

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

16929 Pleno. Sentencia 54/2026, de 8 de julio de 2026. Recurso de inconstitucionalidad 6552-2024. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra 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, jerarquía normativa y separación de poderes, solidaridad e igualdad territorial y autonomía financiera; derecho a la tutela judicial efectiva y reserva de jurisdicción: pérdida parcial de objeto del proceso (STC 137/2025); constitucionalidad de la medida. Votos particulares.

ECLI:ES:TC:2026:54

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. 6552-2024, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 141, de 11 de junio de 2024. Han comparecido y formulado alegaciones el Congreso de los Diputados, el Senado y el abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta. Ha sido ponente la Magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 9 de septiembre de 2024, la letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en nombre y representación del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (en adelante, Ley de amnistía).

A) En el primer apartado, dedicado a los antecedentes, la demanda hace referencia a los acuerdos de investidura suscritos entre el Partido Socialista Obrero Español y Esquerra Republicana de Catalunya, y Partido Socialista Obrero Español y Junts per Catalunya, así como a la tramitación parlamentaria de la ley impugnada. Asimismo, se indica que, previo dictamen favorable del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha de 23 de julio de 2024, el Consejo de Gobierno acordó interponer el presente recurso de inconstitucionalidad.

Los fundamentos jurídicos comienzan sosteniendo la legitimación del Gobierno de Castilla-La Mancha para interponer el recurso, al considerar que deriva directamente del art. 162.1.a) CE y no puede verse restringida por el art. 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC). Sobre esta base, la demanda sostiene la legitimación del Gobierno de Castilla-La Mancha por la afectación de la Ley de amnistía a los derechos fundamentales, a los valores superiores de igualdad y justicia, a la tutela judicial efectiva y a los intereses financieros del Estado y de las comunidades autónomas. Asimismo, afirma que el Estado carece de competencia para aprobar amnistías, que la ley invade atribuciones de la Jefatura del Estado y que incide sobre actos dirigidos contra el orden constitucional y los valores que lo sustentan.

Los fundamentos jurídico-materiales en los que se funda la demanda se exponen a continuación de forma sucinta.

B) Los recurrentes sostienen, en síntesis, que la Ley de amnistía es inconstitucional porque la Constitución no habilita al legislador para aprobar amnistías y porque la ley vulnera múltiples principios estructurales del Estado constitucional.

a) La demanda alude en primer término a la invalidez de las referencias utilizadas en el preámbulo de la Ley para justificar la constitucionalidad de la amnistía. Sostienen que, en un sistema democrático, la amnistía solo es admisible cuando está expresamente prevista en la Constitución y regulada en los términos que esta establezca, como una institución distinta de la potestad legislativa ordinaria.

b) Los límites del poder legislativo. Diferencia entre poder constituyente y poder constituido.

Se alega en la demanda que, aunque el art. 66 CE afirme que las Cortes Generales «representan al pueblo español», ello no implica que ostenten la soberanía popular, que corresponde al pueblo conforme al art. 1 CE. Las Cortes son un poder constituido: su creación, régimen jurídico y competencias derivan de la Constitución y están sometidos a sus límites «las demás competencias que les atribuya la Constitución». Por eso, su función representativa no legitima cualquier decisión política adoptada libremente, sino solo aquellas que se mantengan dentro del marco procedimental, competencial y axiológico que la Constitución impone a todos los poderes públicos. Admitir lo contrario equivaldría a reconocer que el legislativo se arroga de modo permanente el poder constituyente. La distinción entre poder constituyente y poder constituido (asentada en la doctrina y en la jurisprudencia constitucional) implica que el legislador solo puede ejercer su libertad de configuración dentro del marco de la Constitución, respetando sus límites expuestos e implícitos.

c) Consecuencia de la ausencia de regulación expresa de la amnistía en el texto constitucional. Principio de vinculación negativa.

La demanda parte de que la Constitución no menciona la amnistía y sostiene que ese silencio no puede interpretarse como una habilitación implícita al legislador. Frente a la lógica aplicable a los particulares –según la cual todo lo no prohibido está permitido–, los poderes públicos solo pueden actuar cuando existe una atribución expresa de competencia. Por ello, los recurrentes consideran que la ausencia de prohibición expresa no autoriza a las Cortes a regular la amnistía.

d) Antecedentes históricos, legislativos y jurisprudenciales. El contexto social.

Los recurrentes sostienen que el silencio constitucional sobre la amnistía fue deliberado, pues durante el proceso constituyente se rechazaron enmiendas que pretendían reconocerla expresamente y solo se incorporó la prohibición de los indultos generales [art. 62.i) CE]. Niegan además que la jurisprudencia constitucional, la legislación preconstitucional o las llamadas «amnistías fiscales» avalen la constitucionalidad de la ley. Añaden que durante décadas existió consenso sobre la

inconstitucionalidad de la amnistía, roto tras el proceso, y citan tanto el rechazo parlamentario de iniciativas previas como el dictamen de la Comisión de Venecia y diversas posiciones institucionales críticas. Todo ello reforzaría, a su juicio, que la amnistía no tiene cabida en la Constitución vigente.

e) Prohibiciones implícitas de la amnistía en el texto constitucional.

Los recurrentes sostienen que la Constitución contiene una prohibición implícita de la amnistía: frente al indulto, expresamente previsto, la ausencia de referencia a la amnistía y la prohibición de los indultos generales [art. 62.i) CE] impedirían admitir una medida aún más intensa como esta. Añaden que el derecho de gracia corresponde constitucionalmente al rey, por lo que la ley que la otorga invade una competencia ajena.

Asimismo, afirman que el derecho de gracia debe interpretarse restrictivamente, por afectar a principios como igualdad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad. Invocan la doctrina constitucional que caracteriza la amnistía como medida excepcional y vinculada a razones de justicia y transición política, circunstancias que consideran inexistentes en este caso. Critican además que el preámbulo presente la amnistía como una facultad ordinaria y recuerdan que la STC 147/1986 anuló parcialmente una ley vinculada a la amnistía de 1977 por vulnerar la seguridad jurídica.

f) Conclusión: necesidad de reforma de la Constitución española para poder legislar sobre la amnistía.

La demanda concluye este último apartado con una síntesis de lo expuesto en los anteriores apartados, subrayando que la amnistía no tiene cabida en la Constitución por lo que, dada la polémica existente, sería preferible regularla explícitamente mediante una reforma constitucional.

C) La demanda aduce la ausencia de título competencial del Estado para la regulación de la amnistía.

Los recurrentes sostienen que la Constitución no atribuye al Estado competencia expresa para legislar sobre la amnistía o el derecho de gracia, por lo que dicha habilitación solo podría proceder del poder constituyente. Rechazan que la competencia estatal en materia penal (art. 149.1.6 CE) permita deducir una facultad de amnistiar, al considerar que el derecho de gracia es distinto de la potestad de tipificar o destipificar delitos. Añaden que la ley excede además el ámbito penal, pues extiende sus efectos a responsabilidades administrativas y contables y a la cancelación de antecedentes, afectando al principio de responsabilidad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

Concluyen este apartado afirmando que la ley impugnada introduce una inmunidad para integrantes de poderes públicos autonómicos, rompe el ideal de justicia y la responsabilidad de los poderes públicos.

D) Los recurrentes sostienen que la ley impugnada vulnera los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE).

Los recurrentes exponen a continuación que la ley vulnera la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) por su falta de precisión y por alterar situaciones jurídicas consolidadas y resoluciones firmes, mediante efectos como excarcelaciones, cancelación de antecedentes, archivo de procedimientos y eliminación de sanciones y registros. Añaden que, por su carácter excepcional, la amnistía exigiría una delimitación especialmente clara y taxativa, inexistente en la ley.

Asimismo, consideran que la norma incurre en arbitrariedad, pues su finalidad real no sería el interés general ni la convivencia, sino un acuerdo político ligado a la investidura del Gobierno. A su juicio, la ley responde a intereses partidistas y beneficia a un grupo concreto, desviando ilegítimamente la potestad legislativa.

E) También se alega en la demanda que la Ley de amnistía vulnera el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE).

