

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 26693** *Pleno. Sentencia 178/2025, de 20 de noviembre de 2025. Recurso de inconstitucionalidad 6588-2024. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat Valenciana 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:2025:178

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. 6588-2024 interpuesto por el Consell de la Generalitat Valenciana contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 141, de 11 de junio de 2024. Han comparecido y formulado alegaciones el Congreso de los Diputados, el Senado y el abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta. Ha sido ponente la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 9 de septiembre de 2024, el abogado general de la Generalitat Valenciana, en nombre y representación del Consell de la Generalitat, ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (en adelante, Ley de amnistía).

a) El escrito de demanda comienza refiriéndose a los presupuestos procesales del presente recurso y, muy en particular, a la legitimación del recurrente para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad.

Se alega en primer lugar que el Consell de la Generalitat Valenciana está legitimado para promover este proceso constitucional debido a que la ley impugnada afecta a su ámbito de autonomía ya que tanto la Constitución como su Estatuto de Autonomía (arts. 1, 8, 10 y 59.3, entre otros) le atribuyen garantías, facultades y mandatos que se encuentran concernidos en este caso. Además, según afirma el abogado general de la

Generalitat, el Consell, en cuanto poder público integrante del Estado (art. 137 CE) debe promover la depuración del ordenamiento jurídico, en particular, la conciliación del orden constitucional y de los derechos fundamentales.

Por lo que se refiere a los principios y valores constitucionales, se afirma en la demanda que la ley impugnada pone en cuestión la unidad de la nación, el derecho a la autonomía y la solidaridad entre nacionalidades y regiones (art. 2 CE). Vulnera además el art. 9 CE en cuanto establece la sujeción de todos los poderes públicos al ordenamiento jurídico y ordena la promoción de la igualdad real y efectiva; la ley lesiona asimismo los principios de legalidad, seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad. Además, la ley otorga un trato discriminatorio a los españoles, vulnerando lo dispuesto en los arts. 14 y 139.1 CE, y altera el sistema de separación de poderes constitucionalmente previsto contraviniendo lo dispuesto en los arts. 117 y 118 CE.

A continuación, y tras repasar la doctrina constitucional referida a la legitimación de las comunidades autónomas para interponer recurso de inconstitucionalidad (entre otras las SSTC 59/2015, de 18 de marzo, y 13/2021, de 28 de enero) se afirma que la norma impugnada «afecta a la configuración constitucional del Estado, del que todas las comunidades autónomas forman parte». Se sostiene además que «la legitimación de las Comunidades Autónomas adquiere especial relevancia frente a una actuación del Estado contraria a su propia configuración, y a unos principios y derechos cuya defensa corresponden también a las Comunidades Autónomas como parte integrante del Estado».

Además de estas razones, según el recurrente, aplicables a cualquier comunidad autónoma, concurren en el caso de la Comunidad Valenciana algunas «peculiaridades que es necesario destacar a la hora de analizar la legitimación» y que se exponen sucintamente a continuación: (i) por el papel que la ley impugnada «juega en el proceso independentista catalán, esta tiene especial incidencia en nuestra comunitat, y ello por existir una demanda histórica, integrada en el ideario del procés, y abanderada precisamente por quienes son amnistiados, entre cuyos objetivos y pretensiones está el reconocimiento de los llamados “Països Catalans”, territorio del que [...] forma parte la Comunitat Valenciana». En este sentido, la demanda cita la resolución del Parlamento de Cataluña 306/XI, de 6 de octubre de 2016, sobre la orientación política general del Gobierno (255-00002/11), que incluye en su apartado I.4 una referencia a los Països Catalans como conjunto de territorios en los que se integra el País Valenciano; (ii) en las últimas elecciones autonómicas presentó candidaturas el partido Esquerra Republicana del País Valenciano (siendo esta la denominación social de Esquerra Republicana de Catalunya en la Comunidad Valenciana) y que presentó «diez prioridades para defender els Països Catalans a Europa»; (iii) en la Comunidad Valenciana también se han producido hechos graves, altercados y actuaciones violentas como consecuencia del procés que han dado lugar, entre otras, a la sentencia núm. 198/2024, de 18 de abril, dictada por la Audiencia Provincial de Valencia en relación con los altercados del 9 de octubre de 2017 y que guardan relación directa con el clima político asociado al procés, como lo acreditan los hechos probados de la citada resolución judicial, y (iv) existen, además, razones de índole social y cultural entre ambas comunidades autónomas, en particular, la singularidad lingüística prevista en el art. 7 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Por último, también se alega, con base en la STC 239/2012, de 13 de diciembre, que la comunidad autónoma está legitimada para presentar este recurso de inconstitucionalidad para instar la defensa del sistema de distribución de competencias constitucionalmente previsto. Para sostener tal tesis, se afirma que (i) el Estado no tiene competencia ex art. 66.2 CE para amnistiar, y (ii) la ley impugnada produce un perjuicio económico sobre toda la ciudadanía española (también la valenciana) que supone una renuncia a la recuperación de los fondos públicos que se menoscabaron o se malversaron en la realización de los hechos que se amnistian mediante la ley impugnada.

b) Los fundamentos jurídicos en los que se funda la demanda se exponen a continuación de forma sucinta.

