán, a los que se hace de peor condición».

e) Por lo que respecta al art. 7.2, además de señalar que se deja a criterio de la administración su aplicación y que la misma depende de la verificación de un concepto jurídico indeterminado, alega que resulta discriminatorio que «infringir la ley con una determinada ideología tenga premio respecto de quienes [...] tienen otra o no la expresan al cometer una infracción, además de no justificarse por qué es una medida proporcionada para conseguir la normalización social y política en Cataluña».

f) En cuanto al art. 8, relativo a la extinción de las responsabilidades civiles y contables, se impugna porque no se puede concebir en qué medida es adecuado y proporcionado a la finalidad perseguida por la amnistía que queden sin cubrir las pérdidas patrimoniales que hayan sufrido las personas jurídicas privadas (salvo que se consideren las mismas incluidas en el concepto de particulares) y las personas jurídicas públicas. Además, insiste en que, como en el caso del art. 4 a), resultará mucho más difícil depurar la responsabilidad civil por los daños sufridos por los particulares, con posible quiebra del derecho a la tutela judicial efectiva.

En el caso de la extinción de la responsabilidad contable, expone que la medida no tiene conexión con la finalidad de normalización perseguida y es contraria a los intereses generales, pues las entidades del sector público no pueden renunciar al ejercicio de sus potestades en defensa del buen uso de los recursos públicos. Y, de nuevo, carece de justificación constitucional que se haga de mejor condición a quienes han cometido ilícitos contables en defensa de la ideología independentista.

H) En el motivo noveno se impugnan los arts. 9, 10 y 11 por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y la reserva de jurisdicción a los jueces y tribunales (art. 117 CE).

a) En relación con el art. 9, afirma el recurso que «pretende sentar la apariencia de que los órganos judiciales y administrativos tendrán margen para decidir la aplicación o no de la amnistía a los distintos supuestos. Señala, por ejemplo, el precepto citado, en su apartado 3, que “solo podrá entenderse amnistiado un acto determinante de responsabilidad penal, administrativa o contable concreto cuando así haya sido declarado por resolución firme dictada por el órgano competente para ello con arreglo a los preceptos de esta ley”».

b) En cuanto al art. 10, sostiene que incurre en la vulneración de los arts. 24 y 117 CE: (i) porque el plazo de dos meses es incompatible con que las partes en el proceso hagan valer su derecho de defensa, y (ii) porque que los recursos no tengan efectos suspensivos es incompatible con la regla del art. 9 de que haya que esperar a la firmeza de las resoluciones.

Además, en relación con el art. 10, considera que el hecho de que se dé tramitación preferente y urgente a la aplicación de la amnistía resulta discriminatorio porque hace de mejor condición a unos pocos ciudadanos, frente a la inmensa mayoría que debe hacer frente a «largas esperas durante años».

c) En relación con el art. 11, la impugnación se basa en las siguientes razones: (i) vulnera el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) que se desconozca el derecho que tienen los beneficiarios de la ley a probar su inocencia y obtener una sentencia absolutoria en cuanto al fondo, de lo que se les priva al obtener un auto de sobreseimiento libre cuando la amnistía se aplica en fase de instrucción o en fase intermedia (apartado 2) y, en determinados casos, en fase de juicio oral (apartado 2); (ii) se incumple la atribución exclusiva de la potestad jurisdiccional porque, de aplicarse la amnistía durante la fase de juicio oral (apartado 3) o en la de recursos (apartado 4), los órganos jurisdiccionales solo tendrán que verificar la concurrencia de los presupuestos de la aplicación de la ley, cuando las partes o el Ministerio Fiscal no le soliciten la amnistía y sea el tribunal el que se lo plantee de oficio»; y (iii) se compromete el principio acusatorio al permitir que el órgano jurisdiccional plantee de oficio la amnistía.

En cuanto al art. 11.5 se afirma que incurre en «inconstitucionalidad flagrante» al permitir que el legislador anule sentencias firmes que tienen efecto de cosa juzgada o, dicho de otro modo, «los condenados mediante sentencia firme no pueden ser amnistiados porque los efectos de las sentencias firmes no pueden anularse mediante ley».

I) En el motivo décimo se impugnan los arts. 12, 13, 14 y 15 de la Ley, alegando que su inconstitucionalidad deriva «de manera mediata» de la inconstitucionalidad de la amnistía, por ser esta última contraria a los arts. 14 y 117 CE.

Además, en relación con el art. 13, se aduce que es contrario a la igualdad (art. 14 CE) el distinto tratamiento que otorga la Ley a la amnistía de la responsabilidad contable y a la amnistía de la responsabilidad civil. Considera, en el primer caso, que los entes públicos perjudicados pueden oponerse a que se archiven las actuaciones o a que se absuelva a las personas demandadas por las responsabilidades contables que se deriven de los actos amnistiados. En el segundo caso, por el contrario, las entidades públicas que han sufrido daños causados por los actos amnistiados no pueden reclamar el resarcimiento de esos perjuicios.

J) Finalmente, se impugnan las disposiciones finales primera y segunda porque llevan a cabo «una modificación encubierta» de la Constitución para incorporar con carácter permanente la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad contable y penal sin seguir los cauces de los arts. 167 y 168 CE.

2. 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 de abstención prevista en el número 10 del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

3. Por ATC 91/2024, de 24 de septiembre, el Pleno del Tribunal Constitucional estimó justificada la abstención formulada por el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno, apartándole definitivamente del conocimiento de este recurso de inconstitucionalidad.

4. El 20 de septiembre de 2024 tuvo entrada un escrito del abogado del Estado recusando al magistrado don José María Macías Castaño.

5. Por diligencia de ordenación de 6 de noviembre de 2024 del secretario de justicia del Pleno se designó a la magistrada doña María Luisa Segoviano Astaburuaga como ponente del incidente de recusación promovido por el abogado del Estado respecto del magistrado don José María Macías Castaño.

6. Por ATC 129/2024, de 19 de noviembre, se acordó no admitir a trámite la recusación del magistrado don José María Macías Castaño, promovida por el abogado del Estado en el presente recurso de inconstitucionalidad.

7. El Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Tercera, mediante providencia de 3 de diciembre de 2024, 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 proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

8. Por escrito registrado el 12 de diciembre de 2024, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, a los solos efectos de formular alegaciones en relación con los vicios del 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 letrada de las Cortes Generales y 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.

9. Mediante escrito registrado en el Tribunal el 19 de diciembre de 2024, el presidente del Senado comunicó el acuerdo adoptado por la mesa de la Cámara de comparecer en el presente procedimiento a los efectos de formular alegaciones; encomendar la representación y defensa de la Cámara, de conformidad con el Estatuto del personal de las Cortes Generales, al letrado de las Cortes Generales y director de la asesoría jurídica de la Secretaría General del Senado; y comunicar el acuerdo al Tribunal Constitucional y al Congreso de los Diputados.

10. El 18 de diciembre de 2024 se recibió en el registro general del Tribunal Constitucional 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, del presente recurso de inconstitucionalidad. Contra dicho auto se interpuso recurso de súplica, que fue desestimado por ATC 35/2025, de 13 de mayo.

11. El 8 de enero de 2025, el abogado del Estado solicitó que se le tuviera por personado en el procedimiento y que se le concediera una prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones.

12. Mediante diligencia de ordenación de 9 de enero de 2025, el secretario de justicia del Pleno del Tribunal acordó tener por personado al abogado del Estado en la representación que ostenta del Gobierno de la Nación, así como prorrogar en ocho días más el plazo concedido para formular alegaciones.

13. El 8 de enero de 2025, la letrada de las Cortes Generales, en representación del Congreso de los Diputados, formuló alegaciones interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad en lo que se refiere a los vicios del procedimiento legislativo que se denuncian en la demanda.

Tras exponer prolijamente la tramitación del procedimiento legislativo que dio lugar a la aprobación de la Ley de amnistía, explica que el recurso se refiere a las infracciones del procedimiento legislativo en el fundamento jurídico-material segundo y que, en concreto, la demanda denuncia las siguientes: (i) que la iniciativa se presentara como proposición de ley y no como proyecto de ley; (ii) la devolución a la Comisión de Justicia de la proposición de ley orgánica en aplicación del art. 131.2 del Reglamento del Congreso al no haber obtenido la mayoría absoluta en la votación final de conjunto; (iii) la omisión del informe de la ponencia una vez se devolvió el texto a la Comisión de Justicia para la emisión de un nuevo dictamen; (iv) la admisión de enmiendas transaccionales que no habían sido previamente calificadas por la mesa de la Comisión, que tuvo que ser convocada sin antelación reglamentaria, lo que vulnera las reglas de formación de la voluntad de las Cámaras; y (v) que la amnistía debería haberse tramitado como una reforma constitucional, lo que hubiera exigido mayorías cualificadas para su aprobación y la consulta en referéndum al electorado.

La letrada de las Cortes Generales rechaza todos los alegados vicios del procedimiento legislativo, negando por lo tanto la pretendida lesión del derecho fundamental previsto en el art. 23 CE, sobre la base de las siguientes consideraciones:

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

En este punto se desgana 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.

(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 no solo exige que la proposición vaya acompañada de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ella, regula la legitimación para su presentación y los trámites que tienen que seguirse para 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 la 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).

En definitiva, el ejercicio de un tipo u otro de iniciativa legislativa no viene predeterminado por la relevancia de la materia, de forma que su regulación solo pueda tener origen en una iniciativa gubernamental y, en consecuencia, en la tramitación de la Ley de amnistía como proposición de ley orgánica no puede considerarse vulnerado, por este motivo, el art. 23 CE.

b) 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 la alegación de las Cortes recurrentes relativa a la vulneración del art. 23 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, y ello porque la proposición de ley no había obtenido ni mayoría absoluta ni mayoría 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 orgánica. 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 constataron 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 la demanda 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. 131.1 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 así 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 del conjunto solo cabía la vuelta a la Comisión (se cita en este punto el ATC 24/2024, de 14 de marzo, FJ 2); lo contrario supondría imponer el resultado de una votación a otra.

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

La letrada de las Cortes Generales rechaza el vicio procedimental referido a la omisión del llamado informe de la ponencia tras la devolución de la proposición de ley. Y es que defiende que 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 reunión de ponencia y así se ha actuado en anteriores ocasiones sin que ningún grupo parlamentario haya manifestado disconformidad procedimental al respecto en las sesiones de la Comisión.

Destaca incluso que tampoco en este caso se manifestó desacuerdo al respecto. Nadie reclamó una nueva reunión de la ponencia, solo se discutió el hecho de la devolución del texto a la Comisión para un nuevo dictamen.

d) Sobre la presentación, calificación y aprobación de enmiendas transaccionales en comisión.

Rebate también el argumento de las Cortes de Aragón 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. Al iniciarse la sesión, 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 Popular, 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.

e) La calificación de la iniciativa por la mesa del Congreso de los Diputados y el procedimiento legislativo seguido en su tramitación.

Finalmente, la letrada de las Cortes Generales se opone al motivo impugnatorio referido a que la proposición de ley debió haberse tramitado como una proposición de reforma constitucional, sometida a mayorías cualificadas, supuesto en el que muy probablemente el electorado habría sido consultado en referéndum, por la vía potestativa del art. 167.3 CE.

Para ello, comienza exponiendo en detalle el procedimiento de reforma constitucional, la legitimación dentro del mismo, así como la doctrina constitucional relativa a la función de calificación de las iniciativas legislativas que corresponde a las mesas de los parlamentos. En particular, destaca que, en el ejercicio de esta función, la mesa del Congreso de los Diputados ha de limitarse a verificar los requisitos formales de las iniciativas, pudiendo entrar a valorar el contenido material siempre y cuando se verifique que existe una evidente y palmaria inconstitucionalidad (por todas, STC 46/2018, de 26 de abril).

Señala que el Grupo Parlamentario Socialista registró la proposición de ley orgánica el 13 de noviembre de 2023, tras lo cual le correspondió a la mesa del Congreso de los Diputados ejercer su función de calificación, lo que verificó por acuerdo de 21 de noviembre de 2023. Indica que dos grupos parlamentarios solicitaron la reconsideración del acuerdo de la mesa de la Cámara y que, evacuado el trámite de audiencia de la junta de portavoces, tales solicitudes de reconsideración fueron desestimadas. En este sentido, recalca que la mesa acordó la admisión a trámite por entender cumplidos los requisitos formales e idóneo el tipo de iniciativa elegido y por no apreciar una contradicción palmaria y evidente con la Constitución. Asimismo, que la mesa consideró que dicha iniciativa «difiere de la inadmitida a trámite en la pasada legislatura y, en cambio, regula una figura jurídica distinta –la amnistía– que, careciendo de una regulación expresa, tampoco ha sido objeto de un pronunciamiento concluyente por parte del Tribunal Constitucional que pudiera servir a la mesa para llevar a cabo su función de enjuiciamiento constitucional dentro de los límites que la definen».

En consecuencia, nada cabe objetar al acuerdo de admisión a trámite que adoptó la mesa de la Cámara, ya que su actuación se limitó a la verificación que se le permite, cumpliendo la iniciativa los requisitos reglamentarios.

Por último, señala que tampoco resulta atendible la alegación realizada por las Cortes de Aragón de que constituye un vicio procedimental determinante de inconstitucionalidad, por vulneración del art. 23 CE, el hecho de que no se haya producido la consulta al electorado en referéndum debido al procedimiento legislativo elegido. Ello porque se ha justificado que la calificación de la iniciativa fue correcta y, además, porque ese referéndum previsto en el art. 167.3 CE no es preceptivo, sino potestativo, estando condicionado a que lo soliciten «dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras» (art. 167.3 CE). Aunque las Cortes de Aragón consideren que «muy probablemente» hubiera tenido lugar esa consulta, no deja de ser una decisión de oportunidad política y en modo alguno puede derivarse de esa hipotética celebración de referéndum una vulneración de un derecho fundamental.

f) Para concluir, la letrada de las Cortes Generales reitera que no se ha incurrido en vicio procedimental ni se ha omitido trámite alguno. En cualquier caso, recuerda que, con arreglo a la doctrina constitucional, los vicios del procedimiento legislativo solo determinan la inconstitucionalidad de la norma si se trata de los vicios o defectos más graves que afectan esencialmente al proceso de formación de la voluntad de los parlamentarios (por todas STC 96/2019, de 15 de julio, FJ 3); circunstancia que, en este caso, no se habría producido.

14. El 9 de enero de 2025, el Senado formuló alegaciones solicitando, de manera principal, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de toda la Ley de amnistía y, de manera subsidiaria, la inconstitucionalidad y nulidad, en los términos del fundamento jurídico-material séptimo del escrito de alegaciones, y con carácter independiente, de las siguientes disposiciones: las letras a) y b) del art. 1.1, en cuanto a la malversación; la letra c) del art. 2; la letra d) del art. 2 y la letra f) del art. 2.

El escrito, después de referir la tramitación en el Congreso de los Diputados y en el Senado de la Ley Orgánica de amnistía, así como de sintetizar el objeto del recurso de inconstitucionalidad, aprecia que el planteamiento de este coincide con la posición adoptada por 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 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 Orgánica 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 «[q]uedan amnistiados». En particular se opone 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 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 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 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 los 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.

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 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, de 14 de marzo, 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 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 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, 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 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 la reunión 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 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 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 de 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, de 15 de octubre, de amnistía, 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 [la amnistía] en la Constitución 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 (sujeción de los poderes públicos y los particulares a la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico), 9.3 (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, que, en atención a un hecho, agota su eficacia 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 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* –núm. 2–, § 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 concurren 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. 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 los días 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 el 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 incurso 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, 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 desaliento –*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 y 167 CE.

El Senado aduce, a continuación, que la amnistía aprobada en la Ley de amnistía 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, residendo 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.

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 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 del Código penal, 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 las 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, asunto C-408/16, *Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România*), y su 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 (*Euro Box Promotion* y otros, asunto 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 completa, precisa ni razonable y vendría impedida por el principio de seguridad jurídica y el de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 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 del Convenio europeo de Derechos Humanos y en el Derecho internacional humanitario, lo que deja dentro del ámbito de la amnistía otros actos que la Directiva (UE) 2017/541, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, obliga a perseguir. 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 18 de marzo de 2024, sobre los requisitos del Estado de Derecho en materia de amnistías, 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).

15. El 22 de enero de 2025, tuvo entrada el escrito de alegaciones del abogado del Estado, en la representación que ostenta del Gobierno de la Nación, en el que interesaba la inadmisión del recurso de inconstitucionalidad por falta de legitimación activa de las Cortes de Aragón y, subsidiariamente, su íntegra desestimación.

La Abogacía del Estado dedica el primer fundamento de su escrito de alegaciones a negar la legitimación activa de la parte demandante y en los restantes se opone a cada

uno de los fundamentos jurídico-materiales del recurso de inconstitucionalidad, siguiendo el orden en el que se exponen en la demanda.

A) Sobre la falta de legitimación activa de las Cortes de Aragón para la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

En primer lugar, el abogado del Estado pretende la inadmisión del recurso de inconstitucionalidad por la falta de legitimación activa del Parlamento autonómico recurrente. Cita los arts. 162.1 CE y 32.2 LOTC, así como la doctrina constitucional sobre la legitimación activa de las comunidades autónomas en el recurso de inconstitucionalidad (por todas, STC 13/2021, de 28 de enero, FJ 2), y de todo ello colige que «[l]o fundamental es la localización de un punto de conexión material entre el contenido de la norma impugnada y el haz de competencias por el cual se determina el contenido y la amplitud material de su actuación». A partir de aquí, rechaza los argumentos esgrimidos en la demanda para justificar la legitimación activa:

a) La Ley de amnistía no afecta a «la defensa del derecho a la igualdad de sus ciudadanos frente a las discriminaciones que introduce la Ley Orgánica 1/2024». A juicio del abogado del Estado, no se advierte ni desarrolla en qué medida la Ley de amnistía puede afectar al derecho a la igualdad de los ciudadanos aragoneses, pues la ley respeta escrupulosamente este principio.

b) En cuanto a la privación del derecho de los ciudadanos aragoneses al voto en una reforma constitucional, explica que la Ley de amnistía no supone una reforma constitucional, sino una ley orgánica perfectamente legítima que tiene su encaje en la Constitución española.

c) Tampoco puede sostenerse el interés de la Comunidad Autónoma de Aragón en la defensa del modelo constitucional, ya que este no está en juego tras la aprobación y aplicación de la Ley de amnistía.

d) Señala que la Ley de amnistía es una ley de contenido penal que «además de ser una competencia exclusiva del Estado no se proyecta sobre la Comunidad Autónoma de Aragón».

e) Las relaciones de vecindad y la proximidad geográfica y cultural entre las Comunidades Autónomas de Aragón y Cataluña no constituyen ningún fundamento para la legitimación activa de la recurrente, habida cuenta que no determinan tampoco un punto de conexión material entre el ámbito material de la Ley de amnistía y las competencias autonómicas.

B) Sobre la «inconstitucionalidad de la ley en su conjunto porque la amnistía no se encuentra prevista expresamente en la Carta Magna y solo podrá aprobarse previa la reforma de esta».

Para oponerse a este motivo de impugnación, el abogado del Estado razona que la Constitución no prohíbe la institución de la amnistía, sino que: (a) es una medida de gracia con una naturaleza jurídica diferente a los indultos generales, que sí están prohibidos por la Constitución; (b) se trata de una figura compatible con el Estado de Derecho; y (c) constituye una opción legítima del legislador democrático.

a) La amnistía como medida de gracia con naturaleza jurídica diferente a los indultos.

Para el abogado del Estado, la Constitución, en su art. 62 i), no prohíbe la institución jurídica de la amnistía sino solo una manifestación concreta del derecho de gracia, como son los indultos generales. En este sentido, destaca que la constitucionalidad de la amnistía fue declarada por la STC 147/1986, de 25 de noviembre, que la califica como «facultad de gracia» y en la que se afirma que «no hay restricción constitucional directa sobre esta materia» (FJ 2).

De acuerdo con su preámbulo, la Ley de amnistía se aprueba con el propósito de «excepcionar la aplicación de 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». Así, continúa señalando que su objetivo no es otro que «abordar circunstancias políticas excepcionales que, en el seno de un Estado de Derecho, persigue la consecución de un interés general, como puede ser la necesidad de superar y encauzar conflictos políticos y sociales arraigados, en la búsqueda de la mejora de la convivencia y la cohesión social, así como de una integración de las diversas sensibilidades políticas».