Los recurrentes consideran que, al no estar la amnistía reconocida expresamente en la Constitución y requerir una reforma constitucional, la Ley de amnistía vulnera la jerarquía normativa porque le «da carta de naturaleza». Consideran que la ley impugnada muta y altera el orden jurídico ya consolidado, al afectar a resoluciones firmes, comprometiendo la confianza en la permanencia de situaciones derivadas de normas vigentes y de sentencias con cosa juzgada. En concreto, se señala que los arts. 4, 5 y 6 ordenan efectos como la excarcelación, la finalización de la ejecución de penas, la cancelación de antecedentes, el archivo definitivo de procedimientos administrativos (incluidas sanciones firmes), la eliminación de registros, y la reintegración de derechos y supresión de notas desfavorables a empleados públicos.

Se reprocha asimismo su falta de precisión, con fórmulas abiertas e indeterminadas lesivas del art. 9.3 CE. Para corroborar dicha alegación, se citan el dictamen de la Comisión de Venecia, según el cual el art. 1.1 de la ley impugnada es excesivamente amplio e indeterminado y el informe de la Secretaría General del Senado, que cuestiona la amplitud de los actos amnistiados y la falta de conexión y delimitación temporal, concluyendo que los tipos empleados no definen específicamente las acciones ni exigen relación con el hecho determinante.

F) En el fundamento jurídico sexto de la demanda, se alega que la ley impugnada vulnera el valor igualdad (art. 1.1 CE), el principio de igualdad (art. 9.2 CE), el derecho fundamental a la igualdad ante la ley y no discriminación (art. 14 CE) y el art. 16 CE por discriminación entre ciudadanos por su ideología política.

Los recurrentes comienzan este apartado poniendo de relieve que, a pesar de que en la exposición de motivos se califica la ley como singular, no se justifican las razones que exige la jurisprudencia constitucional para la aprobación de ese tipo de leyes. Se alega en la demanda que los motivos que en ella se exponen no constituyen la razón de ser de la amnistía que, en realidad, responde a una exigencia de los partidos políticos independentistas al candidato a la presidencia del Gobierno para ser investido como tal. Y esta, afirman los recurrentes, no es una razón que justifique la aprobación de una ley de amnistía cuyos términos, además, han sido fijados por los sus beneficiarios. No hay ni un fin legítimo ni un ideal de justicia que justifiquen la aprobación de la Ley.

Los recurrentes afirman a continuación que «la ley desborda de forma palpable la propia naturaleza de la ley singular» dado que su contenido no se corresponde con la actividad ejecutiva de la administración, sino que se incardina más «en una suplantación de la potestad jurisdiccional».

Los recurrentes aducen que la ley impugnada introduce una diferencia de trato excepcional entre quienes quedan dentro de su ámbito y quienes no, lo que obliga a enjuiciarla desde el principio de igualdad (art. 14 CE). Afirman que el legislador debe dar igual trato a situaciones iguales y solo puede diferenciar con justificación objetiva, razonable y proporcionada. La demanda subraya que la amnistía aprobada por la ley impugnada es discriminatoria ya que solo incluye como sus beneficiarios a quienes han realizado actos ilícitos con fines independentistas, con la única excepción de algunas actuaciones policiales, pero con exclusión de los que hubieran delinquido con una finalidad diferente. Según los recurrentes lo anterior significa que la amnistía que se ha otorgado es discriminatoria y *ad personam*. Se aduce también en la demanda que este diseño de la amnistía es contrario a la libertad ideológica que garantiza el art. 16 CE, que constituye un pilar fundamental de nuestro Estado democrático.

G) Se aduce en la demanda –fundamento jurídico séptimo– que la ley impugnada vulnera «las funciones del rey» y el «ulterior control judicial respecto de los actos aplicativos del derecho de gracia previsto en la ley.

Los recurrentes razonan en este apartado que la Ley de amnistía lesiona competencias atribuidas al Gobierno y a la jefatura del Estado por los arts. 62.i), 64 y 97 CE, al alterar la configuración constitucional del ejercicio de la prerrogativa de gracia y convertirla indebidamente en una potestad compartida entre órganos judiciales y administrativos. Según la demanda, el marco constitucional del derecho de gracia se encuentra en el art. 62.i) CE, dentro del título II, donde se configura como una atribución formal del rey sujeta al refrendo del ministro responsable conforme al art. 64 CE. Añaden los recurrentes que el art. 102.3 CE excluye la aplicación de la prerrogativa real de gracia en los casos de responsabilidad criminal de los miembros del Gobierno y que el art. 87.3 CE excluye el derecho de gracia de la iniciativa legislativa popular. Una interpretación conjunta de esos preceptos, lleva según los recurrentes a que el ejercicio del derecho de gracia, cualquiera que sea su «especie» dentro del «género», requiera un acto del Gobierno exteriorizado mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros, firmado por el rey y refrendado por el Ministro de Justicia. Con ese planteamiento, se concluye en la demanda que la ley recurrida invade el ámbito competencial del jefe del Estado y del gobierno diseñados por la Constitución.

Los recurrentes afirman que el análisis de este motivo solo sería procedente si se aceptara que las Cortes Generales pueden aprobar una Ley de amnistía. Aun en ese supuesto, sostienen que una ley no puede «decidir el caso concreto» (a quién se perdona y en qué condiciones), sino únicamente regular los supuestos en los que podría operar la prerrogativa de gracia. Desde esa premisa, afirma que la ley impugnada es inconstitucional porque atribuye la aplicación de la amnistía a órganos a los que la Constitución no asigna esa potestad, citando como ejemplo el art. 9 de la ley, que encomienda el ejercicio de la gracia a órganos judiciales o administrativos, en contra de lo previsto en el art. 62.i) CE.

La demanda distingue entre la ley que disciplina una modalidad del derecho de gracia y el acto singular que la aplica, y sostiene que no puede confundirse al legislador con quien ejerce materialmente la prerrogativa. Se aduce que la Constitución atribuye el ejercicio material de la gracia al Gobierno bajo el ejercicio formal del rey [arts. 62.i) y 64 CE], por lo que el legislador no puede desplazar esa configuración ni atribuir la ejecución a jueces o administraciones. Añaden los recurrentes que esta forma constitucional funciona, además, como garantía de que el derecho de gracia no quede sustraído al control judicial, al tratarse de un ejercicio de poder público que produciría un acto fiscalizable (art. 106 CE). Desde esta óptica, sostiene que la Ley de amnistía sacrifica tanto el interés de víctimas o perjudicados en la aplicación del derecho penal como su interés en que los tribunales controlen que la decisión graciable respeta la ley.

Con base en lo anterior los recurrentes concluyen que la ley sería inconstitucional por dos razones principales: porque impediría al rey ejercer la atribución que le reconoce el art. 62.i) CE y porque suprimiría el control ex post de los tribunales sobre la idoneidad del ejercicio de la gracia, en contra del art. 106.1 CE. Reitera que el art. 62.i) CE no solo prohíbe los indultos generales, sino que también identifica al titular del derecho de gracia, y que la amnistía, al ser una manifestación de ese derecho (como reconoce el preámbulo), no puede separarse de la forma de ejercicio constitucionalmente prevista. Por ello, aun admitiendo hipotéticamente la posibilidad de una Ley de amnistía, el acto aplicativo debería proceder del rey con refrendo del Gobierno, sin que el legislador pueda prescindir de esa intervención ni del refrendo [arts. 62.i) y 64 CE], pues ello conllevaría también la eliminación del control judicial asociado. Se añade que esta tesis se considera coherente con el art. 18 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), que recuerda que la ejecución de sentencias se entiende sin perjuicio del derecho de gracia, cuyo ejercicio corresponde al rey conforme a la Constitución y las leyes.

En suma, se aduce que la ley impugnada no sería constitucional porque el ejercicio de la amnistía se lleva a cabo al margen de los arts. 62, 64 y 97 CE, prescinde del acto del rey y de su refrendo y, con ello, altera el esquema constitucional del derecho de gracia y las garantías de control jurisdiccional.

