

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1758 *Pleno. Sentencia 192/2025, de 16 de diciembre de 2025. Recurso de inconstitucionalidad 6562-2024. Interpuesto por la Asamblea Regional de Murcia respecto de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Principios de separación de poderes, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, derechos a la igualdad y a la tutela judicial efectiva; reserva de jurisdicción: pérdida de objeto de la impugnación de los preceptos legales que delimitan el ámbito objetivo y temporal de aplicación de la ley; constitucionalidad de la amnistía (SSTC 137/2025 y 165/2025). Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2025:192

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. 6562-2024 interpuesto por la Asamblea Regional de Murcia 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 Gobierno de la Nación. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

I. Antecedentes

1. La Asamblea Regional de Murcia interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (en adelante, Ley de amnistía), mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 9 de septiembre de 2024.

A) En la demanda se justifica la legitimación para recurrir en que, de acuerdo con jurisprudencia constitucional reiterada, concurre el punto de conexión necesario entre la ley impugnada y el ámbito competencial autonómico. Dicho punto de conexión residiría en la vulneración de las garantías constitucionales y estatutarias que preservan el derecho a la autonomía, en particular, el principio de solidaridad e igualdad territorial (arts. 2 y 138 CE), el de igualdad de los españoles en los territorios del Estado (art. 139 CE) y el de autonomía financiera (art. 156 CE). Asimismo, invoca el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, de cuyo art. 9 se extrae el mandato de garantizar el adecuado ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas de cuantos residen en la Región de Murcia y promover las condiciones para una igualdad sustantiva y la solidaridad con las demás comunidades autónomas.

B) La demanda alega la inconstitucionalidad de la ley en su conjunto por los siguientes motivos:

a) La Constitución no admite la figura de la amnistía. El silencio del texto constitucional ha de interpretarse como expresivo de una voluntad contraria a la admisibilidad de este instituto. Así resulta de los trabajos de elaboración de la Constitución (ponencia) y de las enmiendas 504 y 744. También se desprende esa conclusión de una interpretación *minore ad maius* del art. 62 i) CE. La propia excepcionalidad de la amnistía, como figura jurídica, habría requerido una habilitación expresa a las Cortes Generales. La Ley de amnistía infringe, en consecuencia, el art. 66 CE. La amnistía requeriría, por ello, una reforma constitucional que la habilite de forma expresa, por lo que también pueden haberse vulnerado los arts. 23 y 167 CE.

b) La concesión de una amnistía, como medida excepcional, debe estar vinculada a la salvaguarda del interés general para ser compatible con el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), con el principio de igualdad (se invoca el art. 2 CE, aunque debe entenderse referido al 9.2 CE) y el derecho fundamental a la igualdad (art. 14 CE). La Ley de amnistía viola los referidos preceptos porque su finalidad no es la invocada en el preámbulo de la norma sino que hay hechos objetivos y notorios, que resultan evidentes por sí mismos y no necesitan valoración, que evidencian que la finalidad de la Ley de amnistía era facilitar la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno.

La Asamblea Regional de Murcia señala que ayudaría a acreditar el interés general invocado el que la Ley de amnistía se hubiera aprobado mediante un procedimiento participativo, transparente y de forma pausada, con una mayoría superior a la exigua mayoría absoluta obtenida. Y recuerda que se tramitó mediante el procedimiento de urgencia, a través de una proposición de ley y no como un proyecto de ley, sorteando con ello informes preceptivos y relevantes. Asimismo, considera «cuanto menos cuestionable» la interpretación que se hizo del art. 131.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados para que el dictamen fuera devuelto a la Comisión después de ser rechazado en el Pleno.