Aunque afirma que los dictámenes de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (más conocida como Comisión de Venecia) no constituyen canon de constitucionalidad para enjuiciar las leyes españolas, estima oportuno referirse al dictamen CDL-AD (2024)003, de 18 de marzo de 2024, en el que se afirma que la amnistía «es una medida de gracia impersonal que se aplica a todas las personas o a un tipo de personas» (§ 121, pág. 27) y que «tiene el efecto de anular o impedir las decisiones y procedimientos judiciales» (§ 81, pág. 17), caracterizándose por que, a diferencia del indulto, puede concederse antes de que se haya iniciado el proceso penal o en cualquier momento posterior, correspondiendo generalmente su otorgamiento al Poder Legislativo. Por otro lado, «el indulto se refiere a un individuo concreto o a un grupo concreto de individuos» (§ 41, pág. 9) y sirve normalmente para remitir una pena. Por último, «mientras que la amnistía suele considerarse competencia del Poder Legislativo, la facultad de conceder un indulto se considera una de las prerrogativas del jefe del Estado» (§ 41, pág. 9).

A partir de estas definiciones, sigue razonando que la Constitución no prohíbe la amnistía sino únicamente los indultos generales, que no son figuras intercambiables, homogéneas ni equiparables. Su diferencia radica en que los indultos se atribuyen al Poder Ejecutivo y solo afectan al cumplimiento de la pena una vez que se ha dictado sentencia firme, mientras que la amnistía constituye un ejercicio legítimo por parte del Poder Legislativo, a través de una ley orgánica, que es el instrumento legislativamente previsto para modificar la ley penal. Además, el indulto general es una institución sin limitación subjetiva, mientras que la amnistía –en general y en este caso– la contiene necesariamente. Por otro lado, el indulto general supone el ejercicio del derecho de gracia tras sentencia firme, mientras que la amnistía como manifestación del derecho de gracia afecta no solo a lo juzgado sino a lo que está por juzgar, amparado aún por la presunción de inocencia, lo que la hace una institución cualitativamente diferente al indulto general.

Se trata, en definitiva, de manifestaciones diferentes del derecho de gracia. El derecho de gracia es una categoría general, que incluye diversas figuras jurídicas: la amnistía, no mencionada expresamente en la Constitución, y el indulto, admitiendo la Constitución el individual (total o parcial, que tampoco se menciona) y proscribiendo el general.

A mayor abundamiento, indica que el art. 87.3 CE prohíbe la iniciativa legislativa popular «en lo relativo a la prerrogativa de gracia», lo cual resulta revelador, en el sentido de que, dado que el indulto no sigue tramitación legislativa alguna, la referencia ha de interpretarse en el sentido de que la amnistía, como variante del derecho de gracia de ejercicio legislativo, está admitida en la Constitución y excluida de la iniciativa legislativa popular, pero no de otras fórmulas de iniciativa legislativa. De otra parte, el art. 102.3 CE no permite aplicar «la prerrogativa real de gracia» a los miembros del Gobierno, pero no alude al indulto, sino que se refiere a las diversas manifestaciones del derecho de gracia.

La Constitución habla de gracia, que comprende la amnistía y el indulto, y del indulto, solo para proscribir el general. Si la Constitución hubiese querido prohibir la amnistía lo habría hecho expresamente; y si hubiese pretendido solo regular el indulto, excluyendo la amnistía por omisión, no habría utilizado el término gracia como sinónimo al de indulto.

En suma, la configuración constitucional y jurídico-penal de la amnistía es completamente distinta a la del indulto general.

b) Compatibilidad de la amnistía con el Estado de Derecho.

Resalta el abogado del Estado que la institución de la amnistía es compatible con el Estado de Derecho y, por lo tanto, con la defensa del derecho a la igualdad y con la separación de poderes. Sin perjuicio de que sobre estas cuestiones se incide más adelante, cita el ya mencionado dictamen de la Comisión de Venecia para recordar que «para que la diferencia de trato no sea arbitraria, las amnistías deben perseguir un objetivo legítimo en interés de la comunidad [...]. La unidad nacional y la reconciliación social y política se consideran objetivos legítimos de las amnistías» (§ 80, pág. 17); y para sostener que «[p]ara que exista una conciliación con el principio de separación de poderes, las amnistías no deben eliminar por completo la autoridad del Poder Judicial [...] [Un] procedimiento por el cual se confía al Poder Judicial, por decisión del Parlamento, la decisión sobre si personas concretas cumplen los criterios generales determinados por el Parlamento para la aplicación de la amnistía es conforme con el principio de separación de poderes» (§ 81, pág. 18).

c) La amnistía como opción legítima del legislador democrático.

Para el abogado del Estado no es admisible el argumento de la demanda de que la amnistía solo es aplicable en un «contexto de “grandes cambios políticos en un Estado”, dado que “sirve para conciliar las nuevas ideologías y la situación de muchos ciudadanos condenados por su discrepancia con la ideología del sistema político precedente”». A su juicio, la realidad es que la amnistía «exclusivamente transicional» no está impuesta en el régimen constitucional y no se trata de una categoría jurídica, sino de una diferenciación doctrinal.

Al decir de la parte, no se puede sustraer de la potestad legislativa la posibilidad de no aplicar determinadas normas sancionadoras a unos hechos acontecidos en el contexto del proceso independentista catalán, en aras del interés general. Tal prohibición iría en contra del carácter universal de la potestad legislativa de las Cortes Generales, que representan al pueblo español (art. 66 CE), toda vez que ningún precepto constitucional prohíbe la amnistía y, correlativamente, el Tribunal Constitucional ha venido afirmando que el legislador es «un poder potencialmente ilimitado (dentro de la Constitución)» (STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2).

En palabras del preámbulo de la Ley de amnistía: «Toda amnistía se concibe como una figura jurídica dirigida a excepcionar la aplicación de normas plenamente vigentes, cuando los actos que hayan sido declarados o estén tipificados como delito o determinantes de cualquier otro tipo de responsabilidad se han producido en un contexto concreto. Esta facultad legislativa se configura en el ordenamiento como un medio adecuado para abordar circunstancias políticas excepcionales que, en el seno de un Estado de Derecho, persigue la consecución de un interés general, como puede ser la necesidad de superar y encauzar conflictos políticos y sociales arraigados, en la búsqueda de la mejora de la convivencia y la cohesión social, así como de una integración de las diversas sensibilidades políticas».

En su opinión, el Derecho histórico español y el Derecho comparado avalan esta interpretación. Se refiere así a las Constituciones de 1869 y 1931, que mencionaban expresamente la amnistía, así como a la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía, y a su aplicación judicial [STS 101/2012, de 27 de febrero (ECLI:ES:TS:2012:813)]. También incide sobre el caso alemán y el auto del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 15 de diciembre de 1959 (BVerfGE 10, 234, caso *Platow*), cuya doctrina considera extrapolable al ordenamiento jurídico español que, al igual que ocurre en Alemania, cuenta con una Constitución que no se refiere expresamente a la amnistía, pero otorga al legislador una amplio poder de configuración.

En este sentido, pone de relieve que la labor del legislador no es exclusivamente la de desarrollar la Constitución sino que, respetando sus previsiones, puede innovar el ordenamiento jurídico, pues para el legislador no rige el principio en virtud del cual «lo que no está permitido, está prohibido». Por el contrario, el legislador democrático dispone de un margen amplio de configuración para dar curso a las legítimas opciones políticas de la mayoría parlamentaria. Con cita de las SSTC 34/2023, de 18 de abril, FJ 3, y 112/2021, de 13 de mayo, FJ 5, señala que: «El legislador [...] no ejecuta la Constitución, sino que crea Derecho con libertad dentro del marco que esta ofrece, de modo que este tribunal no ha de hacer las veces de propio legislador constriñendo su libertad de disposición allí donde la Constitución no lo haga de manera inequívoca».

Por último, y como argumento de cierre, señala que el Tribunal Constitucional se ha referido a la amnistía en varias de sus sentencias. Así, en la STC 147/1986 no se niega la constitucionalidad de la amnistía, sino que se afirma que «no hay restricción constitucional directa sobre esta materia». Pero también, la jurisprudencia constitucional ha afirmado que una ley de amnistía, como el resto del ordenamiento jurídico, ha de ajustarse a los principios constitucionales (SSTC 28/1982, de 26 de mayo, FJ 2, y 63/1983, de 20 de julio, FJ 2), lo que se reitera años después al afirmar que la amnistía «respond[e] en su conjunto a un valor superior de justicia» (STC 116/1987, de 7 de julio, FJ 7), sin olvidar que la STC 147/1986, FJ 2, afirmó que «la amnistía no es un fenómeno lineal, que pueda resolverse en una serie de principios y técnicas unitarios, sino un fenómeno complejo, aunque se reconduzca al ejercicio de una facultad estatal, en la que halla su explicación unitaria».

Por lo tanto, concluye que la Ley de amnistía supone un régimen jurídico singular y excepcional y se funda en el ejercicio del derecho de gracia, que tiene encaje en la Constitución. En consecuencia, la aprobación de la Ley de amnistía no exige para su constitucionalidad una previa reforma constitucional ni tampoco vulnera el art. 23 CE, dado que la norma aprobada se encuentra amparada en la facultad de libre configuración del legislador.

d) Sobre la Ley de amnistía como ley singular.

Finalmente, el abogado del Estado explica que la Ley de amnistía es una ley singular, pero no es autoaplicativa, sino que atribuye al Poder Judicial su interpretación y aplicación. Además, reconoce la aplicación del sistema de recursos judiciales y no impide que los distintos órganos judiciales puedan elevar las oportunas cuestiones en caso de duda sobre la conformidad de la ley con la Constitución y con el Derecho de la Unión Europea, como así lo han hecho en algunos casos. No se excluye a los órganos judiciales de su aplicación o inaplicación, sino todo lo contrario.

Cita la doctrina constitucional sobre las leyes singulares y explica que la Ley de amnistía cumple con los requisitos de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación.

En cuanto a la razonabilidad de la ley, la misma se vincula a la justificación objetiva y razonable de su singularidad, que atiende a la necesidad de superar definitivamente la convulsión social y la confrontación política que vivió la sociedad catalana en el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 23 de junio de 2021, unido ello a la voluntad de avanzar en el camino del diálogo político y social necesario para superar un serio conflicto político.

La proporcionalidad de la Ley de amnistía deriva de la concreción del elenco de delitos que se amnistían y de su necesaria vinculación con los actos realizados en un período de tiempo acotado en el articulado, de manera que se elude una referencia genérica e imprecisa. Además, la proporcionalidad se evidencia en la exclusión de la amnistía de todos aquellos actos que hayan supuesto graves violaciones de derechos humanos, entre los que se encuentran determinados delitos de terrorismo. También responde al principio de proporcionalidad la no exoneración de la responsabilidad civil, pues afecta a derechos de terceros que no pueden quedar anulados ni desprotegidos por una decisión de las Cortes Generales.

Todo ello conecta con el principio de adecuación y con la finalidad que pretende la norma, vinculada al mandato de optimización que deriva del art. 9 CE y que se dirige a todos los poderes públicos, pero particularmente al legislador, que es quien configura los tipos penales, quien los deroga y quien los aprueba, como es el caso: una ley de amnistía con un finalidad legítima y constitucional.

Con base en todo ello, el abogado del Estado solicita que se rechacen las alegaciones formuladas en el fundamento jurídico-material primero del recurso de inconstitucionalidad.

C) Alegaciones en relación con las «infracciones del procedimiento legislativo».

El abogado del Estado rechaza la vulneración del art. 23 CE, denunciada en la demanda, en relación con los supuestos defectos del procedimiento legislativo producidos durante la tramitación de la Ley de amnistía.

a) Señala que no puede considerarse como tacha en la tramitación parlamentaria que la iniciativa legislativa se llevara a cabo por medio de una proposición de ley, pues en virtud del art. 87 CE tanto el Gobierno como el Congreso son titulares de la iniciativa legislativa. Cita las SSTC 19/2023, de 22 de marzo, FJ 3; 128/2023, de 2 de octubre, FJ 3, y 15/2024, de 30 de enero, FJ 3, con base en las cuales sostiene que el Tribunal Constitucional ha afirmado 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 constitucionalidad para que la disposición normativa impugnada pudiera tener su origen en una u otra iniciativa legislativa.

b) Rechaza la crítica a que la proposición de ley orgánica fuera devuelta a la Comisión después de haber sido rechazada por el Pleno, toda vez que la decisión de la mesa del Congreso en su reunión de 6 de febrero de 2024 se amparó en el art. 131.2 RCD, que dispone que si tras la votación de una proyecto de ley orgánica no se obtuviera mayoría absoluta de los miembros de la Cámara en una votación final sobre el conjunto del texto, «el proyecto será devuelto a la Comisión, que deberá emitir nuevo dictamen».

c) También descarta que se produjera vulneración alguna del procedimiento parlamentario por la admisión a trámite de enmiendas transaccionales en la Comisión de Justicia, pues ello encuentra amparo en el art. 114.3 RCD y en la doctrina del Tribunal Constitucional.

d) Finalmente, en cuanto a la vulneración del art. 23 CE por no haberse seguido el procedimiento de reforma constitucional, se remite a lo ya dicho en el sentido de que la Ley de amnistía no es una reforma de la Constitución y, en consecuencia, no debía tramitarse por los cauces procedimentales indicados en la demanda.

D) Alegaciones en relación con el fundamento jurídico-material tercero, sobre que «[e]l artículo 1 vulnera el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 y el principio de legalidad penal del art. 25.1 CE».

El abogado del Estado se opone a la alegación de que el precepto impugnado se caracteriza «por su indeterminación tanto material (respecto de los delitos amnistiados) como temporal (por las fechas de comisión de los mismos)», razón por la cual no daría «certeza ni seguridad jurídica a los operadores jurídicos ni a los ciudadanos».

Frente a esta alegación, el abogado del Estado señala que, según el preámbulo de la Ley, se amnistían los actos que hayan sido declarados o estuvieran tipificados como delitos o como conductas determinantes de responsabilidad administrativa o contable vinculados a la consulta celebrada en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y al referéndum de 1 de octubre de 2017 (declarados ambos inconstitucionales en las SSTC 31/2015, de 25 de febrero, y 114/2017, de 17 de octubre), que se hubiesen realizado entre el 1 de noviembre de 2011, cuando comenzaron a desarrollarse los hechos del proceso independentista, y el 13 de noviembre de 2023. Después identifica

los actos delictivos a los que, en todo caso, no resultará de aplicación esta amnistía, en el entendido de que no todo hecho ni delito merece ser amnistiado.

Así, se refiere al perdón de cualquier actuación política relacionada con el proceso independentista y concreta el período de aplicación de la ley resultando coincidente con las actuaciones relacionadas con dicho proceso. Su extensión, por lo tanto, es limitada y adecuada a la finalidad perseguida. No tiene una duración indefinida y su límite (noviembre de 2023) tiene precisamente por finalidad el perdón de todos los hechos relacionados con el proceso independentista. En este sentido, la Ley de amnistía no se extiende a otros hechos que no tengan relación con dicho proceso.

Asimismo, el art. 1 de la Ley de amnistía establece el ámbito objetivo de aplicación en cuanto a los delitos a amnistiar, correspondiendo al Poder Judicial determinar su efectiva concurrencia, de tal manera que no es determinante en absoluto la declaración que pueda realizar un individuo al respecto. Por tanto, el ámbito de aplicación de la Ley de amnistía se encuentra expresamente detallado tanto temporal como materialmente, de conformidad con la finalidad señalada en su preámbulo y, en consecuencia, no se produce la vulneración del principio de seguridad jurídica ni del principio de legalidad penal aducida en la demanda.

E) Alegaciones en relación con el fundamento jurídico-material cuarto («El conjunto de la ley, pero, en particular, su artículo 1 vulnera el derecho a la igualdad del art. 14 CE»).

Tras exponer la doctrina constitucional en relación con el derecho a la igualdad ex art. 14 CE (STC 127/2019, de 31 de octubre, FJ 7), explica que lo que procede verificar en este caso es si existen circunstancias de carácter objetivo que puedan justificar que el legislador orgánico establezca un trato diferenciado para determinadas personas en la Ley de amnistía, pues con arreglo a la doctrina constitucional ello se admite siempre que exista una justificación objetiva y razonable. También señala que la valoración de tales circunstancias corresponde al Poder Legislativo, sin perjuicio del control de constitucionalidad que pueda llevar a cabo posteriormente el Tribunal Constitucional.

Ahora bien, sin perjuicio de lo expuesto, matiza su argumento señalando que el análisis de la Ley de amnistía solo puede hacerse desde los parámetros propios de una medida de gracia excepcional, que se aplica a determinadas personas en aras del interés general. En su opinión, la naturaleza de ley singular de la Ley de amnistía desplaza el canon de constitucionalidad, que se centra en justificar la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación de su excepcionalidad. Ante esta ley singular, no cabe un juicio de igualdad en el que el término de comparación sea «todos los ciudadanos españoles».

En este sentido, se remite a lo ya razonado en el apartado relativo al análisis de la Ley de amnistía como ley singular para reiterar que cumple con los principios de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación. Concluye así que «no existe, por tanto, vulneración del derecho a la igualdad, pues la singularidad de la ley obedece a una causa objetiva y razonable para resolver la situación excepcional que describe y que no puede remediarse a través de los instrumentos normativos ordinarios, superando así un juicio de proporcionalidad respecto de la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida».

F) Alegaciones en relación con el fundamento jurídico-material quinto («El artículo 2, al delimitar en negativo el ámbito de aplicación de la ley orgánica, vulnera asimismo el principio de igualdad del artículo 14 CE. También se vulneran el derecho a la dignidad humana consagrado en el art. 10 CE o el principio de legalidad penal del art. 25 CE»).

En este punto, señala el abogado del Estado que «[n]o se comprende el sentido de esta alegación dirigida contra el artículo 2 que precisamente excluye del ámbito de la [Ley de amnistía] determinados delitos que, por la entidad de la acción, no pueden ser

amnistiados y merecen en todo caso un reproche penal. En efecto, al tratarse de los delitos enunciados en el precepto, la [Ley de amnistía] en beneficio precisamente de la seguridad jurídica no los comprende dentro de su ámbito de aplicación. Tampoco se comprende cómo, a la vista de su contenido, pueden afectar al principio de igualdad o al de legalidad penal, remitiéndose en todo caso a las alegaciones sobre el principio de igualdad realizadas en el fundamento anterior. Lo mismo cabe decir de su vulneración del principio de la dignidad humana, cuando precisamente es lo que preserva el artículo impugnado».

G) Alegaciones en relación con el fundamento jurídico-material sexto («El conjunto de la ley, pero en especial los artículos 1 y 3 a 8 vulneran la atribución exclusiva de la potestad jurisdiccional a los jueces que contiene el art. 117 CE, así como el derecho a la igualdad de todos los españoles»).

En relación con este fundamento, el abogado del Estado denuncia que la falta de argumentación en la demanda sobre esta impugnación es manifiesta y que no debe ser suplida por el Tribunal Constitucional. En la medida en que la doctrina constitucional exige una mínima carga alegatoria para razonar por qué los arts. 1 y 3 a 8 de la Ley de amnistía vulnerarían el principio de exclusividad jurisdiccional y esta no se expone en la demanda, esta alegación debe ser desestimada.

H) Alegaciones en relación con el fundamento jurídico-material séptimo («Los artículos 3 y 4 de la Ley Orgánica vulneran la reserva jurisdiccional y el derecho a la tutela judicial efectiva»).

Comienza su oposición a este conjunto de alegaciones citando el preámbulo de la Ley de amnistía, que ya señalaba que «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, como reza su propio texto, el Poder Judicial está sometido al imperio de la ley y es precisamente una ley con valor de orgánica la que, dentro de los parámetros antes expuestos, prevé los supuestos de exención de la responsabilidad, correspondiendo a los jueces y tribunales, así como al Tribunal de Cuentas o a las autoridades administrativas que sigan o hubieran seguido las diligencias, procesos, expedientes y causas a las que afecten los actos amnistiados, su aplicación a cada caso concreto». Y ello tiene su correlato en diversos preceptos de la Ley de amnistía, como los arts. 9 y 12.

También se refiere al dictamen de la Comisión de Venecia CDL-AD (2024)003, del que extracta los siguientes apartados:

(i) «Los jueces están obligados a aplicar la ley, tanto en caso de modificaciones en la legislación penal como en caso de amnistía. Para que exista una conciliación con el principio de separación de poderes, las amnistías no deben eliminar por completo la autoridad del poder judicial. Por esta razón, la Comisión de Venecia ha considerado anteriormente que un procedimiento por el que se confía al Poder Judicial, por decisión del Parlamento, la decisión sobre si personas concretas cumplen los criterios generales determinados por el Parlamento para la aplicación de la amnistía es conforme con el principio de separación de poderes» (§ 81, págs. 17 a 18).

(ii) Las excepciones a las competencias procesales ordinarias de los tribunales «son consecuencias lógicas de la supresión retroactiva de la responsabilidad penal y [...], siempre que la decisión sobre si una persona se beneficia o no de la amnistía corresponda al juez [...] y el levantamiento de la detención, la prisión provisional y las medidas cautelares [sean] consecuencia de dicha decisión judicial, no se plantea ningún problema de separación de poderes» (§ 125, pág. 29).