H) Los recurrentes alegan que la ley impugnada es contraria a los arts. 93 y 96 CE. No plantean en este apartado un problema de colisión o de infracción de la ley impugnada con el Derecho de la Unión, sino con la Constitución misma en cuanto –según afirman– ordena a los órganos judiciales aplicar de forma inmediata, preferente y urgente las disposiciones de la Ley Orgánica 1/2024, «extremo que se opone a que estos [los jueces] decidan no aplicar aquella en favor de las disposiciones que nacen del ordenamiento europeo».

Se afirma también en la demanda que la ley supone de hecho la suspensión en España de obligaciones derivadas del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), especialmente en materia de lucha contra la corrupción y protección de los intereses financieros de la Unión (arts. 83 y 325 TFUE, y Directiva (UE) 2017/1371). Alegan que la amnistía otorgada respecto a determinados delitos vinculados al proceso independentista catalán exonera indebidamente responsabilidades penales y contables que el Derecho de la Unión Europea exige perseguir, afectando tanto a los activos de la Unión Europea como a los del propio Estado. Concluyen que aunque la ley excluye los delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión Europea, se considera insuficiente, porque no excluye igualmente los delitos que afectan a los intereses financieros del Estado. Por todo ello, se afirma que la Ley de amnistía introduce privilegios incompatibles con el marco jurídico europeo y suspende de hecho la aplicación del Derecho de la Unión, lo que refuerza la afirmación de su inconstitucionalidad.

I) Aducen también los recurrentes que la ley impugnada vulnera el art. 102.3 CE. Se afirma que la Ley de amnistía incurre en un *ultra vires*, pues amnistía ilícitos penales cometidos por miembros del Gobierno autonómico catalán, quienes forman parte de los poderes públicos del Estado. El argumento central es que la prohibición del art. 102.3 CE –que impide conceder el derecho de gracia al Presidente y a los miembros del Gobierno– debe extenderse también a los ejecutivos autonómicos, dado que estos representan ordinariamente al Estado en sus territorios y forman parte del mismo entramado institucional. Al ubicarse este precepto dentro del título IV de la Constitución, dedicado al Gobierno y la administración, su alcance no se limita al Gobierno estatal, del mismo modo que otras normas del mismo título (como el art. 103 CE) se aplican a todas las administraciones públicas. Se defiende en la demanda que resultaría contrario a los valores constitucionales permitir que el legislador habilite la concesión de gracia a miembros de cualquier Gobierno –estatal o autonómico–, pues estos ostentan especiales deberes de sujeción a la Constitución y al ordenamiento jurídico. Su responsabilidad no es equiparable a la de un ciudadano particular. En consecuencia, se concluye en la demanda que la ley impugnada es inconstitucional por no excluir de la amnistía los actos ilícitos cometidos por los miembros del Gobierno autonómico catalán, vulnerando los arts. 9 y 102 CE.

J) Los recurrentes imputan también a la norma legal impugnada la vulneración de los arts. 24, 117 y 124.1 CE porque altera la separación de poderes, lesiona la independencia judicial, impide la tutela judicial efectiva y priva al Ministerio Fiscal de sus funciones constitucionales.

En un primer apartado dedicado a «Consideraciones iniciales», se afirma que la independencia judicial es un elemento esencial del Estado de Derecho y debe protegerse frente a injerencias de los poderes legislativo y ejecutivo. Los recurrentes aducen que la Ley de amnistía introduce una alteración en el orden constitucional al legitimar políticamente la amnistía como instrumento del legislador, reduciendo la protección del Estado de Derecho y afectando a los valores de justicia y separación de poderes. En particular, los recurrentes sostienen que la ley impugnada impide que los ciudadanos y las administraciones perjudicadas acudan a los tribunales penales, afectando también a la participación del Ministerio Fiscal. La norma elimina la posibilidad

de aplicar la ley penal vigente y, con ello, frustra la potestad jurisdiccional de juzgar y ejecutar lo juzgado.

A continuación, se contiene en la demanda un apartado en el que se exponen las causas por las que la Ley de amnistía vulnera la independencia judicial y las atribuciones del Poder Judicial. A este respecto, los recurrentes alegan que la Ley de amnistía compromete la imparcialidad judicial porque obliga a los tribunales a resolver sin aplicar el Código penal, generando una desviación de poder y una pérdida de equidistancia en favor de los autores de los delitos. Se afirma además la falta de neutralidad del legislador, que aprueba una norma dirigida a amnistiar a actores políticos concretos. Los recurrentes alegan además en este apartado que la independencia judicial deriva directamente de la Constitución y que la Ley de amnistía subordina el Poder Judicial al legislativo mediante una decisión política no amparada por el texto constitucional.

Los recurrentes también alegan que la Ley de amnistía vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) ya que: las víctimas tienen un derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que no puede ceder ante quienes cometieron ilícitos; a diferencia del indulto, la amnistía actúa antes del enjuiciamiento y elimina la posibilidad de pronunciarse sobre la responsabilidad civil derivada del delito; la ley no protege los intereses legítimos de las víctimas ni permite acudir a los tribunales para controlar la corrección en el ejercicio de la prerrogativa de gracia.

Los recurrentes afirman que la ley impugnada es contraria al art. 124.1 CE ya que altera la posición institucional del Ministerio Fiscal al obligarle a sostener el archivo de causas contra quienes cometieron ilícitos graves, impidiéndole asimismo promover la acción de la justicia para reparar a las víctimas del delito.

K) Los recurrentes alegan que la ley impugnada vulnera la separación de poderes por infracción de los arts. 117.3, 118, 103.1 y 106.1 CE.

En un primer bloque de alegaciones, los recurrentes sostienen que la Ley de amnistía vulnera los arts. 117.3 y 118 CE al invadir la potestad jurisdiccional y desconocer la obligación de cumplir las resoluciones judiciales firmes. A su juicio, la ley deja sin efecto sentencias firmes, ordena el archivo de procesos en curso y el levantamiento de medidas cautelares, interfiriendo ilegítimamente en la función exclusiva de juzgados y tribunales.

En un segundo bloque, se alega que la ley vulnera también los arts. 103.1 y 106.1 CE al interferir en la actuación administrativa y en su control jurisdiccional. La demanda destaca que la ley extingue responsabilidades administrativas, ordena el archivo de expedientes, el levantamiento de medidas cautelares, la cancelación de anotaciones registrales, la reincorporación de funcionarios sancionados y la revisión de resoluciones firmes. Según los recurrentes, ello supone una injerencia en la potestad ejecutiva y altera el equilibrio entre poderes. Añaden que el art. 12.2 de la ley impugnada invade la función jurisdiccional de control de la actividad administrativa prevista en el art. 106.1 CE.

L) Vulneración de los arts. 138 y 139 CE.

Se aduce en la demanda que la ley impugnada vulnera el principio de solidaridad territorial (art. 2 CE) y los arts. 138 y 139 CE, que garantizan un equilibrio económico justo entre las distintas partes del territorio y la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles. A juicio de los recurrentes, la amnistía genera un trato privilegiado hacia una comunidad autónoma concreta, Cataluña, pues libera de responsabilidad penal, administrativa y contable a quienes participaron en actuaciones vinculadas al proceso independentista, lo que implica también la condonación de multas, sanciones, devoluciones de fondos y restituciones contables, lo que implica un beneficio económico diferenciado del que no pueden disfrutar los ciudadanos del resto de comunidades autónomas y que constituye una ruptura del principio de igualdad territorial prohibido por la Constitución.

Se argumenta también en el recurso que, aunque las diferencias normativas entre comunidades autónomas no están proscritas por la Constitución exigen una justificación objetiva y razonable. Sin embargo, la amnistía no introduce una diferenciación derivada de la autonomía ni vinculada a objetivos constitucionales legítimos, sino un privilegio basado exclusivamente en la ubicación territorial de los hechos delictivos y en las personas responsables. Ese tipo de beneficio, que no puede ser extendido al resto de ciudadanos, vulnera a juicio de los recurrentes los límites que la Constitución impone a la desigualdad territorial en relación con los derechos constitucionales y con el mandato de igualdad jurídica, como ha reiterado el Tribunal Constitucional en pronunciamientos como las SSTC 8/1986, de 21 de enero; 96/2002, de 25 de abril, y 247/2007, de 12 de diciembre.

