

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**8281** *Pleno. Sentencia 26/2026, de 12 de marzo de 2026. Recurso de inconstitucionalidad 6616-2024. Interpuesto por el Gobierno 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 separación de poderes; funciones jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas y autonomía financiera de las comunidades autónomas; derecho a la tutela judicial efectiva: pérdida parcial de objeto del proceso (SSTC 137/2025, 165/2025 y 18/2026); interpretación conforme con la Constitución de los preceptos relativos a la extinción de procedimientos de depuración de responsabilidades contables; constitucionalidad de la medida. Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2026:26

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. 6616-2024, promovido por el Gobierno 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 el Congreso de los Diputados, el Senado y Gobierno de la Nación. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Segoviano Astaburuaga.

### I. Antecedentes

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

a) En la demanda se justifica la legitimación para recurrir en que, de acuerdo con jurisprudencia constitucional reiterada, existe el punto de conexión necesario entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico, ya que se confiere un beneficio a unos ciudadanos concretos del que no pueden disponer ni al que pueden aspirar el resto de los ciudadanos españoles ni, obviamente, los residentes en Cantabria; y una normativa de estas características es susceptible de afectar a la autonomía financiera autonómica al amnistiar responsabilidades contables.

b) En la demanda se alegan como vulneraciones constitucionales, que afectan a la totalidad de la ley, las siguientes: (i) En los fundamentos de Derecho primero a cuarto de la demanda se argumenta la inconstitucionalidad de la figura de la amnistía. Se alega que

el art. 62 i) CE prohíbe los indultos generales, por lo que debe entenderse que también lo hace respecto de las amnistías, ya que su contenido comprende todo lo que también abarca un indulto general. Se incide en que en el proceso de elaboración de la Constitución fueron rechazadas todas las enmiendas que pretendieron la introducción de esta institución, que tampoco es contemplada en las restantes normas del ordenamiento jurídico, singularmente el Código penal. Se señala que tampoco la jurisprudencia constitucional citada en el preámbulo de la norma sirve de manera concluyente como precedente para fundamentar que ya hay pronunciamientos sobre la constitucionalidad de la norma. (ii) Se aduce que la amnistía de determinados actos de responsabilidad penal, administrativa o contable vulnera el principio constitucional del monopolio de la función jurisdiccional para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE). (iii) Se expone que la norma impugnada vulnera el principio de igualdad del art. 14 CE, pues introduce una notoria diferencia de trato entre personas, en función del contexto, motivo o momento en el que se han cometido determinados actos ilícitos, que está fundada en motivos ideológicos sin una justificación constitucional razonable. (iv) Se afirma que la amnistía vulnera el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE, pues implica una alteración de situaciones que han sido consagradas por sentencias judiciales firmes, provistas del valor de cosa juzgada, lo que resulta lesivo de la seguridad jurídica, entendida como la confianza que los ciudadanos pueden tener en la observancia y el respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes. Se incide, además, en que el art. 1 de la ley impugnada, al describir los actos amnistiables, adolece de vaguedad. (v) Se argumenta que la norma impugnada vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), pues no responde a los parámetros de razonabilidad y adecuación al fin que la misma pretende perseguir y sin cuyo vínculo material ninguna medida legislativa de gracia puede legitimarse, sino que responde a meros intereses políticos para alcanzar pactos de investidura. Y (vi) se incide en que la amnistía solo sería posible si el texto constitucional autorizara expresamente tal medida de gracia, para lo que sería necesaria una reforma constitucional.

c) En la demanda se alegan como vulneraciones constitucionales que afectan a determinados preceptos de la ley las siguientes: (i) Se aduce que el art. 2 a) y b) de la Ley vulnera el art. 10.2 CE pues, al excluir determinados actos de la aplicación de la amnistía, genera graves problemas interpretativos y ámbitos de impunidad que no pueden justificarse de acuerdo con los estándares internacionales, europeos y constitucionales. (ii) Se afirma que la amnistía de la responsabilidad contable (arts. 3 y 8 de la Ley), que no deja de ser una subespecie de la responsabilidad civil, implica un menoscabo de las funciones jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas, vulnerando con ello los arts. 31.2 y 136.2 CE. (iii) Se expone que el art. 13.2 y 3 de la Ley configura un procedimiento sumario para el archivo de las actuaciones en el Tribunal de Cuentas que vulnera el art. 24.1 CE, pues solo contempla la audiencia al Ministerio Fiscal y a las entidades del sector público perjudicadas, pero no a las demás partes que pudieran existir en el procedimiento, generándoles una situación de indefensión. (iv) Se argumenta que amnistiar la responsabilidad contable puede implicar la extinción de créditos titularidad de las comunidades autónomas sin su consentimiento, menoscabando con ello la autonomía financiera de las comunidades autónomas del art. 156 CE. Y (v) se aduce que la norma impugnada no puede ser enteramente orgánica, desbordando los límites del art. 81.1 CE en relación con diversos preceptos, singularmente todo lo que tiene que ver con la amnistía de la responsabilidad administrativa y contable (arts. 1.1, 1.2, 3, 5, 6, 7, 8, 9.2, 10, 12, 13, 14, 15 y 16 de la Ley).

