

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7120 *Pleno. Sentencia 18/2026, de 25 de febrero de 2026. Recurso de inconstitucionalidad 6525-2024. Interpuesto por el Parlamento de Cantabria respecto de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Principios de igualdad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos; monopolio jurisdiccional y reserva de ley orgánica: pérdida parcial de objeto del proceso (STC 137/2025); los preceptos legales relativos a los efectos de la extinción de la responsabilidad administrativa o contable y aquellos otros que regulan la competencia y el procedimiento carecen de naturaleza de ley orgánica; constitucionalidad de la medida. Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2026:18

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. 6525-2024 interpuesto por el Parlamento de Cantabria contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Han comparecido y formulado alegaciones el Congreso de los Diputados, el Senado y el abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta. Ha sido ponente la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro del Tribunal Constitucional el 6 de septiembre de 2024, el letrado-secretario general del Parlamento de Cantabria interpuso, en la representación que ostenta de la Cámara, recurso de inconstitucionalidad contra el conjunto de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña y, en concreto, contra los arts. 1; 2 a), b), c) y f); 3; 5; 6; 7; 8; 9.2; 10; 11; 12; 13; 14; 15, y 16 de dicha Ley.

El recurso puede sistematizarse en cuatro bloques argumentales. En primer lugar, se expone la tramitación de la Ley Orgánica 1/2024 y se justifica la legitimación del Parlamento de Cantabria para la promoción de este recurso. En segundo lugar, se denuncia la infracción de la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE), del principio de igualdad (art. 14 CE) y del art. 9.3 en relación con los arts. 1, 62 i) y 117.1 CE, por cuanto la Ley de amnistía carece de una habilitación expresa a las Cortes Generales para ejercer la potestad de amnistiar. En tercer lugar, se alega la vulneración del art. 23.2 CE como consecuencia de la infracción de disposiciones reglamentarias esenciales del

procedimiento legislativo, cuya observancia resulta imprescindible para la formación válida de la voluntad parlamentaria. Por último, se sostiene que la ley impugnada vulnera el principio de seguridad jurídica y el principio de legalidad penal (arts. 9.3 y 25.1 CE) debido a la falta de previsibilidad de su ámbito material y temporal.

A continuación, se examina con detalle el contenido de cada una de estas cuatro partes.

A) Comienza el escrito de recurso haciendo referencia a la tramitación de la proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

Después de exponer que el Pleno del Parlamento de Cantabria de 24 junio de 2024, previa solicitud de la mesa, acordó la interposición del recurso de inconstitucionalidad, aborda la legitimación del Parlamento de Cantabria para la impugnación de la Ley de amnistía. La demanda fundamenta esa legitimación en los arts. 162.1 a) CE y 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

Para ello, comienza exponiendo la evolución de la doctrina constitucional sobre la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas para ejercer dicha acción (art. 32.2 LOTC).

Refiere que inicialmente el Tribunal exigía una interpretación de carácter competencial, que requería acreditar que la ley estatal impugnada afectaba a competencias propias y exclusivas de la comunidad autónoma (STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 3, y 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 2).

Posteriormente, se adoptó una interpretación más acorde con el tenor del art. 162.1 a) CE, conforme a la cual la legitimación no se concibe exclusivamente como un instrumento para preservar el ámbito competencial autonómico, sino como una vía para promover la depuración objetiva del ordenamiento jurídico mediante la eliminación de normas contrarias a la Constitución (STC 199/1987, de 16 de diciembre, FJ 1).

Añade que desde hace ya años (STC 110/2011, de 22 de junio, FJ 2) los condicionamientos materiales a la legitimación de las comunidades autónomas para impugnar leyes del Estado constituyen una verdadera excepción, de modo tal que la legitimación no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico. Alude a que la cuestión de la conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico no puede ser interpretada restrictivamente (STC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 1).

Se sostiene que la conexión material entre la Ley de amnistía y las comunidades autónomas se articula en torno a varios elementos fundamentales. En primer lugar, se destaca la relevancia que los hechos objeto de amnistía tienen para el Estado autonómico en su conjunto, una realidad a la que ninguna comunidad autónoma puede considerarse ajena.

Asimismo, se subraya que la aprobación de la norma impugnada supone una nueva concepción de la naturaleza de la ley orgánica, lo que introduce una interpretación con implicaciones directas en la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas.

Además, se argumenta que la extinción de la responsabilidad contable de numerosas personas, prevista por la Ley de amnistía, incide de forma directa en el ejercicio de las competencias autonómicas. En este sentido, se señala que el art. 41 del Estatuto de Autonomía para Cantabria, aprobado mediante Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre (EACant), atribuye al Tribunal de Cuentas competencias sobre la responsabilidad contable de los entes territoriales autonómicos, por lo que cualquier medida que la suprime afecta directamente a su ámbito competencial (arts. 9.1, 24, 45 y 51 EACant).

Finalmente, se advierte que la exclusión de responsabilidad contable para uno de los entes territoriales que integran el Estado repercute en los demás, que se ven obligados a asumir solidariamente las consecuencias derivadas del incumplimiento o irresponsabilidad de uno solo de ellos, comprometiendo así la equidad y el equilibrio en el ejercicio de sus respectivas competencias.

B) A continuación examina las infracciones constitucionales en las que a su juicio incurre la Ley de amnistía.

a) Afirma que la ley impugnada vulnera el art. 81 CE. En tal sentido, considera que la amnistía no debe ser aprobada mediante una ley orgánica al no estar reservada a la misma, pues a través de ella no se establecen tipos penales con las correspondientes penas privativas de libertad. La amnistía se refiere a conductas pasadas, por lo que no basta afirmar que se trata de una ley penal. Por lo tanto, no se justifica la regulación mediante ley orgánica. Abunda en ello la falta expresa del término «amnistía» en el texto constitucional, sin que quepa extender la exigencia de utilización de leyes orgánicas a materias análogas o equiparables a la materia penal, pues ello originaría un peligro de congelación de rango (SSTC 5/1981, de 13 de febrero, y 76/1983, de 5 de agosto). Destaca además que la mayor parte de los artículos no tienen naturaleza penal y no deben ser orgánicos (arts. 1.1, 1.2, 3, 5, 6, 7, 8, 9.2, 10, 12, 13, 14, 15 y 16). De modo que, de los dieciséis preceptos que componen la ley impugnada, trece no tienen contenido orgánico en su totalidad, pues se refieren también a la amnistía por responsabilidad administrativa, contable e incluso civil, sin que ninguna de estas materias sea orgánica.

b) El Parlamento de Cantabria estima también que la Ley de amnistía incumple el principio de igualdad al excluir de su ámbito subjetivo de aplicación a determinados sujetos por su orientación política, lo que afecta a su texto completo o, de forma alternativa, como mínimo, a los arts. 2 a), 5, 6, 7 y 8 de la ley impugnada.

Con cita de las SSTC 144/1988, de 12 de julio, y 167/2016, de 6 de octubre, considera que es preciso examinar si las acciones y omisiones amnistiadas son iguales a otras que no son amnistiadas. Considera que la indeterminación de los tipos que son objeto de amnistía llevará aparejado que sean amnistiados sujetos que cometieron delitos que nada tienen que ver con el hecho amnistiado y que otros que hayan cometido delitos idénticos no se vean beneficiados al no existir la confluencia ideológica exigida. Afirma que la ideología de los ciudadanos no debería ser tomada en cuenta para amnistiar delitos. Señala como ejemplo de ello el art. 1.1 d), extendiendo dicha consideración al resto de los párrafos del art. 1.1 de la ley impugnada.

Asevera que la Ley de amnistía no cumple el juicio de proporcionalidad ya que: (i) no cumple el juicio de idoneidad para conseguir el objetivo propuesto atendidas las manifestaciones de reincidencia emitidas incluso en sede parlamentaria; (ii) tampoco cumple el juicio de necesidad, pues la generosa amplitud de las medidas propuestas permite afirmar que se pueden conseguir los mismos objetivos con medidas más razonables; y (iii) finalmente, no cumple el juicio de proporcionalidad en sentido estricto, al incumplir los principios básicos en materia penal.

Añade a lo anterior que tampoco cumple el juicio de razonabilidad, pues las personas beneficiadas por la amnistía declaran siempre que, si tienen oportunidad, van a repetir los actos ahora amnistiados.

Vincula la vulneración del principio de igualdad con la prohibición de arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) y destaca que, si bien toda la Ley de amnistía incumple el principio de igualdad, algunos preceptos lo infringen de forma particular. Así, alega que no se comprende cómo el art. 2 a) de la Ley de amnistía no excluye de su aplicación los delitos culposos que produzcan los resultados previstos en dicho precepto, ni que estén excluidos de la amnistía los delitos dolosos en grado de tentativa. Insiste en la inconstitucionalidad de los arts. 5, 6 y 7 al amnistiar a unos sujetos y no a otros en función de su ideología. A su juicio resulta incomprensible el art. 6.3 de la ley impugnada, al no quedar claro desde el punto de vista penal a qué se refieren las «notas desfavorables» a las que el precepto alude. En relación con el art. 8 de la ley impugnada, destaca que no se justifica de qué modo contribuye al objetivo de la amnistía que no se cubran las pérdidas patrimoniales de las personas jurídicas privadas y públicas producidas a causa de los actos amnistiados. Reitera que la motivación ideológica de los delinquentes no es argumento para extinguir la responsabilidad penal, administrativa, contable, económica y civil por aquellos hechos.

c) A continuación el Parlamento de Cantabria expone que la ley impugnada es inconstitucional porque la amnistía no es una potestad reconocida en la Constitución, ni es una potestad normativa. Además, la amnistía ha de entenderse vedada ante la prohibición de los indultos generales [art. 62 i) CE] y ha sido interpretada de forma muy estricta por el Tribunal Constitucional, que la ha vinculado a un cambio de orden político.

Afirma que la Constitución no reconoce a las Cortes Generales la potestad de amnistiar. La Ley de amnistía, al no estar esta institución prevista en la Constitución, no se puede adoptar por ningún poder constituido. Consecuentemente el Código penal de 1995, a diferencia del de 1973, no contempló la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad criminal.

Con la finalidad de justificar la exclusión de la amnistía del texto constitucional, el recurrente incide en el debate constituyente refiriéndose a las enmiendas 504 y 744, que fueron rechazadas, de modo que el constituyente no incluyó en el sistema constitucional español la posibilidad de aprobar amnistías. Refiere que, por la excepcionalidad que supone y la exclusión *de facto* del art. 117 CE, debe entenderse que la amnistía debería estar expresamente prevista en la Constitución para que las Cortes Generales pudieran aprobarla.