c) La Ley de amnistía viola el art. 117.3 CE por ser una ley singular que afecta ilegítimamente a la potestad jurisdiccional. Se parte de la premisa de que la concesión de una amnistía, por su carácter excepcional y exorbitante, no forma parte de la potestad legislativa ordinaria. Al concederla, las Cortes Generales invaden el espacio constitucionalmente reservado a la jurisdicción. Aprueban una ley singular que se entromete ilegítimamente en el espacio del poder judicial. Se trataría de un nuevo supuesto de ley singular sobre el que el Tribunal debe pronunciarse, pues la doctrina constitucional solo se ha ocupado hasta ahora de las leyes singulares que afectan a la relación «legislativo-ejecutivo». Aunque se admitiera la viabilidad de este nuevo tipo de leyes singulares, la Ley de amnistía no superaría el canon de constitucionalidad de aplicación a tal tipo de normas legales. Asumiendo como hipótesis la realidad del fin aducido por el preámbulo de la Ley, esta no cumple con las exigencias de adecuación, idoneidad y proporcionalidad que derivan de la doctrina del Tribunal relativa a la ley singular.

C) A continuación, se señalan algunos motivos de inconstitucionalidad que la demanda plantea respecto de preceptos concretos, aunque no vienen desglosados como tales sino que se incluyen formalmente como parte argumental del juicio relativo a incumplimiento del canon constitucional de las leyes singulares. Son los siguientes:

a) La delimitación material y temporal contenida en el art. 1 de la Ley de amnistía carece de justificación y es arbitraria, con lo que vulnera el art. 9.3 CE. También infringe este precepto por ser contraria a la seguridad jurídica, aspecto este que también determina la vulneración del principio de legalidad penal del art. 25 CE. Asimismo, se afirma que la descripción de los actos amnistiables contenida en el art. 1.1 de la Ley discrimina por razones ideológicas y viola el art. 14 CE.

b) El art. 2 a) de la Ley de amnistía vulnera el derecho fundamental «a la dignidad de la persona» del art. 10.1 CE, por permitir que los delitos que relaciona dicho apartado se beneficien de la amnistía si son cometidos por imprudencia. El art. 2 b) viola ese mismo derecho al exigir un «umbral mínimo de gravedad» para excluir las torturas, tratos inhumanos y degradantes del ámbito de aplicación de la amnistía. Por su parte, el art. 2 c), al regular la exclusión de los delitos de terrorismo, es contrario: (i) al Derecho de la Unión Europea, pues este no prevé ninguna excepción a la punibilidad de las conductas que exige castigar como formas de terrorismo; (ii) al derecho a la igualdad del art. 14 CE, al diferenciar injustificadamente entre delitos de terrorismo en función de la naturaleza estatal o europea de la norma que los tipifica.

El art. 2 e), cuando excluye de la amnistía los delitos contra los intereses financieros de la Unión, vulnera el art. 14 CE en relación con la cláusula sobre la malversación contenida en el art. 1.1 a) de la Ley de amnistía. Se entiende discriminatorio que solo se amnistíen las malversaciones que no tienen un propósito de enriquecimiento personal [art. 1.1 a)]. Se considera aquí que la diferenciación contenida en el art. 1.1 a) de la Ley entre malversaciones sin enriquecimiento personal (amnistiabiles) y con dicho enriquecimiento (no amnistiabiles) infringe el art. 14 CE, pues cualquier tipo de malversación debería haber sido excluida del ámbito objeto de la amnistía.

Finalmente, el art. 2 f) parece tener como finalidad amnistiar algún caso concreto de delito de alta traición, lo que resultaría contrario al art. 14 CE.

c) El art. 10 de la Ley de amnistía vulnera el art. 24.1 CE, por conceder un plazo sumamente corto para resolver sobre la aplicación de la amnistía. Este precepto también quebranta los arts. 117.3 y 25 CE, al no dar efecto suspensivo a los recursos, con lo que priva a los perjudicados de su derecho a que la pena se cumpla en caso de que la amnistía sea inconstitucional. Los «efectos penales» (en general) de la amnistía pueden vulnerar el derecho de defensa y a la presunción de inocencia del art. 24.2 CE, pues no se prevé la renuncia de los beneficiarios a que se les aplique la amnistía, impidiéndoles con ello la posibilidad de obtener una sentencia absolutoria.