Para el abogado del Estado, la Ley de amnistía no priva a la jurisdicción del ejercicio de sus funciones, ya que le atribuye su interpretación y aplicación. También reconoce la aplicación del sistema de recursos. Y permite que los órganos judiciales puedan plantear las

correspondientes cuestiones ante el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de manera que no puede sostenerse, como hacen las Cortes recurrentes, que la Ley de amnistía vulnere la posición que en nuestro Estado de Derecho corresponde al Tribunal Constitucional y al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Además de no infringirse el principio de separación de poderes, como se ha expuesto, tampoco queda afectado el principio de reserva de jurisdicción. Al despenalizar los hechos previstos en la Ley de amnistía, esta viene a establecer una regulación que los jueces y tribunales deben aplicar, no incidiendo en el art. 24 CE, pues la ley se aplica en el seno de un procedimiento presidido por todas las garantías procesales previstas en dicho precepto constitucional. A modo de ejemplo, indica que de la misma manera que nadie podría pensar que una reforma del Código penal afectara a la reserva de jurisdicción por incluir o excluir algún determinado tipo de delito, por las mismas razones la reserva jurisdiccional no se ve vulnerada cuando los jueces y tribunales han de aplicar una ley de amnistía a los supuestos contemplados en la misma. Al despenalizar determinados hechos, el legislador orgánico no invade ni la potestad jurisdiccional, ni la reserva jurisdiccional ni el art. 24.1 CE.

En relación a la impugnación de los arts. 3 y 4 de la Ley de amnistía con base en que «[t]ales manifestaciones de la efectividad inmediata resultan contrarias al principio de reserva de jurisdicción en la medida en que no parecen dejar margen al juez para concretar caso a caso el alcance de la aplicación de la amnistía», el abogado del Estado se opone considerando que «si bien [...] el levantamiento de las medidas es inmediato este se producirá solo en el caso en que el juzgador entienda que los hechos objeto del proceso penal son subsumibles en la Ley de amnistía, por tanto 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, esto es si las personas encausadas son “beneficiarias de la amnistía”». Continúa diciendo que «[s]i el juzgador aprecia que son beneficiarios de la amnistía y, por tanto, concurre en ellos una causa de extinción de la responsabilidad penal, desaparecen de inmediato los presupuestos que permiten el mantenimiento de cualquier medida cautelar por la investigación de hechos que ya no son delictivos y, en consecuencia, procede el levantamiento inmediato de cualquier medida cautelar que ya no tiene razón de ser».

Así ocurre, en aplicación de las normas generales del art. 503 de la Ley de enjuiciamiento criminal (LECrim), con la prisión provisional, pues «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». Lo mismo ocurre con la detención, en aplicación de los arts. 489 y 490 LECrim. Y esta es la forma habitual del proceder de los tribunales cuando desaparecen los presupuestos y motivos de la medida cautelar. En estos casos, procede el levantamiento de tal medida.

Adicionalmente, si se perdona el delito no tiene sentido que se cursen las órdenes de busca y captura e ingreso en prisión, así como las órdenes nacionales, europeas e internacionales de detención.

En definitiva, los arts. 3 y 4 de la Ley de amnistía no infringen los arts. 24 y 117 CE, puesto que las medidas previstas en estos se encuentran motivadas y resultan proporcionadas al fin que persigue la Ley.

I) Alegaciones en relación con el fundamento jurídico-material octavo («Los artículos 5, 6, 7.2 y 8 de la Ley Orgánica, al concretar los efectos de la amnistía en los ámbitos de la responsabilidad civil, administrativa, disciplinaria y contable, vulneran el derecho a la igualdad de todos los españoles»)

a) Por lo que se refiere a los arts. 5, 6 y 7.2, el abogado del Estado considera que la argumentación de la demanda es inadmisibles. A su juicio, el perdón de las infracciones administrativas es una concreción de la Ley de amnistía y solo podrán ser perdonadas aquellas infracciones que se relacionen con el ámbito de aplicación de la Ley, que considera suficientemente claro.

b) Frente a la impugnación del art. 8, explica que la regla establecida en el art. 8.2 de la Ley de amnistía no es sino reiteración de lo ya previsto en la Ley de enjuiciamiento criminal para el caso del archivo de los procesos penales. En particular, transcribe el art. 116 LECrim. La extinción de la responsabilidad penal en virtud de la amnistía no establece ningún régimen diferente respecto del resto de causas de extinción de la responsabilidad criminal (prescripción, indulto, etc.) en cuanto al ejercicio posterior de la acción civil conforme a las reglas generales.

La razón de ser de este precepto es la interdicción de la exoneración de la responsabilidad civil derivada de hechos susceptibles de amnistía que se sustancie en vía penal. Con ello, la ley pretende que los daños civiles causados por los hechos amnistiados no queden exentos de responsabilidad lo que, lejos de constituir una discriminación o una vulneración del art. 24.1 CE, establece una salvaguarda del derecho de defensa de los particulares que hayan sufrido consecuencias de carácter civil.

J) Alegaciones en relación con el fundamento jurídico-material noveno («Los artículos 9, 10 y 11 pueden vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva y la atribución exclusiva de la potestad jurisdiccional»).

a) El abogado del Estado se refiere al dictamen de la Comisión de Venecia CDL-AD (2024)003 que, a su juicio, ya contiene el principal argumento para rechazar esta impugnación, pues en este caso la Ley de amnistía no altera el régimen ordinario de recursos, sino que mantiene la regla general. Así, recuerda que, con arreglo a la Ley de enjuiciamiento criminal, la prisión provisional «solo durará lo que subsistan los motivos que la hayan ocasionado» y «[e]l detenido o preso será puesto en libertad en cualquier estado de la causa en que resulte su inocencia». En palabras del dictamen de la Comisión de Venecia, § 104:

«Estas son las consecuencias lógicas de la supresión retroactiva de la responsabilidad penal: se abandonan los procesos pendientes, no se incoan otros nuevos; se anulan las sentencias, y las penas no se ejecutan o se interrumpe su ejecución (véase el apartado 43 anterior). Siempre y cuando la decisión sobre si un individuo se beneficia de la amnistía sea adoptada por el juez (sobre la base de los criterios generales contenidos en la amnistía), y el levantamiento del arresto, la detención y las medidas cautelares sea consecuencia de dicha decisión judicial, en opinión de la Comisión no existe ningún problema de separación de poderes».

b) Por otro lado, el carácter preferente de la aplicación de la amnistía no es ninguna novedad, pues así lo establecía la Ley 46/1977, que preveía la aplicación preferente de la amnistía concedida en aquel momento y fijaba un plazo de tres meses para su aplicación.

c) Tampoco advierte incompatibilidad entre los arts. 10 y 11, cuando el segundo señala que los efectos de la amnistía se producirán desde su firmeza mientras que el primero establece que la presentación de recursos carecerá de efectos suspensivos. Idéntica previsión se recogía en el art. 9 de la Ley 46/1977. Además, habría que distinguir entre la extinción de la responsabilidad penal, que no se produce sino por resolución judicial firme, y la extinción de la responsabilidad administrativa o contable, en las que la resolución firme es la resolución administrativa o contable, sin perjuicio de los recursos contencioso-administrativos que luego quepa interponer.

d) Rechaza también la tesis de que el art. 11 vulnere la presunción de inocencia al impedir a los beneficiarios de la amnistía probar su inocencia, pues «no es necesario probar la inocencia de algo que ya no es delictivo». Indica también que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ya ha rechazado que sea ineludible la incoación de causa penal para declarar la extinción de la responsabilidad penal por razón de la aplicación de una ley de amnistía [ATS de 11 de mayo de 2010, recurso 20048-2009, Sala de lo Penal (ECLI:ES:TS:2010:5560A)].

Niega también la aducida vulneración del art. 24 CE porque: (i) en todo caso es el juez el que debe apreciar si concurren los presupuestos para la aplicación de la amnistía; y (ii) que el efecto de la aplicación de la amnistía sea el sobreseimiento libre, ya sea en fase de instrucción, intermedia o de enjuiciamiento, responde al mismo tratamiento de la amnistía conforme a la Ley de enjuiciamiento criminal (arts. 666, 675 y 637), y así ha sido aplicada por los jueces y tribunales en el caso de los hechos subsumidos en la Ley 46/1977.

K) Alegaciones en relación con la «[i]nconstitucionalidad mediata del resto de artículos 12, 13, 14, 15 y 16, derivada de que la amnistía vulnera los arts. 14 y 117 CE».

Acerca de la vulneración de los arts. 14 y 117 CE, el abogado del Estado se remite a lo ya dicho al respecto en los apartados anteriores.

Sobre el art. 13, refiere que el recurso parte de un error patente pues la responsabilidad civil no se extingue por la amnistía, sino que será exigible por el perjudicado civilmente incluso en caso de aplicación de la Ley de amnistía, como resulta de los arts. 8.2 y 5.3 y la exposición de motivos de la Ley de amnistía.

En cuanto a los arts. 15 y 16, señala que el recurso carece de carga alegatoria, limitándose a señalar su inconstitucionalidad mediata por entender que el fundamento de la ley es inconstitucional por carecer de cobertura constitucional, lo que ya ha sido rebatido en los apartados anteriores.

L) Alegaciones en relación con el fundamento jurídico-material undécimo («Las disposiciones finales primera y segunda de la ley orgánica son inconstitucionales porque llevan a cabo una modificación encubierta de la Carta Magna para incorporar con carácter permanente la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad contable y penal respectivamente»).

Frente a este conjunto de alegaciones, el abogado del Estado aduce que, como ya ha explicado, la Ley de amnistía no implica ninguna reforma constitucional encubierta, sino que tiene cabida dentro de la Carta Magna y constituye una decisión legítima del legislador democrático.

Además, a su juicio, las disposiciones finales primera y segunda no introducen ninguna novedad propiamente dicha. Prueba de ello es que la Ley de enjuiciamiento criminal ya prevé la amnistía como causa de exención de la responsabilidad criminal (art. 637.3). Asimismo, la jurisprudencia de nuestros tribunales a raíz de la aplicación de las leyes de amnistía de los años 70 era clara en cuanto a la incardinación de la amnistía como causa de exención de la responsabilidad en los distintos ámbitos jurisdiccionales, no solo en el ámbito penal.

Concluye apuntando que «la Ley de amnistía supone un régimen jurídico singular y excepcional fundada en el ejercicio del derecho de gracia, que tiene encaje en la Constitución. Por ello, la aprobación de la [Ley de amnistía] no exige para su constitucionalidad una previa reforma de la Carta Magna ni tampoco se trata de una reforma encubierta de la Constitución tal y como se afirma en la demanda, dado que la norma aprobada se encuentra amparada en la facultad de la libre configuración del legislador».

16. Por providencia de 7 de octubre de 2025 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 8 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por las Cortes de Aragón, 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 y, en concreto, contra los arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 y contra las disposiciones finales primera y segunda de la citada ley orgánica.

El recurso de inconstitucionalidad sostiene que la amnistía, en sí misma considerada, es contraria a la Constitución. El Parlamento autonómico recurrente alega que la amnistía no se encuentra expresamente prevista en la Constitución y que solo podría aprobarse previa reforma expresa de esta. Argumenta que, a partir del examen de los trabajos constituyentes y de la prohibición de los indultos generales, recogida en el art. 62 i) CE, se deriva la prohibición constitucional de la institución de la amnistía. De otra parte, alega que durante la tramitación parlamentaria se incurrió en diversos vicios procedimentales que determinarían la inconstitucionalidad de la Ley de amnistía por vulneración del art. 23 CE y, además, se afirma que al no haberse tramitado la previa reforma constitucional se habría vulnerado el derecho de los ciudadanos aragoneses a pronunciarse en el referéndum que muy probablemente se habría convocado. También considera que la Ley de amnistía en su conjunto, y en particular el art. 1, vulnera el derecho a la igualdad del art. 14 CE.

Además de los argumentos referidos al conjunto de la Ley de amnistía, en el recurso de inconstitucionalidad presentado por las Cortes de Aragón se denuncia también la inconstitucionalidad, en concreto, de sus arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7.2, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 y de sus disposiciones finales primera y segunda. Como se recoge con mayor detalle en los antecedentes de esta resolución, en relación con estos preceptos el recurso denuncia la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE); el derecho a la igualdad (art. 14 CE); el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE); el derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE); el principio de reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE); así como las normas reguladoras del procedimiento de reforma constitucional (arts. 167 y 168 CE).

El representante del Senado solicita la declaración de inconstitucionalidad y nulidad «de toda la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, o, subsidiariamente, la inconstitucionalidad y nulidad, en los términos del fundamento jurídico-material séptimo [de su escrito de alegaciones], y con carácter independiente, de todas y cada una de las siguientes disposiciones: de las letras a) y b) del artículo 1.1, en cuanto a la malversación; de la letra c) del artículo 2; de la letra d) del artículo 2; y de la letra f) del artículo 2».

La representante procesal del Congreso solicita que se desestime el recurso de inconstitucionalidad en todo lo que se refiere a los vicios del procedimiento legislativo que se denuncian en la demanda, en lo que afecta a esta Cámara.

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

2. Sobre la legitimación de las Cortes de Aragón para promover el presente recurso de inconstitucionalidad.

Con carácter preliminar, este tribunal ha de pronunciarse acerca del óbice procesal invocado por el abogado del Estado, que niega la legitimación activa de las Cortes de Aragón para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad.

Como ha quedado expuesto con mayor detalle en el relato de los antecedentes, el Parlamento autonómico recurrente justifica su legitimación indicando que interpone el recurso de inconstitucionalidad con el objetivo de defender el derecho a la igualdad de los ciudadanos aragoneses y el «modelo constitucional de Estado del que la Comunidad Autónoma de Aragón es deudora, como lo es la catalana», aspectos ambos que, al decir de la parte actora, quedan en entredicho como consecuencia de la aprobación de la ley. Asimismo, justifica su interés legítimo en las relaciones de vecindad entre las Comunidades Autónomas de Aragón y de Cataluña, derivadas de su proximidad territorial. A tales argumentos se opone la Abogacía del Estado considerando, en esencia: (i) que no afecta en absoluto al ámbito de autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón, pues se trata de una ley eminentemente penal y, por ende, de una materia de competencia exclusiva del Estado que no se proyecta sobre las competencias autonómicas; (ii) que no vulnera el derecho a la igualdad; y (iii) que no se pone en juego

el modelo constitucional como consecuencia de la aprobación de la ley objeto de impugnación.

Planteada la cuestión en los términos indicados, hemos de partir de que el art. 162.1 a) CE reconoce la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos y asambleas legislativas de las comunidades autónomas para interponer recurso de inconstitucionalidad. Desarrollando esta previsión constitucional, el art. 32.2 LOTC establece que los órganos colegiados ejecutivos y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas están legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado «que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía». Si bien en un primer momento este tribunal interpretó este requisito en un sentido restrictivo, exclusivamente competencial, como una referencia a la afectación de las competencias autonómicas (STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 3), toda la doctrina posterior ha seguido una tendencia interpretativa flexibilizadora, como se muestra en la STC 62/2023, de 24 de mayo, FJ 2, en que recogiendo la doctrina constitucional actual recordamos que «la legitimación de las comunidades autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico» en todos aquellos supuestos «en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico».

Con carácter previo, cabe recordar que la legitimación para interponer un recurso de inconstitucionalidad es una cuestión de orden público procesal. De dicha naturaleza se deriva que este tribunal puede examinar su concurrencia de oficio, haya sido o no controvertida en el proceso, y que no se encuentra constreñido por las alegaciones de los recurrentes acerca de su legitimación, pudiendo acudir a otras razones distintas. Como consecuencia de lo anterior, una vez reconocida la legitimación de un Gobierno o de un Parlamento autonómico para interponer recurso de inconstitucionalidad contra una norma estatal con rango de ley, ese reconocimiento puede extrapolarse a otros recursos interpuestos contra la misma norma. Naturalmente, lo anterior ha de entenderse sin perjuicio de que respecto de alguna comunidad autónoma concreta concurrieran intereses singulares que no pudieran apreciarse en otras.

Sentado lo anterior, debemos constatar si en el presente recurso de inconstitucionalidad concurren los puntos de conexión material necesarios para decidir si procede rechazar el motivo de inadmisibilidad alegado por el Gobierno de la Nación.

En primer lugar, el recurso suscita la controversia acerca de la competencia del Estado para regular y conceder amnistías, alegando que la potestad de amnistiar es algo distinto de la potestad legislativa, de manera que la concesión o regulación de amnistías excedería de las atribuciones constitucionales de las Cortes Generales ex art. 66.2 CE. Se defiende así un determinado orden de distribución de competencias en relación con el ejercicio del derecho de gracia, a través de la concesión de amnistías. En este punto, la doctrina constitucional ha reconocido legitimación a las comunidades autónomas para interponer recurso de inconstitucionalidad no solo en defensa de una competencia propia, sino también de una competencia exclusiva del Estado o un determinado modelo de distribución competencial (SSTC 30/2011, de 16 de marzo, FJ 3, y 239/2012, de 13 de diciembre, FJ 2), por lo que este criterio puede extrapolarse al presente recurso de inconstitucionalidad.

En segundo lugar, se invocan infracciones en el procedimiento legislativo que condujo a la aprobación de la Ley de amnistía, tales como haberse ejercido la iniciativa legislativa por medio de proposición de ley y no a través de proyecto de ley o haber acordado la mesa del Congreso la devolución de la proposición de ley orgánica a la Comisión de Justicia, continuando su tramitación, después de haberse rechazado el conjunto de la iniciativa por la mayoría absoluta del Pleno. En relación con este motivo de impugnación debe recordarse el criterio fijado en el fundamento jurídico 4 de la STC 59/2015, de 18 de marzo, que admitió que a través del recurso de inconstitucionalidad promovido por una comunidad autónoma podían invocarse infracciones del procedimiento legislativo, atendiendo a su interés en «asegurar en

concreto el correcto funcionamiento del sistema de producción normativa preconizado por la norma fundamental, depurando y expulsando del ordenamiento las normas impugnadas que se aparten de dicho sistema».

Finalmente, las Cortes de Aragón aducen en su recurso la quiebra de los principios de separación de poderes y de reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE) y también alegan la vulneración del derecho a la igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE), en su vertiente de derecho a la igualdad (art. 14 CE). En este sentido, el Tribunal Constitucional ha reconocido legitimación a las comunidades autónomas en aquellos supuestos en los que el punto de conexión lo constituyen regulaciones que afectan a la arquitectura constitucional del Estado, esto es, al entramado institucional constitucionalmente previsto y al sistema de principios y valores que le son inherentes. La razón de ser de esta previsión es que este es el marco donde necesariamente ha de desenvolverse la actuación de las comunidades autónomas y, por ello, su defensa constituye la garantía del principio de autonomía. En este sentido, la STC 118/2016, de 23 de junio, sostuvo que las comunidades autónomas tienen legitimación para la defensa del correcto ejercicio de las competencias estatales en relación con «la delimitación del modelo de jurisdicción constitucional», concretamente, respecto del conflicto en defensa de la autonomía foral y el reconocimiento de legitimación para plantearlo a «las Diputaciones Forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa» (disposición adicional quinta LOTC).

En suma, la lectura conjunta de todos estos puntos de conexión material que se suscitan en la fundamentación jurídica de la demanda respecto del contenido de la norma legal impugnada, esto es, respecto del contenido de la Ley de amnistía, conduce a la conclusión de que las Cortes de Aragón están legitimadas activamente para la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad. En consecuencia, corresponde desestimar el óbice procesal alegado por el abogado del Estado.

3. Otras 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.

a) Tanto en el encabezamiento como en el suplico del escrito de interposición del presente recurso de inconstitucionalidad se cita como precepto recurrido el art. 7 de la Ley de amnistía. Sin embargo, en el acuerdo adoptado por las Cortes de Aragón, en sesión plenaria de 28 de junio de 2024, con arreglo a lo exigido en el art. 32.2 LOTC, únicamente se hace alusión al art. 7.2 y no al art. 7 en su conjunto.

Esta circunstancia determina que deba quedar excluido de nuestro enjuiciamiento el art. 7.1, «por ausencia de la necesaria concordancia e identidad entre la decisión adoptada por el órgano legitimado para la interposición del recurso y el ámbito objetivo del recurso que se explicita en el suplico de la demanda» (SSTC 138/2010, de 16 de diciembre, FJ 1; 36/2013, de 14 de febrero, FJ 1, y 119/2014, de 16 de julio, FJ 2), pues «[e]xigido para cada impugnación un previo acuerdo adoptado al efecto (art. 32.2 LOTC) la demanda no puede ampliar el objeto del recurso (por todas, STC 68/2018, de 21 de junio, FJ 2)» (STC 134/2020, de 23 de septiembre, FJ 2).