Se exponen en primer término unas «consideraciones previas» en las que se comienza poniendo de relieve que se interesa que se declare la inconstitucionalidad de la ley recurrida *in toto*, dado que todos los preceptos de la norma, al estar conectados con el art. 1 CE, se consideran contrarios a la Constitución. A continuación, se alega en la demanda que (i) aunque el preámbulo de la ley impugnada califica la amnistía como una «facultad legislativa», las Cortes Generales no pueden amnistiar debido a que tal potestad no se contiene expresamente en el art. 66.2 CE; el art. 62 i) CE prohíbe los indultos generales sin hacer mención tampoco a la amnistía y que de los trabajos parlamentarios cabe derivar que el constituyente, de forma deliberada, no introdujo tal previsión en la Constitución; (ii) las Cortes Generales han incurrido en desviación de poder ya que, a diferencia de lo que se afirma en el preámbulo de la ley impugnada, la amnistía no se ha otorgado para resolver una crisis política, sino que su única finalidad ha sido permitir el acceso al Gobierno de la Nación de unas fuerzas políticas, impidiendo el acceso a otras; (iii) a diferencia de lo que se establece en el preámbulo de la Ley de amnistía, el Derecho de la Unión Europea no considera a esta institución como «un instrumento habitual y pacíficamente reconocido en el Derecho de la Unión Europea»; (iv) también se falta a la verdad en el preámbulo de la ley recurrida cuando se afirma que la doctrina constitucional ya había afirmado que la amnistía, considerada en abstracto, sí es compatible con la Constitución. Según los recurrentes, las SSTC 63/1983, de 20 de julio y 147/1986, de 25 de noviembre, solo se refieren a las amnistías de 1976 y 1977, acordadas tras un cambio de régimen político por «una razón de justicia», sin que quepa derivar de su fundamentación que la amnistía es conforme a la Constitución; (v) tampoco son acertadas las afirmaciones contenidas en el preámbulo de la ley impugnada referidas a la jurisprudencia del Tribunal Supremo acerca del derecho de gracia y de la amnistía. En efecto, aunque el preámbulo hace una breve alusión a la doctrina del Tribunal Supremo, omite la STS de 20 de noviembre de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:5997), de la Sala de lo Contencioso-Administrativo que repasa la doctrina existente en materia de indulto y afirma expresamente que la amnistía está excluida de nuestro ordenamiento; (vi) son inaceptables y contrarias a los arts. 117 y 118 CE, las afirmaciones contenidas en el preámbulo de la ley impugnada en las que se achaca la tensión social y política y la desafección existente en Cataluña «a la actuación del Tribunal Constitucional y de los órganos judiciales, y viene a atribuir al Alto Tribunal, y a jueces y magistrados, la responsabilidad de tal "crisis", al haber propiciado con sus resoluciones una situación que habría empujado a la comisión de actos delictivos e infracciones».

Tras esta introducción, la demanda enumera distintas infracciones constitucionales que se exponen a continuación.

c) Se alega, en primer lugar, que el art. 1 de la Ley y, por extensión, todo el articulado obvia que España es un Estado de Derecho e ignora valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico, como son la justicia y la igualdad (art. 1.1 CE); pone en cuestión la unidad de la Nación, el derecho a la autonomía y la solidaridad entre nacionalidades y regiones (art. 2 CE) y vulnera el mandato de sujeción de todos los ciudadanos y poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE). Según el recurrente, la infracción de estas previsiones constitucionales se constata al repasar los pronunciamientos y los argumentos del Tribunal Constitucional plasmados en diversas sentencias dictadas con ocasión de recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra actuaciones y decisiones adoptadas a lo largo del procés. De este modo, la Ley de amnistía no solo ignora lo decidido por el Tribunal Constitucional, sino que premia a quienes, de manera flagrante, contumaz y a sabiendas incumplieron sus pronunciamientos y advertencias y sin ningún empacho están reincidiendo en los mismos hechos, promoviendo un nuevo referéndum y una nueva declaración de independencia.

La ley impugnada, al justificar su necesidad «asume aquello que mereció un claro reproche de inconstitucionalidad», reproduciendo así las mismas infracciones ya

detectadas por el Tribunal Constitucional, entre otras, en las SSTC 90/2017, de 5 de julio; 114/2017, de 17 de octubre, y 124/2017, de 8 de noviembre, cuya fundamentación jurídica se reproduce *in extenso* en la demanda. De modo que con esta ley es ahora el legislador estatal el que, por imposición de las fuerzas independentistas catalanas, incurre en las mismas infracciones de los arts. 1.1, 2 y 9.1 CE. Los arts. 1.1 y 9.1 CE se vulneran porque la propia Ley de amnistía supone una quiebra del Estado de Derecho y del principio de sometimiento de todos los poderes públicos a la Constitución, ya que las Cortes Generales no están habilitadas por la Constitución para regular esta figura, como se desprende de lo dispuesto en los arts. 66.2 y 62 i) CE.

En el caso del art. 2 CE, la vulneración se produce de una manera indirecta, ya que la amnistía supone dejar sin efecto pronunciamientos del Tribunal Constitucional relativos a hechos que, en palabras del propio tribunal, fueron un desafío a la unidad de la Nación y una vulneración del principio constitucional de autonomía, como son todos los enmarcados en el proceso independentista de Cataluña.

Estas vulneraciones se producen respecto de las previsiones del art. 1 y se extienden a todas sus disposiciones, convirtiendo la ley completa en inconstitucional.

d) Se alega en la demanda que el art. 1 de Ley de amnistía –y por extensión el resto de la ley– infringe el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), por la indeterminación en la que incurre al regular su ámbito de aplicación, tanto a los delitos amnisteados, como en lo referente al plazo en que se cometieron.

Al definir los actos amnisteados, el art. 1.1 se sirve de un doble criterio de delimitación: el marco y el tiempo de ejecución de los actos. Por lo que se refiere al primer aspecto, la letra a) del citado precepto se refiere a los actos cometidos con la intención de reivindicar, promover o procurar la secesión o independencia de Cataluña; la letra b), a actos cometidos con la intención de convocar, promover o procurar la celebración de consultas, y el apartado c), a actos de desobediencia, desórdenes públicos, atentado contra la autoridad, sus agentes, funcionarios, ejecutados con el propósito de permitir la celebración de las consultas. A los tres apartados anteriores, se añaden además previsiones para incluir «*cualquier otro acto tipificado como delito que tuviera idéntica finalidad*» [letras a) y b)], «*o cualesquiera otros actos tipificados como delitos realizados con idéntica intención*» [letra c)]. Según el recurrente de los citados preceptos resulta evidente la indeterminación de los delitos comprendidos en la amnistía. La inconstitucionalidad de dichos apartados debe también extenderse a las letras d), e) y f) del art. 1.1 ya que estas se remiten a aquellos.

Por lo que se refiere al ámbito temporal, en su apartado primero, lo acota a los hechos realizados entre el 1 de noviembre de 2011 y el 13 de noviembre de 2023, pero luego en su apartado tercero lo amplía para actos iniciados antes del 1 de noviembre de 2011, cuya ejecución finalizase con posterioridad a esa fecha y para actos iniciados antes del 13 de noviembre de 2023. Para fundamentar esta alegación, la demanda se remite y cita de forma textual algunos párrafos del informe de los letrados de las Cortes Generales, que sostienen que tales indeterminaciones afectan al principio de seguridad jurídica, y de la opinión CDL-AD (2024)003 de la Comisión de Venecia a la proposición de ley orgánica de amnistía.

e) Se sostiene también en la demanda que el art. 1 de la Ley de amnistía –y por extensión todo su articulado– vulneran también lo dispuesto en los arts. 14 y 139.1 CE, al propiciar un trato discriminatorio contrario a la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles.

