

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 556** *Pleno. Sentencia 185/2025, de 2 de diciembre de 2025. Recurso de inconstitucionalidad 6549-2024. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid respecto de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Principios democrático y de igualdad; sujeción al imperio de la ley; valor superior del pluralismo político; derecho al ejercicio de las funciones representativas: constitucionalidad de la amnistía (STC 137/2025). Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2025:185

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 Triboño y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6549-2024, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Han comparecido el Congreso de los Diputados, el Senado y el Gobierno de la Nación. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Segoviano Astaburuaga.

I. Antecedentes

1. El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, mediante escrito registrado en el Tribunal el 9 de septiembre de 2024.

a) En la demanda se justifica la legitimación para recurrir en que, de acuerdo con jurisprudencia constitucional reiterada, existe el punto de conexión necesario entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico, ya que le corresponde velar por la igualdad de todos los españoles –entre los que se incluyen los ciudadanos madrileños–, la no discriminación, la justicia, la seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

b) En la demanda se alegan como vulneraciones constitucionales por motivos procedimentales las siguientes: (i) la vulneración del principio democrático y del valor superior del pluralismo político (art. 1.1 CE) y del derecho fundamental de los parlamentarios al ejercicio de su función representativa y de participación política (art. 23 CE), con fundamento en que se ha tramitado la norma impugnada a través de una proposición de ley, en lugar de un proyecto de ley, y por el procedimiento de urgencia, con la intención de evitar los preceptivos informes de determinados órganos consultivos

y de reducir al mínimo la capacidad de acción y las facultades de participación de los representantes políticos, y (ii) la infracción de los arts. 79.2 y 81.2 CE y 79.1 y 131.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), con fundamento en que, al haber sido rechazado el dictamen de la Comisión sobre la proposición de ley orgánica en el debate de totalidad del Pleno del Congreso de los Diputados de 30 de enero de 2024, la iniciativa debía entenderse rechazada y no procedía su devolución a la Comisión para la aprobación de un nuevo dictamen.

c) En la demanda se alegan como vulneraciones constitucionales sustantivas que afectan a la totalidad de la ley impugnada las siguientes: (i) se afirma que la amnistía es una institución inconstitucional, pues el art. 62 i) CE prohíbe los indultos generales, por lo que debe entenderse que también lo hace de las amnistías, ya que su contenido comprende todo lo que también abarca un indulto general; (ii) se expone que el perdón que implica la amnistía infringe los principios constitucionales de igualdad (arts. 1.1 y 14 CE) y sujeción de todos los ciudadanos al imperio de la ley (art. 9.1 CE), pues, en relación con quienes ya han sido condenados por sentencia firme, supone excepcionar la aplicación de la ley para unos pocos a través del ejercicio de un derecho de gracia general y, respecto de quienes no hubiera sido declarada aún su responsabilidad, sitúa a sus destinatarios en una posición de privilegio y de inviolabilidad mediante una ley singular; (iii) se aduce que en el proceso de elaboración de la Constitución fueron rechazadas todas las enmiendas que pretendieron la introducción de esta institución, que tampoco es contemplada en las restantes normas del ordenamiento jurídico, y (iv) se argumenta que, reconociéndose el carácter singular de la ley, no cumple con el triple canon de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación que deben superar esta clase de normas para ser consideradas constitucionales.

d) Por otrosí se recusa a los magistrados don Cándido Conde-Pumpido Tourón y don Juan Carlos Campo Moreno y a la magistrada doña Laura Díez Bueso.

2. El Pleno del Tribunal, mediante el ATC 91/2024, de 24 de septiembre, estimó justificada la abstención formulada por el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno en escrito de 16 de septiembre de 2024, por considerar concurrente la causa prevista en el apartado décimo del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), 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.

3. El Pleno del Tribunal, mediante los AATC 106/2024, de 22 de octubre, y 117/2024, de 5 de noviembre, acordó inadmitir la recusación promovida por la recurrente en relación con el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña Laura Díez Bueso, respectivamente; y, mediante el ATC 132/2024, de 19 de noviembre, inadmitió la recusación promovida por escrito del abogado del Estado de 20 de septiembre de 2024 en relación con el magistrado don José María Macías Castaño por considerarse intempestiva.