Es más, aun prescindiendo de la anterior consideración, en la fundamentación jurídica de la demanda solamente se argumenta la pretendida inconstitucionalidad del art. 7.2, por lo que nuestro enjuiciamiento habría de quedar en todo caso ceñido a dicho apartado por ausencia de carga alegatoria en este aspecto del recurso de inconstitucionalidad.

b) En otro orden de cosas, los arts. 12, 14 y 15 de la Ley de amnistía no se impugnan de forma autónoma, sino que la parte actora explícitamente afirma hacerlo de manera «mediata», esto es, por conexión o consecuencia, en el sentido de que su inconstitucionalidad se derivaría de la que la demanda atribuye a la amnistía en su conjunto. A este respecto, cabe señalar que este tribunal tiene declarado que

«[c]iertamente, cabe extender los pronunciamientos de nulidad e inconstitucionalidad a preceptos no impugnados (art. 39.1 LOTC), pero ello es prerrogativa de este tribunal sin que pueda ser objeto de pretensión de parte» [STC 76/2024, de 8 de mayo, FJ 2 a), con cita de las SSTC 81/2003, de 30 de abril, FJ 7; 126/2008, de 27 de octubre, FJ 1, y 68/2018, de 21 de junio, FJ 2].

Por lo tanto, los arts. 12, 14 y 15 de la Ley de amnistía no serán objeto de examen.

c) Como afirmamos en la STC 137/2025, de 26 de junio, FJ 1.2.1, el objeto del recurso de inconstitucionalidad queda delimitado por el *petitum* y la *causa petendi* contenidos en la demanda y a ellos debe circunscribirse nuestro enjuiciamiento. Por ello, procede aquí reiterar que no cabe esperar 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».

d) Finalmente, con arreglo a doctrina constitucional consolidada, corresponde a este tribunal, en función de las circunstancias concurrentes en cada caso, determinar el orden de examen de las distintas tachas de inconstitucionalidad planteadas [SSTC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 3 b), y 146/2023, de 26 de octubre, FJ 2]. Pues bien, en este caso se procederá al examen de los motivos de impugnación siguiendo el mismo orden de la demanda, salvo en lo relativo a la impugnación del art. 1 de la Ley de amnistía, en que el análisis comenzará por las quejas referidas a la vulneración del derecho a la igualdad, contenidas en el motivo cuarto de la demanda, para adentrarnos después en la alegada lesión del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y del derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE), invocadas en el motivo tercero del recurso.

A lo anterior ha de añadirse que este tribunal ha dictado ya la STC 137/2025, de 26 de junio, por la que se acuerda estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 6436-2024, interpuesto por más de cincuenta diputados y más de cincuenta senadores de los grupos parlamentarios Popular en el Congreso y en el Senado contra la Ley de amnistía, en el sentido siguiente:

«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.»

Dado que buena parte de los motivos de impugnación del presente recurso de inconstitucionalidad son coincidentes con los resueltos en la mencionada sentencia, en esta resolución se hará remisión al fallo y a la doctrina fijada en aquella en lo que resulten de aplicación al presente caso.

4. Sobre la ausencia de una previsión constitucional expresa en materia de amnistía y sus consecuencias.

En el primer motivo sustantivo la demanda argumenta que, dado que no está prevista expresamente en la Constitución, la amnistía solamente podría aprobarse previa reforma de esta. Para alcanzar tal conclusión se apoya en los trabajos parlamentarios de

elaboración de la Constitución de 1978, así como en la prohibición de los indultos generales contenida en el art. 62 i) CE. Sostiene también que la amnistía no es un acto normativo, por lo que no puede considerarse expresión de la potestad legislativa de las Cortes Generales, lo que conllevaría que al aprobar la Ley de amnistía las Cortes se hayan inmiscuido en la facultad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, llevando a cabo un desapoderamiento de las facultades que los arts. 117 y 118 CE reservan a los jueces y tribunales. En conexión con lo anterior, niega también que se trate de una ley singular.

Este motivo de impugnación ha de ser desestimado en aplicación de la doctrina fijada en la STC 137/2025, FFJJ 3, 4 y 5.

a) En aquella sentencia rechazamos que la institución de la amnistía estuviera afectada por la prohibición constitucional de los indultos generales que recoge el art. 62 i) CE. Dijimos entonces que «la relación existente entre el indulto y la amnistía no es cuantitativa o de grado, sino cualitativa. [...] 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» [STC 137/2025, FJ 3.2.1 a)].

b) También desestimamos la pretendida inconstitucionalidad de la Ley de amnistía con base en los trabajos preparatorios de la Constitución. En tal sentido, afirmamos que «[d]el 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. [...] 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» (STC 137/2025, FJ 3.2.2).

c) Tampoco pueden prosperar las alegaciones en las se afirma que la amnistía solo sería admisible previa reforma constitucional por no estar expresamente prevista en la Constitución y en las que se niega que la amnistía pueda considerarse como una materia propia de la potestad legislativa.

Frente a tales consideraciones baste señalar que en la STC 137/2025 concluimos que la amnistía no precisa «una expresa habilitación constitucional» (FJ 3.2.2). Acerca de la libertad de configuración del legislador y de la concepción de la Constitución como «norma abierta», razonamos entonces que «[l]a Constitución [...] 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. [...] 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». Y añadimos también 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» (STC 137/2025, FJ 3.2.1).

Así, la actividad legislativa debe desenvolverse dentro del margen que le otorga la Constitución, por lo que el legislador no puede contravenir aquello que está expresamente prohibido en el texto constitucional ni tampoco puede contravenir los principios, valores, límites o garantías que, a pesar de no venir establecidos de manera explícita, se desprendan o puedan derivarse de la interpretación de la norma fundamental.

d) Por otro lado, en la STC 137/2025, este tribunal rechazó que la Ley de amnistía vulnerara el principio de separación de poderes, la reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE) o la obligación de cumplimiento de las sentencias (art. 118 CE). Para alcanzar tal conclusión, en su fundamento jurídico 4.4 se razonó que «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 [...] 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».

e) Finalmente, en el fundamento jurídico 5.2 de la STC 137/2025 también negamos que pudiera proyectarse sobre una ley de amnistía la doctrina constitucional sobre las leyes singulares, en unos términos que resultan extrapolables al caso que nos ocupa y a los que cabe remitirse íntegramente.

Explicamos entonces que «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)». También sostuvimos en la STC 137/2025 que el contenido material de una amnistía radica esencialmente en modificar retrospectivamente el régimen aplicativo de disposiciones que mantienen su vigencia, de forma más característica de leyes penales, por lo que «solo el legislador está facultado para acordarla» sin que pueda calificarse la regulación de una amnistía como una actividad gubernativa o de administración. Por estas razones concluimos que «no se trata aquí de examinar el ejercicio de la potestad legislativa en materias propias de la administración [...] sino de analizar la constitucionalidad del ejercicio de una potestad exclusivamente legislativa».

5. Sobre la alegada vulneración del art. 23 CE como consecuencia de infracciones en la tramitación del procedimiento legislativo.

En su recurso de inconstitucionalidad, las Cortes de Aragón sostienen que la Ley de amnistía es inconstitucional en su totalidad por incurrir en la vulneración del art. 23 CE, como consecuencia de las siguientes infracciones del procedimiento legislativo: (i) la tramitación de la iniciativa legislativa como proposición de ley, en vez de como proyecto de ley; (ii) la aplicación del art. 131.2 RCD y la devolución de la proposición de ley

orgánica a la Comisión para la elaboración de un nuevo dictamen; (iii) la emisión de ese nuevo dictamen sin previo informe de la ponencia; (iv) la indebida admisión, calificación y aprobación de enmiendas transaccionales en la Comisión; y (v) la infracción consistente en no haberse tramitado la iniciativa como una reforma constitucional, impidiendo con ello a los ciudadanos participar en el referéndum que podría o tendría que haberse llevado a cabo en tal caso.

Ninguna de estas alegaciones puede prosperar.

a) En cuanto a la primera de las quejas, la STC 137/2025 señaló que es doctrina constitucional reiterada 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» (FJ 12.2.2, comillas interiores suprimidas).

b) En la STC 137/2025, FJ 12.3.2, confirmamos también que la aplicación del art. 131.2 RCD durante la tramitación parlamentaria resultó ajustada a Derecho. Y lo hicimos con fundamento en los siguientes argumentos, basados en la interpretación literal, sistemática y teleológica del precepto:

(i) «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 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. [...] 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».

(ii) Desde un punto de vista sistemático, consideramos 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. [...] 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».

También desde la perspectiva sistemática, razonamos que «[e]l 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».

(iii) Finalmente, desde el punto de vista de la interpretación teleológica, «[e]l 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».

c) Sobre la falta de emisión de un nuevo informe por la ponencia con ocasión de la devolución del texto a la Comisión, también se pronunció la STC 137/2025, FJ 12.4.2, negando que se incurriera con ello en infracción del procedimiento legislativo. En la citada sentencia, resolvimos que:

«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, [...] al ser norma especial, [...] 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 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.»

d) Por lo que hace a las quejas referidas a la presentación de enmiendas transaccionales en la Comisión de Justicia, las mismas deben ser desestimadas con fundamento en lo expuesto en la STC 137/2025, FJ 12.5.2, en la que dijimos al respecto que:

(i) «Las enmiendas transaccionales que se presentan en la Comisión no se rigen por el art. 69 RCD, sino por el art. 114.3 RCD».

(ii) «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».

(iii) «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».

e) Finalmente, tampoco puede merecer favorable acogida la queja relativa a que el procedimiento a seguir debería haber sido el de la reforma constitucional. Para desestimar este motivo de impugnación baste con reiterar lo expuesto en este sentido en el fundamento jurídico 4 c) de la presente resolución y en la jurisprudencia allí citada, donde se recuerda que la regulación de una amnistía no precisa de una previa reforma de la Constitución, sino que dicha regulación entra dentro del margen de configuración del legislador, siempre que lo ejerza dentro del marco constitucional y sin incurrir en contradicción con los derechos y principios constitucionales.

6. Impugnación del art. 1 en relación con el derecho a la igualdad (art. 14 CE).

6.1 En el cuarto motivo de impugnación, las Cortes de Aragón afirman dirigirse contra toda la Ley de amnistía y, en particular, contra el art. 1 de la misma por considerar que incurre en la vulneración del derecho a la igualdad del art. 14 CE. La queja puede sintetizarse en tres grandes argumentos: (i) la amnistía discrimina favorablemente a unos individuos determinados por el hecho de haber expresado una ideología en pro de la independencia de Cataluña, sin que exista una razón que justifique por qué no se extiende, en nombre asimismo de la reconciliación, a quienes tenían una posición ideológica contraria al proceso independentista; (ii) aunque la reconciliación social y política en Cataluña pudiera considerarse como un fin legítimo, no se justifica en qué medida la amnistía contribuye a dicha finalidad, además de que la amnistía no resulta una medida adecuada ni proporcionada para su consecución por no estar de acuerdo con ella buena parte de la sociedad catalana y española, como muestra el hecho de que algunas de las personas que cometieron los delitos amnistiados no se han arrepentido ni han renunciado a su objetivo; y (iii) finalmente, también sería lesivo del derecho a la igualdad la indeterminación del ámbito de aplicación temporal de la Ley de amnistía (arts. 1.1 y 1.3).

Aunque el recurso afirma dirigirse en este punto contra la totalidad de la Ley de amnistía y contra el art. 1 de la misma, la lectura del motivo de impugnación pone de manifiesto que la queja se refiere a la delimitación del ámbito material y temporal de aplicación de la ley, esto es, a los arts. 1.1 y 1.3 de la norma, sin que ninguna de las quejas centre su atención en ningún otro precepto. En consecuencia, nuestro enjuiciamiento debe quedar circunscrito a los arts. 1.1 y 1.3 de la Ley.

6.2 Los arts. 1.1 y 1.3 de la Ley de amnistía fueron declarados inconstitucionales en la STC 137/2025, de 26 de junio, que analizó la compatibilidad de la norma impugnada con el art. 14 CE en su fundamento jurídico 8.

A) En relación con el ámbito de aplicación de la Ley de amnistía, la STC 137/2025, FJ 8.3.1, explicó que el art. 1 de la Ley establece un ámbito de aplicación «que queda configurado no solo por la comisión, en un periodo de tiempo concreto, de determinados delitos abstractamente considerados», sino que también depende «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». Todo ello determina que «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 consecuencia, este tribunal constató una diferencia de trato consistente en 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–».

Al analizar la constitucionalidad de tal diferencia de trato, el Tribunal consideró que la misma respondía a una justificación objetiva y razonable, en atención a su causa y finalidad. En este sentido, afirma la STC 137/2025, FJ 8.3.3, que:

«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 [consultas inconstitucionales de 9 de noviembre de 2014 y de 1 de octubre de 2017] 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*, 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.»

B) Continuando con el enjuiciamiento del art. 1.1 de la Ley de amnistía desde la perspectiva de la cláusula general de igualdad, en el fundamento jurídico 8.3.4 a) de la STC 137/2025 el Tribunal estimó que el ámbito material de aplicación de la ley «comprende [...] 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*». Sin embargo, el Tribunal estimó también 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».

Acerca de esta asimetría el Tribunal advirtió que no se aprecia «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».

Tras esta conclusión, la STC 137/2025 precisa que, en la medida en que la inconstitucionalidad de este apartado «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 determinados en su fundamento jurídico 8.3.5, lo cual implica que 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».

C) Finalmente, en lo que se refiere al ámbito temporal de aplicación de la Ley de amnistía, la STC 137/2025, FJ 8.3.4 d), realizó las siguientes consideraciones.

a) El párrafo inicial del art. 1.1 de la Ley de amnistía, 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», cuenta con una justificación que no puede calificarse como irrazonable.

En este punto el Tribunal constató 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».

Así, en cuanto a la fecha inicial, se justifica por la necesidad de «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».

Y, en cuanto a 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)».

b) Por el contrario, en cuanto al art. 1.3, el Tribunal advirtió que constituye un complemento del art. 1.1 que persigue «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 decir, establece una regla «que resuelve los casos de conductas criminales cuya “ejecución” o “realización” se 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».

En este punto, la STC 137/2025, FJ 8.3.4 d), consideró que dicha finalidad debía reputarse razonable en relación con el párrafo primero, pero no así respecto del párrafo segundo del art. 1.3. Sobre este párrafo segundo, el Tribunal consideró 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 el 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».

Por ello, el art. 1.3, párrafo segundo, de la Ley de amnistía fue declarado inconstitucional y nulo, por vulnerar el art. 14 CE.

6.3 Trasladando lo resuelto en la STC 137/2025 al caso que ahora nos ocupa, se concluye que:

a) La declaración de inconstitucionalidad sin nulidad del art. 1.1 de la Ley de amnistía en la STC 137/2025 determina la pérdida sobrevenida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad (por todos, ATC 10/2025, de 28 de enero, FJ único, y doctrina constitucional allí citada) en lo que se refiere a la impugnación del citado art. 1.1 por incurrir en una discriminación basada en motivos ideológicos vulnerando así el art. 14 CE.

b) También debe declararse la pérdida sobrevenida de objeto de la impugnación del art. 1.3, párrafo segundo, de la Ley de amnistía por haber sido declarado inconstitucional y nulo en la STC 137/2025 [por todas, STC 73/2024, de 7 de mayo, FJ 2, con cita de la STC 139/2011, de 14 de septiembre, FJ 3 b)].

c) Procede desestimar el motivo de impugnación en todo lo demás.

7. Impugnación del art. 1 por la alegada infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y del derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE).

a) En el tercer fundamento jurídico-sustantivo del recurso, las Cortes de Aragón sostienen que el art. 1 de la Ley configura el ámbito de aplicación «por la comisión de unos hechos relacionados con la reivindicación, promoción o procura de la secesión o independencia de Cataluña, sin referencia a tipos penales concretos, salvo contadas excepciones que se mencionan a título de ejemplo, pero sin constituir una lista cerrada, y asimismo con referencia a un lapso temporal no limitado». Expone la parte actora que el precepto incurre en una deficiente delimitación de las conductas incluidas en el ámbito de aplicación, con lo que la indeterminación es tan grande que puede poner en peligro la previsibilidad de la aplicación de la norma. Además, estima que la intención, como elemento subjetivo, no puede ser un criterio válido para determinar los actos incluidos en la amnistía porque abona la inseguridad jurídica.

Por otro lado, en cuanto al elemento temporal, la demanda sostiene que incurre en arbitrariedad, puesto que no se explica por qué si los actos van vinculados a la consulta celebrada en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y al referéndum de 1 de octubre de 2017, el ámbito de aplicación se retrotrae al 1 de noviembre de 2011 y se posterga hasta el 13 de noviembre de 2023, fecha de presentación de la proposición de ley orgánica. Es más, el plazo ni siquiera puede considerarse cerrado entre ambas fechas por la flexibilidad que añade el art. 1.3 de la Ley de amnistía.

A juicio del recurrente, el resultado es que el artículo 1 de la Ley, por su indeterminación material y temporal, no da certeza ni seguridad jurídica ni a los operadores jurídicos ni a los ciudadanos.

b) A pesar de que la demanda invoca en el encabezamiento del motivo, como preceptos constitucionales vulnerados, tanto el art. 9.3 CE (principio de seguridad jurídica) como el art. 25.1 CE (derecho a la legalidad penal), lo cierto es que en el desarrollo argumental del motivo se obvia cualquier referencia a este último y solo se encuentran referencias al primero de ellos. Por lo tanto, nuestro enjuiciamiento habrá de limitarse a la denuncia de la falta de certidumbre y determinación a que, según la asamblea legislativa autonómica demandante, conduce la redacción del ámbito material y temporal de aplicación de la Ley de amnistía. Además, esto resulta coherente con la doctrina sentada en los FFJJ 5.3.2 y 13.3.3 de la STC 137/2025 en que, por las razones allí expuestas, se excluyó que la Ley de amnistía estuviera sujeta al mandato de taxatividad y certeza característico del principio de legalidad penal del art. 25.1 CE, debiendo reconducirse dichas quejas a su enjuiciamiento bajo el prisma del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

c) La queja relativa a la falta de determinación del ámbito material u objetivo de aplicación de la Ley de amnistía, establecido en el art. 1.1 de la misma, es sustancialmente coincidente con la ya analizada en el fundamento jurídico 13.3.4 de la STC 137/2025 que no apreció quiebra de la seguridad jurídica. En consecuencia, debe desestimarse con fundamento en lo allí razonado.

En esa sentencia se sostuvo que el ámbito objetivo de aplicación de la Ley de amnistía «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 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».

d) Por lo que se refiere al ámbito temporal de aplicación, cabe reiterar que el párrafo segundo del art. 1.3 de la Ley de amnistía ha sido declarado inconstitucional y nulo en la STC 137/2025, por lo que el recurso de inconstitucionalidad ha perdido objeto de manera sobrevenida respecto de dicho párrafo.

Por otro lado, cabe también señalar que las quejas relativas a la arbitrariedad o falta de justificación del ámbito temporal de aplicación de la ley han sido ya enjuiciadas en el fundamento jurídico 6.2 de la presente resolución, con fundamento en la doctrina fijada al respecto en la STC 137/2025, FJ 8.3.4 d).

Hechas las anteriores precisiones, resta por analizar si el ámbito de aplicación temporal de la ley, concretado por el juego de sus arts. 1.1 y 1.3, primer párrafo, supone una quiebra del principio de seguridad jurídica. El motivo debe ser desestimado, pues el Tribunal no aprecia la indeterminación denunciada en relación con la definición del ámbito temporal de aplicación de la Ley de amnistía. Por el contrario, tanto la fecha inicial como la fecha final del lapso temporal cubierto por la amnistía están claramente delimitadas en el art. 1.1, mediante la referencia a fechas concretas que no dejan margen para la duda. En cuanto a la «flexibilidad» que introduce el art. 1.3, primer

párrafo, y que, según la demanda, «desdibuja» el término inicial, este tribunal ha tenido ocasión de examinar este apartado al resolver una impugnación desde la perspectiva del principio de igualdad [*vid. supra*, FJ 6.2 C) con cita de la STC 137/2025, FJ 8.3.4 d)]. Así, el precepto ha sido interpretado en el sentido de que se trata de una regla dirigida a resolver los casos de «conductas criminales cuya “ejecución” o “realización” se 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», pero, en todo caso, esa unidad de acción que comienza a ejecutarse antes del 1 de noviembre de 2011 debe consumarse dentro del marco temporal acotado en el art. 1.1 de la Ley de amnistía. En consecuencia, no se advierte en la redacción del precepto déficit alguno que impida conocer, con suficiente nivel de certeza, los ilícitos que resultan amnistiables *ratione temporis*.