Recuerda que el art. 62 i) CE prohíbe los indultos generales y alega que la diferencia de estos con la amnistía es más aparente que real. La Ley de amnistía contiene todos los elementos de un indulto de carácter general. De modo que, si están prohibidos los indultos generales, que es lo menos, están prohibidas las amnistías, que es lo más.

Añade que de las SSTC 76/1986, de 9 de junio, y 147/1986, de 25 de noviembre, cabe deducir que el Tribunal Constitucional vincula la amnistía al cambio de orden político y a la extinción de responsabilidad penal consecuencia de este nuevo orden. En el caso de la ley impugnada no se produce ningún cambio de orden político, indicando la STC 63/1983, de 20 de julio, que la amnistía solo cabe contra Derecho injusto.

Sostiene que los poderes públicos –incluidas las Cortes Generales–, a diferencia de los ciudadanos, solo pueden hacer lo que expresamente les permita el ordenamiento jurídico. La aprobación de una amnistía no es una de las potestades que pueden ejercer las Cortes Generales. Estima que se infringe el art. 117 CE cuando se eliminan las consecuencias penales de los hechos cometidos en relación con la celebración de los dos procesos de referéndum. La interpretación de la Constitución como una unidad obliga a mantener la inconstitucionalidad de la Ley de amnistía pues vulnera varios preceptos constitucionales [arts. 1, 9.3, 14, 117.1 y 62 i) CE].

Se destaca, finalmente, que el art. 11.5 de la Ley de amnistía impone la anulación de sentencias firmes con fuerza de cosa juzgada, lo que contraviene los principios propios del Estado de Derecho (art. 1.1 CE) y vulnera el principio de seguridad jurídica. Se refuerza esta crítica recordando que el art. 161.1 a) CE establece que la jurisprudencia recaída sobre una ley afectará a esta, «si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada», previsión que debe vincular al legislador positivo en igual medida que al legislador negativo.

C) El Parlamento de Cantabria entiende que el dictamen de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados no fue informado por la ponencia que hubiera debido ser designada en el procedimiento legislativo. Una vez que la proposición de ley orgánica fue rechazada por el Pleno en una primera votación y devuelta a la Comisión, el segundo dictamen debería haber sido informado por la ponencia. Al no haberse hecho así se incumplieron las disposiciones reglamentarias para el procedimiento de formación de la voluntad de la Cámara, lo que comporta la inconstitucionalidad de la ley impugnada por vulneración del art. 23.2 CE.

Con referencia a las SSTC 99/1987, de 11 de junio; 103/2008, de 11 de septiembre; 114/2017, de 17 de octubre, y 124/2017, de 8 de noviembre, entiende que en la tramitación de la proposición de ley orgánica de amnistía se cometió al menos un vicio invalidante «esencial» en el procedimiento legislativo en el Congreso de los Diputados. Considera que, tras rechazarse por el Congreso de los Diputados, en sesión plenaria de 30 de enero de 2024, el texto aprobado por el dictamen de la Comisión de Justicia del

Congreso, la iniciativa debió quedar rechazada. Sin embargo, por aplicación del art. 131.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), se trasladó a la Comisión el texto para nueva formulación, que no se produjo hasta el 12 de marzo de 2024, de modo que, además de incumplirse el plazo, se prescindió de una fase del procedimiento legislativo: la que resulta del art. 113.1 RCD, al no designarse la ponencia y consiguientemente prescindirse de su informe. Así, concluye el recurrente que el dictamen de la Comisión no fue informado por la ponencia.

D) La última parte del recurso la dedica a exponer la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de legalidad penal al haber incumplido la ley impugnada los principios de seguridad, «predecibilidad» y determinación de la propia ley penal (arts. 9.3 y 25.1 CE). Tras reiterar que la Ley de amnistía no es una ley penal expone, a la luz de la doctrina constitucional, las exigencias de predeterminación y seguridad jurídica predicables de las normas penales, entendiendo que las mismas deben exigirse para la exclusión de la responsabilidad penal.

Alega que existe una indeterminación palmaria de los tipos objeto de la Ley de amnistía. Con referencia a la redacción del art. 1, refiere que la intención política del individuo no puede ser un elemento de tipificación, ni tampoco de amnistía. La indeterminación de la ley impugnada en la fijación temporal y material de los delitos amnistiados socava el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y el principio de tipicidad (art. 25.1 CE).

Afirma que las letras a) y b) del art. 1 incluyen cláusulas abiertas para determinar la amnistía de «cualquier otro acto tipificado como delito que tuviere idéntica finalidad» y la letra c) indica «así como cualesquiera otros actos tipificados como delitos realizados con idéntica intención». Esa misma infracción del principio de tipicidad la predica de la letra f). De este modo, continúa, el ámbito objetivo de la ley está definido solo por el ámbito intencional y, de concurrir esa intención, pueden ser amnistiados todos los tipos penales, con independencia de su definición. Destaca que el art. 1 de la Ley de amnistía determina el ámbito objetivo por el que amnistía actos y acciones «aunque no se encuentren relacionadas con las referidas consultas». Sostiene que «[e]l principio de intervención mínima propio del principio de tipicidad debiera cumplirse en la aplicación de la amnistía, pues esta es la excepción a la aplicación de la ley penal, y debe cumplir sus mismas garantías».

Añade que, por incumplir las exigencias del principio de tipicidad, son inconstitucionales: el art. 2 b), en tanto que el Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no es un instrumento suficiente para la exclusión del tipo penal amnistiado; el art. 2 c), pues la apelación a la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo, tampoco sirve para satisfacer las exigencias de tipicidad ni de legalidad y no comprende el denominado terrorismo callejero, lo que «supone vulnerar el principio de igualdad»; y el art. 2 f), que no cumple las exigencias de reserva de ley orgánica, «al referenciarse a instrumentos internacionales».

Finalmente, el Parlamento recurrente estima que el plazo sobre el que se proyecta la Ley de amnistía es arbitrario al no quedar claro por qué, si los delitos amnistiados están vinculados a la consulta inconstitucional de 9 de noviembre de 2014 y al referéndum de 1 de octubre de 2017, el ámbito de aplicación de la ley impugnada se extiende hasta el 13 de noviembre de 2023, que es la fecha de presentación de la proposición de ley orgánica. Además, el plazo no se considera cerrado por la flexibilidad extraordinaria del art. 1.3 de la Ley. La mera indeterminación de las fechas de la amnistía es causa de inconstitucionalidad. La amnistía de delitos cometidos en nombre de determinada opción ideológica se extiende a un lapso de trece años, sin que se exponga motivación alguna que lo sustente.

E) La parte recurrente termina su demanda solicitando que se declare la inconstitucionalidad de toda la Ley de amnistía o, en su caso: de los arts. 5, 6, 12 y 13 por no tener ningún contenido de ley orgánica, y de los arts. 1.1, 1.2, 3, 5, 6, 7, 8, 9.2, 10, 12, 13, 14, 15 y 16 por ser solo parcialmente orgánicos, según lo expuesto en el

fundamento segundo de la demanda; de los arts. 2 a) y 5 a 8, según lo expuesto en el fundamento tercero de la demanda; de los arts. 11 a 14, y en todo caso del art. 11.5, según lo expuesto en el fundamento cuarto de la demanda; y del art. 1, y en todo caso de los arts. 2, letras b), c) y f) –en relación con el ámbito material– y 1.3 –en relación con el ámbito temporal–, según lo expuesto en el fundamento sexto de la demanda.

2. Mediante diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de 9 de septiembre de 2024 se tuvo por recibido el escrito de demanda, así como los documentos adjuntos, designándose ponente al magistrado don Juan Carlos Campo Moreno.

3. El 24 de septiembre de 2024, el Pleno del Tribunal dictó el ATC 91/2024, por el que se estimó justificada la abstención formulada por el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno, acordando su apartamiento definitivo del conocimiento del presente recurso de inconstitucionalidad. En la misma fecha, el presidente del Tribunal Constitucional, en el ejercicio de las competencias del art. 15 LOTC, acordó designar ponente al magistrado don César Tolosa Tribiño en sustitución del magistrado abstenido.

4. 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 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través del ministro de Justicia; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

5. El 20 de diciembre de 2024, el abogado del Estado presentó un escrito en el que instaba la recusación del magistrado don José María Macías Castaño, solicitando su apartamiento del conocimiento del presente recurso.

6. 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.

7. Mediante escrito presentado en el registro general de este tribunal el 20 de enero de 2025, el abogado del Estado solicitó que se le tuviera por personado en el presente procedimiento y se le concediera prórroga del plazo para formular alegaciones por el tiempo máximo legalmente previsto.

8. Por escrito registrado el 20 de enero de 2025, la presidenta del Congreso informó al Tribunal del acuerdo de la mesa de la Cámara, de 16 de enero de 2025, de personarse en el procedimiento a los efectos presentar alegaciones sobre los posibles vicios en la tramitación legislativa que afectan al Congreso; designar a la directora de la Asesoría Jurídica como representante de la Cámara; comunicar el acuerdo al Senado y al Tribunal Constitucional; y remitir el recurso a la dirección de estudios, análisis y publicaciones de la Secretaría General.

9. El 22 de enero de 2025, la letrada de las Cortes Generales 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.

En sus alegaciones, el Congreso de los Diputados señala que el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de amnistía se fundamenta tanto en motivos materiales como formales. No obstante, la defensa asumida por la Asesoría Jurídica del Congreso, conforme al acuerdo de la mesa de la Cámara de 16 de enero

de 2025, circunscribe sus alegaciones a los presuntos vicios de procedimiento legislativo imputables a la tramitación realizada en el Congreso.

Se destaca que los reproches formales planteados por el Parlamento de Cantabria reproducen sustancialmente los ya formulados en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6436-2024, promovido por diputados y senadores del Grupo Parlamentario Popular. En particular, se impugna la omisión de la designación de la ponencia en la Comisión de Justicia y la supuesta emisión extemporánea de su dictamen, lo que, a juicio del Parlamento recurrente, vulneraría el procedimiento parlamentario esencial y determinaría la invalidez de la Ley.