Se aduce también en la demanda que la ley impugnada desborda el ámbito natural de la institución de la amnistía al extender sus efectos a responsabilidades civiles y contables, afectando a derechos económicos de entes públicos no estatales cuya autonomía financiera está constitucionalmente protegida (art. 156 CE). Así, la ley impugnada elimina deudas, restituciones y responsabilidades que solo pueden ser exigidas o renunciadas por sus legítimos titulares, lo que, en opinión de los recurrentes, implica una injerencia del legislador estatal en la esfera financiera de otras administraciones públicas.

Se argumenta igualmente que la igualdad territorial, consagrada de modo específico en el art. 139 CE, actúa como garantía constitucional derivada del art. 14 CE y exige que ningún ciudadano soporte un perjuicio injustificado por razones territoriales. En este sentido, se alega en la demanda que la amnistía otorga un beneficio singular –la eliminación de responsabilidades penales, contables y civiles– a personas que actuaron en una comunidad autónoma determinada, beneficio al que no pueden aspirar ciudadanos de otras regiones que hayan incurrido en conductas similares. El tratamiento discriminatorio, sostienen, quiebra el principio de igualdad en la organización territorial del Estado y afecta al conjunto de las comunidades autónomas.

M) Los recurrentes sostienen que la ley impugnada desborda los límites materiales de la amnistía al extenderse a la responsabilidad contable, que califican como una modalidad de responsabilidad reparadora y no como manifestación del *ius puniendi*. A su juicio, la amnistía solo puede proyectarse sobre la responsabilidad penal y no sobre obligaciones de restitución o reparación derivadas de daños al patrimonio público. Invocan al efecto la STC 122/1984, de 14 de diciembre, que limita los efectos de la amnistía a la extinción de la punibilidad, sin afectar a las responsabilidades civiles o contables derivadas del hecho.

Según la demanda, la ley extingue *ope legis* responsabilidades contables y el deber de resarcir daños causados al erario sin ofrecer justificación constitucional suficiente ni precedentes comparados que avalen esa extensión. Añaden que ello vulnera el art. 24 CE al impedir el acceso a la jurisdicción contable para obtener la reparación de daños ya causados y neutralizar derechos indemnizatorios incluso ya reconocidos.

Los recurrentes afirman asimismo que la ley desconoce la fuerza vinculante de la STC 90/2017, de 5 de julio, al amnistiar conductas previamente declaradas contrarias al orden constitucional. Alegan también la vulneración del art. 136 CE, por privar al Tribunal de Cuentas del ejercicio de su jurisdicción en materia de responsabilidad contable e imponer automatismos procesales que obligan a dictar resoluciones absolutorias sin valoración individualizada.

Por último, sostienen que la extinción de responsabilidades civiles y contables derivadas de daños ocasionados a entes públicos no estatales vulnera el art. 156.1 CE, al interferir en la autonomía financiera de las comunidades autónomas mediante la supresión *ex lege* de derechos económicos de su titularidad.

La demanda termina suplicando que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

2. Mediante diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de 9 de septiembre de 2024 se tuvo por recibido el escrito de demanda, así como los documentos adjuntos, designándose ponente a la Magistrada doña Concepción Espejel Jorquera.

3. El día 16 de septiembre de 2024 el Magistrado don Juan Carlos Campo Moreno presentó escrito manifestando su voluntad de abstenerse del conocimiento del presente recurso de inconstitucionalidad por considerar que concurre en él la causa prevista en el número 10 del art. 219 LOPJ.

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

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

6. Mediante el ATC 133/2024, de 19 de noviembre, se acordó no admitir a trámite la recusación del Magistrado don José María Macías Castaño formulada por el abogado del Estado por considerarse intempestiva.

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

8. Por escrito de 20 de diciembre de 2024 el abogado del Estado presentó escrito solicitando que se le tuviera por personado en el presente procedimiento y que se le concediera una prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones. Asimismo, mediante escrito también fechado el 20 de enero de 2025 formuló de nuevo la recusación del Magistrado don José María Macías Castaño, suplicando que fuera apartado del conocimiento de este recurso.

9. 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 asesoría jurídica de la Secretaría General del Senado; y comunicar el acuerdo al Tribunal Constitucional y al Congreso de los Diputados.

10. 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 16 de enero de 2025 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.

11. El 22 de enero de 2025, la letrada de las Cortes Generales, en representación del Congreso de los Diputados, compareció en el proceso y formuló alegaciones en

relación con los vicios de procedimiento legislativo que se denuncian en la demanda en lo que afecta al Congreso de los Diputados y solicitó su desestimación.

La letrada de las Cortes Generales afirma que no concurre ningún vicio procedimental que haya afectado al proceso de formación de la voluntad de la Cámara. Señala que el único reproche formal de los recurrentes parte de la premisa de que, al no atribuir el art. 66.2 CE a las Cortes Generales la potestad de amnistiar, la Ley Orgánica 1/2024 debería haberse tramitado como reforma constitucional y la mesa del Congreso debió inadmitir la proposición de ley.

Frente a ello, afirma que la mesa actuó dentro de sus funciones de calificación, limitándose a verificar los requisitos formales de la iniciativa y pudiendo apreciar su contenido material solo en casos de inconstitucionalidad «evidente y palmaria». Según expone, la mesa acordó la admisión a trámite al no apreciar tal contradicción manifiesta con la Constitución, criterio reiterado en el acuerdo de 12 de diciembre de 2024 que desestimó las solicitudes de reconsideración formuladas frente a dicha admisión. La representación del Congreso subraya que la mesa no puede ejercer un control previo de constitucionalidad reservado al Tribunal Constitucional y destaca, además, las diferencias entre la iniciativa ahora impugnada y la inadmitida en la XIV Legislatura, esta última considerada un indulto encubierto al incorporar un listado de causas concretas afectadas por la medida.

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

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

12. El Senado formuló alegaciones mediante escrito registrado en este tribunal el 23 de enero de 2025, en el que se solicita, de manera principal, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la Ley de amnistía en su integridad; y de manera subsidiaria, «la inconstitucionalidad y nulidad, en los términos del fundamento jurídico-material séptimo, y con carácter independiente, de todas y cada una [...] de las letras a) y b) del artículo 1.1, en cuanto a la malversación; de la letra c) del artículo 2; de la letra d) del artículo 2; y de la letra f) del artículo 2 de la Ley Orgánica 1/2024».

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

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

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

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

b) La naturaleza de la amnistía.

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

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

(ii) Se apela en segundo lugar a la igualdad en relación con la eficacia y el deber general de cumplimiento de las normas, de modo que el establecimiento de diferencias se somete a las exigencias de razonabilidad y proporcionalidad, con especial escrutinio cuando se vinculan con categorías sospechosas de discriminación. El Senado entiende que, en tanto las amnistías son incompatibles con el principio de igualdad, en un Estado de Derecho solo pueden estar reconocidas expresamente, lo que, advierte, no obsta a que la propia amnistía deba ser además compatible con los principios y valores constitucionales, pues la mera inclusión en la Constitución de la amnistía no determina su admisibilidad constitucional.

(iii) En último lugar se pone en relación la naturaleza de la amnistía con los poderes del Estado. Las amnistías, se dice, «no son normas jurídicas en sentido propio porque no contienen disposiciones generales y abstractas que regulan situaciones jurídicas. Son técnicamente dispensas». Constituyen un acto de exoneración con efectos inmediatos, que se consume y consuma con su aplicación y con efectos retroactivos que excepcionan la aplicación generalizada de la norma, con efectos invalidatorios de la actuación judicial. Se concluye que una amnistía «es una decisión singular, sustantiva e independiente, no reconducible al ejercicio normal de la potestad legislativa ni al extraordinario expresado en leyes singulares, ya que implica siempre una alteración de la distribución de competencias, sin que, como potestad independiente, se pueda atribuir de forma implícita a los poderes del Estado».

c) Vulneraciones de procedimiento durante la tramitación de la ley impugnada en el Congreso de los Diputados.