8. Impugnación del art. 2 de la Ley de amnistía.

a) El quinto fundamento jurídico-material de la demanda se dirige contra el catálogo de exclusiones del ámbito de aplicación de la amnistía, contenido en el art. 2 de la Ley. En particular, se impugnan los apartados a) a f), dejando expresamente fuera de la impugnación la letra g). La demanda denuncia la vulneración del art. 14 CE: por excluir de la amnistía solamente los «actos dolosos» [art. 2 a)]; por incluir en la amnistía actos que no superen «un umbral mínimo de gravedad» [art. 2 b)]; por generar una diferencia de trato irrazonable entre los distintos tipos de terrorismo, en función de que hayan causado o no graves violaciones de derechos humanos [art. 2 c)]; por no recoger también las motivaciones ideológicas [art. 2 d)]; y por excluir de la amnistía los delitos de malversación que afecten a los intereses financieros de la Unión Europea, pero no los que afecten a los intereses financieros españoles [art. 2 e)]. Además, al referirse a algunos de estos apartados desliza otras tachas de inconstitucionalidad relacionadas con la vulneración del derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE) y el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

b) Comenzando por la impugnación fundada en la pretendida vulneración del derecho a la igualdad (art. 14 CE), procede desestimar esta queja con base en la doctrina fijada en la STC 137/2025, FJ 8.3.4 c). En dicha sentencia, tras el análisis de cada uno de los apartados que conforman el catálogo de conductas excluidas del ámbito objetivo de aplicación de la amnistía enumeradas en el art. 2, este tribunal concluyó:

«[T]odo 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».

c) En relación con el art. 2 c), la demanda estima que efectuar la referencia directa a la Directiva (UE) 2017/541, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo, en vez de al Código penal «altera el sistema constitucional de fuentes, vulnera el principio de legalidad y puede reputarse contrario al principio de seguridad jurídica».

Sobre una queja planteada en términos similares ya se pronunció la STC 137/2025, FJ 14.2.2 a), cuyo razonamiento resulta extrapolable al presente caso. El Tribunal consideró entonces que «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 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. [...]».

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”».

Con base en tales consideraciones, procede reiterar que el art. 2 c) de la Ley de amnistía no vulnera el art. 9.3 CE, que proclama el principio de seguridad jurídica, ni el art. 25.1 CE, en su vertiente material de exigencia de taxatividad de la ley penal.

d) En cuanto al art. 2 d), las Cortes de Aragón promueven su inconstitucionalidad por no recoger en su listado las motivaciones ideológicas. El motivo debe ser desestimado con referencia a lo resuelto sobre este mismo apartado en la STC 137/2025, FJ 14.3.3. Explicamos entonces:

«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.»

e) De otra parte, al referirse al art. 2 e) la demanda lo pone en relación con el art. 1 y estima que la exclusión contenida en el citado art. 2 e) no se compadece con la consideración como amnistiables de los delitos de malversación en los que «no haya existido propósito de enriquecimiento» [arts. 1.1 a) y b) y 1.4]. Sobre este punto, argumenta la parte actora que «es ajeno al concepto de malversación que haya habido o no un propósito de enriquecimiento, lo que implicaría quiebra del principio de legalidad en materia penal (art. 25.1 CE), representado en nuestro caso por el Código penal tras la incorporación de la Directiva 2017/1371».

Se ha de comenzar puntualizando que esta queja no versa, en realidad, sobre la exclusión contenida en el art. 2 e) de la Ley de amnistía, en virtud de la cual quedan excluidos de la misma «[l]os actos tipificados como delitos que afectaran a los intereses financieros de la Unión Europea», y sobre cuya conformidad con el art. 14 CE ya nos hemos pronunciado [*vid. supra*, FJ 8 b)].

En realidad, la supuesta tacha de inconstitucionalidad por vulneración del principio de legalidad penal (art. 25.1 CE) no se proyecta sobre el art. 2 e), sino sobre los arts. 1.1, apartados a) y b), y 1.4, que son los que propiamente consideran amnistiable el delito de malversación «siempre que no haya existido propósito de enriquecimiento» o, *sensu contrario*, excluyen del ámbito de aplicación material de la Ley de amnistía los delitos de malversación cuando en su comisión hubiera habido «propósito de enriquecimiento». Dicho de otro modo, tanto en el art. 2 e) como en los arts. 1.1 a) y b) y 1.4 nos encontramos ante delimitaciones (por exclusión) del ámbito material de aplicación de la ley, pero por motivos distintos. En el caso del art. 2 e) se restringe el ámbito de aplicación a las infracciones que se encuentran dentro del margen de disposición regulatorio del legislador nacional; en los arts. 1.1, apartados a) y b), y 1.4 la exclusión parte de la necesaria vinculación entre la amnistía y el llamado *procés independentista*, dejando fuera otros hechos ajenos al mismo.

Así delimitado el motivo de impugnación, basado en la vulneración del derecho a la legalidad penal, debe ser desestimado. A diferencia de lo que sostienen las Cortes de Aragón, el hecho de que el Código penal no describa el tipo penal de malversación aludiendo al elemento subjetivo o intencional recogido en la Ley de amnistía no impide que el legislador orgánico pueda incorporarlo al delimitar las conductas amparadas por la misma. A este respecto, es preciso recordar 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)» (STC 137/2025, FJ 14.3.3).

f) En último lugar, la demanda censura que el art. 2 f), al excluir del ámbito de aplicación de la amnistía «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», incorpore el inciso adicional «siempre que se haya producido tanto una amenaza efectiva y real como un uso efectivo de la fuerza en contra de la integridad territorial o la independencia política de España en los términos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas o en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de 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 las Naciones Unidas». Según la tesis de la demanda, la incorporación de este inciso es contraria al principio de legalidad penal por tratarse de «un inciso que no está incluido en la tipificación de estos delitos en nuestro Código Penal».

La impugnación no puede prosperar. Para su desestimación hemos de insistir en que los preceptos del Código penal no son canon de constitucionalidad, como acabamos de recordar en el apartado anterior [*vid. supra*, FJ 8 e)]. Por ende, al definir el ámbito de aplicación de una ley de amnistía, el legislador no queda vinculado por la definición de los tipos penales regulada en el Código penal, sin que nada le impida profundizar en el detalle y concreción de las conductas específicamente beneficiadas por la amnistía, más aún si ello se hace con la finalidad de asegurar la proporcionalidad de esta, en el sentido de no incluir dentro del ámbito material de aplicación de la amnistía aquellas conductas ilícitas más graves y merecedoras de mayor rechazo.

9. Impugnación de la totalidad de la Ley de amnistía y de sus arts. 1 y 3 a 8.

9.1 En los motivos sexto, séptimo y octavo del recurso de inconstitucionalidad, las Cortes de Aragón se dirigen contra la totalidad de la Ley de amnistía, el art. 1 y los arts. 3 a 8 de la Ley, en cuanto que los mismos se consideran contrarios al derecho a la igualdad recogido en el art. 14 CE y al art. 117 CE, por vulnerar el principio de separación de poderes y la atribución exclusiva de la potestad jurisdiccional a los jueces y magistrados.

9.2 Para delimitar el objeto de enjuiciamiento, hemos de comenzar rechazando las alegaciones del abogado del Estado acerca de la ausencia de argumentación suficiente del motivo sexto del recurso de inconstitucionalidad. Es cierto que este motivo contiene una argumentación escueta, pero ello responde a que la demanda no hace otra cosa que reiterar la queja ya reflejada en el primer motivo de impugnación, relativa a que la Ley de amnistía y su art. 1 vulneran los principios de separación de poderes y de exclusividad jurisdiccional, para después desarrollar en los motivos séptimo y octavo las quejas que, desde esta perspectiva, se dirigen contra los preceptos específicamente impugnados. Por lo tanto, el motivo sexto no adolece de la denunciada insuficiencia de carga alegatoria, sino que no es más que una reiteración del primer motivo de impugnación, que ya ha quedado desestimado en el fundamento jurídico 4 de la presente sentencia, al que procede efectuar la oportuna remisión.

Por el contrario, a pesar de no haberlo alegado la representación procesal del Gobierno de la Nación, este tribunal advierte que, al impugnar el art. 3, la demanda se limita a describir su contenido indicando únicamente que «realiza una declaración genérica sobre los efectos de la amnistía, señalando que produce “la extinción de la responsabilidad penal, administrativa o contable” en los términos que señalan los siguientes preceptos». La mera enunciación del contenido de un precepto, huérfana de cualquier argumentación acerca de su pretendida inconstitucionalidad, no satisface la carga exigible a la parte actora en el recurso de inconstitucionalidad, a quien con arreglo a la doctrina constitucional se le exige «colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan», ofreciendo para ello «la fundamentación que razonablemente es de esperar» [por todas, STC 76/2024, de 8 de mayo, FJ 2 b) (i), y la jurisprudencia allí citada]. En consecuencia, el art. 3 ha de quedar excluido de nuestro enjuiciamiento.

9.3 Por otro lado, al impugnar los arts. 5, 6, 7.2 y 8 de la Ley de amnistía, se insiste en que resulta discriminatorio exonerar de responsabilidades a quienes cometen una infracción o ilícito en nombre o en defensa de una ideología independentista. Cabe llamar la atención sobre el hecho de que ninguno de estos preceptos hace una descripción de las conductas ilícitas amnistiadas ni tampoco del elemento intencional al que alude la demanda, sino que se limitan a determinar cuáles son los efectos de la amnistía en cuanto a la extinción de los distintos tipos de responsabilidades administrativa, disciplinaria o contable. Así, con ocasión de la impugnación de estos preceptos por vulnerar supuestamente el art. 14 CE, lo que en realidad se está haciendo es reiterar la queja ya formulada respecto del art. 1.1 de la Ley. Y sobre esta cuestión ya nos hemos pronunciado al recordar que la STC 137/2025 declaró la inconstitucionalidad sin nulidad de este precepto, por lo que esta queja ha perdido objeto de manera sobrevenida (*vid. supra*, FJ 6.3).

9.4 Adentrándonos en las demás quejas que se dirigen contra preceptos individualmente considerados, la demanda comienza refiriéndose al art. 4 de la Ley de amnistía, respecto del cual se denuncia la vulneración del principio de reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE) y del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE). De manera global, el recurso sostiene que la efectividad inmediata de la amnistía desde el momento de la entrada en vigor de la ley [letras a), b), c), d) y f)] resulta contraria al principio de reserva de jurisdicción en la medida en que no deja margen al juez para aplicar caso a caso el alcance de la amnistía. Por otro lado, como quejas específicas, la demanda: (i) señala que el art. 4 a) hace peligrar el derecho a la tutela judicial efectiva porque al imponer el alzamiento de las medidas cautelares, excepto de las civiles, se dificulta la depuración de la responsabilidad civil al no haber hechos probados por el juez

penal ni determinación de los sujetos contra los que dirigir la acción; (ii) afirma sobre el art. 4 b) que es incompatible con el Derecho comunitario que el legislador ordene al juez levantar las órdenes de detención europeas e internacionales; y (iii) finalmente, reprocha que los efectos de la amnistía sean inmediatos «sin perjuicio de que lleguen a plantearse cuestiones de inconstitucionalidad o cuestiones prejudiciales», porque ello vulnera la posición que corresponde al Tribunal Constitucional y al Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, en última instancia, el derecho a la tutela judicial efectiva.

a) Comenzando por la queja global dirigida contra el art. 4, relativa a la vulneración del principio de reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE), la misma ha de ser desestimada con remisión a lo dicho en la STC 137/2025. Como ya señaló este tribunal, 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» (STC 137/2025, FJ 15.1.3), por lo que el legislador no priva a los jueces y tribunales del ejercicio de la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. En cuanto a la inmediatez a la que alude el precepto, también hemos dicho que «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» (STC 137/2025, FJ 15.1.3).

b) En cuanto al art. 4 a), procede también desestimar la impugnación. Precisamente, este apartado ordena mantener en vigor «las medidas de carácter civil a las que se refiere el artículo 8.2», y ello para mantener incólume la posición subjetiva de los particulares en lo que al resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos se refiere. Por lo demás, el hecho de que dicho resarcimiento no haya de continuar sustanciándose en vía penal sino en vía civil no puede considerarse lesivo del derecho a la tutela judicial efectiva, como se explicará más adelante con referencia a la doctrina establecida en el fundamento jurídico 17.2 de la STC 137/2025 al examinar la impugnación del art. 8.2 de la Ley de amnistía, que es el precepto realmente concernido por esta queja.

c) La queja relativa al art. 4 b) debe ser desestimada, por ausencia manifiesta de carga alegatoria. La parte actora se limita a afirmar la incompatibilidad del precepto con el Derecho de la Unión Europea sin aportar ninguna razón que le lleve a apreciar la alegada contradicción.

Con todo, en el fundamento jurídico 15.2 de la STC 137/2025 ya negamos que el precepto recurrido incidiera en el ámbito del Derecho de la Unión Europea puesto que la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE de 16 de diciembre de 2021, *AB y otros (revocación de una amnistía)*, asunto C-203/20, § 52 y 53) no se ve contradicha «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)». En este sentido, si el órgano judicial alcanza la convicción de que las conductas investigadas o enjuiciadas entran dentro del ámbito de aplicación objetivo de la Ley de amnistía, y que han quedado por lo tanto exentas de responsabilidad criminal, la consecuencia coherente con la tutela judicial efectiva de la libertad personal (art. 17.1 CE) es el cese de las órdenes de detención en vigor. No en vano, el art. 3 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) establece como motivo para la no ejecución de una orden europea de detención el supuesto en que el delito «esté cubierto por la amnistía en el Estado miembro de ejecución».

d) Finalmente, no se advierte que el inciso inicial del art. 4 vulnere la posición que corresponde a este Tribunal Constitucional y al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Por el contrario, el inciso «[s]in perjuicio de lo dispuesto en el artículo 163 de la Constitución y en el artículo 267 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea» no puede sino ser interpretado como la garantía de que los órganos judiciales, si albergan dudas sobre la compatibilidad de la ley con la Constitución o con el Derecho de la Unión Europea, puedan hacer uso de los mecanismos de reenvío previstos al efecto, esto es, la cuestión de inconstitucionalidad o la cuestión prejudicial».

9.5 En relación con el art. 5, las Cortes de Aragón censuran que se ordene «el archivo tanto de procedimientos sancionadores como de responsabilidad patrimonial» en términos «tan amplios que resultan absolutamente desproporcionados al fin pretendido de la normalización social y política». A su juicio, la extinción de este tipo de responsabilidades resulta arbitraria.

El motivo debe ser desestimado porque parte de una interpretación errada e irrazonable del precepto cuestionado. El art. 5 de la Ley de amnistía no puede ser interpretado, como pretende la parte demandante, en abstracto, sino que su lectura, como la del resto de la Ley de amnistía, ha de hacerse siempre partiendo del ámbito de aplicación material recogido en su art. 1.1. Se constata, sin dificultades y sin necesidad de esfuerzos exegéticos, que las responsabilidades exoneradas por la amnistía son las propiamente sancionadoras, esto es, las que derivan de la comisión de una infracción administrativa. En consecuencia, los procedimientos que el art. 5 ordena archivar son estrictamente los procedimientos sancionadores y no los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas.

Aclarado lo anterior, cabe señalar que la extinción de las responsabilidades administrativas y el archivo de los procedimientos administrativos sancionadores aún en curso, en relación con los ilícitos integrados en el ámbito material de aplicación de la Ley de amnistía establecido en el art. 1.1, no resulta irrazonable ni desconectada de la finalidad de normalización política, social e institucional de Cataluña. Además de lo ya dicho sobre el derecho de igualdad (*vid. supra*, FJ 6), debe añadirse lo que se apuntó en el fundamento jurídico 7.3.2 de la STC 137/2025 al desestimar el reproche de arbitrariedad dirigido contra la totalidad de la Ley de amnistía que, como explica su preámbulo, busca «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 [...]. 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».

9.6 También se impugna el art. 7.2 de la Ley de amnistía que prevé que «[t]ampoco 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 (LOPSC), 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». A juicio de las Cortes de Aragón este precepto incurre en una vulneración del derecho a la igualdad del art. 14 CE.

Este mismo motivo de recurso fue ya desestimado en la STC 137/2025, FJ 16.2, cuya doctrina es aquí plenamente aplicable:

«No resulta difícil [...] 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.

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 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.»

En consecuencia, también debe desestimarse la impugnación del art. 7.2 de la Ley de amnistía alegada por las Cortes de Aragón.

9.7 Se impugna igualmente el art. 8, relativo a la extinción de las responsabilidades civiles y contables. Se denuncia la «posible» quiebra del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), pues a los particulares les resultará mucho más difícil depurar las responsabilidades en la vía civil que en la penal. También se alega que vulnera el derecho a la igualdad (art. 14 CE) porque quedan sin cubrir las pérdidas patrimoniales que hayan sufrido las personas jurídicas privadas, que según la demanda no entrarían dentro del término «particulares» empleado en el art. 8.2; y porque no existe conexión entre este precepto y la finalidad de normalización perseguida. Finalmente, sostiene la demanda que la extinción de la responsabilidad contable es contraria a los intereses generales, pues «las entidades del sector público no pueden renunciar al ejercicio de sus potestades de defensa del buen uso de los recursos públicos».

a) La impugnación parte de la premisa errónea de que dentro del concepto de «particulares» solo se hallan incluidas las personas físicas, pero no las personas jurídicas privadas. Tal interpretación no puede compartirse porque se aparta de la definición del término en cuestión. La noción de «particular» integra, con arreglo al diccionario de la Real Academia Española, a quien «no tiene título o cargo oficial que la distinga de otras» y hace referencia a algo «privado, que no es de propiedad o uso públicos». Por lo tanto, cuando la norma alude a particulares está incluyendo también a las personas jurídicas privadas, como concepto que opera en contraposición a las entidades del sector público, y no solo a los ciudadanos personas físicas.

b) Aclarado este punto, este tribunal no aprecia la alegada vulneración del art. 24.1 CE. Como ya tuvimos ocasión de señalar en la STC 137/2025, FJ 17.2:

«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 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).»

c) Tampoco puede prosperar la impugnación del art. 8 de la Ley de amnistía basada en la infracción del derecho a la igualdad (art. 14 CE), como ya se sostuvo en el fundamento jurídico 8.3.4 b) de la STC 137/2025. El hecho de que la amnistía no afectara al derecho subjetivo de los particulares a ver resarcidos los daños sufridos como consecuencia de los ilícitos incluidos en el art. 1.1 de la Ley fue una de las razones que condujo a este tribunal a afirmar la proporcionalidad de la amnistía en cuanto a sus efectos. Así, afirmamos que el legislador «[m]antiene 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 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».

10. Impugnación de los arts. 9, 10 y 11 de la Ley de amnistía.

En el motivo noveno del recurso, se impugnan los arts. 9, 10 y 11 de la Ley por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y de la reserva de jurisdicción a los jueces y tribunales (art. 117 CE).

A) En relación con el art. 9, la demanda afirma que el precepto «pretende sentar la apariencia de que los órganos judiciales y administrativos tendrán margen para decidir la aplicación o no de la amnistía a los distintos supuestos. Señala, por ejemplo, el precepto citado, en su apartado 3, que “solo podrá entenderse amnistiado un acto determinante de responsabilidad penal, administrativa o contable concreto cuando así haya sido declarado por resolución firme dictada por el órgano competente para ello con arreglo a los preceptos de esta ley”». Además, al decir de la demanda, el art. 9.3 de la Ley entra en contradicción con el art. 10, que establece que los sucesivos recursos no tendrán carácter suspensivo.

El motivo no puede prosperar. El art. 9 no «aparenta» que la amnistía deba ser aplicada por los órganos judiciales, sino que lo impone, asegurando por lo tanto el ejercicio por su parte de la potestad jurisdiccional que les corresponde en exclusiva con arreglo al art. 117.3 CE. Y, por otro lado, el Tribunal no aprecia la contradicción apuntada por la demanda entre los arts. 9.3 y 10 de la Ley de amnistía. Sobre esta misma alegación, en el fundamento jurídico 18.2 *in fine* de la STC 137/2025 ya dijimos que «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».

B) En cuanto al art. 10, las Cortes de Aragón consideran que vulnera los arts. 24 y 117 CE toda vez que, a su entender, el plazo de dos meses para aplicar la amnistía es incompatible con que las partes en el proceso hagan valer su derecho de defensa. Además, consideran que el hecho de que se dé tramitación preferente y urgente a la aplicación de la amnistía resulta discriminatorio, porque carece de justificación en relación con la finalidad de normalización social y política perseguida y hace de peor condición a unos ciudadanos frente a la inmensa mayoría, sin explicar en qué medida contribuye esa preferencia a normalizar la sociedad.

a) Respecto del art. 10, que establece que las decisiones acerca de la aplicación de la amnistía se adoptarán en el plazo máximo de dos meses, las Cortes recurrentes consideran que este plazo es incompatible con el derecho de defensa de las partes.