d) Se entiende que los arts. 8 y 13 de la Ley excluyen la amnistía de la responsabilidad contable si las «entidades del sector público» perjudicadas por el menoscabo de los caudales se oponen a ella, lo que puede dar lugar a situaciones discriminatorias según cuál sea la posición adoptada por cada concreta entidad. Asimismo, la referencia legal a las entidades del sector público es contraria al principio de seguridad jurídica por imprecisa y podría dar lugar a la vulneración del principio de igualdad si se impidiera a determinadas entidades oponerse a la aplicación de las medidas, por interpretarse restrictivamente.

e) Se estima, finalmente, que las disposiciones finales primera y segunda, al reformar la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y el Código penal para incluir la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad contable y criminal, respectivamente, son inconstitucionales, pues el legislador carece de potestad para conceder la amnistía, tal y como se ha razonado previamente.

2. El 16 de septiembre de 2024 el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno presentó un escrito manifestando su voluntad de abstenerse del conocimiento del presente recurso de inconstitucionalidad por considerar que concurre en él la causa de abstención prevista en el apartado décimo del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Por ATC 91/2024, de 24 de septiembre, el Pleno del Tribunal Constitucional estimó justificada la abstención formulada, apartando definitivamente al magistrado del conocimiento de este recurso de inconstitucionalidad.

3. El 20 de septiembre de 2024 tuvo entrada un escrito del abogado del Estado en el que recusaba al magistrado don José María Macías Castaño. Por ATC 136/2024, de 19 de noviembre, se acordó no admitir a trámite la recusación.

4. El 17 de diciembre de 2024 se dictó providencia por el Pleno del Tribunal Constitucional por la que se acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y

dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través del ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes.

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

6. El 10 de enero de 2025 se recibió en el registro general del Tribunal un escrito del abogado del Estado promoviendo de nuevo la recusación del magistrado don José María Macías Castaño. 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 citado magistrado 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.

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

8. El 22 de enero de 2025 la letrada de las Cortes Generales, en representación del Congreso de los Diputados, compareció en el proceso y formuló alegaciones en relación con los vicios de procedimiento legislativo, en lo que afecta al Congreso de los Diputados, y solicitó su desestimación.

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 habilitado, que fue lo que también se hizo con la tramitación urgente de la iniciativa. Incide en que no se puede apreciar ninguna lesión procedimental derivada del hecho de que la iniciativa adoptara la forma de proposición de ley de unos grupos parlamentarios y no de proyecto de ley del Gobierno, al contar ambas con un reconocimiento constitucional en el art. 87 CE, y no estar excluida la materia objeto de la ley impugnada de la iniciativa legislativa de los grupos parlamentarios. El Congreso argumenta, en relación con la circunstancia de que, al haber sido rechazado el dictamen de la Comisión, la iniciativa debía entenderse rechazada y no procedía su devolución a la Comisión para la aprobación de un nuevo dictamen, que la decisión de los órganos de la cámara fue respetuosa con la reglamentación en la materia y responde a actuaciones precedentes en supuestos similares.

9. 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».

Tras destacar la ausencia de una definición de la amnistía en la Constitución y en la norma impugnada y de hacer un acercamiento a la naturaleza de esta institución, expone las vulneraciones constitucionales en las que considera incurre el conjunto de la ley tanto de naturaleza 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 sobre su conjunto, (ii) la tramitación por el procedimiento de urgencia, (iii) la elaboración del segundo dictamen por la Comisión de Justicia sin el informe previo de la ponencia y (iv) la admisión por la mesa de la Comisión de diversas enmiendas transaccionales.

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

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

10. Mediante escrito que tuvo entrada en el registro general de este tribunal el 29 de enero de 2025, el abogado del Estado solicitó que se le tuviera por personado en el procedimiento y se le concediera una prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones. Mediante diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno del Tribunal del mismo día se acordó tenerle por personado, así como prorrogar en ocho días más el plazo concedido para presentar alegaciones.