Sin embargo, el Congreso afirma que no se ha producido ninguna infracción relevante del procedimiento legislativo y que las alegaciones del recurso carecen de fundamento. Así:

a) El Congreso rechaza que la omisión de un nuevo informe de la ponencia antes de la elaboración del segundo dictamen de la Comisión de Justicia suponga un vicio procedimental invalidante de la ley impugnada. Explica que, conforme al art. 131.2 RCD, cuando una proposición de ley orgánica no obtiene mayoría absoluta en la votación final en Pleno, procede su devolución a la Comisión para emitir un nuevo dictamen, sin que ello implique retrotraer el procedimiento ni reabrir la fase de ponencia prevista en los arts. 113 y 114 RCD.

La Asesoría Jurídica subraya que esta nueva fase tras el rechazo en Pleno no requiere una nueva reunión de la ponencia, dado que esta ya ha cumplido su función al emitir el informe inicial. Además, cita precedentes parlamentarios (como el de 1997 sobre la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial) en los que tampoco se convocó una nueva ponencia en situaciones similares.

Se destaca que ningún grupo parlamentario, ni entonces ni ahora, solicitó formalmente la reapertura de la ponencia ni denunció vulneración del procedimiento por dicha omisión. Por tanto, no se ha producido infracción reglamentaria ni vulneración del art. 23 CE. En todo caso, incluso si se entendiera que la designación de una nueva ponencia habría sido conveniente, no se trataría de un vicio de tal entidad que alterase sustancialmente el proceso de formación de la voluntad de la Cámara.

b) El Congreso de los Diputados rechaza que el nuevo dictamen de la Comisión de Justicia se haya emitido fuera de plazo, como alegan los recurrentes. Explica que, al tramitarse la iniciativa por el procedimiento de urgencia, la mesa del Congreso fijó inicialmente un plazo de quince días, hasta el 21 de febrero de 2024, para emitir el nuevo dictamen, conforme al art. 131.2 RCD, en relación con los arts. 93 y 94 RCD. Posteriormente, y a solicitud del Grupo Parlamentario Socialista, la mesa amplió el plazo otros quince días, hasta el 7 de marzo de 2024, fecha en la que efectivamente se emitió el dictamen.

La alegación del recurso parte de errores de base: considera incorrectamente que el plazo era de un mes, computado desde el rechazo del Pleno, y afirma erróneamente que el dictamen se emitió el 12 de marzo, cuando en realidad fue aprobado el 7 de marzo de 2024. Por tanto, el dictamen se emitió en tiempo y forma, ajustándose a los acuerdos adoptados por la mesa del Congreso.

c) El Congreso de los Diputados concluye que la tramitación parlamentaria de la Ley de amnistía se ajustó plenamente al procedimiento previsto en la Constitución y el Reglamento de la Cámara, sin que se haya producido vicio de procedimiento ni lesión del art. 23 CE. Recuerda la doctrina del Tribunal Constitucional según la cual solo las infracciones que afecten al núcleo de la función representativa pueden vulnerar este derecho fundamental, y únicamente los vicios graves que alteren sustancialmente el proceso de formación de la voluntad de la Cámara pueden justificar una declaración de inconstitucionalidad.

El Congreso finaliza su escrito solicitando que se desestime el recurso de inconstitucionalidad contra la ley impugnada 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.

10. El Senado formuló alegaciones mediante escrito registrado en este tribunal el 23 de enero de 2025.

Solicita al Tribunal Constitucional en el suplico de sus alegaciones que declare la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, en su integridad, por considerar que vulnera principios y preceptos constitucionales de carácter sustantivo y competencial. Subsidiariamente, solicita la declaración de inconstitucionalidad y nulidad, en los términos del fundamento jurídico-material séptimo, y con carácter independiente, de los arts. 1.1 a) y b) y 2 c), d) y f).

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

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

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

b) La naturaleza de la amnistía.

En este apartado se pone en relación la naturaleza de la amnistía con «tres aspectos básicos de la idea de Estado de Derecho»: la prerrogativa de gracia, el principio de igualdad y el concepto de ley y la distribución de competencias.

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

(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.

(iii) En último lugar se pone en relación la naturaleza de la amnistía con los poderes del Estado. 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».

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

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

Este fundamento reproduce los mismos reproches y argumentos señalados en el informe de la Secretaría General del Senado sobre la inconstitucionalidad del dictamen del Pleno del Congreso sobre la proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.: (i) rechazo del dictamen del Pleno del Congreso en votación final sobre el conjunto en la sesión plenaria de 30 de enero de 2024 y, pese a ello, devolución a la Comisión de Justicia, con infracción de los arts. 79.2 CE y 79.1 en relación con el art 131.2 RCD; (ii) infracción del procedimiento de urgencia con la prórroga de quince días para que la Comisión de Justicia emita un nuevo dictamen; (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, y (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.

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.

Del análisis de los antecedentes históricos y legislativos y de los debates parlamentarios sobre la amnistía en el proceso constituyente, se concluye en el escrito del 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.

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 con el repaso del proceso constituyente en lo que se refiere a la amnistía y al derecho de gracia, en el que se 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».

(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.

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, el Senado sostiene que la Ley de amnistía ha vulnerado los límites competenciales de las Cortes Generales previstos en el art. 66.2 CE, pues la amnistía 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, subraya 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.

También descarta el Senado 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.

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

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

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

El Senado aduce que la Ley de amnistía infringe las exigencias de certeza y claridad inherentes al principio de seguridad jurídica, garantizado en el art. 9.3 CE, proyectándolas sobre el Derecho penal, su función de protección de los bienes jurídicos y valores que informan al sistema constitucional y las funciones retributiva y de prevención, general y especial, de la pena. De este principio deriva la irretroactividad de las normas jurídicas, salvo que concurran razones de interés general, y particularmente de las disposiciones penales o sancionadoras no favorables, así como el rechazo a la impunidad o renuncia generalizada al *ius puniendi*. La ley impugnada contradice el principio de seguridad jurídica porque instaura una medida retroactiva que sanciona la impunidad de unos hechos, los abarcados en sus arts. 1 y 2, consumados con anterioridad a su entrada en vigor, lo que constituye una retroactividad de grado máximo. Si bien la Constitución prevé la posibilidad de que el Estado renuncie al *ius puniendi*, como se prevé expresamente para los indultos particulares en el art. 62 i) CE y se sigue de la retroactividad de las disposiciones sancionadoras favorables, el Senado considera que a través de la amnistía no se descriminalizan determinados hechos, sino que se renuncia a una protección generalizada de los bienes jurídicos tutelados por el Código penal. Entiende que se desconoce así la obligación de los poderes públicos de garantizar los intereses jurídicos tutelados por la Constitución, que vincula con el art. 9.1 y 3 CE, sin que se prevea una excepción expresa al principio de seguridad jurídica, como viene insistiendo, y afectando a la prevención general y especial de la pena.

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

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

(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 un colectivo frente a otros exclusivamente por razón de su ideología, lo que constituye una discriminación cometida por el legislador incurso necesariamente en arbitrariedad y, por ello, incompatible con los arts. 14 y 9.3 CE.

Sostiene el Senado que la Ley de amnistía no satisface los parámetros establecidos por la doctrina constitucional para justificar la diferencia de trato. 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 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 amnistiabiles, 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, aprecia que existen en nuestro ordenamiento jurídico medios para alcanzar el mismo fin que resultan menos gravosos para los principios básicos de nuestro sistema constitucional, como son el indulto particular o la posibilidad de emprender modificaciones legislativas penales favorables, de menor calado y de aplicación retroactiva a cualquier ciudadano.

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

El Senado aduce, a continuación, que la amnistía aprobada en la Ley de amnistía también infringe los arts. 167 y 168 CE, porque hubiera precisado una revisión constitucional, al exceptuar los principios de legalidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.1 y 3 CE) la separación de poderes (arts. 66.2 y 117 CE) y la igualdad como valor superior y como principio (arts. 1.1 y 14 CE). Se trata de un ámbito reservado a la reforma constitucional cuya aprobación corresponde a las dos cámaras, 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 orgánica como ley singular y como ley orgánica.

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

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

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

El criterio seguido para dar a la amnistía rango de ley orgánica es el de la afección a derechos fundamentales, atendiendo también al ámbito penal de la regulación, sin que se concrete de qué forma se entiende producida dicha afección o afectación. El legislador, aunque no lo mencione, ha considerado que la amnistía, al exceptuar la aplicación del Código penal, afectaría a la libertad personal y a otros derechos fundamentales y supondría su desarrollo, criterio que rebate el Senado con el argumento de que la Ley de amnistía, en tanto que medida singular que excepciona la aplicación de

una norma jurídica pero carente de contenido normativo, no fija ni precisa el alcance y los límites de la libertad de las personas, ni de ningún otro derecho fundamental que pueda verse limitado por el Código penal o cualquier otra norma penal. Tampoco precisa rango orgánico la regulación de la actuación judicial para su aplicación, pues las normas de competencia y procedimiento se contienen en leyes ordinarias.

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 (CP), lo que pudiera representar una discriminación incompatible con la libertad ideológica.

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

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

(iii) En relación con la malversación, el Senado sostiene la inconstitucionalidad del art. 1.1 a) y b), que la incluyen en el ámbito de aplicación de la amnistía. Se refiere en primer lugar al art. 2 e), que excluye de la amnistía los delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión Europea, pero no otros, citando la Directiva (UE) 2017/1371, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal. Su primer considerando dice que la protección de los intereses financieros de la Unión abarca todas las medidas que afecten o puedan afectar negativamente a sus activos y a los de los Estados miembros en la medida en que estas guarden relación con las políticas de la Unión, extensión que confirma el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE de 6 de diciembre de 2017, asunto C-408/16, *Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România*), y su art. 4.3 impone a los Estados miembros el deber de adoptar las medidas necesarias para garantizar que la malversación, cuando se cometa intencionadamente, constituya una infracción penal, afirmando un deber de luchar contra la corrupción que puede ir más allá de que se afecten o no los intereses financieros de la Unión Europea (*Euro Box Promotion* y otros, asunto C-357/19).

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

concluye, la previsión del art. 2 e) no es completa, precisa ni razonable y vendría impedida por el principio de seguridad jurídica y el de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 en relación con los arts. 103.4 y 31.2 CE.