Alega el recurrente que es incuestionable la desigualdad y el trato de favor que se dispensa a los beneficiados por la ley, siendo evidente la injustificada discriminación que sufre el resto de la ciudadanía, que, en el caso de haber cometido los mismos delitos o infracciones amnisteados, pero en otro territorio y en otras circunstancias, deben asumir su responsabilidad y cumplir las penas o sanciones que se les impongan. En modo alguno puede afirmarse la existencia de una justificación objetiva y razonable que ampare la diferencia de trato dispensada a quienes se ven beneficiados por la amnistía. En consecuencia, la aplicación de la Ley introduce una evidente diferencia de trato de

unas personas, en función del contexto, motivo o momento, respecto de otras personas y actos cometidos, aunque estos sean los mismos.

Se aduce también en este apartado que, debido a las diferencias que introduce, la Ley de amnistía ha sido calificada de singular o excepcional. Aunque la doctrina constitucional sí admite este tipo de leyes, considera que no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa. El recurrente alega que «[...]a utilización por una ley singular de una regulación material distinta para un determinado supuesto de hecho debe tener una justificación objetiva y razonable, y un ámbito y alcance proporcionado a la situación excepcional que justifica la regulación singular». Según la demanda, la Ley de amnistía no cumple con el canon de constitucionalidad exigido por la doctrina constitucional ya que persigue una finalidad que no es la que se subraya en su preámbulo, sino la de hacer posible el acceso al Gobierno de la Nación de unas determinadas fuerzas políticas. En definitiva, para el recurrente la Ley de amnistía no responde al interés general, sino a meros intereses «de parte o personales».

Por último, se afirma en relación con este motivo de inconstitucionalidad que la ley recurrida establece una discriminación que carece de explicación racional, de justificación razonable y que no salva el juicio de proporcionalidad, lo que supone además una infracción de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

f) Se alega también como motivo de inconstitucionalidad que la ley impugnada vulnera los arts. 117.1 y 118 CE. Según el recurrente, la ley vulnera la separación de poderes, principio en el que se asienta el Estado de Derecho; se opone al normal ejercicio de la potestad jurisdiccional y propicia que sentencias y resoluciones judiciales tengan que ser consideradas nulas, quedando sin efecto y sin ejecutar las sanciones impuestas como consecuencia de la comisión de graves delitos o sin enjuiciar hechos presuntamente delictivos. La amnistía otorgada se erige según el recurrente en un instrumento inadecuado para el aseguramiento del Estado de Derecho y la paz social (art. 1.1 CE), así como la protección de estos frente a la autoridad, funciones estas que corresponden exclusivamente al Poder Judicial. La vulneración del principio de separación de poderes se produce, no porque el legislativo sustituya al judicial en su función de dictar sentencias, sino porque le impide ejercer un poder que le es propio.

g) La demanda tiene un último apartado en el que se alega que las mismas infracciones constitucionales en las que incurre el art. 1 afectan al resto del articulado.

Los arts. 2 a 16 y sus disposiciones finales primera, segunda y tercera contienen previsiones ligadas directamente a lo dispuesto en el art. 1, por lo que por derivación o contagio la ley *in toto* incurre en las mismas infracciones constitucionales.

h) La demanda termina suplicando que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 1 a 16 y de las disposiciones finales primera, segunda y tercera de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

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

2. Mediante diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de 10 de septiembre de 2024 se tuvo por recibido el escrito de demanda, así como los documentos adjuntos, designándose ponente a la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas.

3. El día 16 de septiembre de 2024, el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno presentó escrito manifestando su voluntad de abstenerse del conocimiento del presente recurso de inconstitucionalidad por considerar que concurre en él la causa prevista en el apartado décimo del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ).

4. El 24 de septiembre de 2024, el Pleno del Tribunal dictó el ATC 91/2024 estimando justificada la abstención formulada por el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno, apartándole definitivamente del conocimiento de este recurso de

inconstitucionalidad y declarando la pérdida sobrevenida de objeto de la recusación de dicho magistrado instada por los recurrentes.

5. El 22 de octubre de 2024, el Pleno del Tribunal dictó el ATC 109/2024 por el que acordó inadmitir la recusación promovida por los recurrentes en relación con el presidente de este tribunal, don Cándido Conde-Pumpido Tourón.

6. El 5 de noviembre de 2024, el Pleno de este tribunal dictó el ATC 120/2024 por el que se acordó inadmitir la recusación de la magistrada doña Laura Díez Bueso promovida por los recurrentes.

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

8. Mediante ATC 138/2024, de 19 de noviembre, se acordó no admitir a trámite la recusación del magistrado don José María Macías Castaño formulada por el abogado del Estado por considerarse intempestiva.

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

10. Por escrito registrado en este tribunal el 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.

11. 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.

12. 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.

13. 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.

La letrada de las Cortes Generales afirma que ningún vicio de carácter procedural ha afectado esencialmente al proceso de voluntad de la Cámara. Respecto de la alegación de los recurrentes relativa a que el art. 66 CE no contiene habilitación expresa a las Cortes Generales para otorgar amnistías, la letrada de la Cámara baja considera

que tal motivo de inconstitucionalidad supone, aunque no se diga expresamente en la demanda, una impugnación del acuerdo de la mesa del Congreso de los Diputados de 21 de noviembre de 2023, en virtud del cual se calificó y se admitió a trámite la proposición de ley orgánica. Para rebatir tal tesis, afirma que la decisión que tomó la mesa era la única jurídicamente posible por dos motivos.

Por un lado, porque el legislador goza de un amplio margen de configuración para determinar el contenido de los mandatos normativos ya que solo encuentra su límite en los mandatos constitucionales. Por ello, una vez presentada cualquier iniciativa legislativa –también la que ha dado lugar a la Ley de amnistía–, la mesa del Congreso de los Diputados asume las funciones de calificación que le atribuye el ordenamiento jurídico, limitándose a verificar los requisitos formales de las iniciativas, «pudiendo entrar a valorar el contenido material siempre y cuando se verifique que existe una evidente y palmaria inconstitucionalidad». Así, por lo que se refiere a la iniciativa que dio lugar a la ley impugnada, la letrada que actúa en representación del Congreso de los Diputados afirma que la mesa del Congreso acordó la admisión a trámite de la propuesta porque dicha iniciativa no incurría en una contradicción palmaria y evidente con la Constitución. Así se afirmó por la mesa en su acuerdo de 12 de diciembre de 2023 por el que se desestimó la solicitud de reconsideración promovida por algunos grupos parlamentarios frente a la admisión a trámite de la iniciativa. En la mencionada resolución de la mesa se afirma que, en sus funciones de calificación, no le corresponde desarrollar una suerte de control previo de constitucionalidad que solo compete al Tribunal Constitucional. En coherencia con ello, son muy escasos los asuntos en los que una iniciativa se ha rechazado por tal razón. La letrada que representa al Congreso subraya también que el citado informe de la mesa puso de relieve las importantes diferencias existentes entre la actual iniciativa y la que se inadmitió en la XIV legislatura titulada «[p]roposición de ley orgánica de amnistía y resolución del conflicto político entre Catalunya y el Estado español», en particular, que esta última fue calificada como un indulto encubierto debido a que se adjuntaba con la iniciativa un listado de causas abiertas que podían verse afectadas por la medida de gracia.