Este fundamento reproduce los mismos reproches y argumentos señalados en el informe de la Secretaría General del Senado sobre la inconstitucionalidad del dictamen

del Pleno del Congreso sobre la proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña: (i) rechazo del dictamen del Pleno del Congreso en votación final sobre el conjunto en la sesión plenaria de 30 de enero de 2024 y, pese a ello, devolución a la Comisión de Justicia, con infracción de los arts. 79.2 CE y 79.1 en relación con el art. 131.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD); (ii) infracción del procedimiento de urgencia con la prórroga de quince días para que la Comisión de Justicia emita un nuevo dictamen; (iii) falta de emisión de un nuevo dictamen por la Comisión de Justicia, en contra de lo exigido en el art. 131.2 RCD en relación con los arts. 113 y 114 RCD, y (iv) conocimiento sorpresivo de las enmiendas transaccionales, en contra del art. 69 RCD, y vulneración de los arts. 79.1 CE y 78.1 RCD.

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

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

(i) Antecedentes históricos, legislativos y parlamentarios.

Del análisis de los antecedentes históricos y legislativos y de los debates parlamentarios sobre la amnistía en el proceso constituyente, se concluye en el escrito del Senado que el constitucionalismo histórico avala la caracterización de la amnistía como potestad sustantiva e independiente de las demás, pues todas las constituciones en las que se contempló expresamente lo hicieron de manera separada e individualizada frente a las potestades del Estado y vinculada a la otra manifestación del derecho de gracia.

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

A juicio del Senado «las Cortes constituyentes decidieron no contemplar [la amnistía] en la Constitución y prohibir expresamente los indultos generales, ligándolos al legislador, y no aceptaron hasta dos enmiendas por las que se trataba de añadir, entre las competencias de las Cortes Generales, el otorgamiento de amnistías». Su falta de previsión no fue un olvido del constituyente, sino una consecuencia que deriva con toda claridad del texto constitucional.

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

Como primer argumento para rechazar que la amnistía esté habilitada por la Constitución se aduce que la única manifestación de la prerrogativa de gracia habilitada de manera expresa es la del indulto particular –art. 62.i) CE–. A partir de ahí se emplea el argumento *a minore ad maius* para colegir que, dado que hay tres grados en la prerrogativa de gracia en atención a su alcance: indulto particular, indulto general y

amnistía, y el constituyente solo constitucionalizó el primero, prohibió el segundo y descartó las enmiendas referidas a la tercera, la amnistía también está prohibida.

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

A continuación se defiende que la ley impugnada ha vulnerado los límites competenciales de las Cortes Generales previstos en el art. 66.2 CE. El Senado parte de que la amnistía es «un ejemplo de medida o acto singular, pues, en atención a un hecho, su eficacia se agota en la adopción y ejecución de la medida ante ese supuesto». Por ello, estima que no se puede reconducir al «ejercicio normal de la potestad legislativa, es decir, la que tiene por objeto la regulación general y abstracta de situaciones con vocación de permanencia». En todo caso, le interesa en este punto subrayar que la potestad legislativa tiene límites materiales y competenciales. En cuanto a estos últimos, la Constitución establece una reserva absoluta de jurisdicción en su art. 117.3, que impide al legislador intervenir en tal ámbito reservado si carece de competencia constitucional expresa para ello. Sin embargo, opone, el objetivo de la norma impugnada al que se refiere su preámbulo y articulan sus preceptos es finalizar la ejecución de condenas y procesos judiciales que afecten a las personas que participaron en el proceso independentista. En tal medida, contradice de forma evidente los arts. 117.3 y 118 CE, sin que estime aceptable el argumento de que los jueces actúan sometidos a la ley (art. 117.1 CE), incluida la Ley de amnistía. Considera el Senado que el legislador desconoce el sacrificio de la potestad de los jueces de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado y contradice la obligación de cumplir con las resoluciones dictadas en relación con los hechos del proceso de independentismo catalán. Sostiene que se anula la función jurisdiccional en contra de la reserva de jurisdicción, que es un límite inherente a nuestro sistema constitucional no susceptible de ser excepcionado, incurriéndose en un *ultra vires* estricto que no se justifica por el legislador.

También descarta el Senado que la amnistía se pueda asimilar al efecto retroactivo favorable de la ley penal, dado su carácter general, o a los casos de «convalidación legislativa», que son decisiones justificadas del legislador con contenido administrativo de alcance limitado.

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

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

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

El Senado sostiene que la Ley de amnistía vulnera el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) al establecer una medida retroactiva de máxima intensidad que genera impunidad respecto de hechos anteriores a su entrada en vigor. Aunque admite que el

Estado puede renunciar al *ius puniendi* en supuestos excepcionales, como el indulto o la retroactividad penal favorable, considera que la amnistía no descriminaliza conductas, sino que supone una renuncia generalizada a la protección de los bienes jurídicos tutelados por el Código penal, afectando además a las funciones preventiva y retributiva de la pena.

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

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

(v) Infracción de los arts. 14 y 9.3 CE en cuanto a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, así como la libertad ideológica garantizada en el art. 16.1 y 2 CE. La arbitrariedad del móvil exculpatorio.

En este apartado se reitera de inicio que toda amnistía, por definición, conlleva una diferencia de trato difícil de justificar, y la ley impugnada, de manera particular, porque parte de la base de diferenciar un colectivo frente a otros exclusivamente por razón de su ideología, lo que constituye una discriminación cometida por el legislador incurso necesariamente en arbitrariedad y, por ello, incompatible con los arts. 14 y 9.3 CE.

Sostiene el Senado que la Ley de amnistía no satisface los parámetros establecidos por la doctrina constitucional para justificar la diferencia de trato. En primer lugar, su exposición de motivos se refiere a unos hechos que califica de excepcionales, el proceso independentista catalán, la tensión institucional, social y política generada por el mismo, sin una explicación razonable y objetiva, pues se puede argumentar en contrario que el aparato institucional y jurídico que se puso en marcha como consecuencia de dicho proceso lo había neutralizado ya. Si la causa de esta amnistía obedece solo a una interpretación de los hechos, la del legislador, que puede contradecirse con argumentos de una lógica similar, se concluye que la diferencia esgrimida no deriva de los propios hechos, sino que ha sido creada por el propio legislador para dispensar un trato también diferenciado, lo que hace que la decisión sea discriminatoria.

El Senado considera que la ley utiliza un criterio ideológico favorable al independentismo como factor de exoneración, beneficiando determinadas posiciones políticas y excluyendo otras, sin una justificación objetiva y razonable vinculada a la restauración de la convivencia. Añade que ello puede producir un efecto disuasorio sobre otras opciones ideológicas y vulnerar la libertad ideológica y de expresión (arts. 16 y 20 CE). Asimismo, entiende que la medida no supera el juicio de proporcionalidad, pues existen alternativas menos lesivas, como el indulto particular o reformas penales favorables de aplicación general.

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

El Senado aduce, a continuación, que la amnistía aprobada en la ley impugnada también infringe los arts. 167 y 168 CE, porque hubiera precisado una revisión constitucional, al exceptuar los principios de legalidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.1 y 3 CE) la separación de poderes (arts. 66.2 y 117 CE) y la igualdad como valor superior y como principio (arts. 1.1 y 14 CE). Se trata de un ámbito reservado a la reforma constitucional cuya aprobación corresponde a las dos cámaras, residendo en el Senado una competencia de rechazo, y que debe tramitarse por el procedimiento establecido en el título X de la Constitución, por lo que constituye un supuesto de evidente extralimitación del Poder Legislativo al invadir el ámbito del poder constituyente derivado. Al incidir en preceptos incluidos en el Título Preliminar, sería exigible el procedimiento de reforma agravado del art. 168 CE. Aun en caso de no estimarse necesaria la reforma de dichos preceptos, teniendo en cuenta que la amnistía altera la distribución de competencias realizada por la Constitución, se precisaría por lo menos modificar el art. 66.2 CE para atribuir a las Cortes Generales la competencia para acordar amnistías, modificación que tendría que llevarse a cabo a través del procedimiento establecido en el art. 167 CE.

e) La Ley de amnistía como ley singular y como ley orgánica.