(iv) En relación con el terrorismo, sostiene que el art. 2 c) es inconstitucional porque excluye de la amnistía los actos que hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, en particular las reguladas en los arts. 2 y 3 del Convenio europeo de Derechos Humanos y en el Derecho internacional humanitario, lo que deja dentro del ámbito de la amnistía otros actos que la Directiva (UE) 2017/541, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, obliga a perseguir. En concreto, los delitos de terrorismo que no conllevan esos resultados, así como los delitos relacionados con un grupo terrorista (dirección o participación en el grupo, suministro de información o medios, financiación) y los delitos relacionados con actividades terroristas (provocación, captación, adiestramiento, robo, extorsión, falsificación). Esto significa, como puso de manifiesto la opinión de la Comisión de Venecia de 18 de marzo de 2024, sobre los requisitos del Estado de Derecho en materia de amnistías, que no todos los delitos terroristas penalizados por la Directiva están excluidos del alcance de la amnistía. Se trata de delitos pluriofensivos, que abarcan desde la protección de la vida y de la integridad física (art. 15 CE) hasta, en general, el orden político y la paz social, fundamentado en la dignidad de la persona, sus derechos inviolables y el libre desarrollo de su personalidad (art. 10.1 CE), por lo que excluir la aplicación de la norma penal a los mismos pone en peligro el orden político y la paz social y contradice el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Concluye que de los arts. 10.1 y 15 CE, en relación con el art. 9.3 CE, se deriva como límite del poder legislativo de las Cortes Generales la imposibilidad de exceptuar la norma penal en materia de terrorismo. A su vez, la falta de identificación abstracta de esa exclusión, en la medida en que se asume un criterio ajeno al marco conceptual de la citada Directiva y su trasposición al Código penal, vulnera la precisión que imponen la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y el principio de legalidad penal (art. 25.1 CE).

El Senado finaliza su escrito solicitando que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de toda la Ley de amnistía o, subsidiariamente, la inconstitucionalidad y nulidad, en los términos del fundamento jurídico-material séptimo, y 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.

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

12. El 3 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) Comienza señalando que la legitimación activa para interponer un recurso de inconstitucionalidad se encuentra regulada en los arts. 162.1 a) y 165 CE, así como en el art. 32 LOTC. Esta legitimación está reservada a determinados órganos del Estado y a las comunidades autónomas, siempre que actúen dentro de su ámbito competencial.

Recuerda que, según doctrina constitucional consolidada, especialmente la recogida en la STC 13/2021, de 28 de enero, y otras anteriores, las comunidades autónomas pueden impugnar leyes estatales cuando exista un punto de conexión material entre la norma impugnada y su ámbito competencial. Este punto de conexión no exige necesariamente una invasión competencial directa, sino que basta con que la ley afecte a los intereses que la comunidad está llamada a tutelar.

Según la parte recurrente, este punto de conexión existe en este caso con la Comunidad Autónoma de Cantabria, aludiendo al art. 41 EACant, que atribuye al

Tribunal de Cuentas el control económico y presupuestario autonómico. Argumenta que la exoneración de responsabilidad contable prevista en la Ley de amnistía podría afectar a la responsabilidad de los entes autonómicos y, por ello, a las competencias de Cantabria en esta materia.

Sin embargo, el abogado del Estado considera que la ley impugnada no incide en la autonomía financiera ni en la estructura competencial de la comunidad autónoma, pues no afecta la integridad de la hacienda autonómica ni altera el régimen de control presupuestario previsto en su estatuto.

b) El abogado del Estado responde a la alegación subsidiaria de la parte recurrente, que sostiene que diversos artículos de la Ley de amnistía no tienen naturaleza orgánica y, por tanto, vulneran el art. 81.1 CE. La demanda identifica concretamente más de una docena de artículos que, en su opinión, no deberían tener carácter orgánico al referirse a materias administrativas, contables o procedimentales.

En defensa de la norma, argumenta el abogado del Estado que la aprobación de la Ley de amnistía como ley orgánica se justifica plenamente, tal como se indica en su preámbulo, por su incardinación en el ámbito procesal –competencia exclusiva del Estado conforme al art. 149.1.6 CE– y, sobre todo, por su afectación a derechos fundamentales, lo que exige su tramitación mediante ley orgánica conforme al art. 81.1 CE.

El eje central de la ley impugnada es la amnistía, una institución jurídica que afecta esencialmente al ámbito penal, pero cuyas consecuencias se proyectan también sobre responsabilidades administrativas y contables. A juicio del abogado del Estado, esta extensión no desnaturaliza la unidad normativa, ya que todos los preceptos impugnados tienen como base una misma medida de gracia y responden a una lógica jurídica coherente y unitaria.

En este sentido, se afirma que no se trata de una ley que aborde «materias conexas» disgregadas, sino de una regulación íntegra de la amnistía, que afecta a distintos tipos de responsabilidad pero que mantiene una unidad de sentido centrada en una institución constitucionalmente relevante y que afecta a los derechos fundamentales.

Concluye que todos los preceptos impugnados tienen una conexión directa con la finalidad de la ley, lo que justifica su naturaleza orgánica y descarta la infracción del art. 81.1 CE alegada por la parte recurrente.

c) El abogado del Estado rechaza también la alegación de la parte recurrente según la cual la Ley de amnistía vulnera el principio de igualdad consagrado en el art. 14 CE, al no superar los juicios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad y al excluir de su aplicación a determinados sujetos en función de su orientación política. Además, impugna de forma específica los arts. 2 a), 5, 6, 7 y 8 de la ley.

Recuerda que el principio de igualdad es un principio estructural del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE), un mandato al legislador (art. 9.2 CE) y un derecho fundamental (art. 14 CE) compatible con la existencia del derecho de gracia, incluido el de la amnistía.

En el caso de la Ley de amnistía, el abogado del Estado sostiene que su carácter excepcional y singular –propio de una medida de gracia– desplaza el juicio de igualdad ordinario. No se trata de una ley general aplicable a todos los ciudadanos, sino de una norma singular dirigida a resolver un supuesto concreto por razones de interés general. Por ello, no cabe comparar la situación de los beneficiarios con la del conjunto de la ciudadanía.

Desde esta perspectiva, la ley impugnada supera el juicio de proporcionalidad, ya que su contenido y finalidad están razonablemente justificados y vinculados a una situación excepcional que no puede abordarse con medidas normativas ordinarias. En consecuencia, no vulnera el art. 14 CE.

Respecto a las impugnaciones específicas, el abogado del Estado defiende que la exclusión de la aplicación de la amnistía de determinados delitos en el art. 2 a) –como los dolosos contra la vida o la integridad física– es una opción legítima del legislador, que no está obligado a amnistiar toda conducta, y cuya aplicación corresponde en última instancia al Poder Judicial. Además, el artículo no excluye toda forma de comisión dolosa ni todas las modalidades de ejecución.

También rechaza las alegaciones contra los arts. 5, 6, 7 y 8 de la Ley de amnistía. Según la parte recurrente, estos preceptos suponen un trato desigual frente a quienes cometieron infracciones similares con otras motivaciones. El abogado del Estado responde que este argumento obvia el carácter excepcional y finalista de la amnistía, cuya justificación se encuentra en una causa objetiva, razonable y proporcionada.

d) El abogado del Estado rechaza la alegación de la parte recurrente según la cual la Ley de amnistía es inconstitucional porque no está expresamente prevista en la Constitución y porque, por su estructura y finalidad, equivale a un indulto general, figura prohibida por el art. 62 i) CE; y también la que sostiene que el art. 11 de la ley impugnada, al alterar el valor de cosa juzgada, vulnera los arts. 1.1, 9.3, 117.3 y 161.1 a) CE.

(i) Argumenta que la amnistía no está prohibida por la Constitución, a diferencia del indulto general, que sí lo está conforme al art. 62 i) CE, y que ambas figuras tienen naturaleza jurídica diferente. Añade que la amnistía es compatible con el Estado de Derecho y constituye una decisión legítima del legislador democrático. Se trata de una medida legislativa que puede aplicarse incluso antes del inicio del proceso penal y afecta a la existencia misma de la infracción, anulando procedimientos o sentencias, según reconoció el Tribunal Constitucional en la STC 147/1986, al calificarla como «facultad de gracia» no prohibida por la Constitución.

(ii) Rechaza también que la amnistía solo sea admisible en contextos de transición política. Afirma que esa visión es doctrinal, no constitucional, ya que la Constitución no prohíbe expresamente la amnistía, ni restringe su uso a contextos determinados.

Sostiene que la ley impugnada responde a una opción legítima del legislador orgánico –que dispone de un amplio margen de configuración respaldado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 112/2021, de 13 de mayo, y 34/2023, de 18 de abril)–, destinada a resolver un conflicto político mediante una medida de gracia orientada al interés general, como es la mejora de la convivencia y la cohesión social; y negar al Parlamento esta potestad contravendría su papel constitucional como Poder Legislativo, con amplísima capacidad de configuración normativa (art. 66 CE), reconocido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 35/1992, de 23 de marzo, FJ 2). También subraya que el pluralismo político (art. 1 CE) impide restringir las opciones legislativas a una única interpretación, siempre que se mantenga dentro del marco constitucional.

Recuerda que la amnistía tiene arraigo histórico en España y que la Ley de amnistía de 1977 siguió vigente tras la Constitución de 1978, lo que prueba su compatibilidad constitucional. También destaca que el Tribunal Constitucional español nunca ha declarado inconstitucional ni cuestionado la amnistía, sino que ha confirmado su validez en varias sentencias (SSTC 147/1986, de 25 de noviembre, y 116/1987, de 7 de julio), considerándola una medida de gracia compatible con la Constitución, aunque su aplicación debe ajustarse a los principios constitucionales.

Termina este apartado afirmando que una ley de amnistía no es inconstitucional por sí misma, ya que el legislador no se limita a desarrollar la Constitución, sino que puede innovar el ordenamiento jurídico siempre que respete sus principios. En definitiva, sostiene que no rige el principio de prohibición salvo autorización expresa.

(iii) Por lo que respecta a la separación de poderes, sostiene que la Ley de amnistía no vulnera el art. 117 CE ni invade la función jurisdiccional. La ley se limita a establecer causas legales de exención de responsabilidad penal o administrativa, cuya aplicación concreta corresponde a los jueces y tribunales. Así lo indican los arts. 9 y 12 de la propia Ley de amnistía, que remiten expresamente a la competencia judicial para aplicar la amnistía en cada caso. Esta delimitación preserva el reparto constitucional de funciones entre el legislador y el Poder Judicial.

e) Rechaza que se haya producido una infracción del procedimiento legislativo en la aprobación de la ley impugnada, como sostiene la parte recurrente. A su juicio, no se ha vulnerado el art. 23.2 CE, ya que el proceso legislativo se ajustó tanto a la Constitución como al Reglamento del Congreso.

f) El abogado del Estado defiende que la Ley de amnistía no vulnera los principios de legalidad penal, tipicidad ni seguridad jurídica, ya que su ámbito de aplicación está claramente delimitado en el tiempo (desde el día 1 de noviembre de 2011 al 13 de noviembre de 2023) y materialmente, pues todas las conductas amnistiadas están ligadas al proceso independentista catalán. Rechaza así la acusación de indeterminación normativa.