La letrada que actúa en representación del Congreso alega también, para descartar el motivo de inconstitucionalidad invocado por los recurrentes, la doctrina del Tribunal Constitucional referida a las facultades de calificación y admisión a trámite que han de llevar a cabo las mesas de las Cámaras. En coherencia con tal doctrina, alega que «en ningún caso la mesa del Congreso de los Diputados podría haber decidido admitir la iniciativa y disponer que su tramitación se realizara como una reforma constitucional».

Para finalizar, y en un apartado conclusivo, aduce también la letrada de las Cortes Generales que los grupos parlamentarios han podido intervenir en los debates, presentar enmiendas, participar en las votaciones y recibir la oportuna respuesta a todas y cada una de las peticiones que han formulado.

14. 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 en su integridad, y de manera subsidiaria, «la inconstitucionalidad y nulidad, en los términos del fundamento jurídico-material séptimo, y con carácter independiente, de todas y cada una 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».

El escrito, después de referir la tramitación en el Congreso de los Diputados y en el Senado de la Ley Orgánica de amnistía, así como sintetizar el objeto del recurso de inconstitucionalidad, aprecia que el planteamiento de este coincide con la posición adoptada por la mayoría del Senado. Más concretamente, que las vulneraciones que se denuncian en él se encuentran ya mencionadas en los informes emitidos por la Secretaría General del Senado y distintos escritos presentados por diferentes grupos parlamentarios del Senado durante la tramitación de la proposición de ley y el planteamiento de un conflicto de atribuciones con el Congreso. Según se expresa «[e]l Senado, por tanto, tiene un interés evidente en personarse y hacer alegaciones en este

recurso de inconstitucionalidad en el que se trata de dilucidar la constitucionalidad de la citada norma. Y lo hace, no solo alegando vicios de procedimiento legislativo, como suele ser lo habitual en los recursos de inconstitucionalidad, sino también vulneraciones materiales, porque la denuncia de estas vulneraciones materiales ha sido desde el principio la posición invariable de la Cámara al respecto».

Las alegaciones se estructuran en dos «fundamentos generales» iniciales, en los que se trata (a) la ausencia de definición en la Constitución y en la ley impugnada 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 de la ley impugnada. Las argumentaciones vertidas en estos fundamentos son, en síntesis, las que siguen.

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

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

b) La naturaleza de la amnistía.

Desde la consideración de que «la amnistía es un acto jurídico de negación o, si se prefiere, de extinción de efectos [...] ya producidos en el contexto del proceso ordinario y común de aplicación del Derecho», es en este apartado donde 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, a juicio del Senado, implica que la prerrogativa de gracia sea una potestad que debe ser reconocida de manera expresa y limitada por la Constitución, incluso más en el caso de la amnistía que en el del indulto, por su mayor afectación a la posibilidad de imponer el cumplimiento de la norma y el deber de cumplimiento correlativo. Se puntualiza que el contenido de la amnistía determina su naturaleza y exige siempre una habilitación expresa, con independencia del contexto en el que se acuerde, incluida una perspectiva transicional, y sin perjuicio de la necesidad adicional de no incurrir en arbitrariedad o discriminación.

(ii) Se apela, en segundo lugar, a la igualdad en relación con la eficacia y el deber general de cumplimiento de las normas, de modo que el establecimiento de diferencias se somete a las exigencias de razonabilidad y proporcionalidad, con especial escrutinio

cuando se vinculan con categorías sospechosas de discriminación. El Senado entiende que, en tanto las amnistías son incompatibles con el principio de igualdad, en un Estado de Derecho solo pueden estar reconocidas expresamente, lo que, advierte, no obsta a que la propia amnistía deba ser además compatible con los principios y valores constitucionales, pues la mera inclusión en la Constitución de la amnistía no determina su admisibilidad constitucional. Con cita de la sentencia 1146/1988, del Tribunal Constitucional italiano, insiste en que ni siquiera habría sido suficiente una reforma de la Constitución, porque la amnistía «no es una reforma implícita, sino una derogación de los valores y principios en los que se asienta la misma Constitución».

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

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

c) Vulneraciones de procedimiento durante la tramitación de la ley impugnada 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 totalidad de la ley impugnada, 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 en relación con los arts. 113 y 114 RCD, fue impulsada por la mesa, que indicó a la Comisión que tuviera en cuenta el anterior dictamen. A su vez, se añade, la

falta de votación de un nuevo informe de la ponencia supuso ignorar la votación de las enmiendas inicialmente presentadas, o transaccionales, no incluidas en el mismo. En tal medida se mantiene que lo votado finalmente en el Pleno del Congreso el 14 de marzo y luego remitido al Senado es un texto nulo, «resultado de un procedimiento irregular y con una notable falta de transparencia pues es imposible rastrear qué pasó con las mencionadas enmiendas que quedaron vivas en la primera sesión de la Comisión».

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

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

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

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

(i) Antecedentes históricos, legislativos y parlamentarios.

Considera el Senado que el constitucionalismo histórico avala la caracterización de la amnistía como potestad sustantiva e independiente de las demás, pues todas las constituciones en las que se contempló expresamente lo hicieron de manera separada e individualizada frente a las potestades del Estado y vinculada a la otra manifestación del derecho de gracia. Cita al respecto el art. 9.1 del acta adicional a la Constitución de la Monarquía española de 1845 y el art. 45.3 de la Constitución de 1845, los arts. 52.10 y 53.4 de la Constitución nonata de 1856, los arts. 74.5 y 73.6 de la Constitución democrática de 1869 y el art. 102 de la Constitución de la República española de 1931. De su lectura resalta «la separación que se hizo siempre entre la genérica potestad legislativa y la amnistía, como independiente de ella, y la concepción de la amnistía como un acto singular, siendo “acordado” por el Parlamento o autorizado por una “ley especial”; [...] que la amnistía (y el indulto general) siempre recibió un tratamiento diferente al indulto individual o particular, siendo este último una prerrogativa propia del rey o del Tribunal Supremo y la primera una competencia propia, independiente y exclusiva del Parlamento o condicionada su concesión por el rey a una previa autorización especial de las Cortes [y que] el indulto general, o bien estaba prohibido, o recibía el mismo tratamiento, en cuanto al órgano (las Cortes) y el instrumento (una ley especial) para autorizarlo, que la amnistía».