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

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

este recurso de inconstitucionalidad y declarando la pérdida sobrevenida de objeto de la recusación de dicho magistrado instada por la parte recurrente.

3. El Pleno del Tribunal, mediante AATC 111/2024, de 22 de octubre, y 122/2024, de 5 de noviembre, acordó inadmitir la recusación promovida por la parte recurrente en relación con el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña Laura Díez Bueso, respectivamente; y, mediante ATC 143/2024, de 19 de noviembre, acordó inadmitir la recusación promovida por el Gobierno de la Nación, mediante escrito de 20 de septiembre de 2024, en relación con el magistrado don José María Macías Castaño, por considerarse intempestiva.

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

5. El Pleno del Tribunal, mediante ATC 12/2025, de 29 de enero, con remisión a la argumentación del ATC 6/2025, de 15 de enero, FJ 4, estimó la recusación promovida por escrito del abogado del Estado de 10 de enero de 2025 en relación con el magistrado don José María Macías Castaño, apartándole definitivamente del conocimiento, entre otros, de este recurso de inconstitucionalidad. Contra dicho auto se interpuso recurso de súplica, que fue desestimado por ATC 35/2025, de 13 de mayo.

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

El Congreso alega que no cabe reprochar a la decisión de la mesa de la Cámara de admitir a trámite la iniciativa que dio lugar a la aprobación de la ley impugnada ninguna actuación contraria a la normativa parlamentaria ya que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional en la materia, se limitó a la verificación de aquellos aspectos para los que está habilitada, que fue lo que también se hizo en relación con la tramitación completa de la iniciativa con el carácter de orgánica.

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

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

El Senado alega como vulneraciones de carácter sustantivo la incompatibilidad de la institución de la amnistía con la Constitución, que fundamenta, tomando como referente interpretativo los antecedentes históricos, legislativos y parlamentarios durante el

proceso constituyente, en que, al no estar habilitada por la Constitución, las Cortes Generales carecen de competencia para acordarla, por lo que hubiera sido precisa una previa reforma constitucional. También aduce que la Ley vulnera la reserva de jurisdicción del Poder Judicial (art. 117 CE), la obligación de sometimiento al ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE), los principios de seguridad jurídica, irretroactividad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) y la igualdad (art. 14 CE); así como que no respeta los límites establecidos por la jurisprudencia constitucional para las leyes singulares y las de carácter orgánico.

El Senado, subsidiariamente, sostiene la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la ley impugnada con fundamento en que (i) el art. 2 d) implica una discriminación ideológica al excluir de la amnistía los delitos en los que concurren determinadas motivaciones; (ii) el art. 2 f) vulnera los principios de legalidad penal y la seguridad jurídica en la descripción de la exclusión de la aplicación de la amnistía a los delitos de traición y contra la paz y la independencia del Estado y a los relativos a la defensa nacional, por no hacerlo de manera completa; (iii) los arts. 1.1 a) y b) y 2e), al regular la amnistía del delito de malversación, incumplen los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, art. 9.3 CE en relación con los arts. 103.4 y 31.2 CE; y (iv) el art. 2 c), al excluir del ámbito de aplicación de la amnistía solo determinadas conductas de terrorismo, es lesivo de los arts. 9.3, 10.1, 15 y 25 CE.

8. El Gobierno de la Nación, mediante escrito registrado el 10 de febrero de 2025, formuló alegaciones solicitando la inadmisión del recurso por falta de legitimación y, subsidiariamente, su desestimación.