El motivo de impugnación debe ser desestimado, pues el citado plazo de dos meses resulta, en principio y con carácter general, suficiente para asegurar el ejercicio del derecho de defensa de las partes. En primer lugar, el plazo controvertido es lo bastante extenso como para que las resoluciones judiciales acerca de la aplicación de la amnistía se puedan dictar asegurando la previa audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal, en los términos establecidos en los arts. 9 y ss. de la Ley de amnistía. En segundo lugar, cabe apreciar que el plazo cuestionado concede margen suficiente para, además de oír a las partes y al Ministerio Fiscal, practicar las diligencias indispensables para que el órgano competente tenga todos los elementos de juicio necesarios para adoptar una decisión acerca de la procedencia de declarar extinguidas las responsabilidades penal, administrativa o contable. Y, en tercer lugar, la fijación de un plazo legal como el controvertido persigue garantizar que la decisión acerca de la aplicabilidad de la amnistía a un concreto proceso se produzca dentro de un tiempo razonable.

En todo caso, el límite máximo de dos meses no puede ser interpretado como un término preclusivo ni resolutorio, en el sentido de que una vez rebasado el mismo se impida cualquier decisión judicial sobre la aplicación de la amnistía en un proceso concreto, a diferencia de lo que ocurre con el plazo de prescripción de cinco años establecido en el art. 15 de la Ley. En este sentido, en algunos casos, la decisión sobre la aplicación de la amnistía podría, justificadamente, demorarse en el tiempo más allá del citado plazo de dos meses, siempre que la resolución correspondiente se dicte sin incurrir en dilaciones indebidas, noción esta que no cabe equiparar con la mera infracción de los plazos procesales (por todas, STC 135/2024, de 4 de noviembre, FJ 3).

En conclusión, procede declarar que el plazo de dos meses previsto en el art. 10 de la Ley de amnistía no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el art. 24.1 CE.

b) Por lo que se refiere a la queja contra el art. 10 de la Ley de amnistía por su supuesta vulneración del art. 14 CE, el canon aplicable para su enjuiciamiento ha de ser el correspondiente a la cláusula general de igualdad, como se sostuvo en el fundamento jurídico 8.2.2 de la STC 137/2025, de manera que el juicio de constitucionalidad pasa por verificar si el establecimiento de la tramitación preferente y urgente de las decisiones relativas a la aplicación de la amnistía responde a una justificación objetiva y razonable.

Desde esta perspectiva, el motivo de impugnación no puede prosperar. Como se señaló en el fundamento jurídico 8.3.3 de la STC 137/2025, la finalidad de la Ley es

favorecer la reconciliación nacional y la normalización social, política e institucional, para lograr la superación definitiva del clima de «tensión social y política» derivado del «conflicto político» provocado por el proceso independentista catalán. En este sentido, no puede calificarse como irrazonable que el legislador disponga la tramitación preferente y urgente de los procedimientos relativos a la aplicación de esta ley. Dicha prescripción legislativa viene motivada, sin duda, por la pretensión de que la finalidad perseguida por la amnistía despliegue los efectos pretendidos con celeridad, y se sienten así las bases para la reconciliación y la eliminación o atenuación de la referida tensión política, social e institucional tan pronto como sea posible.

C) La impugnación del art. 11 de la Ley de amnistía se basa en las siguientes razones: (a) vulnera el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) que se desconozca el derecho que tienen los beneficiarios de la ley a probar su inocencia y obtener una sentencia absolutoria en cuanto al fondo, por ordenarse el dictado de un auto de sobreseimiento libre cuando la amnistía se aplica en fase de instrucción o intermedia (apartado 2) y, en determinados casos, en fase de juicio oral (apartado 3); (b) se incumple la atribución exclusiva de la potestad jurisdiccional a jueces y magistrados «porque, de aplicarse la amnistía durante la fase de juicio oral (apartado 3) o en la de recursos (apartado 4), los órganos jurisdiccionales solo tendrán que verificar la concurrencia de los presupuestos de aplicación de la ley, cuando las partes o el Ministerio Fiscal no le soliciten la amnistía y sea el tribunal el que se lo plantee de oficio»; (c) se compromete el principio acusatorio al permitir que el órgano jurisdiccional plantee de oficio la amnistía; y (d), en cuanto al art. 11.5, se afirma que incurre en «inconstitucionalidad flagrante» al permitir que el legislador anule sentencias firmes que tienen efecto de cosa juzgada o, dicho de otro modo, «los condenados mediante sentencia firme no pueden ser amnistiados porque los efectos de las sentencias firmes no pueden anularse mediante ley».

Antes de proceder al enjuiciamiento de este motivo del recurso, cabe señalar que el fundamento jurídico 19 de la STC 137/2025 se pronunció sobre la constitucionalidad del art. 11, apartados 2 y 3, de la Ley de amnistía, confirmando su compatibilidad con el derecho a la tutela judicial efectiva. Sin embargo, las tachas de inconstitucionalidad desestimadas entonces no coinciden con las formuladas en el presente recurso de inconstitucionalidad, razón por la cual la resolución de la queja que ahora nos ocupa no está vinculada a lo resuelto entonces.

a) Comenzando por la queja relativa a la vulneración de la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), la misma debe ser rechazada. El Parlamento autonómico recurrente alega que se priva a los beneficiarios de la Ley de amnistía del derecho a probar su inocencia y obtener así una sentencia absolutoria. Semejante argumento no puede compartirse pues invierte el funcionamiento del derecho a la presunción de inocencia, en virtud del cual no es el acusado quien tiene que acreditar su inocencia, sino que es a las partes acusadoras a quienes incumbe la carga de acreditar la responsabilidad criminal, enervando la presunción de inocencia. Como tiene declarado este tribunal, «no hay que olvidar que tanto por el principio acusatorio de nuestro sistema procesal penal, como por imperativo constitucional, es al acusador, público o privado, a quien corresponde aportar las pruebas de cargo o inculpativas, es decir, no es el acusado quien tiene que acreditar su inocencia, sino la acusación su culpabilidad» (STC 280/2005, de 7 noviembre, FJ 3, con cita de la STC 161/1990, de 19 de octubre, FJ 2).

En definitiva, del derecho a la presunción de inocencia no se deriva una exigencia constitucional de que todo proceso penal deba sustanciarse hasta su terminación por sentencia absolutoria si, con carácter previo, se aprecian causas de exención de la responsabilidad criminal, como acontece en el caso de la amnistía. Por lo demás, como dijimos en el fundamento jurídico 19.2 de la STC 137/2025 «la opción del legislador por el sobreseimiento libre no presenta viso alguno de irrazonabilidad» toda vez que dicha opción establecida en el art. 11, apartados 2 y 3, es coherente con el tratamiento de las

causas de extinción de la responsabilidad criminal en la Ley de enjuiciamiento criminal (arts. 637.3, 666.4, 675 y 786, a los que precisamente remite la Ley de amnistía).

En consecuencia, procede declarar que el art. 11, apartados 2 y 3, de la Ley de amnistía no vulneran el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE).

b) Tampoco se comprende en qué medida los apartados 3 y 4 del art. 11 de la Ley de amnistía se oponen a la atribución exclusiva de la potestad jurisdiccional a los jueces y tribunales, cuando la aplicación de la misma se plantea en fase de juicio oral (apartado 3) o en sede de recurso (apartado 4). Aduce a este respecto la parte actora que, en estos supuestos, «los órganos jurisdiccionales solo tendrán que verificar la concurrencia de los presupuestos de aplicación de la ley cuando las partes o el Ministerio Fiscal no le soliciten la amnistía y sea el tribunal el que se lo plantee de oficio».

El argumento carece de fundamento. El art. 11 de la Ley de amnistía reserva a los jueces y tribunales en todo caso, también en las fases de juicio oral y de recurso, la decisión acerca de si los hechos y conductas objeto de enjuiciamiento deben o no quedar subsumidos dentro del ámbito de aplicación material y temporal de la ley. Así lo recoge expresamente el precepto recurrido en su apartado 1, cuando dispone que «[l]a amnistía se aplicará por los órganos judiciales en cualquier fase del proceso penal». En términos coincidentes, el art. 9.1 de la Ley de amnistía establece que «[l]a amnistía de actos tipificados como delitos será aplicada por los órganos judiciales».

El hecho de que sean las partes o el Ministerio Fiscal los que insten la aplicación de la causa de exención de la responsabilidad criminal que constituye la amnistía en un procedimiento en concreto, frente a la posibilidad de que sea el juez el que introduzca de oficio esta cuestión en el debate procesal, no exime al órgano judicial de su obligación de efectuar la correspondiente operación de subsunción de los hechos en el ámbito de aplicación de la norma y de resolver, en consecuencia, lo que corresponda al respecto. Esta conclusión no se ve alterada en modo alguno por el dato de que tal solicitud se promueva en fase de juicio oral o en sede de recurso.

c) Por otro lado, las Cortes de Aragón apuntan que se infringe el principio acusatorio (art. 24 CE) al permitirse que el órgano jurisdiccional plantee de oficio la amnistía, puesto que «el juez no puede ser a la vez juzgador y acusador». Tampoco esta alegación puede merecer favorable acogida.

Aunque el principio acusatorio no aparece mencionado en la Constitución, ello no ha impedido a este tribunal declarar que el mismo «forma parte de las garantías sustanciales del proceso penal incluidas en el art. 24 de la Constitución». Asimismo, este tribunal ha sostenido que su esencia radica en que nadie puede ser condenado sin una acusación previa, o, dicho con otras palabras, que el principio acusatorio requiere que «en el proceso penal exista una acusación formal contra una persona determinada, pues no puede haber condena sin acusación» (por todas, STC 18/1989, de 30 de enero, FJ 1).

Además, de nuestra jurisprudencia no se desprende que el principio acusatorio prive por completo al juzgador penal de toda facultad de actuación de oficio. Por ejemplo, hemos reconocido la facultad del juez de pronunciarse de oficio sobre cuestiones de orden público (SSTC 165/2021, de 4 de octubre, FJ 2, y 11/2022, de 7 de febrero, FJ 3), entre las que se encuentra, entre otras, la prescripción que, como cuestión de orden público, puede ser apreciada de oficio en cualquier estado del proceso, con arreglo a reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo [entre otras, SSTs de 30 de noviembre de 2015, recurso de casación núm. 399-2015 (ECLI:ES:TS:2015:5254); y 177/2022, de 24 de febrero, recurso de casación núm. 999-2020 (ECLI:ES:TS:2022:879)]. También nos hemos referido a la posibilidad de que el órgano judicial haga uso de la facultad que le concede el art. 733 LECrim en el caso de estimar que la calificación acusatoria se hubiera efectuado con manifiesto error (en este sentido, SSTC 17/1988, de 16 de febrero, FJ 5, y 70/1999, de 26 de abril, FJ 7), así como a la posibilidad que el art. 539 LECrim reconoce al juez o tribunal de modificar de oficio las medidas cautelares acordadas (STC 148/2024, de 2 de diciembre, FJ 4).

Descendiendo sobre la concreta cuestión que aquí se nos plantea, este tribunal no aprecia que el principio acusatorio, rectamente entendido, impida que el órgano judicial someta a la consideración de las partes y del Ministerio Fiscal la aplicación de la Ley de amnistía. En primer lugar, porque, como se ha visto, en nuestro proceso penal se admite la actuación de oficio del órgano judicial en determinadas ocasiones. En segundo lugar, porque la amnistía constituye una causa de extinción de la responsabilidad criminal, como lo es la prescripción cuya apreciación de oficio está generalmente admitida. En tercer lugar, porque tales facultades de actuación de oficio se han admitido incluso en casos no expresamente previstos en la ley, a diferencia de lo que aquí acontece en que esta facultad se reconoce *ex lege*. En cuarto lugar, porque la previsión legal cuestionada se establece y opera en beneficio del reo, cuyo derecho de defensa pretende tutelar en último término el haz de garantías que se derivan del principio acusatorio, lo que ha llevado a este tribunal a afirmar que el principio acusatorio asiste exclusivamente al investigado (ATC 63/1997, de 6 de marzo, FJ 3). Y, por último, porque la previsión controvertida es plenamente respetuosa con el principio de contradicción al garantizar que se dé trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal antes de resolver lo que corresponda acerca de la aplicación de la Ley de amnistía al proceso (arts. 9.1 y 11 de la Ley de amnistía).

En consecuencia, el artículo 11 de la Ley de amnistía no se opone a las garantías del proceso penal del art. 24 CE, desde la perspectiva del principio acusatorio.

d) Finalmente, procede examinar la impugnación del art. 11.5 de la Ley de amnistía basada en la vulneración del art. 117 CE pues, a juicio de las Cortes de Aragón, «los efectos de las sentencias firmes no pueden anularse mediante ley».

Este motivo de impugnación no es sino el reflejo de la queja dirigida contra la totalidad de la Ley de amnistía por vulneración del principio de separación de poderes y del principio de reserva de jurisdicción (arts. 117 y 118 CE), a la que ya nos hemos referido [*vid. supra*, FJ 4 d), con cita de la STC 137/2025, FJ 4.4], y debe correr la misma suerte desestimatoria. Como sostuvimos entonces, por su propia definición, toda amnistía supone «excepcionar con carácter retroactivo la aplicación de normas punitivas» y ello no solo «en lo que se refiere a la posibilidad de ser juzgado por la comisión de los hechos ilícitos que tales normas tipifican», sino también, en lo que en este momento interesa, en cuanto implica «extinguir, total o parcialmente, las condenas a las que su aplicación ha dado lugar» [STC 137/2025, FJ 3.2.1 a)].

11. Impugnación del art. 13 de la Ley de amnistía.

En relación con el art. 13 de la Ley, se aduce que es contrario a la igualdad (art. 14 CE) el distinto tratamiento que otorga la ley a la amnistía de la responsabilidad contable y a la amnistía de la responsabilidad civil. Considera que, en el primer caso, los entes públicos perjudicados pueden oponerse a que se archiven las actuaciones o a que se absuelva a las personas demandadas por las responsabilidades contables que se deriven de los actos amnistiados. En el segundo caso, por el contrario, las entidades públicas que han sufrido daños causados por los actos amnistiados no pueden reclamar el resarcimiento de esos perjuicios.

Para abordar esta queja hemos de partir de la doctrina constitucional sobre la cláusula general de igualdad (art. 14 CE), ya expuesta en el fundamento jurídico 8.2.2 de la STC 137/2025. De acuerdo con esta jurisprudencia, el primer paso para enjuiciar una eventual vulneración del principio de igualdad es determinar si las situaciones comparadas son sustancialmente equiparables. De ser así, el segundo paso del enjuiciamiento consiste en verificar si la diferencia de trato se justifica por causas objetivas y razonables.

Ciertamente, la Ley de amnistía establece un régimen diferenciado para la extinción de la responsabilidad contable –reintegro de fondos ante el Tribunal de Cuentas– y la responsabilidad civil –reclamación de daños y perjuicios– derivadas de los actos amnistiados. En materia contable, el art. 13 de la Ley de amnistía dispone que el Tribunal de Cuentas aplicará la amnistía archivando el procedimiento o absolviendo a los

demandados previa audiencia del Ministerio Fiscal y de las entidades del sector público perjudicadas «cuando estas no se hayan opuesto». De este modo, si el ente público afectado por el menoscabo de caudales públicos derivados de los hechos amnistiados manifiesta oposición, no procede el archivo ni la absolución *ope legis*, sino que hay que entrar a examinar la cuestión planteada. En cambio, en la responsabilidad civil, el art. 8.1 de la Ley de amnistía extingue de forma incondicionada todas las acciones derivadas de los actos amnistiados cuando el perjudicado es una persona jurídico-pública, sin prever mecanismo de oposición.

Pues bien, tanto la responsabilidad contable como la civil persiguen un fin resarcitorio y tienen por objeto reparar un perjuicio económico sufrido por una entidad pública. En ambos casos, la consecuencia jurídica es la obligación de reintegrar o indemnizar el daño causado. Por ello, cabe considerarlas términos idóneos de comparación a efectos del juicio de igualdad.

Sin embargo, la diferencia de trato se justifica en causas objetivas y razonables. La responsabilidad contable, regulada en el art. 136 CE y cuya determinación está atribuida al Tribunal de Cuentas, se dirige a restituir caudales o efectos públicos gestionados de forma irregular, protegiendo la integridad y el destino legítimo de los fondos públicos en su conjunto. Por su propia naturaleza, incide directamente en la solidez y credibilidad del sistema de control financiero de las administraciones y en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea en materia de defensa de los intereses financieros públicos (art. 325 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea). Extinguirla sin cautelas podría comprometer ese sistema y privar de tutela al patrimonio público en casos de gran relevancia. De ahí que el legislador haya previsto una salvaguarda que permita a los entes públicos oponerse a la terminación del procedimiento.

En cambio, la responsabilidad civil se proyecta sobre daños concretos y delimitados en bienes o derechos específicos de una administración pública, sin afectar de forma directa a la estructura general de control y fiscalización del gasto público. Su función es reparar un perjuicio singular, no garantizar el control global de los fondos públicos. Partiendo de esta distinta finalidad, el legislador ha considerado legítimo, en atención al objetivo de reconciliación política y social que persigue la amnistía, extinguir de manera automática estas reclamaciones, concentrando las cautelas en el ámbito contable, donde el interés financiero público se ve comprometido en mayor medida.

En conclusión, el distinto trato legislativo responde a diferenciales reales en la naturaleza, función y alcance de ambas responsabilidades y se apoya en criterios objetivos y razonables, disipándose cualquier atisbo de arbitrariedad.

12. Impugnación de las disposiciones finales primera y segunda de la Ley de amnistía.

Por último, se impugnan la disposición final primera de la Ley, que da nueva redacción al art. 39 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y la disposición final segunda, que modifica el apartado 1 del art. 130 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal, por considerarse que llevan a cabo «una modificación encubierta» de la Constitución para incorporar con carácter permanente la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad contable y penal, sin seguir los cauces de los arts. 167 y 168 CE. Este último motivo de recurso tampoco puede prosperar.

Ya hemos dicho que la regulación de la amnistía puede ser acometida por ley por las Cortes Generales sin que para ello resulte preciso una previa reforma constitucional [*vid. supra* FJ 4 c)]. Por las mismas razones, debe rechazarse la pretendida necesidad de una reforma constitucional para que una ley pueda contemplar en abstracto la institución de la amnistía como causa de extinción de las responsabilidades criminal y contable, como hacen las disposiciones impugnadas.

Por otra parte, y desde otra perspectiva, una impugnación como la que aquí se formula, basada en que la ley ha incurrido en una supuesta reforma constitucional

«encubierta», también debe ser desestimada. En virtud de reiterada doctrina constitucional, es lo cierto que «la aprobación de una iniciativa acaso inconstitucional no convierte a esta en una reforma del texto constitucional, cuyas disposiciones no se verían modificadas, alteradas, ni derogadas como consecuencia de dicha aprobación, sino en la mera aprobación de una norma contraria a la Constitución, susceptible, por tanto, de expulsión del ordenamiento jurídico mediante la activación por los sujetos legitimados de los procedimientos para ello establecidos» (ATC 85/2006, de 15 de marzo, FJ 7).

FALLO

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

1.º Declarar la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad en relación con los arts. 1.1 y 1.3, párrafo segundo, de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos 6.3 y 7 d) de esta sentencia.

2.º Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a ocho de octubre 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.

Voto particular que formula el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 6486-2024

En el ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 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.

Con la única excepción de la desestimación del óbice procesal invocado por el abogado del Estado, sobre la ausencia de legitimación activa de las Cortes de Aragón para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad, que comparto, los restantes fundamentos jurídicos de la sentencia se basan sustancialmente en los expuestos en la STC 137/2025, de 26 de junio, contra la que formulé voto particular al que en este momento debo remitirme.

Madrid, a ocho de octubre de dos mil veinticinco.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla a la sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 6486-2024

En el ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), formulo este voto particular discrepante por las razones ya defendidas en su momento durante la deliberación y en los términos que expongo a continuación.

Como es sabido, la STC 137/2025, de 26 de junio, que recayó en el 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, vino a avalar la legitimidad constitucional de la amnistía otorgada

mediante esa ley, salvo en tres aspectos concretos, todos de trascendencia menor (que llevaron a declarar la inconstitucionalidad sin nulidad, por omisión, del art. 1.1; la inconstitucionalidad y nulidad del segundo párrafo del art. 1.3; y la conformidad constitucional de los apartados 2 y 3 del art. 13 interpretados en los términos de la sentencia).

La sentencia que ahora nos ocupa, en aplicación de lo decidido en la STC 137/2025, declara la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por las Cortes de Aragón contra dicha ley en relación con sus arts. 1.1 y 1.3, párrafo segundo, y lo desestima en lo restante. Valga advertir en este punto que la sentencia recaída en el presente recurso contradice el criterio sentado en la dictada en la misma fecha que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo respecto del art. 1 de la Ley Orgánica 1/2024, pues esta entiende que la declaración de inconstitucionalidad, sin nulidad, del art. 1.1 de dicha Ley por la STC 137/2025, FJ 8.3, no comporta la pérdida sobrevenida de objeto de la cuestión en este aspecto, pues el referido precepto no ha sido expulsado del ordenamiento jurídico, lo que conduce a reiterar la declaración de inconstitucionalidad del mismo en los términos de aquella sentencia.