Por lo que atañe a los antecedentes legislativos inmediatos, los circunscribe a la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía, sin perjuicio de las disposiciones legislativas que la completaron. Frente a lo manifestado en el preámbulo de la norma impugnada, el Senado considera que el amplio cuerpo jurisprudencial formado por las sentencias de este tribunal en relación con esa «legislación de amnistía» y, en particular, la STC 147/1986, no han examinado ni declarado la constitucionalidad de las amnistías en nuestro sistema constitucional ni, por ende, fijado los requisitos para que una ley de amnistía sea válida en nuestro ordenamiento jurídico. A su entender, los

pronunciamientos del Tribunal Constitucional se han limitado a cuestiones relativas al régimen jurídico de la amnistía de 1977.

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

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

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

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

A continuación se defiende que la ley impugnada 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 impugnada infringe las exigencias de certeza y claridad inherentes al principio de seguridad jurídica garantizado en el art. 9.3 CE, proyectándolas sobre el Derecho Penal, su función de protección de los bienes jurídicos y valores que informan al sistema constitucional y las funciones retributiva y de prevención, general y especial, de la pena. De este principio deriva la irretroactividad de las normas jurídicas, salvo que concurran razones de interés general, y particularmente de las disposiciones penales o sancionadoras no favorables, así como el rechazo a la impunidad o renuncia generalizada al *ius puniendi*. La Ley de amnistía contradice el principio de seguridad jurídica, porque instaura una medida retroactiva que sanciona la impunidad de unos hechos, los abarcados en sus arts. 1 y 2, consumados con anterioridad a su entrada en vigor, lo que constituye una retroactividad de grado máximo. 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 impugnada tampoco satisface, según el Senado, las exigencias de claridad y certeza al delimitar su ámbito objetivo de aplicación material, temporal y subjetivamente en los arts. 1 y 2. No se limita a la preparación y realización de las consultas de 9 de noviembre de 2014 y 1 de octubre de 2017, sino que contempla de manera mucho más amplia actos realizados en el contexto del denominado proceso independentista catalán, en un periodo temporal que tampoco queda definitivamente acotado entre las fechas del 1 de noviembre de 2011 y el 13 de noviembre de 2023, pues también abarca actos realizados antes de la primera fecha, cuando su ejecución finalizase después, y actos realizados antes de la segunda fecha, cuya ejecución finalizase posteriormente, lo que supone una duración indefinida. Se refiere también a un elemento subjetivo, el móvil o actitud en la realización del delito, que no se corresponde con los tipos penales, y se vale de cláusulas abiertas de asimilación de conductas –«cualesquiera otros» delitos que fueran conexos, de idéntica finalidad, con la misma intención– lo que es incompatible con la precisión exigible a los tipos penales por mandato del art. 25.1 CE. Esta falta de precisión puede llevar a que queden amnistiados hechos que tengan una relación aparente o tangencial con el contexto independentista, o con las consultas de los años 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 impugnada, de manera particular, porque parte de la base de diferenciar a 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 –*chilling effect*– sobre la libertad ideológica de otros. El factor de diferenciación en la ley debe responder a un fin constitucionalmente lícito, lo que no ocurre en este caso, pues desde la perspectiva de la libertad ideológica (art. 16 CE) y de su libre exteriorización (art. 20 CE), se beneficia a aquellos que han expresado una determinada ideología y se disuade a otros.

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

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

El Senado aduce, a continuación, que la amnistía aprobada en la ley impugnada 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 impugnada 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 impugnada, 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 impugnada, 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 impugnada, 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 cuyo art. 4.3 impone a los Estados miembros el deber de adoptar las medidas necesarias para garantizar que la malversación, cuando se cometa intencionadamente, constituya una infracción penal, afirmando un deber de luchar contra la corrupción que puede ir más allá de que se afecten o no los intereses financieros de la Unión Europea (STJUE de 21 de diciembre de 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 la seguridad jurídica y el de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 CE en relación con los arts. 103.4 y 31.2 CE.

(iv) En relación con el terrorismo, el Senado sostiene que el art. 2 c) es inconstitucional, porque excluye de la amnistía los actos que hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, en particular las reguladas en los arts. 2 y 3 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales 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 conlleven 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 CDL-AD (2024)003 de la Comisión de Venecia, de 18 de marzo de 2024, sobre los requisitos del Estado de Derecho que debe cumplir una amnistía, y 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 de Cataluña», 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).

15. 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 presente procedimiento y que se le concediera una prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones.

16. 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.

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

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

A) Se inicia el escrito con unas consideraciones acerca de la falta de legitimación activa del Consell de la Generalitat Valenciana para interponer recurso de inconstitucionalidad en relación con la Ley de amnistía. Se afirma que la legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad está limitada de forma razonable en el art. 32 LOTC a los órganos del Estado y de las comunidades autónomas respecto del «propio ámbito de autonomía». El abogado del Estado subraya que, aun admitiendo la evolución de la doctrina constitucional recaída sobre el citado precepto, en este caso no existe punto de conexión material alguno entre la norma impugnada y el haz de competencias de la comunidad autónoma, que se identifica «con el conjunto de los intereses que la comunidad autónoma puede tutelar y, correlativamente, desde un punto de vista orgánico e institucional, por el conjunto de los poderes y facultades que detenta para gestionarlos». La Abogacía del Estado subraya que las vulneraciones de principios constitucionales aducidas en la demanda para justificar la legitimación del Consell de la Generalitat «no dejan de ser un esfuerzo dialéctico que no sustenta la legitimación activa de la parte recurrente». Por ello, interesa que el recurso sea inadmitido a trámite.

B) A continuación, el escrito de alegaciones de la Abogacía del Estado expone unas consideraciones preliminares sobre la figura de la amnistía, en cuanto manifestación del derecho de gracia, y sobre el encaje general de dicha institución en el ordenamiento constitucional. En ellas se realizan las siguientes afirmaciones:

a) La amnistía es, para el abogado del Estado, una figura jurídica distinta al indulto, no afectada, por ello, por la prohibición constitucional de indultos generales enunciada en el art. 62 i) CE. Amnistía e indulto son, según se alega, manifestaciones específicas de un mismo instituto, el derecho de gracia. Se cita, en este punto, el dictamen CDL-AD (2024)003, de 18 de marzo de 2024, de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, conocida como Comisión de Venecia, en el que se señalan las diferencias que

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

La Constitución no establece, en definitiva, ninguna restricción para la amnistía, tal y como, según sostiene el abogado del Estado, habría reconocido expresamente la STC 147/1986, de 25 de noviembre, FJ 2.