Se subraya que los actos amnistiados están vinculados directamente con la consulta del día 9 de noviembre de 2014 y el referéndum del día 1 de octubre de 2017, declarados inconstitucionales, y en ellos se incluyen también actos preparatorios, de protesta o de colaboración relacionados con esos eventos. Este enfoque limitado y justificado impide que la amnistía se extienda a conductas ajenas al proceso político mencionado.

La Ley de amnistía no sustituye al Poder Judicial, sino que atribuye a los jueces la competencia para la aplicación concreta de la norma, en virtud del principio de reserva jurisdiccional. Corresponde al juez valorar si los requisitos legales de la amnistía concurren en cada caso, lo que garantiza el respeto a los principios constitucionales invocados.

En cuanto a las exclusiones del art. 2 de la ley, se afirma que han sido formuladas conforme a estándares internacionales sobre derechos humanos y con base en informes como el de la Comisión de Venecia. En particular, se excluyen conductas que constituyan graves violaciones de derechos humanos, como exige el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En concreto, respecto al art. 2 c) y los delitos de terrorismo, se aclara que solo quedan excluidos de la amnistía los actos tipificados como terrorismo que hayan causado violaciones graves de derechos humanos. Esta exclusión se basa en el Derecho internacional y en la Directiva (UE) 2017/541, cuya transposición al ordenamiento español se llevó a cabo mediante la Ley Orgánica 1/2019, de 20 de febrero, por la que se modifica el Código penal, y cuyas exigencias son incluso menos amplias que el tipo general de terrorismo del art. 573 CP.

Se sostiene que el art. 573 CP es más extenso que la Directiva europea, por lo que puede haber conductas que encajen en la legislación española pero no sean consideradas terrorismo según los estándares europeos. Esta distinción respalda que no toda conducta tipificada como terrorismo en España deba quedar excluida de la Ley de amnistía, sino solo las más graves conforme al Derecho europeo e internacional.

Finalmente, recuerda que el Derecho de la Unión Europea no constituye canon de constitucionalidad en los procesos ante el Tribunal Constitucional español.

El abogado del Estado termina su escrito suplicando la inadmisión por falta de legitimación activa y, subsidiariamente, la desestimación total del recurso de inconstitucionalidad.

13. Mediante diligencia de 3 de junio de 2025 el secretario de justicia del Pleno de este tribunal hizo constar que dentro del plazo conferido en la providencia de admisión a trámite del presente proceso se han personado en el mismo y formulado alegaciones el Congreso de los Diputados, el Senado y el Gobierno, quedando el recurso pendiente para deliberación y votación de la sentencia.

14. Habiendo manifestado el Excmo. Sr. magistrado don César Tolosa Tribiño, en el Pleno celebrado el día 18 de noviembre de 2025, su voluntad de declinar la redacción de la ponencia del presente recurso, el presidente del Tribunal Constitucional, por acuerdo de 25 de noviembre de 2025, encomienda la redacción de la ponencia a la Excmo. Sra. magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas.

15. Por providencia de 18 de febrero de 2026, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 24 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El presente recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el Parlamento de Cantabria, tiene por objeto la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

El Parlamento de Cantabria considera, en síntesis, que la referida norma: (i) infringe la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE), pues no tiene naturaleza de ley penal al no tipificar conductas que tengan asociadas penas privativas de libertad; (ii) se opone al principio de igualdad (art. 14 CE), porque no cumple con el principio de proporcionalidad necesario para la restricción de derechos fundamentales y, además, deja fuera de su ámbito de aplicación a quienes cometieron los delitos amnistiados en oposición al proceso secesionista; (iii) quiebra el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 CE en relación con los arts. 1, 62 i) y 117.1 CE, en cuanto la Constitución no contiene una habilitación expresa a las Cortes Generales para ejercer la potestad de amnistiar; (iv) vulnera el art. 23.2 CE, como consecuencia de la infracción de disposiciones reglamentarias esenciales del procedimiento legislativo, cuya observancia resulta imprescindible para la formación válida de la voluntad parlamentaria; y (v) vulnera el principio de seguridad jurídica y el principio de legalidad penal (arts. 9.3 y 25.1 CE), debido a la falta de previsibilidad de su ámbito de aplicación.

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

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.

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

2. Consideraciones previas.

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

b) A lo anterior ha de añadirse que la STC 137/2025, de 26 de junio, 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.»

A esta sentencia le siguió la STC 165/2025, de 8 de octubre, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad núm. 6486-2024, interpuesto por las Cortes de Aragón contra esa misma ley, y otras dictadas en los diversos procesos constitucionales entablados contra la Ley Orgánica 1/2024.

c) Dado que los motivos de impugnación del presente recurso de inconstitucionalidad son coincidentes, en amplia medida, con los resueltos en las mencionadas SSTC 137/2025 y 165/2025, en esta sentencia se hará remisión a ellas, en lo que resulten de aplicación.

d) En la STC 165/2025, de 8 de octubre, FJ 2, este tribunal ya reconoció la legitimación de las Cortes de Aragón para interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024, 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 este caso, existe el punto de conexión material necesario entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico defendido por la parte demandante. Así se desprende tanto de la invocación de infracciones en el procedimiento legislativo de aprobación de la ley impugnada como de 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. Por ello, y con remisión a las razones expuestas en la citada STC 165/2025, se desestima la causa de inadmisión por falta de legitimación activa del Parlamento recurrente alegada por el abogado del Estado.

3. Vulneración de la reserva de ley orgánica.

3.1 Exposición del motivo de inconstitucionalidad.

La primera impugnación formulada por el Parlamento de Cantabria niega que el articulado de la Ley de amnistía tenga carácter de ley orgánica pues, según razona, no basta con afirmar que una ley es orgánica para que adquiera tal carácter.

El referido Parlamento considera en particular que la amnistía, como expresión de la clemencia o gracia, no puede considerarse un desarrollo directo del derecho fundamental a la libertad del art. 17.1 CE. Según argumenta, en la reserva de ley orgánica estarían incluidas las normas que tipifican delitos castigados con penas privativas de libertad, en cuanto son estas las que inciden en la libertad de los ciudadanos de programar sus conductas en función de la amenaza de sanción penal, no así las normas relativas al derecho de gracia.

Señala, asimismo, que los preceptos de la Ley de amnistía que se refieren a la responsabilidad penal o inciden en ella serían, a lo sumo, parcialmente orgánicos, pues también despliegan consecuencias sobre la responsabilidad administrativa y contable, ámbito este ajeno a la reserva del art. 81.1 CE. Los preceptos que, en cambio, no afectan a la responsabilidad criminal serían íntegramente ordinarios. Nada dice, sin embargo, en relación con las disposiciones finales.

El abogado del Estado se opone al motivo. Alega que el preámbulo de la Ley de amnistía justifica expresamente el carácter orgánico de sus normas por constituir una legislación en materia penal que afecta a derechos fundamentales. En su opinión, las materias que se incluyen en la ley impugnada que no son estrictamente penales participan de ese carácter orgánico, pues solo así la ley en su integridad dispone de unidad de sentido.

El Senado comparte el planteamiento formulado por el Parlamento de Cantabria y estima que la Ley de amnistía no está comprendida dentro de la reserva del art. 81.1 CE para el desarrollo del derecho fundamental a la libertad personal, pues al referirse a conductas pasadas «no fija ni precisa el alcance y los límites de la libertad de las personas».

3.2 Doctrina aplicable.

3.2.1 Consideraciones generales.

El motivo de inconstitucionalidad planteado por el Parlamento de Cantabria considera que la ley impugnada, en su conjunto, tiene carácter de ley ordinaria. Se denuncia, por

tanto, la indebida atribución de carácter orgánico a prácticamente la totalidad de los preceptos que componen el articulado de la mencionada ley.

La exposición de la doctrina constitucional pertinente ha de iniciarse con la identificación de los criterios generales seguidos por este tribunal para afrontar este tipo de impugnaciones [SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21; 76/1983, de 5 de agosto, FJ 51 d); 124/2003, de 19 de junio, FJ 13; 184/2012, de 17 de octubre, FJ 9, y 212/2012, de 14 de noviembre, FJ 11]. Tales criterios son los siguientes:

a) Desde sus primeras sentencias, este tribunal ha optado por una concepción material del alcance de la reserva constitucional de ley orgánica, en el entendimiento de que «si es cierto que existen materias reservadas a leyes orgánicas (art. 81.1 de la CE), también lo es que las leyes orgánicas están reservadas a estas materias y que, por tanto, sería disconforme con la Constitución la ley orgánica que invadiera materias reservadas a la ley ordinaria». Y ello porque una «concepción formal de la ley orgánica podría producir en el ordenamiento jurídico una petrificación abusiva en beneficio de quienes en un momento dado gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente y en detrimento del carácter democrático del Estado, ya que nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan solo para supuestos tasados y excepcionales una democracia basada en mayorías cualificadas o reforzadas» [por todas, STC 5/1981, FJ 21 A)].

b) La referida concepción material no impide que, por razones de coherencia normativa y sistemática, una ley orgánica pueda regular, junto a las «materias estrictas» comprendidas en el ámbito constitucional de reserva, otras «materias conexas» que no están incluidas en dicho ámbito. Pero, en tales casos, el carácter orgánico de la ley solo puede alcanzar a los concretos preceptos que afectan a las materias estrictas [SSTC 76/1983, FJ 51 d), y 124/2003, FJ 13]. Y ello porque el hecho de que una ley contenga algunos preceptos de carácter orgánico no justifica la extensión de dicho carácter al resto de normas que la integran, pues no es «suficiente la existencia de algún precepto de contenido orgánico para que pueda atribuirse a toda la Ley dicho carácter» [STC 76/1983, FJ 51 d)].

c) Corresponde al legislador indicar qué preceptos de una ley orgánica «contienen solo materias conexas y pueden ser alterados por una ley ordinaria de las Cortes Generales» [STC 5/1981, FJ 21 C)], debiendo entenderse, si no lo hace, que atribuye carácter orgánico a todos los preceptos incluidos en la norma legal que ha sido aprobada (por todas, STC 124/2003, FJ 13).

d) Por razones de seguridad jurídica, las materias conexas que hayan sido incluidas por el legislador en una ley orgánica a las que no haya atribuido expresamente el carácter de ley ordinaria quedan, en principio, «sujetas al régimen de congelación de rango señalado en el art. 81.2 de la Constitución» (SSTC 212/2012, FJ 11). Pero esta indebida atribución de carácter orgánico a materias conexas es susceptible de ser revisada por el Tribunal Constitucional, que puede declarar en sentencia el carácter de ley ordinaria de aquellos preceptos que, conforme a la Constitución, no puedan considerarse comprendidos dentro de la reserva estricta de ley orgánica [SSTC 76/1983, FJ 51 d), y 124/2003, FJ 13].

3.2.2 La reserva de ley orgánica en materia de restricción de derechos fundamentales.

Desde un punto de vista material, resulta relevante para resolver el motivo de inconstitucionalidad planteado: A) la doctrina de este tribunal sobre la reserva de ley orgánica en materia de restricción de derechos fundamentales y B) su concreta plasmación en el ámbito de las normas penales sustantivas que, por determinar los supuestos en los que se imponen penas privativas de libertad, suponen un desarrollo directo del derecho fundamental del art. 17 CE.

A) La doctrina general sobre la reserva de ley orgánica en materia de restricción de derechos fundamentales ha sido recientemente sistematizada en la STC 136/2024, de 5 de noviembre, FJ 5.2. De ella interesan ahora los siguientes extremos:

a) La determinación del ámbito de aplicación de la reserva de ley orgánica en materia de desarrollo de derechos fundamentales está, en general, sometida a un principio de interpretación restrictiva a los fines de preservar el principio democrático y evitar petrificaciones del ordenamiento jurídico. Dicho principio tiene una doble vertiente: (i) supone, primero, que la referencia contenida en el art. 81.1 CE a los derechos fundamentales, sin mayor especificación, ha de entenderse únicamente referida a los comprendidos dentro de la sección primera, capítulo II, título I de la propia Constitución; (ii) e implica, asimismo, que la reserva se refiere exclusivamente al «desarrollo normativo inmediato de la Constitución en aquellos aspectos básicos o fundamentales del orden constitucional» que suponen un «complemento indispensable o necesario de la obra del constituyente» [STC 136/2024, FJ 5.2 A) b)].

b) El concepto de desarrollo normativo «inmediato» o «directo» se refiere, con carácter general, a «la determinación del alcance o extensión del derecho mismo, lo que comprende la regulación de los aspectos más consustanciales del derecho que se trate, la delimitación de su interferencia con otros derechos fundamentales y la restricción de su ámbito material por razón de la protección de bienes jurídicos que necesariamente han de ser salvaguardados para preservar el interés colectivo». No comprende, sin embargo, la regulación de aspectos «que simplemente afectan a elementos no necesarios sin incidir directamente sobre su ámbito y límites», pues «desarrollar no puede equipararse a simplemente afectar» [STC 136/2024, FJ 5.2 B) a)].

c) En el concreto ámbito de las normas de restricción de derechos fundamentales, la reserva de ley orgánica comprende, por constituir un desarrollo normativo directo del derecho fundamental afectado, la configuración de «la restricción propiamente dicha, esto es, la determinación del supuesto de hecho y su consecuencia limitativa». No alcanza, en cambio, a «las normas procedimentales que permiten su efectiva ejecución, que, por no afectar al ámbito o alcance del derecho, pertenecerían ya al espacio de regulación propia de la ley ordinaria» [STC 136/2024, FJ 5.2 B) b)].

B) Esta doctrina tiene una plasmación específica en el ámbito de las normas penales que regulan los supuestos y las condiciones de imposición de penas privativas de libertad, en cuanto normas de restricción del derecho fundamental a la libertad del art. 17 CE. En dicho ámbito, el Tribunal ha señalado lo siguiente:

a) La reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE «alcanza tanto a las detenciones preventivas y las situaciones de prisión provisional anteriores a la sentencia, como a la privación de libertad consecuencia de esta, y a la forma en que tal privación se lleva a cabo en la práctica». Debe entenderse, por tanto, «que la privación de libertad a que se refiere el art. 17.1 se refiere tanto a supuestos de privación anteriores a la condena penal, como a aquellos determinados por la misma, y que se han de llevar a cabo en su virtud» (STC 140/1986, de 11 de noviembre, FJ 4).

b) Las normas penales sustantivas que fijan los supuestos para la imposición de las penas privativas de libertad están, por ello, comprendidas dentro del ámbito de la reserva de ley orgánica en materia de derechos fundamentales. Y ello porque «no cabe duda de que las normas penales (como ha admitido la gran mayoría de nuestra doctrina penalista) suponen un desarrollo del derecho a la libertad (aparte de otros derechos fundamentales que no son ahora relevantes)» y «no existe en un ordenamiento jurídico un límite más severo a la libertad que la privación de la libertad en sí». En consecuencia, «el Código penal y en general las normas penales, estén en él enmarcadas formalmente, o fuera de él en leyes sectoriales, son garantía y desarrollo del derecho de libertad en el sentido del art. 81.1 de la CE, por cuanto fijan y precisan los supuestos en que legítimamente se puede privar a una persona de libertad. De ahí que deban tener carácter de orgánicas» [SSTC 140/1986, de 11 de noviembre, FJ 5; 160/1986, de 16 de

diciembre, FJ 3; 234/1997, de 18 de diciembre, FJ 10, y 59/2008, de 14 de mayo, FJ 4 a)].

c) Esta doctrina no puede extrapolarse, sin embargo, al ámbito administrativo sancionador. Según señala la STC 86/2017, de 4 de julio, FJ 7 a), «la doctrina sentada en la STC 140/1986 no resulta aplicable a este supuesto ya que nuestro pronunciamiento en aquel caso se circunscribió a las sanciones penales que inciden en el derecho a la libertad personal sin que pueda trasladarse miméticamente, como se pretende en el recurso, a sanciones de carácter administrativo que tienen otra naturaleza». Esta conclusión resulta coherente con lo que dispone el art. 25.3 CE, conforme al cual la administración civil no puede imponer sanciones que «directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad».

3.3 Enjuiciamiento del motivo.

3.3.1 Delimitación.

El enjuiciamiento del motivo de inconstitucionalidad ha de basarse en los siguientes presupuestos:

a) La Ley de amnistía no contiene ninguna disposición que deslinde los preceptos con carácter orgánico y los que, por referirse a materias conexas, carecen de él. Ha de entenderse por ello, de acuerdo con la doctrina antes expuesta [*vid. supra* apartado 2.1 c) de este mismo FJ 3], que las Cortes Generales han atribuido carácter orgánico a todos sus preceptos.

b) El Parlamento de Cantabria ha alegado solo sobre el articulado de la norma. No ha hecho, en cambio, ninguna alegación sobre la disposición final primera, que reforma la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas; la disposición final segunda, que reforma el art. 130 del Código penal; ni la disposición final tercera, relativa a la entrada en vigor. Estos preceptos quedan, por ello, fuera del presente enjuiciamiento, sin perjuicio de que pueda llegar a utilizarse, de resultar necesario, el art. 39 LOTC en relación con ellos.

El objeto de enjuiciamiento versa, en consecuencia, sobre todos los preceptos de la Ley de amnistía, con excepción de las tres disposiciones finales.

3.3.2 Sistemática.

La única justificación expresa que la ley impugnada ofrece en relación con el carácter orgánico de sus preceptos se encuentra en el párrafo final del preámbulo, según el cual dicho carácter obedece «al ámbito penal de esta regulación (artículo 149.1.6 CE) y a su afección a derechos fundamentales (artículo 81.1 CE)». Tal justificación, ligada a la naturaleza de las leyes penales como normas de restricción de derechos fundamentales, es justamente la que el Parlamento de Cantabria discute en la demanda por las razones que ya han sido expuestas. Ni el abogado del Estado ni el Senado han invocado, en sus alegaciones, una fundamentación distinta.

Aunque la justificación aportada por el legislador no exime a este tribunal de determinar si existe otro fundamento que explique el carácter orgánico de los preceptos de la Ley de amnistía, es claro que la controversia entre las partes ha versado exclusivamente sobre si la norma legal constituye un desarrollo normativo del derecho fundamental a la libertad a los efectos del art. 81.1 CE. Ese ha de ser, por ello, el eje esencial del presente enjuiciamiento.

Se procederá, en consecuencia, del siguiente modo: (i) se determinará, primero, si la Ley de amnistía, en cuanto dispone la exención de responsabilidad criminal para determinadas conductas, puede considerarse comprendida en la reserva de ley orgánica de los arts. 17 y 81.1 CE; (ii) esclarecido ese extremo, se analizarán los concretos preceptos de la ley impugnada, comenzando por los que tienen incidencia en el ámbito penal y examinando, después, los demás (con exclusión en todo caso, como se ha anticipado, de las disposiciones finales).

3.3.3 Carácter orgánico de la exención de responsabilidad criminal establecida en la Ley de amnistía.

El preámbulo de la ley impugnada sostiene que la regulación contenida en dicha ley puede considerarse inserta en la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE, al ser una regulación penal que constituye un desarrollo normativo de derechos fundamentales. El abogado del Estado afirma, en la misma línea, que nos encontramos ante un desarrollo normativo directo del derecho fundamental a la libertad (art. 17.1 CE).

El Parlamento de Cantabria y el Senado alegan, por el contrario, que nos encontramos fuera del espacio propio de dicha reserva, con el argumento de que la exigencia de ley orgánica solo puede extenderse a las tipificaciones penales de comportamientos futuribles. Desde esta última perspectiva, solo las normas penales que permiten a los ciudadanos programar sus conductas (y ejercer, de ese modo, su libertad personal) estarían comprendidas en el art. 81.1 CE. La exención de responsabilidad criminal a través de una amnistía, al afectar a conductas pasadas para establecer un efecto beneficioso, no podría considerarse, desde esta perspectiva, desarrollo directo del art. 17 CE.

A este respecto deben realizarse las siguientes consideraciones:

a) El objeto normativo principal de la Ley de amnistía lo constituye la delimitación objetiva, subjetiva y temporal de una serie de comportamientos, ocurridos en el pasado, a los efectos de eximirlos, por razones de interés general, de ciertas consecuencias jurídicas desfavorables, en particular de responsabilidad criminal, responsabilidad administrativo-sancionadora y responsabilidad civil (salvo cuando los daños se han ocasionado a particulares), con expresa inclusión, dentro de esta última especie, de la responsabilidad contable.

b) Dentro del referido objeto, existe un núcleo normativo de exención de responsabilidad criminal conformado por los preceptos que delimitan positiva y negativamente las conductas amnistiadas (arts. 1 y 2) y por los que precisan el efecto exonerador en el ámbito penal, bien con carácter general (art. 3), bien con indicación de sus concretas consecuencias (art. 4).

c) En ese núcleo normativo penal de la Ley de amnistía quedan claramente comprendidos delitos castigados con penas privativas de libertad, así como también delitos castigados con penas pecuniarias que, por efecto general del art. 53 CP, tienen potencialmente asociada una responsabilidad personal subsidiaria en caso de impago y conllevan también, por consiguiente, la posibilidad de privación de libertad. La aplicación de la amnistía tiene, en consecuencia, un efecto determinante sobre la imposición y ejecución de penas privativas de libertad, por lo que el derecho fundamental a la libertad del art. 17 CE se encuentra indudablemente concernido.

d) De acuerdo con la doctrina de este tribunal [*vid. supra* apartado 2.2 B) b) de este mismo fundamento jurídico 3] las normas penales que regulan los supuestos que determinan la imposición de penas privativas de libertad constituyen un desarrollo normativo del derecho fundamental a la libertad del art. 17 CE que ha de entenderse sometido a la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE.

Es claro que el supuesto normativo determinante de la imposición de una pena privativa de libertad queda conformado en su plenitud por la conjunción de diversas condiciones, positivas y negativas, que están contenidas en el Código penal y en las leyes penales sectoriales; pues tan determinante de la imposición de la pena es el alcance que el legislador decide dar a la norma que tipifica un delito como el que otorga paralelamente a la norma que configura un supuesto de exoneración y excluye la punibilidad.

Las diversas circunstancias que producen la exoneración de responsabilidad criminal por delitos castigados, directa o subsidiariamente, con penas privativas de libertad están, por tanto, incluidas en el ámbito de la reserva de ley orgánica. Que estas causas de exclusión de la responsabilidad criminal estén reguladas en el Código penal como normas de carácter orgánico (art. 130 CP) no obedece, por tanto, al mero capricho del

legislador sino a una correcta inteligencia de la doctrina de este tribunal relativa al juego conjunto de los arts. 17 y 81.1 CE.

e) La doctrina constitucional no vincula dicha reserva a la previsibilidad de la sanción respecto de comportamientos futuros, sino a toda regulación legal de supuestos de los que dependa la imposición o ejecución de penas privativas de libertad. La asociación entre reserva de ley orgánica y previsibilidad de la sanción responde, en realidad, a la lógica del principio de taxatividad integrado en el art. 25.1 CE, garantía que opera en el plano de la determinación normativa de las conductas punibles y no en el régimen de fuentes aplicable a las normas que inciden en el derecho a la libertad.

Este tribunal ya ha declarado (STC 137/2025, FJ 5) que la exigencia de taxatividad del art. 25.1 CE no resulta predicable de la amnistía, por referirse a hechos pretéritos, sin perjuicio del respeto debido al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Ahora bien, tal conclusión no es trasladable al art. 17.1 CE: la regulación de los supuestos que condicionan la imposición o ejecución de una pena privativa de libertad queda sujeta a reserva de ley orgánica.

f) Desde la perspectiva del sistema constitucional de fuentes, la coherencia interna impone la misma solución. La despenalización de conductas –también cuando opera retroactivamente, como en la amnistía– solo puede establecerse mediante el mismo tipo de norma que configuró su punibilidad. En otros términos, únicamente el legislador orgánico puede excepcionar, respecto de determinados hechos, el mandato de castigo penal previamente establecido.

No resulta compatible con la estabilidad del sistema que el legislador orgánico determine los supuestos de punibilidad y que el legislador ordinario los excepcione con posterioridad, aunque lo haga con efectos hacia el pasado.

En consecuencia, la exención de responsabilidad penal prevista en la Ley de amnistía, en cuanto afecta a delitos castigados con penas privativas de libertad y condiciona la posibilidad de su imposición y ejecución, se integra en el ámbito propio de la reserva de ley orgánica de los arts. 17.1 y 81.1 CE.

3.3.4 Examen de los preceptos controvertidos: estimación parcial.

Una vez resuelta la cuestión central, puede procederse al análisis de los preceptos de la Ley de amnistía, a efectos de determinar si disponen del carácter orgánico que, en principio, le ha sido atribuido por el legislador:

a) Ninguna duda cabe, en primer lugar, del carácter orgánico de los arts. 1 («Ámbito objetivo») y 2 («Exclusiones») de la ley impugnada, en cuanto normas determinantes de las conductas que resultarán incluidas y excluidas en la exoneración de responsabilidad criminal.

Ambos preceptos constituyen, de hecho, un ejemplo de la complementariedad, a los efectos del art. 81.1 CE, de las normas que fijan las condiciones positivas y negativas del castigo penal, pues tan determinante de la imposición de las correspondientes penas es, en este caso, la disposición que define positivamente las conductas amnistiadas (art. 1) como la que, acto seguido, configura los supuestos que quedan excluidos de la amnistía y han de ser, en consecuencia, penados (art. 2); y ello por más que solo la segunda, aisladamente considerada, pueda estimarse perjudicial para sus destinatarios.

b) También es indudable el carácter orgánico del art. 3 de la Ley de amnistía (relativo a la «Extinción de la responsabilidad penal, administrativa o contable») en cuanto precepto que dispone que la amnistía «declarada en virtud de la presente ley produce la extinción de la responsabilidad penal». No obstante, la extinción adicional de la responsabilidad «administrativa o contable» establecida en este mismo precepto no puede considerarse incluida en la reserva de ley orgánica pues, de acuerdo con la doctrina de este tribunal [*vid. supra* apartado 2.2 B) c) de este mismo fundamento jurídico 3], ni la responsabilidad administrativa sancionadora ni la contable, como modalidad de responsabilidad civil, son determinantes, por sí mismas, de restricción de

derechos fundamentales y no les es aplicable, en todo caso, la doctrina de este tribunal sobre la reserva de ley orgánica de los arts. 17 y 81 CE invocada por el legislador.

Nos encontramos, en realidad, ante una yuxtaposición de efectos exoneradores diversos. Aunque, ciertamente, la adición de todos ellos determina el efecto global generado por la amnistía, lo que justifica su regulación en un mismo instrumento legal, no puede considerarse que los efectos que la Ley de amnistía despliega en el ámbito administrativo sancionador o contable sea una «materia estricta» a efectos del art. 81.1 CE, sino «materias conexas» que han de tener carácter de ley ordinaria.

Por todo ello, debe declararse que el art. 3 es orgánico solo en lo relativo a la exención de responsabilidad criminal, teniendo carácter de ley ordinaria en sus demás contenidos normativos.

c) Por su parte, el art. 4 de la ley impugnada se caracteriza, en lo que a la reserva de ley orgánica interesa, por disponer los efectos concretos que la amnistía ha de desplegar en relación con las penas y las medidas cautelares que pesan sobre sus beneficiarios, con incidencia directa, por tanto, cuando estas penas o medidas son privativas de libertad, en su situación de libertad personal. El precepto incluye también las consecuencias que la amnistía produce sobre medidas y penas restrictivas de otros derechos fundamentales. Por ello, aunque sus mandatos se proyectan también sobre otro tipo de penas y medidas, el precepto conforma una unidad de sentido que, considerada en su globalidad, constituye un desarrollo normativo del derecho fundamental a la libertad y de otros derechos fundamentales sometidos a reserva de ley orgánica, lo que determina que haya de prevalecer la atribución de carácter orgánico efectuada por el legislador.

d) Por su parte, los arts. 9.1 («Competencia para la aplicación de la amnistía» en el ámbito penal) y 11 («Procedimiento en el ámbito penal») de la Ley de amnistía tienen únicamente carácter de ley ordinaria, pues no contemplan los supuestos determinantes de exención de responsabilidad criminal, sino normas de competencia y procedimiento que facilitan su efectiva aplicación. Estas, de acuerdo con la doctrina constitucional [*vid. supra* apartado 2.2 A) c) de este mismo FJ 3], no pertenecen al ámbito de reserva de ley orgánica en materia de restricción de derechos fundamentales. Son normas complementarias y, por ello, materias conexas.

e) Fuera ya del ámbito normativo penal, puede observarse que ni los preceptos que regulan los efectos no penales de la amnistía (arts. 5 a 8), ni los que establecen normas de competencia y procedimiento para facilitar su aplicación (arts. 9, 10 y 12 a 16) presentan rasgos que permitan considerarlos como normas sometidas a reserva de ley orgánica. En particular, ni las normas competenciales que incluye la Ley de amnistía – que se limitan a contemplar la aplicación de la amnistía como un incidente que ha de resolver el órgano que ya es ordinariamente competente según la fase en que se encuentre el proceso principal– pertenecen al ámbito de constitución de órganos judiciales (art. 122.1 CE) ni la exención de responsabilidad contable altera la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas (art. 136.4 CE). La Ley de amnistía no aporta, en este punto, criterio alguno que permita llegar a una conclusión distinta.

3.4 Efectos de la estimación parcial.

De acuerdo con lo expuesto en los apartados anteriores, el motivo planteado por el Parlamento de Cantabria ha de ser parcialmente estimado pues, en efecto, no todos los preceptos de la Ley de amnistía tienen carácter orgánico.

Ha de declararse, en consecuencia, que carecen de carácter orgánico y son, por tanto, ley ordinaria los arts. 3 (si bien solo en lo que a la responsabilidad administrativa y contable se refiere) y 5 a 16 de la Ley de amnistía. Esta declaración se llevará al fallo.