En todo caso, al margen de la precisión que antecede, me importa señalar que, por las razones expresadas en el voto particular que formulé a la referida STC 137/2025, al que me remito íntegramente sin perjuicio de recordar ahora sus ideas principales, disiento de la sentencia que desestima el presente recurso de inconstitucionalidad, por discrepar del fallo y de la fundamentación. Considero, en efecto, que aquel primer recurso contra la Ley Orgánica 1/2024 debió haber sido estimado en su integridad por este tribunal, declarando la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la ley impugnada, lo que habría conducido en el presente caso a declarar la extinción del recurso de las Cortes de Aragón contra dicha ley por desaparición sobrevenida de su objeto, una vez expulsada del ordenamiento jurídico la ley inconstitucional.

1. Cuestión previa. Sobre la decisión de no plantear cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea o no aplazar la deliberación y votación de la sentencia mientras ese tribunal no resuelva las cuestiones prejudiciales planteadas por otros tribunales españoles.

Vuelvo a llamar la atención sobre la inusitada celeridad con la que se resolvió el primero de los procesos constitucionales en esta materia tan excepcionalísima, en la STC 137/2025, que ahora se reitera en la sentencia que resuelve este recurso de inconstitucionalidad, ante la pendencia de cuestiones prejudiciales sobre la Ley Orgánica 1/2024 ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuya respuesta está próxima en el tiempo.

Como señalé en el voto particular a la STC 137/2025, resulta censurable la decisión de este tribunal 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, alternatively, posponer nuestro enjuiciamiento hasta que el Tribunal de Justicia haya resuelto las cuestiones prejudiciales pendientes sobre dicha ley que han planteado otros tribunales españoles.

En la presente sentencia se incide en esa errónea decisión, al resolver el recurso de las Cortes de Aragón sin esperar siquiera a conocer la opinión que el abogado general dará en pocas semanas a las cuestiones prejudiciales ya planteadas en relación con la compatibilidad de la Ley de amnistía con el Derecho de la Unión Europea.

Por ello, sin perjuicio de remitirme a las consideraciones expuestas en mi voto particular a la STC 137/2025, me adhiero en este punto a las contenidas en el voto del magistrado don César Tolosa a la STC 164/2025, de esta misma fecha, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6053-2024, promovida por el Tribunal Supremo contra el art. 1 de la Ley de amnistía. Las razones aducidas por nuestro Tribunal para no plantear cuestión prejudicial, ni esperar la respuesta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en las cuestiones ya planteadas, no son convincentes y además suponen una

quiebra del principio de cooperación leal al que estamos sujetos (art. 4.3 del Tratado de la Unión Europea) y de la confianza mutua que debe existir entre ambos tribunales. A ello se añade la inseguridad jurídica que supone avalar constitucionalmente una norma que los tribunales nacionales no podrán aplicar si dudan de su conformidad con el Derecho de la Unión Europea.

2. La amnistía no está prevista en la Constitución. Necesidad de cobertura constitucional expresa dada su naturaleza, pues supone una excepción a diversos principios constitucionales, como la igualdad ante la ley, la división de poderes y la reserva de jurisdicción.

En cuanto al fondo del asunto, discrepo radicalmente del criterio de la mayoría por entender, en primer lugar, que la Constitución no permite otorgar amnistías. Frente a lo que se sostiene en el fundamento jurídico 4 de la sentencia, reiterando los argumentos vertidos en la STC 137/2025, FJ 3, la ausencia de una prohibición expresa en la Constitución, o la omisión de toda referencia explícita a la institución de la amnistía en esta, no significa en modo alguno que las Cortes Generales queden habilitadas para aprobar una norma con rango de ley orgánica que permita la concesión de amnistías en determinadas circunstancias excepcionales, apreciables por el propio legislador a su arbitrio.

Resumiendo lo expuesto en este punto en mi voto particular a la STC 137/2025, es preciso reiterar que la Constitución no solo no permite la amnistía, sino que la rechaza. Entre las potestades constitucionalmente atribuidas a las Cortes Generales (en particular, en el art. 66.2 CE) no se encuentra la excepcionalísima de aprobar amnistías. 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, 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. 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.

3. La Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, es una ley arbitraria y por ello inconstitucional.

Sin perjuicio de entender que la amnistía es una medida de gracia excepcionalísima que no tiene cabida en nuestra Constitución, sostengo que, como ya señalé en mi voto particular a la STC 137/2025, y debo reiterar ahora, en cualquier caso la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, supone un caso paradigmático de arbitrariedad del legislador, que vulnera el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

Estamos, en efecto, ante 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 y los partidos a los que pertenecen los principales beneficiarios de la amnistía regulada en ella; 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, a cambio de apoyar con sus votos la investidura como presidente del Gobierno del candidato del

Grupo Parlamentario Socialista, autor de la iniciativa legislativa. En suma, es patente 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), sino al mero interés particular de quienes suscribieron los referidos pactos políticos y se beneficiaron de las consiguientes contrapartidas recíprocas, como así lo ha advertido la propia Comisión Europea en sus 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.

Una decisión 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 del Tribunal Constitucional. Lo contrario supone una lamentable abdicación de este tribunal en la irrenunciable responsabilidad que le incumbe como guardián de la Constitución.

4. El procedimiento parlamentario que llevó a la aprobación de la Ley Orgánica 1/2024 corrobora la arbitrariedad del legislador.

La presente sentencia, en su fundamento jurídico 3, descarta la alegada vulneración del art. 23 CE como consecuencia de infracciones del procedimiento legislativo que dio lugar a la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, por remisión a los argumentos contenidos al respecto en la STC 137/2025, FJ 12. Me veo, en consecuencia, obligado de nuevo a recordar, siquiera brevemente, cuanto expuse sobre este extremo en mi voto particular.

Reitero, pues, que la amnistía otorgada por la Ley Orgánica 1/2024 a quienes pretendieron quebrantar el orden constitucional y romper la convivencia entre españoles es un acto arbitrario del legislador. Arbitrariedad que resulta corroborada, por otra parte, 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 español 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.

El respeto a la posición y los derechos de las minorías parlamentarias, obligado en un sistema democrático, como ha venido señalando la doctrina constitucional, ha brillado por su ausencia a lo largo de la tramitación de la proposición de ley que ha dado 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.

Así, es relevante que la iniciativa legislativa provenga de una proposición de ley, en lugar del proyecto de ley, siendo además una proposición presentada 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, y que el texto de la iniciativa se hubiera pactado con los partidos que aportaban sus votos a cambio de obtener el beneficio de la amnistía. Además, la utilización de la proposición de ley, en lugar del proyecto de ley, permitía eludir importantes informes de órganos consultivos y la consulta pública. Estamos cabalmente ante un fraude constitucional, pues lo que se pretendía era evitar las mayores garantías que para la oposición supone la tramitación por la vía del proyecto de ley, en vez de por la vía de la proposición de ley.

Se añade a lo anterior que la mayoría gubernamental forzó la tramitación acelerada de la iniciativa, por la vía de urgencia, lo que supone, como efecto principal, la reducción de los plazos previstos en el procedimiento legislativo ordinario a la mitad.

Más grave aún es la interpretación forzada del reglamento parlamentario para revivir la iniciativa legislativa decaída, al ser rechazada en la sesión del Pleno del Congreso de los Diputados celebrada el 30 de enero de 2024 (obtuvo 171 votos a favor y 179 en contra), como ya advertí en su día en mi voto particular al ATC 24/2024, de 14 de marzo, y reiteraré en mi voto particular a la STC 137/2025.

En suma, en la tramitación parlamentaria que dio lugar a 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).

5. Conclusión, a modo de advertencia.

El respeto de la Constitución comporta garantizar su supremacía, no dejarla de lado en un momento dado, como hace la STC 137/2025 y se reitera en la presente sentencia. Se olvida así su posición de norma suprema, cuyas prescripciones vinculan a todos los poderes públicos (por tanto, también al Poder Legislativo), cuando se lleva a cabo una interpretación tan forzada que la hace irreconocible para aquellos que la aprobaron y para todos aquellos que la han respetado y cumplido. El constructivismo jurídico al que se recurre por la mayoría del Tribunal en la STC 137/2025 para afirmar la constitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, es inasumible aplicando las reglas universales de la interpretación jurídica. Con ello, este tribunal deja de ser el garante de la primacía de la Constitución, su guardián, para convertirse en un actor político más, que reescribe a su gusto la Constitución, haciendo decir a esta lo que a la mayoría coyuntural del Tribunal le place. Me veo precisado, en consecuencia, a reiterar lo expuesto en mi voto particular a la STC 137/2025, en la medida en que a ella se remite la presente sentencia, como es natural, para rechazar el recurso de las Cortes de Aragón contra dicha ley.

Madrid, a diez de octubre de dos mil veinticinco.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera a la sentencia de 8 de octubre de 2025, dictada por el Pleno en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6486-2024, interpuesto por las Cortes de Aragón contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (en lo sucesivo, Ley de amnistía)

En el ejercicio de la facultad conferida por el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) 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.

En lo coincidente, mi posición discrepante se funda en los argumentos que expuse en el voto particular que formulé a la STC 137/2025, de 26 de junio, y del que extraeré las ideas fundamentales. A lo anterior añadiré aquellas objeciones que sean propias de la presente sentencia.

I. Sobre la composición del Pleno del Tribunal Constitucional.

Por ATC 12/2025, de 29 de enero, con remisión a la argumentación del ATC 6/2025, de 15 de enero, FJ 4, se acordó apartar definitivamente al magistrado don José María Macías Castaño del conocimiento, entre otros, del presente recurso de inconstitucionalidad, confirmado en súplica por el ATC 35/2025, de 13 de mayo.

Frente a ambos autos formulé voto particular junto al magistrado don César Tolosa Tribiño. En ellos nos remitimos al ATC 6/2025, de 15 de enero, dictado en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6053-2024, por el que se estimó la recusación promovida por el fiscal general del Estado contra el mismo magistrado. En síntesis, afirmamos 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 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Y por lo que al conjunto de los argumentos expuestos en su día, me remito a lo razonado en ambos votos particulares.

II. 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.

En mi opinión, y como por otra parte puse también de manifiesto en el voto particular a la STC 137/2025 (apartado I.3), en la demanda se suscitan cuestiones sustanciales de Derecho de la Unión (particularmente las relativas al principio de seguridad jurídica, la igualdad y no discriminación, la separación de poderes y el Estado de Derecho, la tutela judicial efectiva, la protección de los intereses financieros de la Unión Europea y el terrorismo). Por tal motivo, al denegar el Tribunal el planteamiento de cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, o bien al no esperar a que este se pronuncie sobre alguna de las cuestiones prejudiciales que le han sido planteadas en relación con la Ley de amnistía, 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*– y limitación del juicio del Derecho de la Unión Europea a la trasposición de directivas y a la vinculación de los derechos fundamentales de la Unión Europea vía art. 10.2 CE). Además, evidencia la voluntad de la mayoría del Tribunal de prescindir de 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.

Considero que la negativa a la suspensión de este procedimiento constitucional no se ajusta a la prudencia que ha de esperarse de una jurisdicción constitucional 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 Tratado de la Unión Europea (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, publicado en el «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, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea va a pronunciarse en breve sobre las cuestiones C-523/24 y C-666/24, a las que hay que añadir la C-587/24 y C-123/25, y sin perjuicio de las consecuencias que las eventuales transgresiones del Derecho de la Unión Europea ya cometidas puedan tener, será aquel tribunal el que tenga la última palabra en lo que afecta al Derecho de la Unión.

Dicho lo anterior con carácter general, estimo que el Tribunal debió tomar en consideración alegaciones de las Cortes de Aragón relativas a las posibles contradicciones de la Ley de amnistía con el Derecho de la Unión Europea.

En primer lugar, las concernientes al alzamiento inmediato de las medidas cautelares penales (personales y reales) [art. 4 a) de la Ley] –que incluirían las fianzas para aseguramiento de los importes de fondos de la Unión Europea malversados–, la cancelación de las órdenes europeas de detención [art. 4 b)] y los efectos no suspensivos que se impondrían sobre las cuestiones prejudiciales planteadas al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (art. 4). Estas cuestiones relacionadas con el Derecho de la Unión Europea no fueron resueltas en el fundamento jurídico 9, limitándose la sentencia a dar una respuesta genérica por remisión al FJ 15.1.3 de la STC 137/2025, desde la óptica de los arts. 24 y 117.1 CE.

En segundo lugar, la sentencia elude en el fundamento jurídico 9 dar una contestación a lo planteado respecto a la tutela efectiva de las responsabilidades civiles que pudieren corresponder a la Unión Europea, en aplicación de la Directiva (UE) 2017/1371, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal.

En tercer lugar, el fundamento jurídico 9.4 c), sobre el art. 4 b), incurre en una incongruencia interna al imputar a las Cortes de Aragón la falta de carga alegatoria, y remitir al FJ 15.2 de la STC 137/2025, donde ya se hizo una interpretación errónea de la STJUE de 16 de diciembre de 2021, asunto C-203/20, *AB y otros*, (contradiciendo sus § 56 y 60), y a la Decisión Marco 2002/584/JAI, al no aceptar la diversa naturaleza del procedimiento de la orden europea de detención y entrega y del procedimiento penal de Derecho interno, sin que este pueda condicionar aquel (a menos que en este se hubiese juzgado el fondo de la culpabilidad –supuesto del art. 3 de la citada Decisión Marco–).

Se suscitan, por tanto, ciertas dudas acerca de su compatibilidad con el Derecho de la Unión Europea en relación con la debida protección de los intereses financieros de la Unión [art. 325.1 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)], la adecuación al procedimiento del art. 19.1, segundo párrafo, TUE, la primacía y efecto suspensivo de la prejudicialidad del art. 267, párrafo tercero, TFUE y la tutela judicial efectiva del art. 47 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, con la obligación para este tribunal (ex art. 267, párrafo tercero, TFUE) de plantear la cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea al respecto, aunque sea en el marco de un procedimiento de control abstracto de la constitucionalidad.

III. 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. La amnistía no tiene cabida en la Constitución española de 1978.

El recurso de inconstitucionalidad alega como motivo de inconstitucionalidad de la Ley de amnistía que esta medida de gracia no cabe en la Constitución. En concreto, la demanda argumenta que, dado que no está prevista expresamente en la Constitución, la amnistía solamente podría aprobarse previa reforma de esta. A dicho respecto, se refiere, en primer lugar, tanto a los trabajos parlamentarios de elaboración de la Constitución de 1978, como a la prohibición de los indultos generales contenida en el art. 62 i) CE. Además, sostiene que la amnistía no es un acto normativo, por lo que no puede considerarse expresión de la potestad legislativa de las Cortes Generales, por lo que al aprobar la Ley de amnistía las Cortes se inmiscuyen en la facultad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, llevando a cabo un desapoderamiento de las facultades que los arts. 117 y 118 CE reservan a los jueces y tribunales. En conexión con lo anterior, niega también que se trate de una ley singular.

La sentencia, en su fundamento jurídico 4, desestima este motivo de impugnación en aplicación de la doctrina fijada en la STC 137/2025, de 26 de junio, FFJJ 3, 4 y 5.

No comparto esta decisión del Tribunal. Como ya dejé constancia en el voto particular formulado a dicha sentencia, en mi opinión, la amnistía no cabe en la Constitución española de 1978. Me remito, por tanto, a las razones que expresé en dicho voto particular, y que fundamentan mi juicio a este respecto (apartado II.1, 2 y 3 del voto particular a la STC 137/2025). Tengo que recordar en todo caso que, 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 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 en unos casos se aplique la ley 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 (art. 116, 125 y 136 CE); pero 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 las 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 definitiva, 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.

a) A diferencia de lo que sostiene la sentencia de la que discrepo, con remisión y reproducción parcial de la STC 137/2025, FJ 3.2.1 a), en mi opinión, y como expresé en el voto particular a la citada sentencia, del art. 62 i) CE se deriva la prohibición de la amnistía. 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»).

b) Tampoco comparto la interpretación que realiza la sentencia sobre los trabajos parlamentarios de la Constitución, reproduciendo parcialmente la STC 137/2025, FJ 3.2.2. Como ya expresé en el referido voto particular, 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.

c) La sentencia no acoge, tampoco, las alegaciones de la demanda relativas a que la amnistía solo sería admisible previa reforma constitucional por no estar expresamente prevista en la Constitución, y en las que se niega que la amnistía pueda considerarse como una materia propia de la potestad legislativa. Para ello reproduce, parcialmente, la STC 137/2025, FFJJ 3.2.2 y 3.2.1. Como ya puse de manifiesto en el voto particular a dicha sentencia, no era cuestión 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 en 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.

Insisto 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, de 2 de diciembre, FJ 4 b), y 114/2017, de 17 de octubre, FJ 5, entre otras].

Pero lo más alarmante, a mi entender, es que minusvalore los límites que la Constitución establece al legislador. 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.

2. Inaplicabilidad de la doctrina constitucional sobre leyes singulares y control jurídico del presupuesto de validez de la Ley de amnistía.

En el fundamento jurídico 1, la demanda sostiene la inconstitucionalidad de la Ley de amnistía en su conjunto porque la amnistía no se encuentra prevista expresamente en la Constitución y solo podría aprobarse previa reforma de esta. Para ello, las Cortes recurrentes argumentan, entre otras consideraciones, que la amnistía no encuentra justificación constitucional desde la perspectiva de la categoría de las leyes singulares; figura esta que se autoatribuye la Ley de amnistía en su preámbulo.

La sentencia de la que ahora discrepo, como hiciera la STC 137/2025, FJ 5.2, desestima el motivo en su fundamento jurídico 4 e) en el entendimiento de que la Ley de amnistía no constituye una ley singular al haber surgido la doctrina constitucional sobre este tipo de leyes al albur de leyes singulares autoaplicativas de expropiación y proyectarse después a las actuaciones del legislador materialmente administrativas no a decisiones que solo puede adoptar el legislador, como sería aquí el caso.

Tal y como sostuve en el voto particular a aquella STC 137/2025 (apartado II.6), lejos de atenderse a la complejidad y evolución progresiva de nuestra doctrina sobre leyes singulares, se ha optado, de nuevo, por una visión reductiva que confunde el género normativo con una de sus especies, pues el hecho de que nuestra doctrina naciera y se desarrollara principalmente en relación con supuestos en que el legislador actúa en ámbitos propiamente ejecutivos o de la 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, de cuyos pronunciamientos, que reproduzco en el citado voto particular a la STC 137/2025 y a los que me remito, resulta que no puede sostenerse que la doctrina constitucional sobre leyes singulares se limite a abordar el problema de la actuación legislativa en materia ejecutiva o de administración.

Tal como apunté, más que las diferencias entre los distintos subtipos de leyes singulares, 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. Sirvan de ejemplo las SSTC 166/1986, de 19 de diciembre, FFJJ 10 y 11; 129/2013, de 4 de junio, FJ 4; 203/2013, de 5 de diciembre, FFJJ 4 y 5; 50/2015, de 5 de marzo, FJ 5; 170/2016, de 6 de octubre, FJ 4; 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 3, y 45/2018, de 26 de abril, FJ 4, de cuyos razonamientos concluí en aquel voto particular, y mantengo ahora, la procedencia de 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.

Expresado lo anterior, he de reiterar que 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 de nuevo hace la mayoría de este tribunal– 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.

Por ello, me reafirmo en la consideración de que 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». 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 sostuvo la STC 137/2025, FJ 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. 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 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).

En definitiva, la idea que trasladé y reitero ahora 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.

3. La separación de poderes y la reserva de jurisdicción.

Ahondando en lo meramente apuntado en el número anterior, reparo en aquello que la sentencia objeto de mi discrepancia analiza en el fundamento jurídico 4 d), la alegación de vulneración del principio de separación de poderes, la reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE) o la obligación de cumplimiento de las sentencias (art. 118 CE), y, de forma más limitada, en los fundamentos jurídicos 9 y 10.

A continuación, resumiré los motivos por los que consideré en el voto particular a la STC 137/2025 que la Ley de amnistía constituye una excepción al Estado de Derecho y a la reserva de jurisdicción y, en consecuencia, los vulnera.

Con apoyo en la jurisprudencia constitucional de la que son principales exponentes las SSTC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4; 70/2022, de 2 de junio, FJ 5, y 93/2024, de 19 de junio, FJ 4.3.5, sostengo que, sin ignorar la posición preeminente que ocupa el Parlamento y la doctrina 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.

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 el 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 exceptiona 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, la 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.