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

c) La amnistía constituye una opción legítima a disposición del legislador democrático, de suerte que no puede entenderse circunscrita a contextos de transición política o cambio de régimen. Con cita de la STC 34/2023, de 18 de abril, FJ 3, el abogado del Estado señala que en nuestro sistema constitucional el legislador no se limita a «ejecuta[r]» 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 impugnada, la renuncia al ejercicio del *ius puniendi* para la consecución «de un interés superior: la convivencia democrática». El Derecho histórico y comparado avalarían la idea de que la amnistía es un medio idóneo para afrontar legislativamente contextos de conflicto político en aras del interés general, en particular para lograr la reconciliación política y social.

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

C) Hechas estas consideraciones, aborda el abogado del Estado la pretensión de la demanda en la que se interesa que se declare la inconstitucionalidad del art. 1 y que se proyecte sobre la totalidad de la norma impugnada por ser incompatible *in toto* con la Constitución:

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

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

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

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

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

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

Afirma, con cita de la STC 134/2019, de 13 de noviembre, FJ 5, que la ley impugnada 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.

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

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

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

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

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

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

d) Se exponen a continuación los argumentos del abogado del Estado para descartar que la Ley de amnistía impugnada sea contraria al principio de arbitrariedad:

(i) Afirma que la Ley de amnistía no es arbitraria y cumple con el principio de proporcionalidad toda vez que, tal y como se expone en su preámbulo, tiene por objeto «solucionar un conflicto político». Sostiene que los reproches que se formulan en la demanda responden a un mero desacuerdo político ya que la ley impugnada sí ofrece una explicación racional.

(ii) Según el abogado del Estado, cualquier medida de gracia conlleva una diferencia de trato sin que por esa sola razón quepa calificarla de arbitraria. La medida acordada por el legislador es proporcionada, necesaria y adecuada para procurar la cohesión territorial y la paz. Estos beneficios según el abogado del Estado «superan con creces el principal perjuicio aducido por la parte recurrente, como es el trato diferenciado de quienes cometieron determinados actos ilícitos que, sin embargo, se justifica por la excepcionalidad del contexto político y social».

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

D) La última de las alegaciones la dedica el abogado del Estado a argumentar sobre el fundamento quinto de la demanda en el que los recurrentes sostienen que las mismas infracciones constitucionales en las que incurre el art. 1 de la ley impugnada afectan al resto del articulado.

a) Aduce en primer término el abogado del Estado que, descartada la inconstitucionalidad del art. 1 de la Ley de amnistía, no resulta posible proyectar tal tacha al resto de su articulado, como pretenden los recurrentes.

b) Afirma que los delitos objeto de la amnistía así como su ámbito temporal han quedado perfectamente formulados en la ley impugnada. Considera el abogado del Estado que «[l]a crítica a los apartados a), b), c), d) e) y f) tampoco se sustenta en cuanto se tipifican correctamente (no se infringe el principio de *lex certa*) en la Ley Orgánica de amnistía las acciones amnisteadas y nada sustantivo se alega respecto de ellos, sin vulnerar en consecuencia el principio de seguridad jurídica».

c) En relación con los arts. 2 a 16 de la Ley de amnistía, el abogado del Estado afirma que el recurrente sostiene su inconstitucionalidad por idénticas razones a las aducidas frente a la totalidad de la norma. Ahora bien, subraya el abogado del Estado que no se ofrece ningún otro razonamiento con el desarrollo exigible en un recurso de inconstitucionalidad. Afirma que únicamente se formula una mínima carga argumental respecto del art. 3, que tampoco se justifica mediante la mera invocación de una supuesta vulneración del Derecho de la Unión Europea (cuya exclusión se contempla expresamente en el art. 2 e), ni puede vincularse a la Ley Orgánica de amnistía en relación con el art. 31 CE, por cuanto no se ven comprometidos los principios rectores del gasto público.

E) El abogado del Estado termina su escrito de alegaciones suplicando que se inadmita el recurso de inconstitucionalidad por falta de legitimación activa del Consell de la Generalitat Valenciana y, subsidiariamente, su desestimación íntegra.

19. Por 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 Consell de la Generalitat Valenciana, se dirige contra los arts. 1 a 16 y las disposiciones finales primera, segunda y tercera de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

El recurrente alega, en primer lugar, su legitimación para promover el presente recurso, argumentando que la ley impugnada incide en la configuración constitucional del Estado –del que forman parte todas las comunidades autónomas– y, por ende, afecta a su ámbito de autonomía, correspondiendo también a estas la defensa de dicho orden constitucional. Aduce además peculiaridades de la Comunidad Valenciana que reforzarían su legitimación, entre otras, la proyección del procés y la reivindicación de los «Països Catalans», la actividad de Esquerra Republicana de Catalunya en la región, altercados vinculados al independentismo y la afinidad cultural y lingüística con Cataluña.

El recurrente alega, en segundo término, que la amnistía, en sí misma considerada, resulta contraria a la Constitución. Sostiene, de un lado, que las Cortes Generales

carecen de potestad expresa para concederla, al no estar contemplada en el art. 66.2 CE, y que su prohibición se desprende, además, de lo previsto en el art. 62 i) CE. De otro lado, denuncia que el legislador habría incurrido en desviación de poder, pues la amnistía no se habría otorgado para afrontar una crisis política, sino con el objetivo de facilitar el acceso al Gobierno de determinadas fuerzas políticas. Asimismo, rechaza la afirmación contenida en el preámbulo de la ley, en cuanto sostiene que la jurisprudencia constitucional habría reconocido la constitucionalidad de la amnistía, extremo que el recurrente niega.

A juicio del demandante, la ley orgánica impugnada provoca una quiebra grave de los principios estructurales del Estado democrático de Derecho e ignora valores superiores del ordenamiento jurídico. Igualmente, entiende que vulnera la separación de poderes al interferir en la potestad jurisdiccional y quebrantar la reserva de jurisdicción derivada del art. 117.3 CE.