El Senado, en el fundamento de Derecho sexto de su escrito de alegaciones, examina la ley impugnada como ley singular y como ley orgánica.

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

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

(ii) El Senado considera asimismo que la Ley de amnistía infringe el art. 81.1 CE, pues la amnistía no forma parte del ámbito material reservado en dicho precepto a las leyes orgánicas, ámbito que se somete a un criterio estricto, por lo que no debió haberse aprobado como ley orgánica. El Tribunal Constitucional ha dejado claro que los derechos fundamentales a los que se refiere el precepto son los reconocidos en la sección primera

del capítulo II del título I de la Constitución, arts. 15 a 29, sin comprender el derecho a la igualdad del art. 14 CE que, al tener un carácter relacional, no permite una regulación unitaria, global e independiente de otras situaciones jurídicas. También que el desarrollo al que se refiere se limita a una regulación directa del derecho fundamental correspondiente, no a su mera incidencia o afectación parcial.

El criterio seguido para dar a la amnistía rango de ley orgánica es el de la afección a derechos fundamentales, atendiendo también al ámbito penal de la regulación, sin que se concrete de qué forma se entiende producida dicha afección o afectación. El legislador, aunque no lo mencione, ha considerado que la amnistía, al exceptuar la aplicación del Código penal, afectaría a la libertad personal y a otros derechos fundamentales, y supondría su desarrollo, criterio que rebate el Senado con el argumento de que la ley impugnada, en tanto que medida singular que exceptiona la aplicación de una norma jurídica pero carente de contenido normativo, no fija ni precisa el alcance y los límites de la libertad de las personas, ni de ningún otro derecho fundamental que pueda verse limitado por el Código penal o cualquier otra norma penal. Tampoco precisa rango orgánico la regulación de la actuación judicial para su aplicación, pues las normas de competencia y procedimiento se contienen en leyes ordinarias.

f) Inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley de amnistía.

El Senado, en el fundamento de Derecho séptimo de su escrito de alegaciones, con carácter subsidiario para el caso de que no se declarase la inconstitucionalidad completa de la ley impugnada, considera que incurren en inconstitucionalidad los siguientes preceptos:

(i) El art. 2 d), que excluye de la amnistía los actos tipificados como delitos en los que hubieran concurrido determinadas motivaciones, pero no los que se hubieran realizado por motivos relacionados con la ideología o la nación de la víctima, a diferencia de lo previsto en el art. 22.4 CP, lo que pudiera representar una discriminación incompatible con la libertad ideológica.

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

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

(iii) En relación con la malversación, el Senado sostiene la inconstitucionalidad del art. 1.1.a) y b), que la incluyen en el ámbito de aplicación de la amnistía. Se refiere en primer lugar al art. 2 e), que excluye de la amnistía los delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión Europea, pero no otros, citando la Directiva (UE) 2017/1371, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal. Su primer considerando dice que la protección de los intereses financieros de la Unión abarca todas las medidas que afecten o puedan afectar negativamente a sus activos y a los de los Estados miembros en la medida en que estas guarden relación con las políticas de la

Unión, extensión que confirma el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE de 6 de diciembre de 2017, C-408/161, asunto *Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere S.A., c. Ministerul Fondurilor Europene - Direcția Generală Managementul Fondurilor Externe*) y cuyo art. 4.3 impone a los Estados miembros el deber de adoptar las medidas necesarias para garantizar que la malversación, cuando se cometa intencionadamente, constituya una infracción penal, afirmando un deber de luchar contra la corrupción que puede ir más allá de que se afecten o no los intereses financieros de la Unión Europea (STJUE de 21 de diciembre de 2021, asunto *Euro Box Promotion y otros*, C-357/19).

El Senado considera que el cumplimiento de los fines encomendados a la administración pública por el art. 103.1 CE y los principios establecidos para el gasto público en el art. 31.2 CE imponen, de acuerdo con las obligaciones de la Unión Europea, que no quepa ninguna excepción, ni siquiera temporal, de la aplicación de la norma penal para cualquier forma de fraude o corrupción, sin que sea relevante el enriquecimiento personal. En tal medida, concluye, la previsión del art. 2 e) no es completa, precisa ni razonable y vendría impedida por el principio de la seguridad jurídica y el de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 CE en relación con los arts. 103.4 y 31.2 CE.

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

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

14. El 3 de febrero de 2024 se recibió en este tribunal el escrito de alegaciones del abogado del Estado, cuyo contenido se expone sintéticamente a continuación.

A) Se inicia el escrito con unas consideraciones acerca de la falta de legitimación activa del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para interponer recurso de inconstitucionalidad en relación con la Ley de amnistía. Se afirma que la legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad está limitada de forma

razonable en el art. 32 LOTC a los órganos del Estado y de las comunidades autónomas respecto del «propio ámbito de autonomía». El abogado del Estado subraya que, aun admitiendo la evolución de la doctrina constitucional recaída sobre el citado precepto, en este caso no existe punto de conexión material alguno entre la norma impugnada y el haz de competencias de la comunidad autónoma, que se identifica «con el conjunto de los intereses que la comunidad autónoma puede tutelar y, correlativamente, desde un punto de vista orgánico e institucional, por el conjunto de los poderes y facultades que detenta para gestionarlos». La abogacía del Estado subraya que las vulneraciones de principios constitucionales y de la estructura del Estado aducidas en la demanda para justificar la legitimación del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha no constituyen un válido punto de conexión con el haz de competencias de la comunidad autónoma. Por ello, interesa que el recurso sea inadmitido a trámite.

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

a) La amnistía es, para el abogado del Estado, una figura jurídica distinta al indulto, no afectada, por ello, por la prohibición constitucional de indultos generales enunciada en el art. 62.i) CE. Amnistía e indulto son, según se alega, manifestaciones específicas de un mismo instituto, el derecho de gracia. Se cita, en este punto, la opinión CDL-AD (2024)003-spa, de 18 de marzo de 2024, de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), sobre los requisitos del Estado de Derecho para decretar una amnistía con especial referencia a la proposición de ley parlamentaria «proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña», en el que se señalan las diferencias que existen entre las figuras del indulto y la amnistía, concretamente: (i) que el indulto solo afecta a una condena firme mientras que la amnistía puede otorgarse antes, durante o después de la tramitación del proceso penal; (ii) que el indulto es una prerrogativa del jefe del Estado, mientras que la amnistía suele ser competencia del Poder Legislativo; y (iii) que la amnistía afecta a una generalidad de personas comprendidas en su ámbito de aplicación mientras que el indulto se refiere a individuos concretos.

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

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

c) La amnistía constituye una opción legítima a disposición del legislador democrático, de suerte que no puede entenderse circunscrita a contextos de transición política o cambio de régimen. Con cita de la STC 34/2023, de 18 de abril, FJ 3, el abogado del Estado señala que en nuestro sistema constitucional el legislador no se limita a ejecutar la Constitución, sino que tiene un amplio margen de decisión política para arbitrar medidas con las que afrontar los problemas políticos y sociales existentes, medidas entre las que puede encontrarse, tal y como argumenta el preámbulo de la ley impugnada, la renuncia al ejercicio del *ius puniendi* para la consecución «de un interés superior: la convivencia democrática». El Derecho histórico y comparado avalarían la idea de que la amnistía es un medio idóneo para afrontar legislativamente contextos de conflicto político en aras del interés general, en particular para lograr la reconciliación política y social.

d) Considera, finalmente, el abogado del Estado que la doctrina del Tribunal Constitucional ha admitido en diversas ocasiones la viabilidad constitucional de la amnistía, no solo en la ya citada STC 147/1986, sino también en otras resoluciones, en las que habría afirmado que la amnistía ha de ajustarse a los principios constitucionales (SSTC 28/1982, de 26 de mayo, FJ 2, y 63/1983, de 20 de julio, FJ 2) y que responde en su conjunto «a un valor superior de justicia» (STC 116/1987, de 7 de julio, FJ 7).