4. El Pleno del Tribunal, mediante providencia de 17 de diciembre de 2024, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y los documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes; y publicar su incoación en el «Boletín Oficial del Estado».

5. El Pleno del Tribunal, mediante el ATC 12/2025, de 29 de enero, con remisión a la argumentación del ATC 6/2025, de 15 de enero, FJ 4, estimó la recusación promovida por escrito del representante del Gobierno de la Nación de 20 de diciembre de 2025 en relación con el magistrado don José María Macías Castaño, apartándole definitivamente

del conocimiento, entre otros, de este recurso de inconstitucionalidad. Contra dicho auto se interpuso recurso de súplica, que fue desestimado por ATC 35/2025, de 13 de mayo.

6. El Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el 22 de enero de 2025, formuló alegaciones solicitando la desestimación del recurso «en todo lo que se refiere a los vicios de procedimiento legislativo que se denuncian en la demanda, en lo que afecta al Congreso de los Diputados».

El Congreso alega que no cabe reprochar a la decisión de la mesa de la Cámara de admitir a trámite la iniciativa que dio lugar a la aprobación de la ley impugnada, ninguna actuación contraria a la normativa parlamentaria, ya que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional en la materia, se limitó a la verificación de aquellos aspectos para los que está habilitada, que fue lo que también se hizo con la tramitación urgente de la iniciativa. Incide en que no se puede apreciar ninguna lesión procedural derivada del hecho de que la iniciativa adoptara la forma de proposición de ley de unos grupos parlamentarios y no de proyecto de ley del Gobierno, al contar ambas con un reconocimiento constitucional en el art. 87 CE, y no estar excluida la materia objeto de la ley impugnada de la iniciativa legislativa de los grupos parlamentarios. El Congreso argumenta, en relación con la circunstancia de que, al haber sido rechazado el dictamen de la Comisión, la iniciativa debía entenderse rechazada y no procedía su devolución a la Comisión para la aprobación de un nuevo dictamen, que la decisión de los órganos de la Cámara fue respetuosa con la reglamentación en la materia y responde a actuaciones precedentes en supuestos similares.

7. El Senado, mediante escrito registrado el 23 de enero de 2025, formuló alegaciones solicitando la estimación del recurso con declaración de la inconstitucionalidad y nulidad de la totalidad de la ley impugnada y, subsidiariamente, «con carácter independiente, de todas y cada una de las siguientes disposiciones: de las letras a) y b) del art. 1.1, en cuanto a la malversación; de la letra c) del art. 2; de la letra d) del art. 2; y de la letra f) del art. 2 de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio».

El Senado, tras destacar la ausencia de una definición de la amnistía en la Constitución y en la norma impugnada y de hacer un acercamiento a la naturaleza de esta institución, expone las vulneraciones constitucionales en las que considera incurre el conjunto de la ley tanto de naturaleza procedural como sustantiva. Las vulneraciones procedimentales, que fundamenta en la infracción de la normativa parlamentaria, las concreta en (i) la devolución de la iniciativa a la Comisión de Justicia pese al rechazo del dictamen por el Pleno del Congreso en una votación sobre su conjunto; (ii) la tramitación por el procedimiento de urgencia; (iii) la elaboración del segundo dictamen por la Comisión de Justicia sin el informe previo de la ponencia, y (iv) la admisión por la mesa de la Comisión de diversas enmiendas transaccionales.

El Senado alega como vulneraciones de carácter sustantivo la incompatibilidad de la institución de la amnistía con la Constitución que fundamenta, tomando como referente interpretativo los antecedentes históricos, legislativos y parlamentarios durante el proceso constituyente, en que, al no estar habilitada por la Constitución, las Cortes Generales carecen de competencia para acordarla, por lo que hubiera sido precisa una previa reforma constitucional. También aduce que vulnera la reserva de jurisdicción del Poder Judicial (art. 117 CE), la obligación de sometimiento al ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE), los principios de seguridad jurídica, irretroactividad e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) y a la igualdad (art. 14 CE); así como que no respeta los límites establecidos por la jurisprudencia constitucional para las leyes singulares y las de carácter orgánico.