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

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, destacando que la amnistía es una medida de gracia con una naturaleza jurídica diferente a los indultos generales, que

son los prohibidos por la Constitución, se trata de una figura compatible con el Estado de Derecho y constituye una opción legítima del legislador democrático. También rechaza las alegaciones de la vulneración del principio de igualdad, de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y división de poderes, incidiendo en que la norma impugnada respeta la jurisprudencia constitucional sobre las leyes singulares, cumple los principios de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación y es una norma taxativa.

Asimismo, el abogado del Estado rechaza las tachas de inconstitucionalidad formuladas contra preceptos concretos de la Ley de amnistía: (i) el art. 1, que se impugna en general, no es contrario a los principios de igualdad ni de seguridad jurídica, ni resulta desproporcionado o arbitrario; (ii) el art. 2 a) y b) no vulnera el art. 10.1 CE por el hecho de que se puedan amnistiar actos cometidos por imprudencia o por fijar un «umbral mínimo de gravedad» respecto de los delitos de tortura o tratos inhumanos; (iii) el art. 2 c), e) y f) no vulnera en modo alguno el art. 14 CE; (iv) el art. 10 es respetuoso con el derecho a la tutela judicial efectiva y con la reserva de jurisdicción; (iv) el art. 13 es conforme con los principios de seguridad jurídica, igualdad y prohibición de la indefensión; y (v) respecto de las disposiciones finales primera y segunda la demanda no alega nada en concreto, más allá de proyectar sobre ellas la alegada inconstitucionalidad de la amnistía como medida de gracia.

12. Mediante providencia de 5 de diciembre de 2025, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 16 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

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

a) La Asamblea Regional de Murcia promueve el presente 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 contra los concretos preceptos que se indicarán.

En primer lugar, la demanda sostiene que la totalidad de la ley es contraria a la Constitución por motivos sustantivos en tanto (i) existe una prohibición constitucional de amnistiar, que resulta de la falta de previsión expresa en la Constitución de la figura de la amnistía, de la prohibición de los indultos generales en el art. 62 i) CE y del rechazo durante el proceso constituyente de dos enmiendas que pretendían incorporar la posibilidad de amnistiar al texto constitucional, lo que redundaría en la vulneración de los arts. 23, 66 y 167 CE; e (ii) infringe diversos principios fundamentales del ordenamiento, en concreto, la seguridad jurídica y la proscripción constitucional de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE); el principio y el derecho a la igualdad (arts. 1, 9.2 y 14 CE); el principio de separación de poderes y la reserva jurisdiccional (arts. 1.1 y 117 CE); la tutela judicial efectiva, la independencia judicial y la reserva de jurisdicción así como la interdicción de la arbitrariedad y el derecho a la igualdad en tanto que ley singular (arts. 24.1, 117.1 y 117.3 CE).

La demanda alude a que la Ley de amnistía se tramitó mediante el procedimiento de urgencia, a través de una proposición de ley. Y considera «cuando menos cuestionable» la interpretación que se hizo del art. 131.2 del Reglamento del Congreso para que el dictamen fuera devuelto a la Comisión después de ser rechazado en el Pleno. Sin embargo, no llega a denunciar específicos vicios procedimentales, sino que enmarca dichas afirmaciones en el contexto de la alegación sobre la ausencia de interés general de la ley impugnada.

Por otro lado, la demanda asocia de forma más concreta varias infracciones sustantivas a los contenidos de los arts. 1; 2, apartados a), b), c), e) y f); 8; 10; 13 y disposiciones finales primera y segunda de la Ley de amnistía. Les imputa la vulneración de los principios de seguridad jurídica y prohibición de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), dignidad de la persona (art. 10.1 CE), igualdad (art. 14 CE), tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), presunción de inocencia (art. 24.2 CE), legalidad penal (art. 25.1 CE) y

reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE). A pesar de que el suplico de la demanda menciona expresamente como impugnados todos y cada uno de los preceptos de la Ley de amnistía (con la única salvedad de la disposición final tercera, referida a la entrada en vigor de la ley), en la fundamentación únicamente se refiere a los que hemos indicado. Solo a ellos, por tanto, ceñiremos nuestro enjuiciamiento.