En lo que respecta al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), sostiene que el art. 1 de la Ley de amnistía –y, por extensión, el resto de su articulado– lo vulnera al apoyarse en dos criterios, uno material y otro temporal, que considera insuficientes para delimitar el alcance de la amnistía. Afirma también la infracción del art. 14 CE, por cuanto la norma sería discriminatoria, arbitraria y desproporcionada, al establecer diferencias en la aplicación de la ley penal entre ciudadanos atendiendo a su ideología u opinión política.

En definitiva, concluye el recurrente que el art. 1, y por extensión los arts. 2 a 16 de la ley impugnada, así como sus disposiciones finales primera, segunda y tercera, vulneran lo dispuesto en los arts. 1, 2, 9, 14, 139.1, 117 y 118 CE.

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

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

El abogado del Estado interesa la inadmisión del recurso por falta de legitimación activa del recurrente para promover el presente recurso de inconstitucionalidad o, subsidiariamente, su desestimación íntegra.

2. Sobre la legitimación del Consell de la Generalitat Valenciana 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 las cuestiones de fondo planteadas en el recurso.

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 de amnistía, resulta procedente extender dicho pronunciamiento a los demás recursos dirigidos 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) En realidad, la demanda se dirige exclusivamente contra el art. 1 de la Ley de amnistía, si bien se solicita también la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 2 a 16 y de las disposiciones finales primera, segunda y tercera, por conexión o consecuencia —«por derivación y contagio», según el recurrente— con el precepto principal impugnado. A este respecto, cabe señalar que este tribunal tiene declarado que «[c]iertamente cabe extender los pronunciamientos de nulidad e inconstitucionalidad a preceptos no impugnados (art. 39.1 LOTC), pero ello es prerrogativa de este tribunal sin que pueda ser objeto de pretensión de parte» [STC 76/2024, de 8 de mayo, FJ 2 a), con cita de las SSTC 81/2003, de 30 de abril, FJ 7; 126/2008, de 27 de octubre, FJ 1, y 68/2018, de 21 de junio, FJ 2]. De conformidad con lo anterior, únicamente se examinará la conformidad del art. 1 de la Ley de amnistía con los preceptos constitucionales invocados como infringidos.

Por lo tanto, solo será objeto de examen el art. 1 de la Ley de amnistía.

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

c) Finalmente, con arreglo a doctrina constitucional consolidada, corresponde a este tribunal en función de las circunstancias concurrentes en cada caso determinar el orden de examen de las distintas tachas de inconstitucionalidad planteadas [SSTC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 3 b), y 146/2023, de 26 de octubre, FJ 2]. En este caso, se procederá al examen de los motivos de inconstitucionalidad siguiendo el mismo orden de la demanda.

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

«1.º Declarar inconstitucional el art. 1.1, con el alcance y los efectos que se indican en el fundamento jurídico 8.3.5 de esta sentencia.

2.º Declarar inconstitucional y nulo el art. 1.3, párrafo segundo.

3.º Declarar que los apartados 2 y 3 del art. 13 no son inconstitucionales si se interpretan conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 20.4.3 de esta sentencia.

4.º Desestimar el recurso en todo lo demás.»

Dado que 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 aquella en lo que resulten de aplicación al presente caso.

4. Sobre las consideraciones previas contenidas en la demanda acerca de la incompatibilidad de la ley impugnada con la Constitución.

Como ya se ha expuesto, la demanda contiene una serie de alegaciones generales en las que se afirma la incompatibilidad de la amnistía con la Constitución por varias razones: (i) no se ha previsto expresamente la potestad de amnistiar en el art. 66.2 CE; (ii) así se deriva de la prohibición general de indultos generales, y (iii) de los trabajos

parlamentarios, se deduce que el constituyente descartó de forma deliberada constitucionalizar dicha figura.

Estas tres cuestiones fueron objeto de pronunciamiento en la STC 137/2025. En dicha resolución, este tribunal precisó, en su fundamento jurídico 3.2.1, que el silencio de la Constitución en materia de amnistía no implica una prohibición implícita de su adopción; en el fundamento 3.2.1 a) descartó que del artículo 62 i) CE pueda derivarse tal prohibición; y en el fundamento 3.2.2 rechazó que los trabajos parlamentarios de elaboración de la Constitución permitan alcanzar conclusión distinta. Procede, por tanto, remitirse a lo allí razonado y desestimar estos motivos de inconstitucionalidad.

La demanda alega, asimismo, que el legislador habría incurrido en desviación de poder, al aprobar la ley impugnada con una finalidad distinta de la que expresa su preámbulo, concretamente la de facilitar el acceso al Gobierno de la Nación de determinadas fuerzas políticas e impedirlo a otras. Tal alegación fue ya analizada y rechazada en los fundamentos jurídicos 7.2 y 7.3 de la STC 137/2025, a los que cabe ahora remitirse para desestimar el motivo.

5. Sobre la alegada vulneración de los arts. 1.1, 2 y 9.1 CE por el art. 1 de la Ley de amnistía.

El recurrente alega, de un lado, la vulneración directa de los arts. 1.1 y 9.1 CE, por entender que las Cortes Generales carecen de habilitación constitucional, conforme al art. 66.2 CE, para aprobar una ley de amnistía, al no constituir esta una manifestación del ejercicio de la potestad legislativa, con lo que se desconocen los valores superiores del ordenamiento jurídico y el principio de sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución; y, de otro, una vulneración indirecta del art. 2 CE, en la medida en que la ley impugnada comprometería la unidad de la Nación al asumir y dar por válidas las actuaciones contrarias al orden constitucional que motivaron las SSTC 70/2017, de 5 de junio, y 114/2017.

El motivo directo de inconstitucionalidad invocado por los recurrentes ha sido ya rechazado en el fundamento jurídico anterior, al que procede remitirse. En cuanto al formulado con carácter indirecto, referido a la supuesta vulneración del art. 2 CE –en su doble dimensión del derecho a la unidad de España y a la autonomía de las nacionalidades y regiones– por entender que la ley impugnada dejaría sin efecto la doctrina establecida en las SSTC 70/2017 y 114/2017, basta para su desestimación la simple lectura del precepto impugnado, del que se desprende con claridad que en modo alguno corrige, altera o priva de eficacia la doctrina constitucional contenida en dichas resoluciones.

6. Sobre la alegada lesión del art. 9.3 CE por el art. 1 de la Ley de amnistía.

El recurrente alega que el art. 1 –y por extensión el resto de la ley– vulneran el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) por la indeterminación en la que incurre al regular su ámbito de aplicación, tanto a los delitos amnistiados como en lo referente al plazo en que se cometieron.