El Senado, subsidiariamente, sostiene la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la ley impugnada con fundamento en que (i) el art. 2 d) implica una discriminación ideológica al excluir de la amnistía los delitos en los que concurren determinadas motivaciones; (ii) el art. 2 f) vulnera los principios de legalidad penal y la seguridad jurídica en la descripción de la exclusión de la amnistía de los delitos de traición y contra la paz y la independencia del Estado y relativos a la defensa nacional por

no hacerlo de manera completa; (iii) los arts. 1.1 a) y b) y 2 e), al regular la amnistía del delito de malversación, incumplen los principios de la seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3), en relación con los arts. 103.4 y 31.2 CE, y (iv) el art. 2 c), al excluir del ámbito de aplicación de la amnistía solo determinadas conductas de terrorismo, es lesivo de los arts. 9.3, 10.1, 15 y 25 CE.

8. El abogado del Estado, mediante escrito registrado el 3 de febrero de 2025, formuló alegaciones solicitando la inadmisión por falta de legitimación y, subsidiariamente, su desestimación.

El representante del Gobierno fundamenta la inadmisión del recurso en la falta de legitimación activa de la parte demandante, considerando que, en contravención de la jurisprudencia constitucional en la materia, no existe el necesario punto de conexión material entre el contenido de la norma impugnada y el haz de competencias autonómicas esgrimidas en defensa de dicha legitimación.

La Abogacía del Estado insta, subsidiariamente, la desestimación del recurso, rechazando la alegación de la inconstitucionalidad del conjunto de la Ley por motivos procedimentales con fundamento en que no contraviene la normativa parlamentaria la tramitación de la iniciativa como proposición de ley y por la vía de urgencia ni tampoco su devolución a la Comisión tras ser rechazado su dictamen inicial. También se opone a las impugnaciones por motivos sustantivos, destacando que la amnistía es una medida de gracia con una naturaleza jurídica diferente a los indultos generales, que son los prohibidos por la Constitución, se trata de una figura compatible con el Estado de Derecho y constituye una opción legítima del legislador democrático. También rechaza las alegaciones de la vulneración del principio de igualdad, de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, incidiendo en que la norma impugnada respeta la jurisprudencia constitucional sobre las leyes singulares, cumple los principios de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación; y se trata de una norma taxativa.

9. Mediante providencia de 24 de noviembre de 2025, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 2 de diciembre del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso, posición de las partes y consideraciones previas.

a) El presente recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, tiene por objeto analizar si el conjunto de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, incurre en las vulneraciones constitucionales por motivos procedimentales en su aprobación aducidas por la demandante consistentes en: (i) la vulneración del principio democrático y del valor superior del pluralismo político (art. 1.1 CE) y del derecho fundamental de los parlamentarios al ejercicio de su función representativa y de participación política (art. 23 CE), por haberse tramitado la norma impugnada a través de una proposición de ley y por el procedimiento de urgencia, y (ii) la infracción de los arts. 79.2 y 81.2 CE y 79.1 y 131.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), con fundamento en que, al haber sido rechazado el dictamen de la Comisión sobre la proposición de ley orgánica en el debate de totalidad del Pleno del Congreso de los Diputados de 30 de enero de 2024, la iniciativa debía entenderse rechazada y no procedía su devolución a la Comisión para la aprobación de un nuevo dictamen.

También es objeto de este recurso determinar si, como aduce la demandante, el conjunto de la Ley Orgánica 1/2024, en tanto que regula la concesión de una amnistía, es inconstitucional por motivos sustantivos, ya que (i) el art. 62 i) CE prohíbe los indultos generales y, además, en el proceso de elaboración de la Constitución fueron rechazadas todas las enmiendas que pretendieron la introducción de la institución de la amnistía, que tampoco es contemplada en las restantes normas del ordenamiento jurídico, e (ii)

infringe los principios constitucionales de igualdad (arts. 1.1 y 14 CE) y sujeción de todos los ciudadanos al imperio de la ley (art. 9.1 CE), pues, en relación con quienes ya han sido condenados por sentencia firme, supone excepcionar la aplicación de la ley para unos pocos a través del ejercicio de un derecho de gracia general y, respecto de quienes no hubiera sido declarada aún su responsabilidad, sitúa a sus destinatarios en una posición de privilegio y de inviolabilidad mediante una ley singular que, en cualquier caso, no cumpliría con el triple canon de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación, exigido por la jurisprudencia constitucional.

b) El Senado solicita la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del conjunto de la ley impugnada, alegando diversas vulneraciones procedimentales y sustantivas, que han sido expuestas en los antecedentes, y, subsidiariamente, «con carácter independiente, de todas y cada una de las siguientes disposiciones: de las letras a) y b) del art. 1.1, en cuanto a la malversación; de la letra c) del art. 2; de la letra d) del art. 2; y de la letra f) del art. 2 de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio».