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

Las restantes impugnaciones articuladas por el Parlamento de Cantabria ya han sido enjuiciadas por este tribunal. Así:

a) Las alegaciones relativas a la falta de potestad de las Cortes Generales para conceder una amnistía, articuladas como segundo motivo de inconstitucionalidad, fueron desestimadas en su integridad en la STC 137/2025. Concretamente: (i) del valor que tiene que la Constitución no reconozca expresamente la potestad de amnistiar se ocupa extensamente la sentencia en su FJ 3 que, considerado en su globalidad, expone los límites constitucionales a la libertad de configuración del legislador y analiza si la Constitución contiene una prohibición, expresa o implícita, de la amnistía, descartando que así ocurra; (ii) del valor que puede atribuirse al hecho de que fueran rechazadas, durante el debate parlamentario constituyente, las enmiendas 504 y 744 se ocupa, en concreto, el FJ 3.2.2; (iii) a la regulación constitucional del indulto general [art. 62 i) CE] y su interpretación se refiere, por su parte, el FJ 3.2.1 a); y (iv) finalmente, en cuanto al art. 11.5 y la alegada afectación de la función jurisdiccional de los tribunales, hay que estar a lo que se determina en el FJ 4. Procede, por ello, desestimar estas alegaciones de inconstitucionalidad.

b) En la demanda presentada por el Parlamento de Cantabria se sostiene que la Ley de amnistía infringe el derecho a la igualdad del art. 14 CE; entre otras razones, porque de su ámbito de aplicación quedan excluidos los sujetos que hayan cometido los delitos amnistiados con la finalidad de oponerse al proceso secesionista catalán. Tal asimetría en el ámbito de aplicación de la ley dio lugar a que la STC 137/2025 declarara la inconstitucionalidad de su art. 1.1, con el alcance y los efectos que se indicaban en su fundamento jurídico 8.3.5.

Dicho fundamento, al que se remite el fallo de la referida sentencia, señala que los preceptos de la Ley de amnistía «han de entenderse aplicables, con las mismas condiciones, límites y requisitos que sus normas establecen, a quienes realizaron los actos amniables con la finalidad de oponerse a la secesión o independencia de Cataluña o a la celebración de las referidas consultas». De acuerdo con el art. 38.1 LOTC, este pronunciamiento del fallo de la STC 137/2025 produjo efectos generales desde la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de dicha resolución («BOE» núm. 183, de 31 de julio de 2025). Por tanto, la denunciada asimetría del ámbito de aplicación de la Ley de amnistía no subsiste en el derecho en vigor, debiendo apreciarse, en consecuencia, tal y como ya hicimos en la STC 165/2025, la pérdida de objeto del presente recurso en lo que se refiere a esta concreta impugnación del art. 1.1 de la Ley de amnistía por vulneración del art. 14 CE.

c) La pretendida vulneración del derecho fundamental a la igualdad (art. 14 CE) en lo relativo al juicio de proporcionalidad, fue a su vez enjuiciada y desestimada en la ya citada STC 137/2025, con carácter general en su FJ 8 y, en lo que específicamente se refiere a los líderes del proceso secesionista, en el FJ 13.2. Lo dispuesto en el FJ 8 de la STC 137/2025 debe determinar, igualmente, la desestimación de las tachas del Parlamento de Cantabria relativas al pretendido trato desigual en el que, a su juicio, incurrirían los arts. 5, 6, 7 y 8 de la ley impugnada; y ello porque, pese a que se alude formalmente a estos preceptos, lo que realmente se impugna, en relación con ellos, es el alcance subjetivo de la amnistía. Este viene determinado por el art. 1.1 cuya constitucionalidad, desde la óptica del art. 14 CE, fue ya enjuiciada en el referido fundamento.

d) En relación con el ámbito de aplicación de la Ley de amnistía, también se denuncia en la demanda la inconstitucionalidad del régimen temporal previsto en su art. 1.3. En relación con este precepto ha de entenderse, sin embargo, que pierde objeto el recurso en lo que se refiere a cualquier impugnación relativa a su párrafo segundo, que fue declarado inconstitucional y nulo en la STC 137/2025 y que, por tal razón, ha sido expulsado del ordenamiento jurídico.

e) La alegación según la cual el art. 2 a) de la Ley de amnistía es inconstitucional porque no se entiende ni se explica la razón por la que la exclusión de la aplicación de la

amnistía solo alcanza delitos dolosos consumados fue ya enjuiciada y desestimada en la STC 137/2025, FJ 14. Procede por ello desestimar el motivo de inconstitucionalidad.

f) Las vulneraciones de procedimiento parlamentario denunciadas en la demanda con invocación del art. 23.2 CE fueron por su parte enjuiciadas, con resultado desestimatorio, en el FJ 12 de la STC 137/2025, al que cabe remitirse ahora.

g) La infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y del derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE) vinculada a la previsibilidad del alcance de la Ley de amnistía fue, finalmente, enjuiciada y desestimada en FJ 13.3 de la STC 137/2025, que ha de entenderse complementado, en lo que al ámbito temporal de la amnistía se refiere, con lo señalado en el FJ 8.3.4 d) de dicha resolución –salvo, como ya se ha explicado, en lo relativo al segundo párrafo del art. 1.3, que fue declarado inconstitucional y nulo [vid. *supra* FJ 4 d)]–.

Procede, por tanto, la desestimación de la demanda, con excepción de lo ya señalado en el fundamento jurídico precedente en relación con la infracción de la reserva de ley orgánica.

FALLO

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

1.º Declarar la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad en relación con los arts. 1.1 y 1.3, párrafo segundo, de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, en los términos establecidos en el fundamento jurídico 4 b) y d) de esta sentencia.

2.º Estimar parcialmente el recurso y declarar que el art. 3, en lo que se refiere a la responsabilidad administrativa y contable, y los arts. 5 a 16 de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, no tienen carácter de ley orgánica.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de febrero de dos mil veintiséis.–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 6525-2024

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.

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 veinticinco de febrero de dos mil veintiséis.–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. 6525-2024

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

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

Como es sabido, la STC 137/2025, de 26 de junio, vino a avalar la legitimidad constitucional de la amnistía otorgada mediante la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, salvo en tres aspectos concretos, todos de trascendencia menor (que llevaron a declarar la inconstitucionalidad sin nulidad del art. 1.1; la inconstitucionalidad y nulidad del segundo párrafo del art. 1.3; y la conformidad constitucional de los apartados 2 y 3 del art. 13 interpretados en los términos de aquella sentencia).

La sentencia que ahora nos ocupa, en aplicación de lo decidido en la STC 137/2025, declara la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cantabria contra la Ley Orgánica 1/2024 en relación con sus arts. 1.1 y 1.3, párrafo segundo; lo estima parcialmente en el sentido de declarar que el art. 3, en lo que se refiere a la responsabilidad administrativa y contable, y los arts. 5 a 16, no tienen carácter de ley orgánica; y lo desestima en lo restante.

Valga advertir una vez más 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. Por otra parte, nada tengo que objetar a la apreciación relativa a la vulneración de la reserva de ley orgánica en que incurrían el art. 3, en lo que se refiere a la responsabilidad administrativa y contable, y los arts. 5 a 16 de la Ley Orgánica 1/2024.

En cualquier caso, al margen de las precisiones que anteceden, me importa sobre todo 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 Parlamento de Cantabria contra dicha ley por desaparición sobrevenida de su objeto, una vez expulsada del ordenamiento jurídico la ley inconstitucional.

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

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

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

constituyente ha querido que el derecho de gracia se limite al denominado indulto individual o particular, quedando excluidos tanto los indultos generales como las amnistías.

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

La amnistía supone una excepción a diversos principios constitucionales, como la igualdad ante la ley, la división de poderes y la reserva de jurisdicción, por lo que, para que fuera legítima, sería necesario que, en tanto que tal excepción, estuviera constitucionalmente prevista, lo que no es el caso. Solo mediante una reforma constitucional que les atribuyese la potestad excepcional de decretar amnistías podrían las Cortes aprobar una ley como la impugnada en este recurso.

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

Sin perjuicio de que la amnistía sea una medida de gracia excepcionalísima que no tiene cabida en nuestra Constitución, sostengo que en cualquier caso la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, supone un caso paradigmático de arbitrariedad del legislador. Arbitrariedad que resulta corroborada, por otra parte, por la tramitación parlamentaria que llevó a la aprobación de esa ley, como han puesto de relieve tanto la Comisión Europea en su informe sobre la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal de Cuentas español respecto de la Ley Orgánica 1/2024, como la Comisión de Venecia en su informe sobre la iniciativa legislativa que dio lugar a dicha ley.

En efecto, es patente que la Ley Orgánica 1/2024 no responde a ningún objetivo de interés general, sino al mero interés particular de los políticos que pactaron apoyar con sus votos la investidura como presidente del Gobierno del candidato del Grupo Parlamentario Socialista a cambio de conceder la amnistía a quienes protagonizaron un gravísimo intento de subversión del orden constitucional. La Ley Orgánica 1/2024 es la plasmación de un compromiso de investidura a cambio de amnistía. 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 veinticinco de febrero de dos mil veintiséis.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—
Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera a la sentencia de 25 de febrero de 2026, dictada por el Pleno en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6525-2024, promovido por el Parlamento de Cantabria 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 particular, de sus artículos 1; 2 a), b), c) y f); 3; 5 a 8; 9.2, y 10 a 16

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 parcialmente del fallo de la sentencia por cuanto, como expuse durante la deliberación en el Pleno, la cuestión de inconstitucionalidad debió ser estimada en su integridad y no quedar limitada a declarar que el art. 3, en lo que se refiere a la responsabilidad administrativa y contable, y los arts. 5 a 16 de la Ley de amnistía no tienen carácter de ley orgánica.

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 (dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6436-2024), y 165/2025, de 8 de

octubre (dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6486-2024), y a las posteriores sentencias que sobre la materia se han aprobado en los Plenos celebrados los días 20 de noviembre, 2 y 16 de diciembre de 2025, y 27 de enero de 2026, 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; a la prohibición constitucional de la amnistía; a la vulneración del art. 23 CE en la tramitación parlamentaria de la proposición de ley orgánica; a la vulneración de los principios de igualdad (art. 14 CE), seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), y legalidad penal (art. 25.1 CE); así como, 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 veinticinco de febrero de dos mil veintiséis.—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. 6525-2024

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

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

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

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

En fin, la premura de este tribunal por resolver para anteponer su propio criterio al del Tribunal de Luxemburgo, sea cual sea este, supone una quiebra del principio de cooperación leal al que estamos sujetos (artículo 4.3 TUE) y rompe la confianza mutua que existe entre ambos Tribunales, confianza que será muy difícil de recuperar en un futuro. Todo ello sin perjuicio de la inseguridad jurídica que supone avalar constitucionalmente una norma que los tribunales nacionales no podrán aplicar si dudan de su conformidad con el Derecho de la Unión.

En atención a lo expuesto formulo el presente voto particular.

Madrid, a veinticinco de febrero de dos mil veintiséis.—César Tolosa Tribiño.—Firmado y rubricado.