Como ya expuse en el voto particular a la STC 137/2025, 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 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 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 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 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.

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.

4. Vulneración del art. 23 CE como consecuencia de infracciones en la tramitación del procedimiento legislativo.

La demanda aduce como motivo de inconstitucionalidad la vulneración del art. 23 CE como consecuencia de infracciones del procedimiento legislativo. La sentencia de la que

ahora discrepo desestima dicho motivo de inconstitucionalidad en el fundamento jurídico 5, fundamentando la desestimación en la STC 137/2025, FJ 12, que reproduce parcialmente. Debo remitirme, por tanto, al voto particular a la referida sentencia (apartado II.13) y reiterar ahora que el Tribunal Constitucional 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. Y que 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 relación con los vicios del procedimiento legislativo quiero recordar que puse de manifiesto que uno de los indicios de arbitrariedad en que incurriría la Ley de amnistía es su tramitación parlamentaria; y que 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.

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

En el fundamento jurídico 4 de la demanda se sostiene que la Ley de amnistía en su totalidad, y el art. 1 en particular, vulneran el derecho a la igualdad (art. 14 CE), argumentando, entre otros aspectos, que cualquier diferencia de trato debe estar objetivamente justificada en la consecución de un fin legítimo, y que, aunque pueda considerarse como tal la reconciliación social en Cataluña, se discrimina a las personas que mostraron su rechazo a la independencia, sin las cuales dicha normalización y reconciliación no resultarían posibles. Esta queja se proyecta después, en similares términos, en el fundamento jurídico 8 de la demanda, en relación con los arts. 5, 6, 7.2 y 8 de la Ley de amnistía sobre la base de entender que los efectos de la amnistía que tales preceptos proyectan sobre los ámbitos de la responsabilidad civil, administrativa, disciplinaria y contable resultan arbitrarios por desproporcionados respecto del fin pretendido de normalización social y política.

Pues bien, sin perjuicio de la respuesta que haya de darse a tales argumentos desde la perspectiva del derecho a la igualdad (art. 14 CE), es preciso poner de manifiesto, con carácter previo, que, tal y como sostuve en el voto particular a la STC 137/2025 (apartado II.8), en realidad el referido fin de la Ley de amnistía consistente en la reconciliación y normalización social y política de Cataluña no es más que una mera apariencia, pues la Ley de amnistía se encuentra afectada de un vicio radical –de raíz– que la invalida en su totalidad, por cuanto su verdadera finalidad no justifica unos efectos tan sumamente excepcionales y subversivos como los que genera.

Así, la sentencia de la que ahora discrepo reproduce en su fundamento jurídico 6.2 parte de los razonamientos expresados en la STC 137/2025, FJ 8.3.3, y que llevaron a la conclusión de la mayoría de este tribunal de que «la identificación de la causa que suscita la amnistía no puede considerarse [...] arbitraria», o de 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 pued[e] reputarse ilegítima», bajo la premisa de que «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».

En esta ocasión el Tribunal persiste en el desacertado enjuiciamiento del que ya tuve oportunidad de advertir en el apartado II.8 del voto particular a la STC 137/2025, y en el que no puedo sino reafirmarme, debiendo destacar sus puntos más esenciales:

a) 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 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, o de su corrección técnica, 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, siendo así que 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, 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.

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 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.

No puedo compartir, por tanto, el enfoque proyectado en la presente sentencia, como en la STC 137/2025, 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.

De nuevo, 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.

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 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 ser enjuiciado si se quieren respetar las garantías del proceso justo (art. 6.1 del Convenio europeo de derechos humanos).

b) En cuanto al objeto del debido 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), correspondiendo 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, SSTC 166/1986, FJ 11, y 203/2013, FJ 5).

Para alcanzar el objeto de nuestro enjuiciamiento solo hemos de determinar si se han transgredido los 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.

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 para 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 (SSTC 36/1981, de 12 de noviembre; 173/1998, de 23 de julio, FJ 4, y 222/2006, de 6 de julio, FJ 8), pues sirven 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).

c) Como con más detalle expresé en el apartado II.8 del voto particular a la STC 137/2025, frente al único elemento –el preámbulo– al que se ha abrazado la mayoría de este tribunal con entregada fe, existen tres elementos distintos –los hechos notorios, la tramitación parlamentaria y los debates parlamentarios– que evidenciarían que la justificación dada en el preámbulo no sería sino mero maquillaje de un acto de colusión institucional, sin que proceda levantar velo alguno, pues el artificio en que se sustenta la Ley de amnistía se exhibe con meridiana claridad:

(i) 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.»

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 la parte recurrente 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.

(ii) 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.

(iii) 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.

Así, el contenido de las intervenciones que fueron reproducidas en el apartado II.8 del voto particular –y a las que, de nuevo, aquí me remito–, 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.

d) 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 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 irregularidades en su tramitación, con afectación en la formación de la voluntad de la Cámara, sirvió para dar la apariencia de ser fruto de la soberanía popular.

Por todo lo anterior, la presente sentencia, al igual que la STC 137/2025, debió haber apreciado que la Ley de amnistía en su integridad resulta contraria al principio de interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE, declarando así su inconstitucionalidad y nulidad.

Asimismo, aun no planteándose en el presente recurso de inconstitucionalidad, pero estando facultado este tribunal a hacerlo ex art. 39.2 LOTC, es mi opinión, y así la defendí en el voto particular a la STC 137/2025 (apartado II.11), que la Ley de amnistía constituye una «autoamnistía» que infringe el art. 102.3 CE, en relación con el principio de interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE.

En este sentido, sin perjuicio de remitirme íntegramente a lo dicho en aquel voto, considero necesario destacar aquí que 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, 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 que, como ya he expresado, resulta vulnerada por la Ley de amnistía 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.

Asimismo, no puede obviarse, como ya expresé en aquel voto, que sin pronunciarme sobre el caso concreto, sino desde la perspectiva de abstracción propia de un nuevo 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 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.

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

Al igual que ocurría con el principio de interdicción de la arbitrariedad, la sentencia, en sus fundamentos jurídicos 6, 8, 9 y 11, a la hora de examinar las quejas relativas a la vulneración del derecho a la igualdad (art. 14 CE) –que la demanda de las Cortes de Aragón dirige contra la Ley de amnistía en su conjunto y contra diversos de sus preceptos (arts. 1, 2, 3 a 8, y 13)–, reproduce el errático juicio que la STC 137/2025, FJ 8, efectuó para examinar dicho mismo motivo.

Por ello, tal y como puse de manifiesto en el apartado II.9 del voto particular a aquella otra sentencia, me veo, una vez más, obligada a expresar las razones de mi desacuerdo:

a) En primer lugar, es preciso resaltar, con carácter previo, que una vez expresados los motivos por los que entiendo que la Ley de amnistía es contraria al principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), no sería necesario razonar en demasía por qué, bajo esta perspectiva, la Ley de amnistía es también lesiva del principio de igualdad (art. 14 CE), pues ante una expresión de la potestad legislativa tan sumamente arbitraria, el trato diferenciador que se opera a través de ella es claramente discriminatorio, dado que 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.

b) En cualquier caso, y con carácter subsidiario, es necesario combatir también, por su manifiesto desacierto, la concreta solución dada en la sentencia a los motivos fundados en la quiebra de la igualdad, remitiéndose, básicamente, a lo declarado ya en la STC 137/2025, FJ 8.

Para ello es necesario asumir, hipotéticamente, la tesis de la que se parte consistente en 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 una argumentación que lleva a una solución distinta a la alcanzada.

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: (i) si la medida es idónea o adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido por ella (juicio de idoneidad); (ii) 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 (iii) 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).

Como manifesté en el voto particular que formulé a la STC 137/2025, a mi juicio, la Ley de amnistía no supera ninguna de estas condiciones:

(i) 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 al calificar en el fundamento jurídico 6.2 B), como ya hiciera la STC 137/2025 en su fundamento jurídico 8.3.4, esta diferencia de trato como mera «asimetría», por no apreciar «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», razón por la que se termina apreciando una lesión del art. 14 CE, que, de forma cuestionable, se repara después por el propio Tribunal 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 el 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.

(ii) 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 amnistiabiles 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.

(iii) 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 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.

7. Amnistía y vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y el principio de legalidad penal (art. 25.1 CE).

La sentencia objeto de mi discrepancia se pronuncia en distintos lugares sobre las materias reguladas en la Ley de amnistía vinculadas al art. 25.1 CE y a la materia penal ampliamente considerada: razones del legislador para disponer del *ius puniendi* [FJ 6.2 A) b)]; los ámbitos material y temporal de la Ley de amnistía (FJ 7) y catálogo de exclusiones de su ámbito de aplicación (FJ 8).

Comparto con la sentencia que la Ley de amnistía no compromete la garantía de taxatividad del derecho a la legalidad penal del art. 25.1 CE. Sin embargo, el problema de la legalidad penal puede ser analizado desde otra perspectiva.

Me reafirmo ahora en el voto particular que formulé a la STC 137/2025, cuando sostuve que, 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 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 material 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, 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 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, sino también los fines retributivos y de prevención general y especial de la ley penal, sentando un grave precedente de impunidad.

La prevención general como 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 alcanzarse 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).

Para concluir, merece una mención aparte lo declarado en el fundamento jurídico 8 e) al analizar la impugnación del art. 2 e) de la ley (exclusión de la amnistía cuando afecte a los intereses financieros de la Unión Europea). A mi juicio, la sentencia lleva a cabo una reformulación de la queja de la parte recurrente relativa al art. 2 e), señalando que la tacha de vulneración del principio de legalidad penal no se proyecta sobre el art. 2 e) sino sobre los artículos 1.1 a) y b) y 1.4 de la Ley.

Considero que la sentencia debería haber concluido que la amnistía del delito de malversación sin enriquecimiento personal podría resultar lesiva a los intereses financieros de la Unión Europea, ya que lo determinante es el desvío o alteración de la finalidad a la que se aplicasen los fondos, al margen de su incorporación (o no) al patrimonio personal. Esta cuestión, que fue la realmente suscitada por las Cortes de Aragón, es en la que la Ley de amnistía «plasma una voluntad inequívoca de no hacer excepción [...] de actos delictivos que han incidido en los intereses financieros de la Unión Europea». Sin embargo, la sentencia reformula la queja sobre la exclusión del art. 2 e), calificándola como «delimitación material del alcance de la amnistía».

Esta confusión metodológica, según mi parecer, de la sentencia soslaya el cuestionamiento más básico y sencillo que plantea la parte recurrente: si la malversación sin propósito de enriquecimiento, cuando afectase —aún remotamente— a los intereses

financieros de la Unión Europea, puede ser amnistiada por una ley nacional. La respuesta habría de pasar por el Derecho de la Unión, dada su primacía, por lo que reitero nuevamente que el Tribunal debió plantear en este punto una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

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

El derecho fundamental a la tutela judicial efectiva es objeto de los fundamentos jurídicos 9.4, 9.7 y 10, en respuesta a las vulneraciones alegadas por la parte recurrente: (i) el plazo de dos meses del art. 10 de la Ley de amnistía es incompatible con que las partes en el proceso hagan valer su derecho de defensa; (ii) que los recursos no tengan efectos suspensivos es incompatible con la regla del art. 9 de que haya que esperar a la firmeza de las resoluciones; (iii) en relación con el art. 10, el hecho de que se dé tramitación preferente y urgente a la aplicación de la amnistía resulta discriminatorio porque hace de mejor condición a unos pocos ciudadanos, frente a la inmensa mayoría que debe hacer frente a «largas esperas durante años»; y (iv) el art. 11.5 permite que el legislador anule sentencias firmes que tienen efecto de cosa juzgada o, dicho de otro modo, «los condenados mediante sentencia firme no pueden ser amnistiados porque los efectos de las sentencias firmes no pueden anularse mediante ley».

A mi juicio, 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. Me resulta evidente que la Ley de amnistía, al extinguir los procesos judiciales en oposición a las previsiones constitucionales, 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.

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).

La sentencia declara en el fundamento jurídico 9.7 que el art. 8.2 de la Ley, referido a la reclamación exclusiva en la vía civil de la indemnización derivada del delito, es respetuoso con el derecho a la tutela judicial efectiva, reproduciendo el fundamento jurídico 17.2 de la STC 137/2025. Sin embargo, omite la sentencia que, aunque el procedimiento de reclamación de responsabilidades civiles derivadas del delito se configure libremente por el legislador nacional, como en el art. 116 LECrim que permite su derivación a la vía civil, este cauce procesal penal también tiene la naturaleza de procedimiento comunitario (art. 19.1, segundo párrafo, TUE) para la efectividad de los derechos de las víctimas (art. 47 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea), de forma que debe cumplir con el principio de *minimis* de la menor gravosidad para la víctima, que inspira la Directiva 2012/29/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos (considerandos 9, *in fine*, y 53).

En cuanto a la anulación de sentencias firmes con efecto de cosa juzgada material, hay que ponerlo en relación con el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, sin distinción de la materia que sea objeto de pronunciamiento. Es este 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 “[s]in 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 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 fundamento jurídico 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).»

En consecuencia, entiendo que la extinción de los procesos de ejecución de sentencias firmes carece de título habilitante que la legitime. A esto cabe añadir que la Ley de amnistía tiene un efecto sobre la ejecución de sentencias firmes muy superior al 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.

9. Falta de resolución de cuestiones relativas a la responsabilidad contable.

En el fundamento jurídico 11, al declarar la constitucionalidad del archivo de la responsabilidad contable (art. 13 de la Ley de amnistía), se omiten dos cuestiones relevantes:

En primer lugar, el enjuiciamiento contable no solo persigue la declaración de la distracción de caudales públicos, sino también su recuperación e indemnización derivada del malbaratamiento; en este sentido, dicha indemnización civil-contable tiene la misma naturaleza que cualquier otra responsabilidad civil reclamada en vía penal o civil (art. 1902 del Código civil). Por lo tanto, la diferencia de régimen entre los arts. 13 y 8.1 de la Ley de amnistía que aprecia la sentencia debería haberse justificado específicamente en el preámbulo de la Ley de amnistía; cosa que no sucedió. Por ello, resultaría inconstitucional, al no contar con una justificación.

En segundo lugar, el art. 13 de la Ley lesiona de modo patente el derecho a la tutela judicial efectiva e interdicción de la indefensión (art. 24.1 CE), en cuanto el archivo de las actuaciones contables en el art. 13 de la Ley de amnistía se efectúa exclusivamente con la intervención del Ministerio Fiscal y de las entidades públicas perjudicadas (que no se hayan opuesto al archivo –como la Generalitat de Cataluña–) y deja al margen de la acción, del contradictorio y de la igualdad al denunciante-actor público particular, que promovió en procedimiento contable (Sociedad Civil Catalana), con violación de los arts. 24.1 y 24.2 CE y del art. 6 del Convenio europeo de derechos humanos).

Esta cuestión se planteó ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por el Tribunal de Cuentas (asunto C-523/24, *Sociedad Civil Catalana*), que está pendiente de resolución, razón por la cual este tribunal debería, por prudencia, haber suspendido este recurso de inconstitucionalidad y esperar a la resolución del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (art. 23.1 del Protocolo núm. 1 al TFUE y recomendación número 30 de las Recomendaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales, C/2024/6008) o plantear él mismo otra

cuestión prejudicial al respecto (imperativamente según el art. 267, párrafo tercero, TFUE, al ser el Tribunal Constitucional una instancia «cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno»).

10. El fallo de la sentencia es técnicamente incorrecto.

Finalmente, observo en el fallo de la sentencia lo que me parece un error técnico en que incurre la decisión adoptada por el Tribunal. El fallo es como sigue:

«1.º Declarar la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad en relación con los arts. 1.1 y 1.3, párrafo segundo, de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos 6.3 y 7 d) de esta sentencia.

2.º Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.»

Para lo que aquí trato de destacar, el fundamento jurídico 6.3 a) concluye que «[l]a declaración de inconstitucionalidad sin nulidad del art. 1.1 de la Ley de amnistía en la STC 137/2025 determina la pérdida sobrevenida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad (por todos, ATC 10/2025, de 28 de enero, FJ único, y doctrina constitucional allí citada) en lo que se refiere a la impugnación del citado art. 1.1 por incurrir en una discriminación basada en motivos ideológicos vulnerando así el art. 14 CE».

Este mismo día, el Tribunal ha dictado sentencia en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6053-2024 en relación con el art. 1 de la Ley de amnistía, en la que ha acordado:

«1.º Estimar parcialmente la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad del art. 1.1 de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, en los términos y con los efectos determinados en el fundamento jurídico 3 A) c) de esta resolución, por remisión a la STC 137/2025, de 26 de junio, FJ 8.3.

2.º Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad en todo lo demás.»

En el citado FJ 3 A) c), el Tribunal se remite a la STC 137/2025, FJ 8.3.4, que estableció que el art. 1.1 de la Ley producía «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», por lo que declaró que dicho precepto vulneraba el art. 14 CE y que por lo tanto era inconstitucional, si bien, «en la medida en que esta inconstitucionalidad no se encuentra en lo que la norma establece sino en lo que omite», no declaró su nulidad, estableciendo en su lugar que «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» (STC 137/2025, FJ 8.3.5). Y señala de forma expresa que no se ha producido la pérdida sobrevenida de objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad, pues el precepto, aun cuando ya ha sido objeto de enjuiciamiento, no ha sido expulsado del ordenamiento jurídico, concluyendo que «[e]llo nos conduce, como no podría ser de otro modo, a estimar parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Supremo y declarar la inconstitucionalidad, en los términos ya establecidos en la STC 137/2025, del art. 1 de la ley impugnada».

No encuentro explicación alguna a que el mismo día y respecto a la constitucionalidad del mismo precepto –el art. 1.1 de la Ley de amnistía–, el Tribunal resuelva de forma completamente dispar: en un caso, declarando la pérdida sobrevenida de objeto (en la sentencia a la que formulo el presente voto particular) y, en el otro, declarando la inconstitucionalidad del precepto en cuestión.

Innecesario me parece señalar que ambos efectos son jurídicamente diferentes y que el Tribunal no debería incurrir en un error técnico que afecta nada menos que al fallo de una sentencia dictada en un recurso de inconstitucionalidad.

Para concluir, entiendo que la solución correcta es la adoptada en la sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6053-2024, que declara la inconstitucionalidad del art. 1.1 de la Ley de amnistía, ya que el fallo de la STC 137/2025 declaró inconstitucional el art. 1.1, con el alcance y los efectos indicados en su fundamento jurídico 8.3.5, que como efecto de la declaración de inconstitucionalidad estableció que procede «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)».

IV. Conclusiones.

Sin perjuicio de remitirme en su integridad a las conclusiones que expuse en el apartado III del voto particular a la STC 137/2025, estimo oportuno destacar las siguientes, que mantienen plena vigencia y actualidad:

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 ser contraria al principio de Estado de Derecho del art. 1.1 CE en relación con el art. 2 TUE; vulnerar los de separación de poderes y de reserva de jurisdicción; compartir rasgos esenciales de las leyes singulares y trascender incluso su marco conceptual sin superar el estricto canon exigible para su validez; no responder al ideal de justicia; ser una norma arbitraria que obedece a una causa ilícita; vulnerar el derecho a la igualdad e incurrir en discriminación por razones ideológicas; ser contraria al derecho a la tutela judicial efectiva; carecer de calidad normativa y contravenir la exigencia de seguridad jurídica; ser aprobada con irregularidades en el procedimiento parlamentario que comportaron vulneración del *ius in officium*; constituir una «autoamnistía» y, finalmente, en relación con los delitos de terrorismo y de las órdenes europeas de detención y entrega, contener regulación que 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, por la pluralidad de elementos considerados, sostengo y reitero 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.

Temo que el aval dado por la mayoría de este tribunal a la Ley de Amnistía 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, nuevamente, 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.

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.

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a ocho de octubre de dos mil veinticinco.—Concepción Espejel Jorquera.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don César Tolosa Tribiño a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6486-2024

En el ejercicio de la facultad que me reconoce el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, formulo el presente voto particular.

La resolución dictada por la mayoría del Tribunal se limita a aplicar, sin aportación de argumentos nuevos, la doctrina establecida en la STC 137/2025, de 26 de junio (BOE núm. 183, de 31 de julio de 2025). En coherencia con el voto particular que entonces formulé, considero oportuno reiterar mi discrepancia. A fin de evitar reiteraciones innecesarias y en aras de la brevedad, la economía argumental y la mayor claridad de la exposición, me remito íntegramente —con la salvedad de los apartados 35 a 41, que no resultan aplicables— al contenido de aquel voto particular en el que expuse extensamente las razones de mi disenso, que mantengo en los mismos términos frente a la presente decisión.

En atención a lo expuesto formulo el presente voto particular.

Madrid, a ocho de octubre de dos mil veinticinco.—César Tolosa Tribiño.—Firmado y rubricado.