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

El Gobierno insta, subsidiariamente, la desestimación del recurso, rechazando la alegación de la inconstitucionalidad del conjunto de la ley por falta de cobertura constitucional de la institución de la amnistía. Aduce que es una medida de gracia con una naturaleza jurídica diferente a los indultos generales, que son los prohibidos por la Constitución, y que se trata de una figura compatible con el Estado de Derecho que constituye una opción legítima del legislador democrático. También rechaza las alegaciones de vulneración (i) de la separación de poderes y de la reserva de jurisdicción, argumentando que el legislador puede modificar la legislación y que no se excluye a los órganos judiciales de la interpretación y aplicación de la ley; (ii) del principio de igualdad, incidiendo en que la norma impugnada respeta la jurisprudencia constitucional sobre las leyes singulares y cumple los principios de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación; y (iii) de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, destacando que se trata de una norma determinada y taxativa que cuenta con una justificación razonable.

El Gobierno también se opone a las impugnaciones dirigidas a concretos preceptos de la norma, destacando que (i) el art. 2 no vulnera el art. 10.2 CE, pues recoge como excepciones aspectos establecidos en la legislación internacional; (ii) la amnistía de la responsabilidad contable de los arts. 3 y 8 no menoscaba las funciones jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas, vulnerando con ello los arts. 31.2 y 136.2 CE, pues es una jurisdicción que no presenta singularidad respecto del resto y no se exige del cumplimiento de los principios de eficiencia y economía en el gasto público hacia el futuro, ni tampoco menoscaba la autonomía financiera de las comunidades autónomas del art. 156 CE al no afectar a la distribución competencial en la materia; (iii) la configuración de un procedimiento sumario para el archivo de las actuaciones en el Tribunal de Cuentas del art. 13.2 y 3 no vulnera el art. 24.1 CE, pues ni las acusaciones populares ostentan el rol de víctima ni tienen otros derechos que aquellos que se les atribuyan legalmente; y (iv) la regulación que realiza la Ley de amnistía de la responsabilidad administrativa y contable no desborda los límites del art. 81.1 CE al no quedar afectados derechos fundamentales.

9. Mediante providencia de 3 de marzo de 2026, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 11 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

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

a) El presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por el Gobierno de Cantabria, tiene por objeto analizar si el conjunto de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, incurre en las vulneraciones constitucionales siguientes: (i) La vulneración del art. 62 1) CE que, al prohibir los indultos generales, hace lo propio con la amnistía, siendo esta una institución cuya inclusión en la Constitución fue rechazada en el proceso constituyente y para cuyo reconocimiento hubiera sido necesario un proceso de reforma constitucional. (ii) La vulneración del principio constitucional del monopolio de la función jurisdiccional para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE), al privar al Poder Judicial de su función de establecer la responsabilidad que corresponda o hacer ejecutar la ya declarada. (iii) La vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE), por la diferencia de trato entre personas en función del contexto, motivo ideológico o momento en el que se hayan cometido determinados actos ilícitos. (iv) La vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) por alterar situaciones que han sido consagradas por sentencias judiciales firmes y por no estar dotado el ámbito de aplicación de la Ley de la necesaria concreción. Y (v) la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), pues la norma impugnada no responde a los parámetros de razonabilidad y adecuación al fin, sino a meros intereses políticos para alcanzar pactos de investidura.

También es objeto de este recurso determinar si, como aduce la parte demandante, los siguientes concretos preceptos incurren en inconstitucionalidad por las razones que a continuación se exponen: (i) Si el art. 2 a) y b) vulnera el art. 10.2 CE porque, al excluir determinados actos de la aplicación de la amnistía, genera ámbitos de impunidad que no pueden justificarse de acuerdo con los estándares internacionales, europeos y constitucionales. (ii) Si los arts. 3 y 8 infringen, por un lado, los arts. 31.2 y 136.2 CE y, por otro, el art. 156 CE, ya que al amnistiar la responsabilidad contable menoscaban tanto las funciones jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas como la autonomía financiera de las comunidades autónomas. (iii) Si el art. 13.2 lesiona el art. 24.1 CE, al regular el procedimiento de archivo de las actuaciones en el Tribunal de Cuentas limitando la intervención en el trámite de audiencia previo al Ministerio Fiscal y a las entidades del sector público perjudicadas. (iv) Si se vulnera el art. 81.1 CE, ya que los arts. 1.1, 1.2, 3, 5, 6, 7, 8, 9.2, 10, 12, 13, 14, 15 y 16, en los que se regula la amnistía de la responsabilidad administrativa y contable, no regulan materias reservadas a las leyes orgánicas.