C) Hechas estas consideraciones, aborda el abogado del Estado la pretensión de la demanda en la que se interesa que se declare inconstitucionalidad de la Ley de amnistía debido a la falta de competencia estatal y a la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad. En primer lugar, se sostiene que la Ley de amnistía no suscita conflicto competencial alguno entre el Estado y las comunidades autónomas, pues se fundamenta en la competencia exclusiva estatal sobre legislación penal y procesal del art. 149.1.6 CE.

A continuación, se analizan conjuntamente los motivos de inconstitucionalidad basados en la supuesta vulneración de la seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad. Respecto a la seguridad jurídica, el abogado del Estado señala que la demanda identifica preceptos concretos de la Ley de amnistía cuyo contenido, a su juicio, generaría inseguridad; sin embargo, se replica que tales disposiciones –dirigidas a jueces y a la administración– se limitan a desplegar los efectos propios de una Ley de amnistía. Al estar los supuestos y límites de la amnistía definidos en los arts. 1 y 2 de la ley impugnada, la previsión de sus consecuencias no quiebra el principio de seguridad jurídica. Alega el abogado del Estado que, una vez aceptada la constitucionalidad de la figura misma, no cabe tachar de inseguras las previsiones que derivan directamente de ella.

En cuanto a la interdicción de la arbitrariedad, la abogacía del Estado recuerda la doctrina constitucional que exige un estándar especialmente estricto para apreciar arbitrariedad legislativa: se requiere una ausencia absoluta de justificación racional o una discriminación normativa injustificada, no bastando una mera discrepancia política respecto de la opción legislativa. Citando sentencias como las SSTC 99/1987, de 11 de junio; 49/2008, de 9 de abril, y 112/2021, de 13 de mayo, se subraya que corresponde a quien impugna la ley aportar un razonamiento detallado y convincente que destruya la presunción de constitucionalidad, exigencia que –según se afirma– la demanda no cumple.

La Abogacía invoca asimismo el dictamen de la Comisión de Venecia, que reconoce que las amnistías introducen diferencias de trato, pero exige que estén basadas en criterios generales, vinculadas a acontecimientos concretos y orientadas a fines legítimos como la reconciliación política y social, así como que sean proporcionadas y adecuadas al objetivo perseguido. Conforme a ese estándar, la Ley de amnistía persigue un fin legítimo –la superación del conflicto derivado del proceso independentista– y formula una explicación racional en su preámbulo, que presenta la amnistía como instrumento para reforzar la convivencia democrática, la estabilidad institucional y el diálogo político. Desde esta perspectiva, la ley no introduce discriminaciones arbitrarias, pues la diferencia de trato se circunscribe a un supuesto excepcional y responde a un objetivo legítimo constitucionalmente amparable.

El abogado del Estado sostiene además que la medida cumple con el principio de proporcionalidad: es adecuada para restaurar un clima de convivencia, necesaria para abordar un conflicto político que no pudo resolverse por otras vías y equilibrada en su impacto, al propiciar beneficios generales para la cohesión territorial y la estabilidad institucional. La mera discrepancia política con la opción del legislador, se insiste, no basta para tacharla de arbitraria.

Por último, se descarta que la ausencia de una mención expresa a la amnistía en la Constitución suponga falta de competencia del legislador estatal o reserve su aprobación al poder constituyente. Dado que el Estado ostenta competencia exclusiva en materia procesal, puede dictar normas que incidan en procedimientos judiciales y en sus efectos,

entre ellas una Ley de amnistía. En consecuencia, la Ley de amnistía se sitúa dentro del ámbito del poder constituido y no requiere reforma constitucional.

D) A continuación, la abogacía del Estado afirma frente a lo razonado en la demanda que la Ley de amnistía no vulnera los arts. 1.1, 9.2 y 14 CE, ni el art. 16 CE relativo a la libertad ideológica. Se recuerda que la igualdad en la Constitución opera como principio superior, mandato al legislador y derecho fundamental, y que ninguna de sus vertientes es incompatible con el derecho de gracia en cualquiera de sus modalidades. La igualdad, entendida como principio estructural del ordenamiento, vincula también al legislador, si bien el Tribunal Constitucional ha admitido desde sus primeras resoluciones que este puede establecer diferencias de trato siempre que estén fundadas en una justificación objetiva y razonable conforme a criterios generalmente aceptados. Asimismo, el análisis del juicio de igualdad exige la existencia de un término de comparación homogéneo, requisito reafirmado en la STC 127/2019, de 31 de octubre.

Partiendo de esta doctrina general, el abogado del Estado afirma que la objeción de inconstitucionalidad debe examinarse desde los parámetros propios de una medida de gracia. La Ley de amnistía no constituye una ley general, sino una ley singular que se aplica únicamente a determinadas personas por hechos concretos y en atención al interés general. Por ello, no procede un juicio de igualdad que tome como referencia a la totalidad de los ciudadanos, puesto que la excepcionalidad y singularidad de la medida desplazan el canon habitual y sitúan el control en la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación de la ley, conforme ha establecido el Tribunal Constitucional para las leyes singulares, especialmente en la STC 129/2013, de 4 de junio.

El abogado del Estado sostiene que la ley impugnada cumple ese canon. Su singularidad responde a una causa objetiva y razonable orientada a resolver una situación excepcional vinculada al proceso independentista catalán, que no podía abordarse mediante instrumentos normativos ordinarios. La jurisprudencia constitucional, desde la STC 166/1986 hasta decisiones más recientes como las SSTC 129/2013; 50/2015, de 5 de marzo, y 233/2015, de 5 de noviembre, admite la posibilidad de dictar leyes singulares siempre que respondan a un supuesto de hecho igualmente singular y excepcional, y que las medidas adoptadas sean razonables y proporcionadas respecto de la finalidad perseguida. De acuerdo con esa doctrina, la abogacía del Estado afirma que la Ley de amnistía se ajusta a los requisitos constitucionales: se proyecta sobre un hecho concreto y excepcional, agota su eficacia en la adopción de la medida, está delimitada temporal y materialmente, y se dirige a un grupo de destinatarios determinado o determinable. La delimitación de la ley se refleja en el acotamiento temporal (actos realizados entre el 1 de noviembre de 2011 y el 13 de noviembre de 2023), en su vinculación con el proceso independentista y en la enumeración expresa de los actos incluidos y excluidos. Se insiste en que no es una ley autoaplicativa, pues corresponde a los órganos judiciales valorar si concurre el supuesto previsto en la ley en cada caso concreto, quedando a salvo la tutela judicial efectiva mediante los correspondientes recursos.

Desde la perspectiva de los principios de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación, el abogado del Estado afirma que la ley encuentra justificación en los fines expresados en su preámbulo. La razonabilidad deriva de su objetivo de superar la convulsión social y la confrontación política asociadas al procés. La proporcionalidad se manifiesta tanto en la concreción de los delitos amnistiados como en la exclusión de actos que constituyan graves violaciones de derechos humanos –entre ellos los delitos de terrorismo– y en la preservación de la responsabilidad civil, que afecta a derechos de terceros. La adecuación aparece conectada con el mandato del art. 9 CE y con la competencia del legislador para configurar tipos penales y aprobar medidas excepcionales como la amnistía cuando constituyen un instrumento idóneo para alcanzar una finalidad legítima.

Finalmente, se rechaza también la alegación relativa a la vulneración del art. 16 CE. La Ley de amnistía no es una amnistía discriminatoria por razones ideológicas ni persigue beneficiar a personas concretas por su ideología, y si no se aprecia vulneración

del principio de igualdad tampoco puede considerarse infringida la libertad ideológica. En conclusión, se afirma por el abogado del Estado que la ley respeta la jurisprudencia constitucional sobre leyes singulares porque atiende a un hecho concreto y excepcional, agota su eficacia con su aplicación a ese supuesto, delimita material y temporalmente su ámbito de aplicación y se ajusta a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación exigidos constitucionalmente.