La denuncia de la falta de determinación del ámbito material u objetivo de aplicación de la Ley de amnistía es idéntica a 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.

Asimismo, por lo que se refiere al ámbito temporal de aplicación de la amnistía, hay que reiterar que el párrafo segundo del art. 1.3 de la Ley de amnistía ha sido declarado inconstitucional y nulo en la STC 137/2025, por lo que el recurso de inconstitucionalidad ha perdido objeto de manera sobrevenida respecto de dicho párrafo. El resto de las alegaciones de inconstitucionalidad formuladas por vulneración del art. 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 procede ahora remitirse íntegramente.

7. Sobre la alegada vulneración de los arts. 14 y 139 CE por el art. 1 de la Ley de amnistía.

En este motivo de inconstitucionalidad sostiene el recurrente que el art. 1 de la ley impugnada establece un trato discriminatorio en favor de las personas beneficiadas por la amnistía, contrario al principio de igualdad reconocido en los arts. 14 y 139.1 CE, en cuanto que, habiendo realizado los mismos actos tipificados como delitos, unos deberán cumplir las penas y sanciones impuestas mientras que otros quedarán exentos de ello. Afirma que la ley no proporciona una justificación objetiva y razonable que legitime tal diferencia de trato. Asimismo, aduce, en un plano distinto, que la Ley de amnistía –por su carácter singular– no satisface las exigencias que la doctrina constitucional impone a esa tipología de leyes, al no concurrir ninguna situación excepcional o diferenciada que justifique la adopción de una norma de esta naturaleza.

Las dos cuestiones ahora planteadas han sido ya enjuiciadas por este tribunal en la STC 137/2025.

Por lo que se refiere al primero de los motivos aducidos, procede subrayar, en primer término, que el fundamento jurídico 8.3.4 a) de la STC 137/2025 estimó parcialmente el recurso –con los efectos previstos en el fundamento jurídico 8.3.5– al considerar que el art. 1.1 de la ley impugnada, en cuanto excluye de la amnistía a un grupo de personas que, desde la perspectiva de la causa y finalidad legitimadora de la norma, resulta perfectamente equiparable al de quienes sí quedan incluidos, vulnera el art. 14 CE. En relación con esta alegación, el presente recurso habría, por tanto, perdido sobrevidamente su objeto. El resto de los motivos fundados en la supuesta lesión del art. 14 CE y relativos a la causa y finalidad de la amnistía fueron desestimadas en el fundamento jurídico 8.3.3 de la citada sentencia, al que procede remitirse.

También procede desestimar el motivo relativo a que la ley impugnada no cumpliría las exigencias propias de las leyes singulares, pues la STC 137/2025, en su fundamento jurídico 5.2, negó expresamente la aplicabilidad de dicha doctrina a la norma aquí cuestionada.

8. Sobre la alegada vulneración del principio de separación de poderes y de los arts. 117.1 y 118 CE.

El recurrente aduce también que el art. 1 de la Ley de amnistía es inconstitucional porque vulnera el principio de separación de poderes al negar al Poder Judicial ejercer un poder que le es propio.

Procede igualmente remitirse a la STC 137/2025, y en particular a su fundamento jurídico 4, donde este tribunal ya desestimó una alegación de contenido sustancialmente coincidente con la ahora formulada, por lo que no resulta necesario reiterar lo entonces razonado.

FALLO

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

1.º Declarar la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad en relación con los arts. 1.1 y 1.3, párrafo segundo, de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de

junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos 6 y 7 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 6588-2024

En el ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 LOTC y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, expreso mi discrepancia con el fallo y la fundamentación jurídica de la sentencia.

Con la única excepción de la desestimación del óbice procesal invocado por el abogado del Estado, sobre la ausencia de legitimación activa del Consell de la Generalitat Valenciana 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. 6588-2024

En el ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 LOTC, 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 Consell de la Generalitat Valenciana 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 Consell de la Generalitat Valenciana 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 transversales 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 Jorquerá a la sentencia de 20 de noviembre de 2025, dictada por el Pleno en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6588-2024, promovido por el Consell de la Generalitat Valenciana, 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 arts. 1 a 16 y las tres disposiciones finales

En el ejercicio de la facultad conferida por el art. 90.2 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, 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, confirmado en súplica por el ATC 35/2025, de 13 de mayo. Frente a ambos autos formule voto particular junto al magistrado don César Tolosa Tribiño 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 remito a aquellos votos particulares que formulé en lo que concierne a la prohibición constitucional de la amnistía, la vulneración de los principios de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) por la indeterminación de los ámbitos material y temporal de aplicación de la ley, de la separación de poderes (arts. 117.1 y 118 CE) y del principio de igualdad (arts. 14 y 139.1 CE), además de la eventual categorización de la Ley de amnistía como ley singular.

Sobre esto último, 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, 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.

4. Asimismo, observo en el fallo de la sentencia lo que me parece un error técnico en el que incurre la decisión adoptada por el Tribunal, cuando declara la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad en relación con el art. 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 fundamento jurídico 8.3.5, que como efecto de la declaración de inconstitucionalidad estableció que procede «declarar la inconstitucionalidad, pero no la nulidad del referido precepto, puesto que la “conexión entre inconstitucionalidad y nulidad quiebra, entre otros casos, en aquellos en los que la razón de la inconstitucionalidad del precepto reside, no en determinación textual alguna de este, sino en su omisión” (STC 45/1989, [de 20 de febrero,] FJ 11)».

5. 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 comparto, de que la amnistía tuviera encaje en la Constitución, la contemplada en la Ley de amnistía es inconstitucional por ser contraria al principio de Estado de Derecho del art. 1.1 CE en relación con el art. 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE); por vulnerar los principios de separación de poderes y de reserva de jurisdicción; por compartir rasgos esenciales de las leyes singulares y trascender incluso su marco conceptual sin superar el estricto canon exigible para su validez; por no responder al ideal de justicia; por ser una norma arbitraria que obedece a una causa ilícita; por vulnerar el derecho a la igualdad e incurrir en discriminación por razones ideológicas; por ser contraria al derecho a la tutela judicial efectiva; por carecer de calidad normativa y contravenir la exigencia de seguridad jurídica; por ser aprobada con irregularidades en el procedimiento parlamentario que comportaron vulneración del *ius in officium*; por constituir una «autoamnistía» y, finalmente, en relación con los delitos de terrorismo y de las órdenes europeas de detención y entrega, por 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, arbitaria, 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. 6588-2024

En el ejercicio de la facultad que me reconoce el art. 90.2 LOTC, 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 art. 2 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 (art. 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.