b) El Senado solicita la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del conjunto de la ley impugnada alegando diversas vulneraciones procedimentales y sustantivas que han sido expuestas en los antecedentes y, subsidiariamente, «con carácter independiente, de todas y cada una de las siguientes disposiciones: de las letras a) y b) del 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; y el abogado del Estado interesa la inadmisión del recurso por falta de legitimación activa de la parte demandante y, subsidiariamente, su íntegra desestimación.

c) Este tribunal ha dictado, entre otras resoluciones en las que se han resuelto impugnaciones de la Ley Orgánica 1/2024, la STC 137/2025, de 26 de junio, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6436-2024, interpuesto por más de cincuenta diputados y más de cincuenta senadores de los grupos parlamentarios Popular en el

Congreso y en el Senado; la STC 164/2025, de 8 de octubre, en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6053-2024, promovida por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en relación con su art. 1; la STC 165/2025, de 8 de octubre, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6486-2024, interpuesto por las Cortes de Aragón; y la STC 18/2026, de 25 de febrero, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6525-2024, interpuesto por el Parlamento de Cantabria. Las cuestiones y motivos de impugnación suscitados en el presente recurso de inconstitucionalidad son en su mayoría coincidentes con los ya resueltos en alguna de las mencionadas sentencias, por lo que en esta resolución se hará remisión a lo establecido en ellas, en lo que resulten de aplicación al presente caso.

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

Por otra parte, las SSTC 137/2025 y 164/2025 declararon la inconstitucionalidad del art. 1.1 de la Ley Orgánica 1/2024, con el alcance y los efectos que se indican en el fundamento jurídico 8.3.5 de la STC 137/2025. Además, la STC 137/2025 declaró la inconstitucionalidad y nulidad del art. 1.3, párrafo segundo, de la Ley Orgánica 1/2024. Del mismo modo, la STC 18/2026, ha declarado que el art. 3, en lo que se refiere a la responsabilidad administrativa y contable, y los artículos 5 a 16 de la Ley Orgánica 1/2024 no tienen carácter de ley orgánica. Ello determina que, en la medida en que en este recurso han sido impugnados dichos preceptos, el Tribunal deba declarar la pérdida sobrevenida de objeto del mismo respecto de esos particulares, en los términos establecidos en dichas resoluciones, como se hará explícito más adelante.

e) El Tribunal desestima la causa de inadmisión alegada por el abogado del Estado de falta de legitimación activa de la parte demandante, con remisión a los razonamientos ampliamente expuestos en la STC 165/2025, FJ 2, toda vez que, en cumplimiento de la jurisprudencia constitucional en la materia (por ejemplo, STC 62/2023, de 24 de mayo, FJ 2), se constata que en este caso existe el punto de conexión material necesario entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico defendido por la parte demandante, como queda acreditado, tanto por las alegaciones referidas a la quiebra del principios y valores inherentes a la arquitectura constitucional del Estado como, de manera más específica, al menoscabo de su autonomía financiera.

2. Aplicación de las SSTC 137/2025, de 26 de junio; 165/2025, de 8 de octubre, y 18/2026, de 25 de febrero, al presente recurso.

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

Igualmente, han sido desestimadas por la STC 137/2025 las alegaciones referidas a la vulneración del principio de reserva de jurisdicción del art. 117.3 CE y de la obligación de ejecución de sentencias del art. 118 CE (FJ 4) y de los principios de seguridad jurídica

e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 CE (FFJJ 5.3 y 7), a cuyos argumentos también procede ahora remitirse.

Por último, en relación con la invocación del art. 14 CE, es de apreciar que, al ser objeto de pronunciamiento en la STC 137/2025, se desestimó esta invocación dirigida a la globalidad de la ley. No obstante, en relación con la impugnación de específicos preceptos, se declaró la inconstitucional y nulidad del art. 1.3, párrafo segundo, de la Ley Orgánica 1/2024, «al otorgar un efecto *pro futuro* a la amnistía que carece de justificación objetiva y razonable»; y la inconstitucionalidad sin nulidad del art. 1.1 de la Ley Orgánica 1/2024, «en cuanto excluye del ámbito de aplicación de la amnistía, sin una justificación objetiva y razonable, los actos ilícitos que, estando comprendidos dentro del referido precepto, se realizaron con la finalidad de oponerse a la secesión o independencia de Cataluña o a la celebración de las consultas que tuvieron lugar en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 o el 1 de octubre de 2017» (FJ 8.3.5). En la medida en que hay coincidencia de este recurso con la *causa petendi* que llevó a esas declaraciones de inconstitucionalidad, debe declararse su pérdida de objeto y la desestimación del resto de las alegaciones en que se fundamenta esta invocación, por las razones ampliamente expuestas en el fundamento jurídico 8 de la citada STC 137/2025.

b) Las impugnaciones dirigidas a preceptos concretos de la norma recurrida también han sido objeto de pronunciamiento previo en las SSTC 137/2025, 177/2025, de 20 de noviembre, y 18/2026, a las que, de nuevo, procede remitirse para darles respuesta.

(i) La invocación del art. 10.2 CE respecto del art. 2 a) y b) de la Ley Orgánica 1/2024 la fundamenta la parte demandante en que, al excluir determinados actos de la aplicación de la amnistía, se generan ámbitos de impunidad que no pueden justificarse de acuerdo con los estándares internacionales, europeos y constitucionales, especificando la vulneración de los arts. 2 y 3 del Convenio europeo de derechos humanos (CEDH) por la amnistía de los delitos contra las personas y los de torturas. En los términos en que está argumentada esta invocación, se pone de manifiesto que, a pesar de hacer referencia a su reconocimiento en los arts. 2 y 3 CEDH, su fundamento último es la eventual vulneración de los derechos a la vida y a la integridad física y moral y la prohibición de la tortura, ambos reconocidos en el art. 15 CE. La STC 137/2024, FJ 14.1, ya abordó esta invocación desestimándola en relación con el art. 2 a), con argumentos que son de idéntica aplicación al art. 2 b), y a los que también procede ahora remitirse para rechazar esta invocación.

(ii) La alegación de que los arts. 3 y 8 de la Ley Orgánica 1/2024 infringen los arts. 31.2 y 136.2 CE, con fundamento en que la amnistía de la responsabilidad contable menoscaba las funciones jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas, ha sido también directamente desestimada en la STC 177/2025, de 20 de noviembre, FJ 9.1 c), al incidir en que «la demanda no hace otra cosa que reiterar —empleando un paralelismo— la queja ya reflejada en el fundamento jurídico material segundo de la demanda, relativa a que la Ley de amnistía vulnera los principios de separación de poderes y de exclusividad jurisdiccional (art. 117 CE). Por lo tanto, la presente queja ya ha quedado desestimada en el fundamento jurídico 5 de la presente sentencia, al que procede efectuar la oportuna remisión». En dicho fundamento jurídico 5 lo que se establece, a su vez, es una remisión a lo resuelto en la STC 137/2025, especialmente su fundamento jurídico 4, en el que se rechazó que la Ley Orgánica 1/2024 vulnera, entre otros principios, la reserva de jurisdicción. Por tanto, también en este caso procede la desestimación del motivo por remisión a lo allí expuesto.

Por su parte, la invocación del art. 156 CE fundamentada en que la regulación de los arts. 3 y 8 de la Ley Orgánica 1/2024 menoscaba la autonomía financiera de la parte demandante, ya que se «priva a la Comunidad Autónoma de su legítimo derecho al resarcimiento de los fondos públicos menoscabados por los sujetos beneficiados con la amnistía, incidiendo así en derecho[s] de titularidad de una administración autonómica, ajenos al ámbito de la administración general del Estado, lo que constituye una extralimitación que se hace preciso denunciar», debe ser desestimada. No se ha dado

cumplimiento a la carga argumental necesaria para justificar de qué manera la amnistía de los posibles ilícitos contables cometidos en el ámbito del proceso secesionista, únicos que son objeto de la norma impugnada, son susceptibles de afectar a la distribución competencial y a la autonomía financiera de la parte demandante.

(iii) La alegación de que el art. 13.2 de la Ley Orgánica 1/2024 vulnera el art. 24.1 CE con fundamento en que, al regular el procedimiento de archivo de las actuaciones en el Tribunal de Cuentas, limita la intervención en el trámite de audiencia previo al Ministerio Fiscal y a las entidades del sector público perjudicadas, pretiriendo al resto de eventuales partes personadas, ya fue objeto de análisis en la STC 137/2025. En esta sentencia se estableció que «el motivo de inconstitucionalidad debe descartarse en tanto que la exégesis del precepto como no obstativa a la audiencia de todas las partes del procedimiento contable resulta posible, pues, sin forzamiento textual que lo impida y en línea con las previsiones de la Ley de amnistía, supone una comprensión respetuosa con el derecho de defensa y la prohibición de indefensión (art. 24 CE). En orden a evitar que la aplicación del art. 13.2 y 3 de la Ley pueda dar lugar a posibles interpretaciones del precepto contrarias al art. 24 CE, y dado que es posible una comprensión acorde con la Constitución, la que entiende que la referencia expresa a la audiencia del Ministerio Fiscal y las entidades del sector público perjudicadas no excluye la preceptiva audiencia al resto de partes, esta interpretación conforme se llevará al fallo» (FJ 20.4.3).

(iv) La invocación del art. 81.1 CE, con fundamento en que los arts. 1.1, 1.2, 3, 5, 6, 7, 8, 9.2, 10, 12, 13, 14, 15 y 16 de la Ley Orgánica 1/2024, en los que se regula la amnistía de la responsabilidad administrativa y contable y determinados aspectos procedimentales para la aplicación de esta normativa, no pueden ser considerados de carácter orgánico, ha sido también objeto de pronunciamiento, en la STC 18/2026, que ha declarado que el art. 3, en lo que se refiere a la responsabilidad administrativa y contable, y los artículos 5 a 16 de la Ley Orgánica 1/2024 no tienen carácter de ley orgánica, por lo que respecto de este particular el recurso ha perdido objeto. Por el contrario, esta invocación ha sido desestimada por esa misma STC 18/2026 en su fundamento jurídico 3 respecto del resto de preceptos de la norma, con argumentos a los que también es preciso ahora remitirse para su rechazo.

#### 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 siguientes preceptos de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña: los arts. 1.1 y 1.3, párrafo segundo, en los términos establecidos en el fundamento jurídico 2 a) de esta sentencia, y los arts. 3 y 5 a 16, en los términos establecidos en el fundamento jurídico 2 b) (iv) de esta sentencia.

2.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 2 b) (iii) de esta sentencia.

3.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a doce de marzo 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 6616-2024*

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 doce de marzo de dos mil veintiséis.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el magistrado don Enrique Arnaldo Alcobilla a la sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 6616-2024*

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 Gobierno de Cantabria contra la Ley Orgánica 1/2024 en relación con sus arts. 1.1 y 1.3, párrafo segundo, y reitera la interpretación de conformidad respecto de los apartados 2 y 3 del art. 13. Asimismo, declara la pérdida sobrevenida de objeto del recurso, en aplicación de la STC 18/2026, de 25 de febrero, en cuanto a que el art. 3 (en lo que se refiere a la responsabilidad administrativa y contable) y los arts. 5 a 16 de dicha ley no tienen carácter de ley orgánica. En todo lo restante, desestima el recurso.

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.

En cualquier caso, al margen de la precisión que antecede, 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 Gobierno 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 doce de marzo de dos mil veintiséis.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera a la sentencia de 12 de marzo de 2026, dictada por el Pleno en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6616-2024, promovido por el Gobierno 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 concreto contra sus artículos 2 a) y b), 3, 8, 13.2 y 3, y aquellos otros que no han de ser regulados por ley orgánica*

En el ejercicio de la facultad conferida por el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) y con respeto a la opinión de mis compañeros, formulo el presente voto particular por discrepar de la fundamentación jurídica y del fallo de la sentencia por cuanto el recurso de inconstitucionalidad debió ser estimado en su integridad.

En lo coincidente, mi posición discrepante se funda en los argumentos que expuse en los respectivos votos particulares que formulé a las SSTC 137/2025, de 26 de junio, y 165/2025, de 8 de octubre, y 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, 27 de enero y 24 de febrero 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 infracción de normas del procedimiento legislativo que desembocó en la aprobación de la ley; a la vulneración de los principios de igualdad (art. 14 CE), seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), reserva jurisdiccional (arts. 117.3 y 118 CE) y en relación con los efectos de cosa juzgada; a la infracción del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), así como, finalmente, a los efectos del fallo en relación con los arts. 1.1, 1.3, párrafo segundo, 3 y 5 a 16 de la Ley de amnistía.

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a doce de marzo 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. 6616-2024*

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 doce de marzo de dos mil veintiséis.—César Tolosa Tribiño.—Firmado y rubricado.