b) La representación procesal del Congreso solicita que se desestime el recurso de inconstitucionalidad en todo lo concerniente a los posibles vicios del procedimiento legislativo, en lo que afecta a esa cámara. El representante del Senado solicita la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del conjunto de la ley impugnada, alegando diversas vulneraciones procedimentales y sustantivas, que han sido expuestas en los antecedentes, y, subsidiariamente, «con carácter independiente, de todas y cada una de las siguientes disposiciones: de las letras a) y b) del artículo 1.1, en cuanto a la malversación; de la letra c) del artículo 2; de la letra d) del artículo 2; y de la letra f) del artículo 2 de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio». Por último, el abogado del Estado interesa la inadmisión del recurso por falta de legitimación activa de la parte demandante y, subsidiariamente, su íntegra desestimación.

c) El Tribunal ha dictado la STC 137/2025, de 26 de junio, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6436-2024, interpuesto por más de cincuenta diputados y más de cincuenta senadores de los grupos parlamentarios Popular en el Congreso y en el Senado contra la Ley de amnistía; y la STC 165/2025, de 8 de octubre, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6486-2024, interpuesto por las Cortes de Aragón contra esa misma norma. A tales pronunciamientos han seguido otros referidos a diversos procesos constitucionales entablados contra la misma ley.

Las cuestiones y motivos de impugnación suscitados en el presente recurso de inconstitucionalidad son, en su práctica totalidad, coincidentes con los ya resueltos en alguna de las mencionadas sentencias, por lo que esta resolución se remitirá a ellas en lo que resulten de aplicación.

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

e) Por último, el Tribunal desestima la causa de inadmisión alegada por el abogado del Estado por 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 todas, STC 62/2023, de 24 de mayo, FJ 2), se constata que en ese caso existe el punto de conexión material necesario entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico defendido por la demandante, como queda acreditado por las alegaciones referidas a la quiebra del derecho a la igualdad (arts. 1.1 y 14 CE) y a la sujeción de los poderes públicos a la ley (art. 9.1 CE), conformadores del sistema de principios y valores inherentes a la arquitectura constitucional del Estado.

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

A) Los motivos sustantivos aducidos por la demandante como causas de inconstitucionalidad del conjunto de la norma impugnada han sido ya objeto de pronunciamiento por el Tribunal, según se expone a continuación:

a) Las citadas SSTC 137/2025, FJ 3, y 165/2025, FJ 4, han rechazado, con argumentos a los que ahora procede remitirse, las alegaciones referidas a la

inconstitucionalidad de la norma impugnada vinculada a la ausencia de una previsión constitucional sobre la institución de la amnistía, habiéndose valorado en esas resoluciones tanto la prohibición de los indultos generales del art. 62 i) CE como las circunstancias del devenir de los trabajos parlamentarios que dieron lugar a la elaboración de la Constitución de 1978, que son las cuestiones suscitadas en este recurso. Esto conduce, asimismo, a desestimar la alegada vulneración de los arts. 23, 66 y 167 CE, que la Asamblea Regional de Murcia vincula a la necesidad de una reforma constitucional que habilite de forma expresa la amnistía, lo que descartó expresamente la STC 165/2025, FJ 4 c).

b) En lo atinente a la censura de falta de interés general y arbitrariedad (art. 9.3 CE), la STC 137/2025, FJ 7.3, analizó y descartó la tacha de ausencia de un motivo legítimo de interés general que justifique la norma por obedecer a una finalidad particular oculta distinta de la expresada en su preámbulo, ocupándose de las quejas de discriminación injustificada al analizar la compatibilidad de la amnistía con el art. 14 CE. En efecto, el Tribunal ha examinado la Ley de amnistía desde la perspectiva del derecho a la igualdad (art. 14 CE) en el fundamento jurídico 8 de dicha sentencia, tanto en relación con la exención de responsabilidad de unos ciudadanos y no de otros por la comisión del mismo delito como respecto a la selección de las situaciones jurídicas exoneradas que la asamblea autonómica recurrente cuestiona.