E) Respecto a la alegación del recurrente referida a que la Ley de amnistía vulnera las funciones constitucionales del rey y el control judicial sobre los actos aplicativos del derecho de gracia, el abogado del Estado alega que la premisa de la que parten los recurrentes es errónea ya que la amnistía no forma parte de las medidas de gracia a las que se refiere el art. 62 CE, que se circunscribe al indulto. Se afirma que la ley impugnada tiene una naturaleza jurídica distinta y no se inserta en aquella prerrogativa regia. En consecuencia, no cabe afirmar que la Constitución predetermine la forma de ejercicio de la amnistía ni que, por tanto, la Ley de amnistía contravenga el modelo constitucional de la prerrogativa de gracia al no atribuir su aplicación al rey.

El abogado del Estado considera que también yerra el recurrente cuando afirma que la ley impugnada incurre en inconstitucionalidad al atribuir la competencia para aplicar la amnistía a órganos distintos de los previstos en el art. 62 CE. Insiste la abogacía del Estado en que, al no ser una medida de gracia incluida en dicho precepto, no procede esta objeción. La atribución de la aplicación de la Ley de amnistía a los jueces –y, en su caso, a órganos administrativos para actuaciones no penales– resulta coherente con las funciones constitucionales del Poder Judicial, que incluyen tanto la aplicación como el control de la legalidad. Por ello, la configuración de la Ley de amnistía no supone vulneración alguna de las funciones atribuidas al rey ni del régimen constitucional del derecho de gracia.

F) Descarta el abogado del Estado que la ley impugnada vulnere los arts. 93 y 96 CE. Alega que dicho motivo de inconstitucionalidad se formula en la demanda de forma contradictoria ya que, aunque se cita art. 2 e), no se toma en consideración su contenido, que excluye del ámbito de aplicación de la Ley de amnistía los actos tipificados como delitos que afectasen a los intereses financieros de la Unión.

Afirma también el abogado del Estado que una lectura del tenor del art. 102.3 CE lleva a descartar de plano que la ley impugnada vulnere tal precepto.

G) Niega también el abogado del Estado que el instituto de la amnistía se oponga, como sostiene la demanda, a los arts. 24, 117 y 124.1 CE. Así:

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

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

(ii) Tampoco existiría vulneración alguna de la reserva de jurisdicción del art. 117.1 CE ni del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, pues el legislador, al

establecer la amnistía, ni juzga ni ejecuta lo juzgado, sino que despenaliza determinadas conductas ejerciendo la misma potestad normativa que le permite tipificar o destipificar infracciones criminales, e instrumenta, en todo caso, la ejecución de esa regulación despenalizadora a través de un procedimiento judicial con todas las garantías.

(iii) El abogado del Estado niega que se vulnere el art. 124 CE. Aduce que no se identifica en la demanda precepto alguno de la Ley de amnistía que desconozca las funciones del Ministerio Fiscal. El art. 124 CE mantiene su plena vigencia y las intervenciones atribuidas a la Fiscalía –como la audiencia preceptiva en los procedimientos de aplicación de la amnistía– responden precisamente a su misión constitucional de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad y del interés público. No es cierto que se prive al Ministerio Fiscal de la defensa de las víctimas ni que se les obligue a proteger a quienes cometieron delitos: la Ley de amnistía no incide en sus funciones más allá de ordenar la aplicación de un cambio legislativo que corresponde ejecutar a todos los operadores jurídicos. Según la respuesta, la tacha de que la ley «vacía de sentido» el trabajo de los fiscales carece de fundamento, no encuentra apoyo en el texto de la Ley de amnistía y se basa únicamente en la premisa –ya descartada– de su supuesta inconstitucionalidad.

H) Descarta también el abogado del Estado que la Ley de amnistía vulnere los arts. 138 y 139 CE. Afirma que no hay base para sostener que la Ley de amnistía tenga efectos económicos diferenciadores entre territorios ni que afecte de manera alguna a las cargas fiscales de los ciudadanos de otras comunidades autónomas, como Castilla-La Mancha. Subraya que la Ley de amnistía no tiene por objeto producir ningún tipo de privilegio económico territorial y que la pretensión de derivar de su contenido un efecto de ese tipo carece de fundamento.

I) En último lugar, el abogado del Estado da respuesta a las alegaciones contenidas en la demanda referidas a que una ley de naturaleza penal no puede eximir responsabilidades contables; que la Ley de amnistía vulnera las competencias del Tribunal de Cuentas al impedir a los entes públicos resarcirse por los daños sufridos y al imponer un automatismo procedimental en los procesos contables; que el art. 13.3 de la Ley de amnistía vulnera los arts. 14, 24 y 136 CE por afectar a la igualdad, la tutela judicial efectiva y el estatuto constitucional del Tribunal de Cuentas; y que la exención de responsabilidad contable vulnera el art. 156.1 CE al perjudicar los intereses financieros de las comunidades autónomas y extinguir créditos de titularidad autonómica.

Niega que exista diferencia cualitativa entre la aplicación de la Ley de amnistía en el ámbito penal y su aplicación en el ámbito contable. En ambos casos, los órganos aplicadores –jueces o Tribunal de Cuentas– están sujetos a la ley y deben resolver conforme a ella. Que la Ley de amnistía sea predominantemente penal no impide que también determine la extinción de responsabilidad contable: la Constitución no distingue, y no existe singularidad alguna del ámbito contable que impida que el legislador establezca causas de extinción de responsabilidad también en ese ámbito. Por ello, la introducción en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la amnistía como causa general de extinción de responsabilidad –mediante la reforma de su art. 39.3– no resulta contraria a la Constitución.

La demanda dirige objeciones específicas al art. 13 de la Ley de amnistía, que regula la aplicación de la amnistía en los procedimientos contables. Aduce vulneración de los principios de audiencia e igualdad procesal porque, según afirma, no se daría audiencia a todas las partes. La respuesta de la Abogacía del Estado rechaza este argumento: el precepto exige expresamente oír tanto al Ministerio Fiscal como a las entidades del sector público perjudicadas, que incluso pueden oponerse a la aplicación de la amnistía. Esto impide cualquier situación de indefensión. La jurisdicción contable mantiene íntegramente sus funciones, incluida la verificación de si los hechos se inscriben dentro del ámbito de la Ley de amnistía.

En cuanto a la supuesta vulneración del art. 156.1 CE, la demanda sostiene que la Ley de amnistía afectaría a los intereses financieros y derechos de resarcimiento de las comunidades autónomas. El abogado del Estado descarta esta premisa: la amnistía se

refiere exclusivamente a hechos vinculados al proceso secesionista y no altera la distribución competencial ni afecta a la hacienda autonómica de Castilla-La Mancha o de cualquier otra comunidad. No existe afectación al sistema de financiación autonómica ni privación ilegítima de créditos públicos, sino la extinción legislativa –válida constitucionalmente– de determinadas responsabilidades asociadas a hechos concretos.

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

16. Habiendo manifestado la Excm. Sra. Magistrada doña Concepción Espejel Jorquera, en el Pleno celebrado el día 18 de noviembre de 2025, su voluntad de declinar la redacción de la ponencia del presente recurso, el Presidente del Tribunal Constitucional, por acuerdo de 25 de noviembre de 2025, encomienda la redacción de la ponencia a la Excm. Sra. Magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas.

17. Por providencia de 30 de junio de 2026, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 7 de julio de 2026.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se dirige contra la totalidad de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

El recurrente alega, en primer lugar, su legitimación para promover el presente recurso, argumentando que la ley impugnada incide en la configuración constitucional del Estado –del que forman parte todas las comunidades autónomas– y, por ende, afecta a su ámbito de autonomía, correspondiendo también a estas la defensa de dicho orden constitucional.

La demanda sostiene que la Ley de amnistía es inconstitucional porque la Constitución no habilita al legislador a aprobar amnistías al no contenerse una cláusula expresa que contemple tal figura; vulnera principios estructurales del Estado constitucional, en particular, la igualdad (arts. 1.1 y 14 CE), la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE), la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), la separación de poderes y la reserva de jurisdicción (art. 117.1 CE). Subraya que, además, esta amnistía, en cuanto no persigue un ideal de justicia, es arbitraria. Se alega que el Estado carece de título competencial para regular sobre dicha materia, altera las funciones del rey al modificar la configuración constitucional de la prerrogativa de gracia y el sistema de controles constitucionalmente establecido. