

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 26691** *Pleno. Sentencia 176/2025, de 20 de noviembre de 2025. Recurso de inconstitucionalidad 6560-2024. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia respecto de 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; principio democrático y supremacía constitucional; derechos a la igualdad y a la tutela judicial efectiva; reserva de jurisdicción: 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:2025:176

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. 6560-2024, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 141, de 11 de junio de 2024. Han comparecido y formulado alegaciones el Congreso de los Diputados, el Senado y el abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta. Ha sido ponente el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 9 de septiembre de 2024, el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (en adelante, Ley de amnistía).

La demanda dedica un amplio apartado en los fundamentos jurídico-procesales a justificar la legitimación del recurrente (A) antes de exponer en los fundamentos jurídico-materiales las vulneraciones constitucionales que atribuye a la Ley de amnistía en su conjunto (B) así como, en particular, a algunos de sus preceptos (C), para terminar solicitando que se estime el recurso y se declare la inconstitucionalidad de la ley impugnada.

A) Con apoyo en la jurisprudencia constitucional recuerda que el modelo autonómico se asienta en dos pilares, el principio de unidad y autonomía (art. 2 CE), que se complementan e integran con los principios de solidaridad (arts. 138 y 139 CE),

cooperación y lealtad constitucional. Considera que esos principios, particularmente el de unidad, resultaron vulnerados con las diferentes decisiones adoptadas por el Parlamento de Cataluña en septiembre y octubre de 2017, que fueron declaradas inconstitucionales y nulas por el Tribunal Constitucional, y en cuyo contexto se produjeron los hechos delictivos que fueron enjuiciados en la causa especial núm. 20907-2017, seguida ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, que concluyó con la sentencia 459/2019, de 14 de octubre, en la que fueron condenados varios líderes independentistas catalanes, a los que ahora se quiere amnistiar. Concluye que «[l]os delitos que se pretenden amnistiar afectan a España en su conjunto como Estado, en el que se reconoce tanto la unidad de la Nación como la pluralidad de nacionalidades y regiones a través de las comunidades autónomas y los principios de unidad, autonomía, solidaridad, cooperación y lealtad constitucional».

En la demanda se aduce también que la Ley de amnistía «desconoce la jurisdicción contable del Tribunal de Cuentas consagrada en el art. 136.2 CE, siendo la responsabilidad contable una subespecie de la responsabilidad civil» que no tiene carácter sancionador. Resulta contrario al tenor del art. 136.2, párrafo segundo, que el legislador deje sin efecto los ilícitos contables producidos en el marco de los actos cometidos en el contexto del denominado proceso independentista catalán previstos en el art. 1.1 de la Ley de amnistía, sobre todo si han sido sentenciados.

Recuerda el Ejecutivo recurrente la previsión del art. 162.1 a) CE y que la jurisprudencia constitucional ha venido interpretando de manera flexible lo dispuesto en el art. 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) sobre la legitimación de las comunidades autónomas para impugnar leyes estatales que afecten «a su propio ámbito de autonomía». De conformidad con la misma, «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 y, en este sentido, [...] se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente» (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 1).

La demanda aduce que la Ley de amnistía «afecta al modelo constitucional del Estado compuesto español y los principios fundamentales que lo sustentan –descritos *ut supra*–, del que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia forma parte, pretendiendo declarar inexistentes las consecuencias jurídicas derivadas de actuaciones contrarias a la configuración constitucional del Estado y que han sido declaradas por los tribunales de justicia». Con base en que el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, del que se cita lo establecido en el preámbulo y en el art. 9.2, letras b) y f), «establece la obligación de que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia utilice los medios que le conceden la Constitución, el Estatuto y las leyes para promover la libertad y la igualdad de los ciudadanos murcianos y la solidaridad entre las comunidades autónomas», mantiene que «como mínimo y en un sentido amplio, existe “un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial” y, por tanto, se ostenta legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad».

Se argumenta también que la Ley de amnistía «prevé, por un lado, la exoneración de la responsabilidad contable y la eliminación del efecto restitutorio, lo que implica un menoscabo de las finanzas públicas que indirectamente afectan al resto de España y, por tanto, a la Región de Murcia, y por otro un privilegio reconocido a los sujetos que cometieron delitos y otro tipo de actuaciones susceptibles de generar responsabilidades, generando un perjuicio a los ciudadanos murcianos, que es preciso depurar». Se añade que una norma sobre la amnistía que afecte al ámbito del Derecho penal y del Derecho administrativo sancionador, pero también a todo lo que suponga contraer obligaciones y responsabilidades con el Estado y con los ciudadanos particulares (responsabilidad contable) «se configura conceptualmente como un régimen excepcional al principio de igualdad ante la Ley», por lo que debe reconocerse legitimación a la Región de Murcia para su impugnación.

B) La demanda alega la inconstitucionalidad de la ley en su conjunto (a) por oponerse a la prohibición constitucional de amnistiar y (b) por vulnerar diversos principios constitucionales con argumentos que cabe sintetizar como sigue.

a) El recurrente infiere la prohibición de la amnistía en la Constitución de la falta de previsión en la misma de dicha figura, sin que pueda corresponder su aprobación a las Cortes Generales, que, conforme al art. 66.2 CE, solo pueden ejercer la potestad legislativa del Estado, aprobar sus presupuestos, controlar la acción del Gobierno y tener las demás competencias que les atribuya la Constitución. En este punto sostiene que la referencia al derecho de gracia en los arts. 62 i), 86.3 y 102 CE no implica atribuir a las Cortes Generales potestad para aprobar leyes de amnistía, ya que la prohibición de indultos generales [art. 62 i) CE] conlleva la de la amnistía, pues si «lo menos» está prohibido, no puede permitirse «lo más». En esta misma línea, se alude en la demanda al rechazo durante el proceso constituyente de dos enmiendas que pretendían incorporar la posibilidad de amnistiar al texto constitucional, atribuyéndola al Parlamento. A juicio del Ejecutivo recurrente, la ausencia durante cuarenta años de leyes de amnistía –sin que pueda calificarse como tales a las llamadas «amnistías fiscales»–, la no previsión de la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad criminal en el Código penal de la democracia de 1995 y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que vincula la amnistía a razones de justicia y el tránsito de un régimen a otro en situación excepcional (STC 63/1983, de 20 de julio), apoyan la anterior conclusión de que existe una prohibición implícita de la amnistía en la Constitución de 1978.

b) A decir de la demanda, la Ley de amnistía «supone una vulneración flagrante de los siguientes principios fundamentales consagrados en nuestro ordenamiento jurídico»:

(i) Interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE). La proscripción constitucional de la arbitrariedad vincula a todos los poderes públicos, también al Legislativo, y se extiende a la esencia misma de la amnistía, ya que genera inseguridad jurídica, al no responder a criterios y parámetros estandarizados que permitan conocer con carácter previo en qué casos particulares se va a ejercer la prerrogativa de gracia, y no pretende satisfacer el interés general, sino que responde a intereses personales o grupales.

(ii) Principio y derecho a la igualdad (arts. 1, 9 y 14 CE). La Ley de amnistía comporta una manifiesta vulneración del derecho a la igualdad en tanto que exime de responsabilidad penal a determinados ciudadanos y no a otros, a pesar de estar condenados o acusados por unos mismos delitos, de modo que propicia un trato desigual a supuestos iguales sin justificación ni proporcionalidad, sin que quepa una discriminación mayor. El régimen excepcional que constituye la amnistía de responsabilidades penales, administrativas y de otro tipo, como la contable, sin una habilitación constitucional exige un fundamento de justicia y la existencia de un contexto de transición política y social que en este caso no concurre.

El recurrente discrepa del planteamiento de la exposición de motivos de la Ley de amnistía, que rechaza como término de comparación la situación de cualquier condenado por el mismo delito y la circumscribe a quienes lo fueron en el marco del proceso independentista, por cuanto es una situación jurídica que considera arbitrariamente creada. Añade que, incluso admitiendo esa delimitación de las situaciones jurídicas por la referencia al proceso independentista, resulta contrario al principio de igualdad que se restrinja la amnistía a los actos que hubieran promovido, reivindicado o procurado el citado proceso y no a los que en el mismo contexto político tenían la finalidad contraria, salvo el caso recogido en el art. 1 e) de la Ley.

(iii) Principio de separación de poderes y reserva jurisdiccional (arts. 1.1 y 117 CE). La separación de poderes constituye un axioma básico del Estado social y democrático de Derecho en que se constituye España, conforme se dispone en el art. 1.1 CE. En la configuración de las instituciones del Estado, la Constitución garantiza la máxima independencia al Poder Judicial, reservando en exclusiva a los jueces y tribunales que lo integran la potestad jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE). La Ley de amnistía, por el contrario, comporta dejar sin efecto lo declarado en sentencias

que han adquirido firmeza, o resoluciones interlocutorias en procesos en tramitación, dictadas por los órganos judiciales. El legislador no puede incidir en la potestad jurisdiccional que la Constitución atribuye en exclusiva al Poder Judicial, singularmente en la de ejecutar lo juzgado, cuando no existe una habilitación expresa para ello en la propia Constitución.

(iv) Ley singular: tutela judicial efectiva, independencia judicial y reserva de jurisdicción (arts. 24.1, 117.1 y 117.3 CE), arbitrariedad e igualdad (arts. 9.3 y 14 CE). La norma impugnada es una ley singular, como declara expresamente su preámbulo, condición que produce siempre una interferencia con la independencia de los jueces, la exclusividad jurisdiccional y el derecho a la tutela judicial efectiva. Desde tal constatación se alega que la Ley de amnistía vulnera los límites establecidos por el Tribunal Constitucional para las leyes singulares. De partida, porque ocupa todo el espacio que media entre la regla abstracta y la aplicación concreta, como muestra el tenor de su art. 4, cuando es preciso que las leyes singulares dejen un espacio para el ejercicio ulterior de la función jurisdiccional. De otro lado, porque no se trata de un supuesto en que el Poder Legislativo ocupe el Poder Ejecutivo, que es sobre el que ha pivotado la doctrina constitucional de las leyes singulares, sino porque es una ley que pretende incidir en el Poder Judicial, dejando sin efecto sus decisiones y, con ello, vulnerando el principio de separación de poderes. En todo caso, se descarta que la Ley de amnistía satisfaga el triple canon de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación que la jurisprudencia constitucional exige para que una ley singular sea conforme con la Constitución. A juicio del recurrente, no se justifica la excepcionalidad de la situación, que es abordable con los instrumentos de la Constitución y el Estatuto de Cataluña, y se ha creado arbitrariamente el supuesto de hecho; no se cumple la exigencia de necesidad, porque es posible lograr la misma finalidad mediante el indulto; no se respeta el principio de igualdad en tanto no se amnistian las conductas de los ciudadanos que realizaron los actos desde posiciones enfrentadas al denominado proceso independentista; y no resulta adecuada para lograr la finalidad de unidad nacional y reconciliación social y política por no exigirse contraprestación alguna al beneficio que otorga y habida cuenta de lo manifestado en los debates parlamentarios por los partidos independentistas.

(v) Principio de justicia (art. 1.1 CE). El valor superior justicia, que constituye un canon de enjuiciamiento de la actividad de los poderes públicos, también de las Cortes en el ejercicio de su potestad legislativa, está íntimamente vinculado al principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional. La norma no respeta ese valor y principio en tanto obvia referirse a la población de Cataluña que no participó de la finalidad de independencia y desconoce que las mismas fuerzas políticas en que estaban integrados los beneficiados por la amnistía no solo no han manifestado arrepentimiento, sino que están dispuestos a volver a cometer esos mismos hechos delictivos. También en relación con el valor justicia se reseña que la finalidad del art. 102 CE es evitar que los indultos puedan aplicarse a quienes hayan tenido responsabilidad directa de gobierno. Sin embargo, en el caso de la amnistía, se da la circunstancia de que los principales beneficiados por la amnistía aprobada por la Ley Orgánica 1/2024 serán quienes han desempeñado responsabilidades de gobierno, en este caso autonómico, pero vinculados de manera directa a los grupos parlamentarios que con sus mayorías han posibilitado la aprobación de esa ley. Es decir, se trataría de una autoamnistía contraria al valor constitucional de justicia.

C) En el fundamento jurídico séptimo de la demanda se asocian varias de las vulneraciones descritas a específicos contenidos de los arts. 1, 3, 8 y 13 y de la disposición final primera de la Ley Orgánica 1/2024 y se añaden, respecto de estos, nuevas denuncias concretas de inconstitucionalidad.

a) Ámbito material y temporal (art. 1 de la Ley de amnistía).

(i) El art. 1 de la Ley incurre en indeterminación al delimitar el ámbito material y temporal de la amnistía «sin referencia a tipos penales concretos salvo algunos que, en

particular y sin constituir una lista cerrada, se mencionan en las letras comprendidas en el apartado 1 del artículo 1, o a categorías de delitos en función del bien jurídico protegido, y en relación a un marco temporal amplísimo e inconcluso». El recurrente alega que esa indeterminación socava el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y la dimensión de aquel principio expresada en la obligación de cumplir las sentencias y resoluciones firmes de los jueces y tribunales (art. 118 CE). Subraya que el principio de seguridad jurídica es una dimensión esencial del Estado de Derecho, que es un pilar fundamental tanto del ordenamiento interno (art. 1.1 CE) como del ordenamiento comunitario (art. 2 del Tratado de la Unión Europea), así como que adquiere particular relieve en materia penal por su conexión con el principio de legalidad penal (art. 25.1 CE).

Las anteriores censuras de infracción de los arts. 25.1 y 9.3 CE se vierten en particular respecto del tratamiento en la ley de la amnistía de los delitos de malversación [arts. 1.1 a) y b) y 1.4], ya que se exige, además de un móvil ideológico –como en el resto de los delitos que pueden beneficiarse de la medida–, que no concurra «propósito de enriquecimiento»; esto es, que no haya concurrido «propósito de obtener un beneficio personal de carácter patrimonial». Con ello, según el Ejecutivo recurrente, puede traslucir «un criterio interpretativo ajeno al marco conceptual y jurisprudencial que vertebría la interpretación y aplicación de la ley penal, que podría vulnerar el principio de legalidad en materia penal, en la vertiente de ejecución de dicha legalidad que ampara un ámbito de decisión propio de los jueces en la interpretación y aplicación de la ley, y de seguridad jurídica, en la vertiente de confianza de los destinatarios de la misma en el sistema jurídico derivado de aquél, lo que, además, podría resultar indicio de albergar supuestos particulares».

(ii) Se imputa a la delimitación material y temporal de la amnistía el menoscabo del valor superior de la igualdad (art. 1.1 CE y art. 2 del Tratado de la Unión Europea) y su concreción como derecho fundamental (arts. 14 CE y 20 y 21 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea).

Se aduce en primer lugar que los términos en que se delimita el ámbito material de la amnistía la configuran como una amnistía tendencialmente general que desborda la categoría de delitos políticos e introduce una discriminación sin una justificación objetiva asentada en la naturaleza del bien jurídico protegido, sino basada en la ideología, de modo que el beneficio de la amnistía solo alcanza a quienes militen en dicha ideología. La consideración del móvil ideológico, admisible en la amnistía articulada en el tránsito de la dictadura franquista a la democracia, resulta, sin embargo, incompatible con el valor superior de la igualdad y la prohibición de discriminación por motivos de «opinión» (arts. 1.1 y 14 CE) en el nuevo orden, que, además, no exige adhesión ideológica al mismo. Aun no exigiéndola, continúa diciendo el recurso, contradice la unidad política (arts. 1.1 y 2 CE) una medida de gracia articulada sobre el móvil de los ilícitos a los que se proyecta, en tanto tal móvil persigue la desmembración de la unidad política. Y, dado que esta última se basa en el igual estatuto de nacionalidad y ciudadanía de sus miembros y en la integridad de su base territorial, devendría igualmente lesionado el valor superior de la igualdad.

En lo que se refiere al ámbito temporal, se reprocha que la ausencia de justificación en la exposición de motivos de las fechas inicial y final del período considerado, su amplitud y la difuminación del intervalo por efecto de la apertura operada por el art. 1.3 de la Ley, «convierten el ámbito temporal de la amnistía en un período abierto, inconcluso» que lesiona no solo el principio de seguridad jurídica sino también el principio de igualdad, al no existir base objetiva para entender justificada la inclusión o exclusión de los hechos en su ámbito de aplicación.

b) La extinción de la responsabilidad contable.

Los arts. 3, 8 y 13 y la disposición final primera de la Ley de amnistía disponen que la amnistía extingue la responsabilidad contable, condicionando tal efecto a la falta de oposición de las entidades públicas perjudicadas. Esa extinción resulta contraria al art. 31 CE, que señala el deber de todos los españoles de contribuir al sostenimiento de

los gastos públicos de acuerdo con la ley, «pues tal deber ciudadano conlleva o genera el deber de los poderes públicos de proteger y garantizar que el gasto público responderá a criterios de eficiencia y economía». En el mismo sentido, la Unión Europea exige que existan sanciones penales efectivas y disuasorias para proteger los recursos públicos. El art. 31 CE no permite que las entidades perjudicadas puedan optar por una posición distinta a la de defensa y recuperación de los recursos públicos.

2. El 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 apartado décimo del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). Por ATC 91/2024, de 24 de septiembre, el Pleno del Tribunal Constitucional estimó justificada la abstención formulada, apartando al magistrado definitivamente del conocimiento de este recurso de inconstitucionalidad.

3. El 20 de septiembre de 2024 tuvo entrada un escrito del abogado del Estado en el que recusaba al magistrado don José María Macías Castaño. Por ATC 135/2024, de 19 de noviembre, se acordó no admitir a trámite la recusación.

4. El 17 de diciembre de 2024 se dictó providencia por el Pleno del Tribunal Constitucional por la que se acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través del ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes.

5. Por escrito registrado en este tribunal el 27 de diciembre de 2024, el presidente del Senado comunicó el acuerdo adoptado por la mesa de la Cámara el día 23 de diciembre de 2024 de comparecer en el presente procedimiento a los efectos de formular alegaciones; encomendar la representación y defensa de la Cámara, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto del personal de las Cortes Generales, al director de la asesoría jurídica de la Secretaría General del Senado; y comunicar el acuerdo al Tribunal Constitucional y al Congreso de los Diputados.

6. El 10 de enero de 2025 se recibió en el registro general del Tribunal escrito del abogado del Estado promoviendo de nuevo la recusación del magistrado don José María Macías Castaño. Por el ATC 12/2025, de 29 de enero, con remisión a la argumentación del ATC 6/2025, de 15 de enero, FJ 4, se acordó apartar definitivamente al citado magistrado del conocimiento, entre otros, de este recurso de inconstitucionalidad. Contra dicho auto se interpuso recurso de súplica, que fue desestimado por el ATC 35/2025, de 13 de mayo.

7. Por escrito registrado en este tribunal el 20 de enero de 2025, la presidenta del Congreso comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara de personarse en este procedimiento, a los solos efectos de formular alegaciones en relación con los vicios de procedimiento legislativo que se denuncian en la demanda, en lo que afecta al Congreso de los Diputados; encomendar la representación y defensa de la Cámara, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto del personal de las Cortes Generales y en las normas sobre organización de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, a la directora de la asesoría jurídica de la Secretaría General de la Cámara; comunicar dicho acuerdo al Tribunal Constitucional y al Senado; y remitir el recurso a la dirección de estudios, análisis y publicaciones de la Secretaría General.

8. El 22 de enero de 2025 la letrada de las Cortes Generales, en representación del Congreso de los Diputados, compareció en el proceso y formuló alegaciones en relación

con los vicios de procedimiento legislativo que se denuncian en la demanda, en lo que afecta al Congreso de los Diputados, y solicitó su desestimación.

Tras exponer en detalle la tramitación del procedimiento legislativo que dio lugar a la aprobación de la Ley de amnistía, identifica como única queja relativa al mencionado procedimiento la consideración que se realiza en el apartado 4 del fundamento de Derecho sexto de la demanda, bajo el título «Leyes singulares», de que la proposición de ley debió ser tratada como una proposición de reforma constitucional, que requiere de mayoría cualificada en ambas Cámaras. Reconcilia esa queja a la impugnación del acuerdo de la mesa del Congreso de los Diputados de 21 de noviembre de 2023, en virtud del cual se calificó y admitió a trámite la proposición de ley orgánica.

En sus alegaciones expone 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 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).

En el caso, según explica, 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. Expone 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». A la luz de lo anterior concluye que, 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.

9. El Senado formuló alegaciones mediante escrito registrado en este tribunal el 23 de enero de 2025, en el que se solicita, de manera principal, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la Ley de amnistía y, de manera subsidiaria, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de las letras a) y b) del art. 1.1, en cuanto a la malversación, así como de las letras c), d) y f) del art. 2 de la citada ley.

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

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

b) La naturaleza de la amnistía.

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

(i) Se razona primero que la amnistía se sitúa junto con el indulto en el derecho o prerrogativa de gracia, consistente en «la renuncia del *ius puniendi* del Estado para la imposición de la pena o sanción, según el caso, o, si esta ya se ha impuesto, para exigir su cumplimiento». Ello supone que se excepciona, de un lado, el Derecho penal, que es la garantía jurídica más importante de la que dispone el Estado para sostener el sistema político, y, de otro, el principio de separación de poderes, al desplazar la actuación judicial afectando a la exclusividad de la función jurisdiccional. Esta doble excepción implica que la prerrogativa de gracia sea una potestad que debe ser reconocida de manera expresa y limitada por la Constitución, a juicio del Senado, incluso más en el caso de la amnistía que en el del indulto por su mayor afectación a la posibilidad de imponer el cumplimiento de la norma y el deber de cumplimiento correlativo. Se puntualiza que el contenido de la amnistía determina su naturaleza y exige siempre una habilitación expresa, con independencia del contexto en el que se acuerde, incluida una perspectiva transicional, y sin perjuicio de la necesidad adicional de no incurrir en arbitrariedad o discriminación.

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

la Constitución, porque la amnistía «no es una reforma implícita, sino una derogación de los valores y principios en los que se asienta la misma Constitución».

(iii) En último lugar se pone en relación la naturaleza de la amnistía con los poderes del Estado. Se parte aquí de la doble premisa de que la división de poderes corresponde a un reparto de competencias y el ejercicio de la facultad legislativa, cuyo ejercicio normal son las leyes generales, tiene siempre como límite ese reparto de competencias, descartándose la posibilidad de poderes implícitos sustantivos e independientes, pues, en su caso, siempre serían derivados de las potestades explícitas. Las amnistías, se dice, «no son normas jurídicas en sentido propio porque no contienen disposiciones generales y abstractas que regulan situaciones jurídicas. Son técnicamente dispensas». Constituyen un acto de exoneración con efectos inmediatos, que se consume y consuma con su aplicación y con efectos retroactivos que excepcionan la aplicación generalizada de la norma, con efectos invalidatorios de la actuación judicial. Se concluye que una amnistía «es una decisión singular, sustantiva e independiente, no reductible 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, del Reglamento del Congreso de los Diputados (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. Esta actuación, contraria al art. 131.2 RCD en relación con los arts. 113 y 114 RCD, fue impulsada por la mesa, que indicó a la Comisión que tuviera en cuenta el anterior dictamen. A su vez, se añade, la falta de votación de un nuevo informe de la ponencia supuso ignorar la votación de las enmiendas inicialmente presentadas, o transaccionales, no incluidas en el mismo. En tal medida se mantiene que lo votado finalmente en el Pleno del Congreso el día 14 de marzo y luego remitido al Senado es un texto nulo, «resultado de un procedimiento irregular y con una notable falta de transparencia pues es imposible rastrear qué pasó con las mencionadas enmiendas que quedaron vivas en la primera sesión de la Comisión».

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

Se cuestiona aquí la admisión por la mesa de la Comisión de diversas enmiendas transaccionales por la infracción del art. 69 RCD, que establece un plazo de cuarenta y ocho horas de antelación para disponer de la documentación relacionada con el debate o un acuerdo justificativo de la urgencia; de los arts. 79.1 CE y 78.1 RCD, en tanto que la reunión de la mesa no fue formalmente convocada; y del art. 114.3 RCD, que atribuye a las mesas de las comisiones la función de calificación de las enmiendas transaccionales, puesto que 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, de 25 de noviembre, 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 accordarla. La amnistía vulnera la reserva de jurisdicción del Poder Judicial.

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

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

A continuación, se defiende que la Ley de amnistía ha vulnerado los límites competenciales de las Cortes Generales previstos en el art. 66.2 CE. El Senado parte de que la amnistía es «un ejemplo de medida o acto singular, 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, incurriendo 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 desriminalizan 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 incursa necesariamente en arbitrariedad y, por ello, incompatible con los arts. 14 y 9.3 CE.

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

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

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 entraña 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 (STJUE de 21 de diciembre de 2021, *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 CE en relación con los arts. 103.4 y 31.2 CE.

(iv) En relación con el terrorismo, el Senado sostiene que el art. 2 c) es inconstitucional porque excluye de la amnistía los actos que hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, en particular las reguladas en los arts. 2 y 3 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 plurifensivos, 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).

10. Mediante escrito que tuvo entrada en el registro general de este tribunal el 29 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. Mediante diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno del Tribunal de 29 de enero de 2025 se acordó tener por personado al abogado del Estado, así como prorrogar en ocho días más el plazo concedido para presentar alegaciones.

11. El 10 de febrero de 2025 se recibió en este tribunal el escrito de alegaciones del abogado del Estado, en el que interesa la inadmisión del recurso de inconstitucionalidad por falta de legitimación activa del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia y, de forma subsidiaria, su íntegra desestimación, tras descartar las tachas de inconstitucionalidad formuladas en la demanda.

A) En cuanto a la falta de legitimación, con base en los arts. 161.2 CE y 33.2 LOTC y 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), sostiene que «[...]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, negando que exista tal punto de conexión.

Descarta que constituyan tal punto de conexión la alegada obligación estatutaria de defender la libertad y la igualdad de los ciudadanos murcianos y la solidaridad entre las comunidades autónomas, que se vincula a las actuaciones contrarias a la configuración constitucional del Estado que se pretenden amnistiar. A su juicio, se trata de consideraciones extrajurídicas impropias de un control abstracto de la ley. Tampoco aprecia un punto de conexión en la afirmación de que se vulnera el «ideal de justicia», que considera una afirmación de carácter genérico, puesto que ese ideal es un principio aplicable a todos los poderes públicos, no solo a la comunidad autónoma recurrente. Por último, tampoco aprecia conexión entre la defensa de la integridad de las normas del Estatuto de Autonomía y la Ley Orgánica de amnistía, porque no está en cuestión el principio de igualdad entre los ciudadanos. No se afecta al papel de la comunidad autónoma en la estructura del Estado, ni a sus intereses peculiares por su vinculación con el proceso independentista catalán ni a su financiación pública o a sus recursos económicos.

B) El abogado del Estado se opone a la denuncia de inconstitucionalidad de la Ley de amnistía en su conjunto contestando en primer lugar al argumento de que existe una prohibición implícita de la amnistía en la Constitución. Aduce al respecto (a) que es una medida de gracia con una naturaleza jurídica diferente a los indultos generales, que sí se prohíben en la Constitución en el art. 62 i) CE; (b) que se trata de una figura compatible con el Estado de Derecho, y (c) que constituye una opción legítima del legislador democrático.

a) Para el abogado del Estado, amnistía e indulto son manifestaciones específicas de un mismo instituto, el derecho de gracia, sin que la Constitución establezca restricciones para la amnistía, cuya constitucionalidad, según sostiene, habría reconocido expresamente la STC 147/1986, FJ 2.

Se cita, en este punto, la opinión CDL-AD (2024)003, de 18 de marzo de 2024, de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), sobre los requisitos del Estado de Derecho para decretar una amnistía con especial referencia a la proposición de ley parlamentaria proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, en el que se señalan las

diferencias que existen entre las figuras del indulto y la amnistía. Reseña en concreto (i) que el indulto solo afecta a una condena firme mientras que la amnistía puede otorgarse antes, durante o después de la tramitación del proceso penal; (ii) que el indulto es una prerrogativa del jefe del Estado mientras que la amnistía suele ser competencia del Poder Legislativo, y (iii) que la amnistía afecta a una generalidad de personas comprendidas en su ámbito de aplicación mientras que el indulto se refiere a individuos concretos.

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

c) A juicio del abogado del Estado, la amnistía constituye una opción legítima a disposición del legislador democrático, de suerte que no puede entenderse circunscrita a contextos de transición política o cambio de régimen. Con cita de jurisprudencia constitucional (SSTC 35/1992, de 23 de marzo, FJ 2; 112/2021, de 13 de mayo, FJ 5, o 34/2023, de 18 de abril, FJ 3) señala que en nuestro sistema constitucional el legislador no se limita a ejecutar la Constitución sino que tiene un amplio margen de decisión política para arbitrar medidas con las que afrontar los problemas políticos y sociales existentes, medidas entre las que puede encontrarse, tal y como argumenta el preámbulo de la Ley de amnistía, la renuncia al ejercicio del *ius puniendi* para la consecución «de un interés superior: la convivencia democrática». El Derecho histórico – muy señaladamente, la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía, y su devenir tras aprobarse la Constitución de 1978 – y también el comparado –se destaca el caso de Alemania– avalarían la idea de que la amnistía es un medio idóneo para afrontar legislativamente contextos de conflicto político en aras del interés general, en particular para lograr la reconciliación política y social.

Finalmente, considera que la doctrina del Tribunal Constitucional ha admitido en diversas ocasiones la viabilidad constitucional de la amnistía, no solo en la ya citada STC 147/1986, sino también en otras resoluciones, en las que habría afirmado que la amnistía ha de ajustarse a los principios constitucionales (SSTC 28/1982, de 26 de mayo, FJ 2, y 63/1983, de 20 de julio, FJ 2) y que responde en su conjunto «a un valor superior de justicia» (STC 116/1987, de 7 de julio, FJ 7).

Por todo lo anterior mantiene 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» y no una reforma encubierta de la Constitución que deba seguir los procedimientos previstos en ella. Insiste en que la amnistía es una figura distinta de los indultos generales que no está prohibida en la Constitución –a diferencia de aquellos, proscritos en el art. 62 i) CE–, como ponen de manifiesto la previsión del art. 87.3 CE, que proscribe la iniciativa legislativa popular en lo relativo a la prerrogativa de gracia, o la del art. 102.3 CE, que no permite aplicar la prerrogativa real de gracia en ciertos casos, ambas señalando que las manifestaciones del derecho de gracia no se contraen al indulto.

C) Aborda a continuación las alegaciones con las que el recurso denuncia la vulneración de principios esenciales de nuestro ordenamiento jurídico por la Ley de amnistía en su totalidad.

a) Interdicción de la arbitrariedad.

El abogado del Estado defiende que la Ley de amnistía no es arbitraria y cumple con el principio de proporcionalidad en tanto está limitada a un conjunto de personas y justificada en el preámbulo para solucionar un conflicto político.

Después de recordar la doctrina constitucional sobre arbitrariedad en general (SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 4; 49/2008, de 9 de abril, FJ 5, y 112/2021, de 13 de mayo, FJ 5) así como las exigencias específicas de una amnistía no arbitraria recogidas en el dictamen de la Comisión de Venecia, descarta que los reproches de la demanda acrediten que lo sea la Ley de amnistía. A su entender, manifiestan solo un mero desacuerdo político que no puede validar el carácter supuestamente arbitrario de una decisión adoptada por el legislador democrático que responde a un fin legítimo y resulta proporcionada.

Así, la finalidad, como se expone en el preámbulo de la ley, radica en 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. Se trata de «una justificación objetiva y razonable de la medida adoptada, que podrá políticamente compartirse o no, pero que coincide con uno de los objetivos legítimos de las amnistías a los que alude en su dictamen la Comisión de Venecia, como es la reconciliación social y política». De otro lado, «al comparar los beneficios y perjuicios, se concluye que la amnistía tiene un impacto positivo más amplio en el interés general. La medida busca no solo resolver un conflicto político específico, sino también reforzar la cohesión social y la estabilidad institucional en España».

Concluye que la Ley de amnistía «es proporcional y justificada para solucionar el conflicto social y el problema sociopolítico en ella descrito y enmarcado, siendo sus previsiones coherentes con esta finalidad y no resultando arbitraria, ni contraria a la legalidad, igualdad ni seguridad jurídica ni vulnera el principio de justicia».

b) El principio y el derecho a la igualdad.

Subraya en este punto el abogado del Estado que, ciertamente, el derecho fundamental a la igualdad del art. 14 CE se proyecta también frente al legislador, tal y como tempranamente destacó la doctrina constitucional (SSTC 49/1982, de 14 de julio, y 75/1983, de 3 de agosto), de modo que la diferencia de trato legalmente establecida debe responder siempre a una justificación objetiva y razonable. Ahora bien, al establecer la Ley de amnistía una medida de gracia que, por su propia naturaleza, es excepcional, no cabe realizar un «juicio de igualdad en el que el término de comparación sea “todos los ciudadanos españoles”» sino el juicio de razonabilidad, adecuación y proporcionalidad propio de las leyes singulares, que quedaría cumplido, como desarrolla al tratar luego el tema de las leyes singulares.

c) Principio de separación de poderes.

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

Esto, justamente, haría la Ley de amnistía a juicio del abogado del Estado, pues se trata de una ley singular en materia penal pero no de una ley autoaplicativa. La aplicación de la amnistía a personas concretas queda reservada, en lo que se refiere a los hechos tipificados como delito, a los órganos de la jurisdicción penal (art. 9.1 de la Ley de amnistía) y, en el caso de las infracciones administrativas, a la administración

pública, con posibilidad de revisión plena en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 12.1 de la Ley de amnistía).

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

d) Leyes singulares.

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

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

Existiría, en efecto, una «justificación objetiva y razonable» de la «singularidad» de la norma legal, pues esta atiende a «la necesidad de superar definitivamente la convulsión social y la confrontación política que vivió la sociedad catalana en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 23 de junio de 2021, unido a la voluntad de avanzar en el camino del diálogo político y social necesario para superar un serio conflicto político». La «proporcionalidad» se aseguraría, a su vez, con la concreción en la norma legal del elenco de infracciones punibles afectadas por la amnistía, que son exclusivamente aquellas que presentan una conexión directa con el procés catalán, así como con la exclusión expresa de los actos que hayan supuesto graves violaciones de derechos humanos y de la responsabilidad civil frente a terceras personas. Todo lo cual revelaría la «adecuación» de la ley singular a la finalidad perseguida.

e) Principio de justicia.

La alegación formulada en este punto en el recurso no sería de recibo, según el criterio del abogado del Estado, en tanto que la ley persigue la amnistía de determinados delitos causados como consecuencia del procés y resulta de aplicación también respecto a los ciudadanos que se hayan opuesto a dicho proceso independentista según se sigue del tenor literal del párrafo primero del art. 1.1 de la Ley. En todo caso, añade, forma parte de la libertad de configuración del legislador la determinación del objeto de la norma.

Por lo demás, considera que la referencia a que los beneficiados por la amnistía se integran en fuerzas políticas que no han manifestado arrepentimiento es una apreciación extrajurídica impropia de un control abstracto de constitucionalidad; así como que carece de sentido la invocación del art. 102 CE, ya que la Ley de amnistía no afecta al presidente del Gobierno de la Nación ni a los demás miembros del Gobierno.

D) El último apartado de las alegaciones del abogado del Estado rechaza las tachas de inconstitucionalidad formuladas contra algunos preceptos de la Ley de amnistía tras negar de inicio que los comentarios sobre los cambios que introducen las disposiciones finales primera y segunda constituyan un «motivo sustancial de inconstitucionalidad», sin perjuicio de recordar que no existe un sustento constitucional a la voluntad de mantener una regulación anterior que constriña las opciones del legislador.

a) El art. 1 de la Ley de amnistía, que se impugna en general, no incurre en vulneración del principio de seguridad jurídica o del principio de legalidad penal. Considera

que el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de amnistía se encuentra expresamente detallado tanto temporal como materialmente, de conformidad con la finalidad señalada en su preámbulo. Se refiere así a cualquier actuación política relacionada con el proceso independentista y concreta el periodo de aplicación de la ley resultando coincidente con las actuaciones relacionadas con dicho proceso. Sentado esto, corresponde al Poder Judicial determinar la concurrencia de los hechos amnistiables, de tal manera que no es determinante en absoluto la declaración que sobre el móvil pueda realizar un individuo a este respecto. Por lo demás, advierte el abogado del Estado que la Ley de amnistía «no es una norma penal, ni tiene la consideración de norma sancionadora a la que se deba exigir una detallada concreción y precisión de los elementos básicos de la correspondiente figura delictiva».

En el mismo sentido, rechaza la alegación más concreta de vulneración del principio de legalidad penal dirigida contra los artículos 1.1 a), 1.1 b) y 1.4 y sus referencias a la malversación, insistiendo en que las acciones están perfectamente tipificadas, su amnistía constituye una potestad del legislador democrático y corresponde al órgano jurisdiccional su aplicación.

b) En relación con la responsabilidad contable, el abogado del Estado descarta en primer lugar la lesión del art. 31 CE que la demanda imputa a la extinción de dicha responsabilidad prevista en el art. 3 de la Ley de amnistía, a los efectos sobre la responsabilidad contable fijados en su art. 8 y a la introducción de la amnistía en el art. 39 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas como supuesto de exención que efectúa la disposición final primera de la Ley de amnistía, ya que la extinción no supone la renuncia del Estado a la protección de los recursos públicos. Sostiene que el art. 31.1 CE, que establece el deber de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos conforme a criterios de igualdad y progresividad, no implica una prohibición absoluta de que el legislador adopte medidas extraordinarias, como una amnistía, siempre que estas estén justificadas por razones de interés general. Tampoco aprecia que el art. 31.2 CE se vea vulnerado por la Ley de amnistía, porque no exime del cumplimiento de los principios de eficiencia y economía en el gasto público que señala el precepto constitucional, sino que actúa sobre hechos pasados en un marco delimitado, sin comprometer la vigencia de estos principios en adelante.

Por último, se niega la contradicción aducida del art. 13 de la Ley de amnistía con el art. 31 CE en tanto permite a las entidades perjudicadas oponerse al archivo de las actuaciones dirigidas a esclarecer la responsabilidad contable. El abogado del Estado opone que el precepto «introduce un mecanismo que permite valorar, caso por caso, la pertinencia de continuar las actuaciones contables. Al otorgar voz a las entidades públicas perjudicadas, el legislador respeta su autonomía para decidir si concurren razones prácticas, económicas o de oportunidad que hagan recomendable no continuar las actuaciones. Este enfoque se alinea con el principio de eficacia administrativa, que también se desprende del artículo 103 CE».

12. Mediante providencia de 18 de noviembre de 2025, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 20 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, se dirige contra el conjunto 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, 3, 8 y 13 y la disposición final primera.

Se sostiene que la totalidad de la ley es contraria a la Constitución en tanto (i) existe una prohibición constitucional de amnistiar, que resulta de la falta de previsión expresa en la Constitución de la figura de la amnistía, de la prohibición de los indultos generales en el art. 62 i) CE y del rechazo durante el proceso constituyente de dos enmiendas que

pretendían incorporar la posibilidad de amnistiar al texto constitucional; y (ii) infringe diversos principios fundamentales del ordenamiento. Se invoca, en concreto, la proscripción constitucional de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE); el principio y el derecho a la igualdad (arts. 1, 9 y 14 CE); el principio de separación de poderes y reserva jurisdiccional (arts. 1.1 y 117 CE); la tutela judicial efectiva, la independencia judicial y la reserva de jurisdicción así como la interdicción de la arbitrariedad y el derecho a la igualdad en tanto que ley singular (arts. 24.1, 117.1 y 117.3 CE), y el principio de justicia (art. 1.1 CE).

Además, como se ha recogido con mayor detalle en los antecedentes, la demanda asocia de forma más específica varias de las vulneraciones descritas a los contenidos de los arts. 1, 3, 8 y 13 y la disposición final primera de la Ley de amnistía, a los que imputa además la vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), de la obligación de cumplir las sentencias y resoluciones firmes de los jueces y tribunales (art. 118 CE), del principio de legalidad penal (art. 25.1 CE) y del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31 CE).

La representación 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 esa Cámara.

El representante del Senado solicita la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del conjunto de la ley impugnada, alegando diversas vulneraciones procedimentales y sustantivas, que han sido expuestas en los antecedentes, y, subsidiariamente, «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 de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio».

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

2. Sobre la legitimación del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad.

La primera cuestión que debe examinarse es la relativa a la legitimación activa de la parte demandante para promover el presente recurso de inconstitucionalidad, pues, de carecer de ella –como sostiene el abogado del Estado–, resultaría improcedente entrar a conocer de las cuestiones de fondo planteadas en él.

Dado que en la STC 165/2025, de 8 de octubre, FJ 2, este tribunal ya reconoció la legitimación de las Cortes de Aragón para interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024, resulta procedente extender dicho pronunciamiento a los demás recursos promovidos por otros órganos colegiados ejecutivos y asambleas de comunidades autónomas frente a la misma norma. Basta, por tanto, con remitirse a lo allí razonado para desestimar el óbice de falta de legitimación opuesto por el abogado del Estado, habida cuenta de que algunos de los puntos de conexión entonces examinados –en particular, la afirmación de que el otorgamiento de amnistías excede las atribuciones constitucionales del art. 66.2 CE y vulnera el principio de separación de poderes– han sido igualmente invocados por el recurrente.

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) Aunque el suplico de la demanda parece solicitar solo la inconstitucionalidad del conjunto de la Ley de amnistía, el recurso desarrolla en su fundamento de Derecho séptimo la específica impugnación del art. 1 en tanto que definitorio del ámbito material y temporal de la amnistía y de los arts. 3, 8 y 13 y la disposición final primera por cuanto

regulan la extinción de la responsabilidad contable, impugnaciones específicas que han de entenderse como subsidiarias de la impugnación de la totalidad de la norma.

b) Como ya se indicó en la STC 137/2025, de 26 de junio, FJ 1.2.1, a cuyo contenido procede remitirse, el *petitum* y la *causa petendi* de la demanda delimitan el objeto del recurso. En consecuencia, quedan fuera del enjuiciamiento de este tribunal las nuevas pretensiones de inconstitucionalidad y los motivos impugnatorios adicionales formulados por el Senado en el trámite de alegaciones previsto en el artículo 34 LOTC.

En este punto debe precisarse que el recurso no plantea motivos procedimentales de inconstitucionalidad sobre los que haya que pronunciarse. Si bien es cierto que, como aprecia el Congreso, bajo la rúbrica «Leyes singulares» la demanda refiere que «sería necesario observar un procedimiento de reforma constitucional», no lo es menos que se limita a atribuir tal afirmación al Senado como comentario incidental al defender la censura de arbitrariedad de la Ley de amnistía, que es la que efectúa el recurrente en este punto por falta de justificación objetiva del carácter excepcional o particular de la norma. El escrito no contiene el más mínimo desarrollo sobre la pertinencia del procedimiento y tampoco invoca la vulneración de precepto constitucional alguno al respecto. Por lo demás, el Tribunal ya ha establecido en la STC 137/2025 que la Constitución impone una vinculación negativa al legislador y la amnistía no precisa una expresa habilitación constitucional (FJ 3.2.2), así como ha recordado que «la aprobación de una iniciativa acaso inconstitucional no convierte a esta en una reforma del texto constitucional» (STC 165/2025, FJ 12, citando el ATC 85/2006, de 15 de marzo, FJ 7).

c) 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 [STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 3 b), y 146/2023, de 26 de octubre, FJ 2]. En este caso, se procederá al examen de los motivos de inconstitucionalidad siguiendo el mismo orden de la demanda.

Al respecto debe tenerse presente 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 los motivos de impugnación del presente recurso de inconstitucionalidad son coincidentes, casi en su totalidad, con los resueltos en la mencionada sentencia, en esta resolución se hará remisión al fallo y a la doctrina fijada en ella en lo que resulten de aplicación al presente caso.

En concreto, todos los motivos aducidos por el demandante como causas de inconstitucionalidad del conjunto de la norma impugnada, así como la queja relativa a su definición del ámbito material y temporal en el art. 1 han sido ya objeto de pronunciamiento en la STC 137/2025, como a continuación se expondrá siguiendo las rúbricas de los distintos apartados del recurso. Solo la vulneración del art. 31 CE, que la demanda dirige como último motivo de inconstitucionalidad a los preceptos de la Ley de amnistía relativos a la extinción de la responsabilidad contable –arts. 3, 8 y 13 y disposición final primera–, constituye una queja nueva sobre la que ha de pronunciarse el Tribunal.

4. Aplicación de la STC 137/2025, de 26 de junio, al presente recurso.
 - a) Prohibición constitucional de la amnistía. La citada STC 137/2025, FJ 3.2, ha rechazado, con argumentos a los que ahora procede remitirse, las alegaciones referidas

a la inconstitucionalidad de la norma impugnada por existir una prohibición de la amnistía en la Constitución vinculada a la ausencia de una previsión constitucional sobre dicha institución. Se valoró allí la vinculación negativa del legislador a la Constitución (art. 66 CE), con consideración específica tanto de la prohibición de los indultos generales y las referencias al derecho de gracia [arts. 62 i) y 87.3 CE] como del devenir de los trabajos parlamentarios que dieron lugar a la elaboración de la Constitución de 1978, elementos a los que apela el recurso. Asimismo, el fundamento jurídico 2.2 de la STC 137/2025 concluyó que el problema constitucional que suscita la Ley de amnistía es distinto del resuelto en la jurisprudencia previa del Tribunal Constitucional invocada en la demanda, que atendía a una amnistía transicional preconstitucional y, por tanto, la admisibilidad constitucional de la amnistía es una cuestión novedosa.

b) Interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE). Por lo que se refiere a la censura de arbitrariedad que el recurso plantea en términos genéricos, la STC 137/2025, analizó y descartó en su fundamento jurídico 7.3 la tacha de ausencia de un motivo legítimo de interés general que justifique la norma por obedecer a una finalidad particular oculta distinta de la expresada en su preámbulo, ocupándose de las quejas de discriminación injustificada al analizar la compatibilidad de la amnistía con el art. 14 CE.

c) Principio y derecho a la igualdad (arts. 1, 9 y 14 CE). En efecto, el Tribunal ha examinado la Ley de amnistía desde la perspectiva del derecho a la igualdad (art. 14 CE) en el fundamento jurídico 8 de la STC 137/2025, tanto en relación con la exención de responsabilidad de unos ciudadanos y no de otros por la comisión del mismo delito como respecto a la selección de las situaciones jurídicas exoneradas que el recurrente cuestiona.

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

d) Principio de separación de poderes y reserva jurisdiccional (arts. 1.1 y 117 CE). La STC 137/2025 descartó en el fundamento jurídico 4.4, al que procede remitirse, que la amnistía vulnere el principio de separación de poderes (art. 1.1 CE), específicamente, el principio de reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE), tanto para juzgar como para ejecutar lo juzgado, ya que el Poder Legislativo no hace ni lo uno ni lo otro al amnistiar.

e) Ley singular: tutela judicial efectiva, independencia judicial y reserva de jurisdicción (arts. 24.1, 117.1 y 117.3 CE), arbitrariedad e igualdad (arts. 9.3 y 14 CE). Las diversas vulneraciones constitucionales que el recurso agrupa en el apartado titulado «Leyes singulares» han sido asimismo examinadas y rechazadas en la STC 137/2025. Además de lo ya indicado sobre las censuras de arbitrariedad y discriminación general, así como sobre la reserva de jurisdicción, que el recurrente reitera en este punto de la demanda, el motivo debe desestimarse con base en lo resuelto en el fundamento jurídico 5.2 de la mencionada sentencia, donde se negó expresamente la aplicabilidad de la doctrina constitucional sobre leyes singulares a la norma aquí cuestionada.

f) Principio de justicia (art. 1.1 CE). El motivo, que la demanda vincula con el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) y asocia con el hecho de que la amnistía beneficie a quienes no han manifestado arrepentimiento y la contrariedad a la previsión del art. 102 CE, debe asimismo desestimarse con base en lo argumentado y resuelto en la STC 137/2025. En particular, con lo referido al examinar la justificación objetiva y razonable de la Ley de amnistía en relación con su causa y finalidad (FJ 8.3.3

CE), al descartar la vulneración del art. 102.3 CE (FJ 10.2) y al rechazar que el ámbito subjetivo de aplicación de la amnistía resulte arbitrario (FJ 13.2.2).

g) Ámbito material y temporal (art. 1 de la Ley de amnistía). Como primera impugnación específica, el recurrente denuncia la indeterminación al art. 1 de la Ley al definir el ámbito material y temporal de la amnistía, que juzga contraria al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) en conexión, en materia penal, con el art. 25.1 CE.

En lo que se refiere al ámbito objetivo de aplicación, la queja coincide con la ya analizada en el fundamento jurídico 13.3.4 de la STC 137/2025, que no apreció quiebra de dicho principio constitucional. Por ello, y con remisión a lo allí expuesto, procede desestimar este motivo de inconstitucionalidad. Cabe añadir que las censuras de infracción de los arts. 9.3 y 25.1 CE vertidas en el recurso respecto del tratamiento en la Ley de amnistía de los delitos de malversación en particular han sido expresamente descartadas en la STC 165/2025, de 8 de octubre, FJ 8 e).

Por lo que se refiere al ámbito temporal de aplicación de la amnistía, hay que recordar que el párrafo segundo del art. 1.3 de la Ley 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. El resto de las alegaciones de inconstitucionalidad formuladas por vulneración del artículo 9.3 CE, en relación con el ámbito temporal de aplicación de la amnistía, han sido ya objeto de examen en el fundamento jurídico 13.3.4 de la STC 137/2025, al que corresponde ahora remitirse íntegramente.

5. Sobre la alegada vulneración del art. 31 CE por los arts. 3, 8 y 13 y la disposición final primera de la Ley de amnistía.

El recurrente alega en el último motivo de la demanda que el régimen de extinción de la responsabilidad contable que establecen los arts. 3, 8 y 13 y la disposición final primera de la Ley de amnistía resulta contrario al art. 31 CE. Al respecto, se limita a señalar que hay un deber de protección de los recursos públicos que nace del deber de todos los españoles, según el art. 31 CE, de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con la ley, «pues tal deber ciudadano conlleva o genera el deber de los poderes públicos de proteger y garantizar que el gasto público responderá a criterios de eficiencia y economía». En tal medida, sostiene, las entidades públicas perjudicadas por el menoscabo de los caudales o efectos públicos no pueden más que defender y recuperar los recursos públicos. Añade que el nuevo párrafo tercero del art. 39 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas que introduce la disposición final primera de la Ley de amnistía es confuso en tanto que reenvía a una ley la exención de la responsabilidad contable.

Parece apelarse aquí tanto al apartado primero del art. 31 CE, que establece el deber de todos de contribuir «al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio», como al apartado segundo, conforme al cual, el «gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía».

El art. 3 de la Ley de amnistía dispone que «[...]a amnistía declarada en virtud de la presente ley produce la extinción de la responsabilidad penal, administrativa o contable, en los términos previstos en este título». Es el art. 8 el que fija los efectos sobre la responsabilidad contable: extinción de la derivada de los actos descritos en el art. 1.1, «salvo aquellas que ya hubieran sido declaradas en virtud de sentencia o resolución administrativa firme y ejecutada», y el art. 13, el que establece el procedimiento de aplicación por el Tribunal de Cuentas, condicionando el archivo o la absolución a que las entidades del sector público perjudicadas por el menoscabo de los caudales o efectos públicos relacionados con los hechos amnistiados «no se hayan opuesto». La disposición final primera modifica el art. 39 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, para introducir un nuevo párrafo tercero: «Quedarán exentos de

responsabilidad quienes hubiesen cometido actos que hayan sido amnistiados en los términos en los que se establezca en la ley».

La responsabilidad contable de la que se ocupan los citados preceptos de la Ley de amnistía, como se recordó en la STC 137/2025, FJ 20.3, es una especie de responsabilidad civil. Como tal, persigue un fin resarcitorio y tiene por objeto reparar un perjuicio económico sufrido por la entidad pública (STC 165/2025, FJ 11). No constituye, en tal medida, una prestación patrimonial de carácter público contributiva, menos aún un tributo, pues no se exige que se produzca un hecho imponible revelador de capacidad económica (en el mismo sentido, SSTC 291/2000, de 30 de noviembre, FJ 9, y 39/2011, de 31 de marzo, FJ 2, respecto de las sanciones; y 164/1995, de 13 de noviembre, FJ 8, sobre prestaciones indemnizatorias como los intereses de demora), ni un gasto público a los sean aplicables los mandatos del art. 31.1 y 2 CE, por lo que el motivo debe ser desestimado en tanto denuncia la infracción de ese precepto constitucional.

En todo caso, la extinción de la responsabilidad contable por aplicación de la Ley de amnistía se enmarca en el mismo esquema justificativo que la extinción de la responsabilidad penal o administrativa ya examinado. A ello hay que sumar que, tal y como señala la STC 165/2025, FJ 11, el legislador ha atendido a la incidencia directa que la responsabilidad contable tiene «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)». En tal medida, no dispone su extinción sin cautelas, que «podría comprometer ese sistema y privar de tutela al patrimonio público en casos de gran relevancia», sino que ha introducido como salvaguarda justamente la posibilidad de que los entes públicos se opongan a la terminación del procedimiento, limitando así el ámbito exonerador de la amnistía en aras de proteger «la integridad y el destino legítimo de los fondos públicos en su conjunto».

Por último, no se aprecia confusión alguna en el nuevo art. 39.3 de la Ley Orgánica del Tribunal del Cuentas introducido por la disposición final primera de la Ley de amnistía, que se limita a recoger la amnistía como causa de exención de la responsabilidad contable con la remisión lógica a la ley que la disponga y a los términos en que la regule.

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 el fundamento jurídico 4 c) y g) de esta sentencia.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veinte de noviembre 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 Jorquerá.—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 6560-2024

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 del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia 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 veinte de noviembre 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. 6560-2024

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

1. Remisión a las razones expresadas en el voto particular a la STC 137/2025, de 26 de junio.

Como es sabido, la STC 137/2025, de 26 de junio, vino a avalar la legitimidad constitucional de la amnistía otorgada mediante la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, salvo en tres aspectos concretos, todos de trascendencia menor (que llevaron a declarar la inconstitucionalidad sin nulidad 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 aquella 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 el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia 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 considero más correcto entender que la declaración de inconstitucionalidad, sin nulidad, del art. 1.1 de la Ley Orgánica 1/2024 por la STC 137/2025 no comporta la pérdida sobrevenida de objeto del presente recurso en este punto, pues el referido precepto no ha sido expulsado del ordenamiento jurídico por este tribunal, lo que debería haber conducido a reiterar la declaración de inconstitucionalidad del mismo en los términos de la STC 137/2025, FJ 8.3.5.

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, disiento de la sentencia que resuelve el presente recurso de inconstitucionalidad. Considero, en efecto, que aquel primer recurso contra la Ley Orgánica 1/2024 que resolvió la STC 137/2025 debió haber sido estimado en su integridad, declarando la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la ley impugnada, lo que habría conducido en el presente caso a declarar la extinción del recurso del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia contra dicha ley por desaparición sobrevenida de su objeto, una vez expulsada del ordenamiento jurídico la ley inconstitucional.

En consecuencia, me remito íntegramente al voto particular que formulé a la STC 137/2025, sin perjuicio de recordar seguidamente sus ideas principales.

2. La amnistía no está prevista en la Constitución. Necesidad de cobertura constitucional expresa para conceder la amnistía, dada su naturaleza, pues supone una medida que excepciona los más trascendentales principios constitucionales, señaladamente la igualdad ante la ley, la división de poderes y la reserva de jurisdicción.

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 prohibición de indultos generales del art. 62 i) CE y la falta de mención expresa de la amnistía en la Constitución española de 1978, así como los trabajos parlamentarios que dieron lugar a esta, 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.

La voluntarista interpretación que hizo este tribunal en la STC 137/2025, a la que se remite la presente sentencia, constituye una nueva manifestación de constructivismo constitucional. Hayek describió la falacia del constructivismo que, cuando se aplica a la interpretación constitucional, tiene como consecuencia la degradación de la Norma suprema.

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.

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

Sin perjuicio de que la amnistía sea una medida de gracia excepcionalísima que no tiene cabida en nuestra Constitución, sostengo que 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. 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.

En efecto, es patente que la Ley Orgánica 1/2024 no responde a ningún objetivo de interés general, sino al mero interés particular de los políticos que pactaron apoyar con sus votos la investidura como presidente del Gobierno del candidato del Grupo Parlamentario Socialista a cambio de conceder la amnistía a quienes protagonizaron un gravísimo intento de subversión del orden constitucional. Se trata, pues, de un acto arbitrario del legislador, que vulnera el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

Madrid, a veinte de noviembre de dos mil veinticinco.—Enrique Arnaldo Alcubilla.— Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera a la sentencia de 20 de noviembre de 2025 dictada por el Pleno en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6560-2024, promovido por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, en relación con el conjunto 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 artículos 1, 3, 8 y 13 y la disposición final primera

En el ejercicio de la facultad conferida por el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y con respeto a la opinión de mis compañeros, formulo el presente voto particular por discrepar de la fundamentación jurídica y del fallo de la

sentencia por cuanto, como expuse durante la deliberación en el Pleno, el presente recurso de inconstitucionalidad debió ser estimado.

1. En lo coincidente, mi posición discrepante se funda en los argumentos que expuse en los respectivos votos particulares que formulé a las SSTC 137/2025, de 26 de junio, y 165/2025, de 8 de octubre, y que procedo a extractar.

2. En primer lugar, reitero mi discrepancia sobre la composición del Pleno del Tribunal. El ATC 12/2025, de 29 de enero, confirmado en súplica por el ATC 35/2025, de 13 de mayo, con remisión a la argumentación del ATC 6/2025, de 15 de enero, FJ 4, acordó apartar definitivamente al magistrado don José María Macías Castaño del conocimiento, entre otros, del presente recurso de inconstitucionalidad. Frente a ambos autos formulé junto al magistrado don César Tolosa Triboño voto particular en el que, 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 LOPJ.

3. En segundo término, me reafirmo en que 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, la demanda suscita cuestiones sustanciales de Derecho de la Unión (particularmente las relativas a los principios de seguridad jurídica e igualdad) por lo que 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 diálogo con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en detrimento de la interpretación uniforme del Derecho de la Unión Europea.

4. En tercer lugar, me remito a aquellos votos particulares que formulé en lo que concierne a la prohibición constitucional de la amnistía, la vulneración de los principios de justicia (art. 1.1 CE) vinculado al de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) en conexión, en materia penal, con el art. 25.1 CE por la indeterminación de los ámbitos material y temporal de la ley, de separación de poderes, independencia judicial y reserva jurisdiccional (arts. 1.1 y 117.1 y 3 CE), del principio y derecho a la igualdad (arts. 1, 9 y 14 CE), así como a la eventual categorización de la Ley de amnistía como ley singular y su proyección en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a los mencionados principios de proscripción de la arbitrariedad y de igualdad.

Sobre la eventual categorización de la Ley de amnistía como ley singular, me ratifico 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, de 4 de junio, 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, de 5 de diciembre, 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.

5. Asimismo, observo en el fallo de la sentencia lo que me parece un error técnico en que incurre la decisión adoptada por el Tribunal, cuando declara la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad en relación con los arts. 1.1 d) de la Ley de amnistía. Como puse de manifiesto en el voto particular que formulé a la STC 165/2025, entiendo que la solución correcta es la adoptada en la STC 164/2025, de 8 de octubre, 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 FJ 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, de 20 de febrero, FJ 11)».

6. Por último, estimo oportuno destacar las siguientes conclusiones que expuse en el apartado III del voto particular a la STC 137/2025, 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 comarto, 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 del Tratado de la Unión Europea; 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 veinte de noviembre 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. 6560-2024

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.

Dado que el contenido del recurso de inconstitucionalidad delimita el ámbito de este pronunciamiento, debo remitirme a las razones ya expuestas en el voto particular que presenté frente a la STC 137/2025, de 26 de junio, en la medida en que se vinculan con dicho planteamiento.

En particular, procede reiterar lo señalado en aquel voto en relación con: (i) la indebida composición del Tribunal que dictó la sentencia, derivada de la improcedente estimación de la recusación del magistrado don José María Macías Castaño (apartados 3 y 21 a 35); (ii) el incumplimiento de la obligación de plantear una cuestión prejudicial (apartados 5, 6 y 42 a 129); y (iii) la contradicción de dicha sentencia con el Derecho de la Unión por apartarse del valor de Estado de Derecho consagrado en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (apartados 23 a 28 y 414 a 455).

De forma adicional me gustaría poner de relieve que el Tribunal ha decidido dar respuesta al presente recurso de inconstitucionalidad sin esperar a conocer el criterio del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que dictará próximamente sentencia en las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal de Cuentas (C-523/24) y por la Audiencia Nacional (C-666/24) en relación con la compatibilidad de la Ley de amnistía con el Derecho de la Unión; las dudas que plantea el encaje de la norma en el sistema de valores de la Unión Europea son ya patentes, especialmente a la vista de los argumentos que la Comisión Europea, la guardiana de los tratados, dio en la vista oral que se celebró en julio de 2025 en Luxemburgo.

En fin, la premura de este tribunal por resolver para anteponer su propio criterio al del Tribunal de Luxemburgo, sea cual sea este, supone una quiebra del principio de cooperación leal al que estamos sujetos (artículo 4.3 TUE) y rompe la confianza mutua que existe entre ambos Tribunales, confianza que será muy difícil de recuperar en un futuro. Todo ello sin perjuicio de 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.

En atención a lo expuesto formulo el presente voto particular.

Madrid, a veinte de noviembre de dos mil veinticinco.—César Tolosa Tribiño.—Firmado y rubricado.