Por su parte, el Congreso solicita que se desestime el recurso de inconstitucionalidad en todo lo que se refiere a los vicios del procedimiento legislativo que se denuncian en la demanda, en lo que afecta a esa Cámara; y el abogado del Estado interesa la inadmisión del recurso por falta de legitimación activa de la parte demandante y, subsidiariamente, su íntegra desestimación.

c) El Tribunal ha dictado la STC 137/2025, de 26 de junio, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6436-2024, interpuesto por más de cincuenta diputados y más de cincuenta senadores de los grupos parlamentarios Popular en el Congreso y en el Senado contra la Ley Orgánica 1/2024; la STC 164/2025, de 8 de octubre, en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6053-2024, planteada por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo contra el art. 1 de la Ley Orgánica 1/2024, y la STC 165/2025, de 8 de octubre, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6486-2024, interpuesto por las Cortes de Aragón contra esa misma norma. Las cuestiones y motivos de impugnación suscitados en el presente recurso de inconstitucionalidad son en su mayoría coincidentes con los ya resueltos en alguna de las mencionadas sentencias, por lo que en esta resolución se hará remisión a lo establecido en ellas en lo que resulten de aplicación al presente caso.

d) El Tribunal debe incidir en que el objeto del presente recurso ha quedado delimitado por el *petitum y causa petendi* de la demanda en los términos expuestos en el apartado a) anterior. Ello determina que, como ya se señaló en la citada STC 137/2025, FJ 1.2.1, y se reitera en la STC 165/2025, FJ 3 a), no cabe tomar en consideración ni hacer pronunciamiento alguno sobre las nuevas pretensiones de inconstitucionalidad y nuevos motivos impugnatorios formulados por el Senado en el trámite de alegaciones del art. 34 LOTC, que no habilita para modificar, alterar o ampliar mediante dicha intervención el objeto procesal del recurso, definitivamente acotado por el escrito de demanda.

Por otra parte, las STC 137/2025 y 164/2025 declararon la inconstitucionalidad del art. 1.1 de la Ley Orgánica 1/2024, con el alcance y los efectos que se indican en el fundamento jurídico 8.3.5 de la STC 137/2025. Además, la STC 137/2025 declaró la inconstitucionalidad y nulidad el art. 1.3, párrafo segundo, de la Ley Orgánica 1/2024. En relación con ello, la STC 165/2025 acordó 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, en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos 6.3 y 7 d) de esa resolución. En todos estos casos esas declaraciones se fundamentaron en la invocación del art. 14 CE. En el presente caso, la demandante, a pesar de haber invocado el art. 14 CE, lo ha hecho insistiendo de manera expresa en que lo era en relación con el conjunto de la norma, sin hacer mención específica de esos concretos preceptos, y con una argumentación que no es coincidente con las razones que llevaron a las citadas declaraciones de inconstitucionalidad. De ese modo, al no formar dichos preceptos parte del objeto de este recurso, ningún pronunciamiento específico se hará sobre el particular.

e) El Tribunal desestima la causa de inadmisión alegada por el abogado del Estado de la falta de legitimación activa de la parte demandante, con remisión a los razonamientos ampliamente expuestos en la STC 165/2025, FJ 2, toda vez que, en cumplimiento de la jurisprudencia constitucional en la materia (por ejemplo, STC 62/2023, de 24 de mayo, FJ 2), se constata que en ese caso existe el punto de conexión material necesario entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico defendido por la demandante, como queda acreditado tanto por la invocación de infracciones en el procedimiento legislativo de aprobación de la ley impugnada como por las alegaciones referidas a la quiebra del derecho a la igualdad (arts. 1.1 y 14 CE) y a la sujeción de los poderes públicos a la ley (art. 9.1 CE), conformadores del sistema de principios y valores inherentes a la arquitectura constitucional del Estado.

2. Aplicación de las SSTC 137/2025, de 26 de junio, y 165/2025, de 8 de octubre, al presente recurso.

a) Los motivos procedimentales aducidos por la demandante como causas de inconstitucionalidad del conjunto de la norma impugnada deben ser desestimados. La aducida vulneración del principio democrático y del valor superior del pluralismo político (art. 1.1 CE) y del derecho fundamental de representación y participación política (art. 23 CE), por haberse tratado la norma impugnada a través de una proposición de ley, ha sido ya rechazada en las SSTC 137/2025, FJ 12.2.2, y 165/2025, FJ 5 a), a las que ahora es preciso remitirse para reiterar su desestimación. Lo mismo cabe decir respecto de la alegada infracción de los arts. 79.2 y 81.2 CE, en relación con los arts. 79.1 y 131.2 RCD, por haber sido devuelta la iniciativa a la Comisión de Justicia del Congreso tras el rechazo del dictamen en el debate de totalidad del Pleno del Congreso, que fue también objeto de desestimación en las SSTC 137/2025, FJ 12.3.2, y 165/2025, FJ 5 b).

Por su parte, la invocación de los arts. 1.1 y 23 CE, con fundamento en que la iniciativa se trató por el procedimiento de urgencia, debe ser desestimada. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que no cabe oponer ninguna tacha a la tramitación parlamentaria por el procedimiento de urgencia de una iniciativa legislativa cuando la declaración de urgencia ha seguido los cauces previstos en los arts. 93 y 94 RCD [SSTC 139/2024, de 6 de noviembre, FJ 4 E a), y 153/2024, de 16 de diciembre, FJ 2 (iii)], que es lo que, de manera no controvertida por la demandante, ha sucedido en este caso, que ha fundamentado la indebida aplicación del procedimiento de urgencia exclusivamente en la trascendencia jurídico-constitucional, política, social e incluso económica de la materia regulada.

b) Los motivos sustantivos aducidos por la demandante como causas de inconstitucionalidad del conjunto de la norma impugnada también han sido ya objeto de pronunciamiento por el Tribunal. Las citadas SSTC 137/2025, FJ 3, y 165/2025, FJ 4, han rechazado, con argumentos a los que ahora procede remitirse, las alegaciones referidas a la inconstitucionalidad de la norma impugnada vinculada a la ausencia de una previsión constitucional sobre la institución de la amnistía, habiéndose valorado en esas resoluciones tanto la prohibición de los indultos generales del art. 62 i) CE como las circunstancias del devenir de los trabajos parlamentarios que dieron lugar a la elaboración de la Constitución de 1978, que son las cuestiones suscitadas en este recurso.

Igualmente, el Tribunal ya ha rechazado las vulneraciones vinculadas con un eventual carácter de ley singular de la norma impugnada en las SSTC 137/2025, FJ 5.2, y 165/2025, FJ 4 e), con argumentos que deben ahora darse por reproducidos. Por su parte, en relación con la alegación de que el conjunto de la ley recurrida vulnera los principios constitucionales de igualdad (arts. 1.1 y 14 CE) y sujeción al imperio de la ley (art. 9.1 CE), fundamentada en el diferente tratamiento dispensado entre aquellas personas que han cometido determinados delitos en el contexto delimitado por la Ley, resultando con ello amnistiada su responsabilidad, y los que quedan al margen de su aplicación ya ha sido rechazada, con ese planteamiento general, por la STC 137/2025, destacando que esa diferenciación de trato responde, en cuanto a su causa y finalidad, a

una justificación objetiva y razonable (FJ 8.3.3). Ciertamente, de manera más específica, la STC 137/2025, FJ 8.3.4 y 5, consideró que las concretas conductas amnistiables establecidas en el art. 1.1 de la Ley Orgánica 1/2024 y el ámbito temporal establecido en el art. 1.3, segundo párrafo, de la misma, carecían de esa justificación objetiva y razonable, lo que reiteró la STC 137/2025 en relación con el art. 1.1. Sin embargo, este es un aspecto que, tal como se ha señalado anteriormente, queda fuera del objeto del pronunciamiento de la presente resolución al no haber sido específicamente impugnado.

Procede, por tanto, la completa desestimación del presente recurso de inconstitucionalidad.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a dos de diciembre de dos mil veinticinco.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Laura Díez Bueso.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 6549-2024

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

Los 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 dos de diciembre 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. 6549-2024

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

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

Como es sabido, la STC 137/2025, de 26 de junio, que recayó en el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados y más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular en las respectivas cámaras contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, vino a avalar la legitimidad constitucional de la amnistía otorgada mediante esa ley, salvo en tres aspectos concretos, todos de trascendencia menor (que llevaron a declarar la inconstitucionalidad sin nulidad, por omisión, del art. 1.1; la inconstitucionalidad y nulidad del segundo párrafo del art. 1.3; y la conformidad

constitucional de los apartados 2 y 3 del art. 13 interpretados en los términos de la sentencia).

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

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

La Constitución no solo no permite la amnistía, sino que la rechaza. Entre las potestades constitucionalmente atribuidas a las Cortes Generales (en particular, en el art. 66.2 CE) no se encuentra la excepcionalísima de aprobar amnistías. Al dictar la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, las Cortes Generales se salen del marco constitucional para asumir una función que no corresponde a su libertad de configuración, que lo es solo dentro de la Constitución. La prohibición de indultos generales que se contiene en el art. 62 i) CE y la falta de mención expresa de la amnistía en el texto constitucional, así como los trabajos parlamentarios que dieron lugar a la Constitución española de 1978, conducen a entender que el constituyente ha querido que el derecho de gracia se limite al denominado indulto individual o particular, quedando excluidos tanto los indultos generales como las amnistías.

La voluntarista interpretación que hizo este Tribunal Constitucional 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 entender 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.

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 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 cinco de diciembre de dos mil veinticinco.–Enrique Arnaldo Alcubilla.– Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera a la sentencia de 2 de diciembre de 2025, dictada por el Pleno en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6549-2024, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, 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

En el ejercicio de la facultad conferida por el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y con respeto a la opinión de mis compañeros, formulo el presente voto particular por discrepar de la fundamentación jurídica y del fallo de la sentencia por cuanto, como expuse durante la deliberación en el Pleno, la cuestión de inconstitucionalidad debió ser estimada.

En lo coincidente, mi posición discrepante se funda en los argumentos que expuse en los respectivos votos particulares que formulé a las STC 137/2025, de 26 de junio, y 165/2025, de 8 de octubre, y a las posteriores sentencias que sobre la materia ha dictado el Pleno en fecha 20 de noviembre de 2025, a los que ahora me remito en lo concerniente a la composición del Tribunal, al haber sido apartado don José María Macías Castaño del colegio de magistrados en los procesos constitucionales relativos a la Ley de amnistía; la prohibición constitucional de la amnistía; la infracción de normas del procedimiento legislativo que desembocó en la aprobación de la Ley; la vulneración de los principios de igualdad (arts. 1.1 y 14 CE) y de sujeción al imperio de la ley (art. 9.1 CE); a la categorización de la Ley de amnistía como ley singular y, finalmente, a los efectos del fallo en relación con los arts. 1.1 y 1.3, párrafo segundo, de la Ley de amnistía.

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a dos de diciembre de dos mil veinticinco.–Concepción Espejel Jorquera.– Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don César Tolosa Tobiño a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6549-2024

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 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (apartados 23 a 28 y 414 a 455).

De forma adicional me gustaría poner de relieve que el Tribunal ha decidido dar respuesta al presente recurso de inconstitucionalidad sin esperar a conocer el criterio del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que dictará próximamente sentencia en las

cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal de Cuentas (C-523/24) y por la Audiencia Nacional (C-666/24) en relación con la compatibilidad de la Ley de amnistía con el Derecho de la Unión; las dudas que plantea el encaje de la norma en el sistema de valores de la Unión Europea son ya patentes, especialmente a la vista de los argumentos que la Comisión Europea, la guardiana de los tratados, dio en la vista oral que se celebró en julio 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 dos de diciembre de dos mil veinticinco.—César Tolosa Tribiño.—Firmado y rubricado.