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

c) Igualmente, el Tribunal ya ha rechazado las vulneraciones vinculadas con el eventual carácter de ley singular de la norma impugnada en las SSTC 137/2025, FJ 5.2, y 165/2025, FJ 4 e), con argumentos que deben ahora darse por reproducidos.

B) Por lo que se refiere a las impugnaciones de preceptos concretos se aprecia lo siguiente:

a) Como primera impugnación particular, la asamblea autonómica recurrente denuncia la indeterminación al art. 1 de la Ley de amnistía al definir el ámbito material y temporal de la amnistía, lo que juzga contrario al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), en conexión, en materia penal, con el art. 25.1 CE.

Respecto al ámbito objetivo de aplicación, la queja coincide con la ya analizada en el fundamento jurídico 13.3.4 de la STC 137/2025, que descartó la quiebra de dicho principio constitucional. Por ello, y con remisión a lo allí expuesto, procede desestimar este motivo de inconstitucionalidad. Cabe añadir que las censuras de infracción de los arts. 9.3 y 25.1 CE vertidas en el recurso respecto del tratamiento en la Ley de amnistía de los delitos de malversación en particular han sido expresamente rechazadas en la STC 165/2025, de 8 de octubre, FJ 8 e).

En lo concerniente al ámbito temporal de aplicación de la amnistía, hay que recordar nuevamente que el párrafo segundo del art. 1.3 de la Ley de amnistía ha sido declarado inconstitucional y nulo en la STC 137/2025, por lo que el recurso ha perdido objeto de manera sobrevenida respecto de dicho párrafo. El resto de las alegaciones de inconstitucionalidad formuladas por vulneración del artículo 9.3 CE, en relación con el ámbito temporal de aplicación de la amnistía, han sido ya objeto de examen en el

fundamento jurídico 13.3.4 de la STC 137/2025, al que corresponde ahora remitirse íntegramente.

b) La impugnación, por infracción del art. 14 CE, de determinados apartados del art. 2 de la Ley de amnistía, que recogen distintas exclusiones del ámbito de aplicación de la amnistía, se debe desestimar con base en la doctrina fijada en la SSTC 137/2025, FJ 8.3.4 c), y 165/2025, FJ 8 b). Dicha doctrina nos lleva a descartar igualmente la supuesta vulneración de la dignidad de la persona (art. 10.1 CE) por la inclusión en la Ley de amnistía de unas conductas y no de otras, tacha que la demanda plantea en términos apodícticos, sin mayor argumentación. Por su parte, la alegada vulneración del Derecho de la Unión Europea que se imputa al art. 2 c) ya fue rechazada por la STC 137/2025, FJ 14.2.2 b), a la que nos remitimos.

c) La impugnación del art. 10 de la Ley de amnistía por razón del escaso margen de tiempo disponible para adoptar las decisiones sobre la aplicación de la ley debe rechazarse con remisión a la STC 165/2025, FJ 10 B) a). En cuanto a la falta de efectos suspensivos de los ulteriores recursos, se desestima con base en la argumentación de la STC 137/2025, FJ 18.2.

La demanda imputa también al art. 10 de la Ley de amnistía y, en general, a los «efectos penales» de la amnistía, la vulneración del derecho de defensa y a la presunción de inocencia de los amnistiados, motivos ya desestimados por la STC 165/2025, FJ 10 C) a), a la que procede remitirse.

d) A los arts. 8 y 13 de la Ley de amnistía se achaca la infracción del art. 14 CE, lo que ya fue descartado en la STC 165/2025, FJ 11, a la que nos remitimos.

Igualmente debe rechazarse la posible lesión del principio de seguridad jurídica que se atribuye a dichos preceptos, debida a la imprecisión del término «entidades del sector público» que emplean. Dicho término es el que utiliza el art. 11 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, para delimitar el ámbito objetivo de competencia de este órgano y a su interpretación coadyuva, entre otros, el art. 4 de dicha ley cuando identifica los entes integrantes del sector público. No cabe, por tanto, tacharlo de impreciso ni indeterminado, por lo que no se infringe el art. 9.3 CE.

e) Finalmente, la inconstitucionalidad de las disposiciones finales primera y segunda se vincula en la demanda con la falta de competencia del legislador para otorgar una amnistía, luego la impugnación ha de desestimarse con base en lo indicado en el anterior apartado A) a).

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 2 A) b) y B) a), respectivamente, de esta sentencia.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

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

Voto particular que formula el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 6562-2024

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

Los fundamentos jurídicos de la sentencia se basan sustancialmente en los expuestos en la STC 137/2025, de 26 de junio, contra la que formulé voto particular al que en este momento debo remitirme.

Madrid, a dieciséis de diciembre de dos mil veinticinco.—Ricardo Enríquez Sancho.—
Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla a la sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 6562-2024

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 la Asamblea Regional de Murcia contra dicha ley en relación con sus arts. 1.1 y 1.3, párrafo segundo, y lo desestima en lo restante.

Valga advertir que considero más correcto entender que la declaración de inconstitucionalidad, sin nulidad, del art. 1.1 de la Ley Orgánica 1/2024 por la STC 137/2025, no comporta la pérdida sobrevenida de objeto del presente recurso en este punto, pues el referido precepto no ha sido expulsado del ordenamiento jurídico por este tribunal, lo que debería haber conducido a reiterar la declaración de inconstitucionalidad del mismo en los términos de la STC 137/2025, FJ 8.3.5.

En todo caso, al margen de la precisión que antecede, me importa señalar que, por las razones expresadas en el voto particular que formulé a la referida STC 137/2025, disiento de la sentencia que resuelve el presente recurso de inconstitucionalidad. Considero, en efecto, que aquel primer recurso contra la Ley Orgánica 1/2024 que resolvió la STC 137/2025 debió haber sido estimado en su integridad, declarando la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la ley impugnada, lo que habría conducido en el presente caso a declarar la extinción del recurso de la Asamblea Regional de Murcia contra dicha ley por desaparición sobrevenida de su objeto, una vez expulsada del ordenamiento jurídico la ley inconstitucional.

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

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

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

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

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

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

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

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

Voto particular que formula la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera a la sentencia de 16 de diciembre de 2025, dictada por el Pleno en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6562-2024, promovido por la Asamblea Regional de Murcia, en relación con el conjunto de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña

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

En lo coincidente, mi posición discrepante se funda en los argumentos que expuse en los respectivos votos particulares que formulé a las SSTC 137/2025, de 26 de junio, y 165/2025, de 8 de octubre, y a las posteriores sentencias que sobre la materia ha dictado el Pleno en fechas 20 de noviembre y 2 de diciembre de 2025, a los que ahora me remito en lo concerniente a la composición del Tribunal, al haber sido apartado don José María Macías Castaño del colegio de magistrados en los procesos constitucionales relativos a la Ley de amnistía; la prohibición constitucional de la amnistía; la infracción de normas del procedimiento legislativo que desembocó en la aprobación de la ley; la vulneración de los principios de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) e igualdad (arts. 1.1 y 14 CE); la infracción de los principios de separación de poderes, independencia judicial y reserva jurisdiccional (art. 117 CE); la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a la legalidad penal (art. 25.1 CE); la categorización de la ley de amnistía como ley singular y, finalmente, a los efectos del fallo en relación con los arts. 1.1 y 1.3, párrafo segundo, de la Ley de amnistía.

Y en este sentido emito mi voto particular.

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

Voto particular que formula el magistrado don César Tolosa Tribiño a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6562-2024

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

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

En fin, la premura de este Tribunal por resolver para anteponer su propio criterio al del Tribunal de Luxemburgo, sea cual sea este, supone una quiebra del principio de cooperación leal al que estamos sujetos (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 dieciséis de diciembre de dos mil veinticinco.—César Tolosa Tribiño.—Firmado y rubricado.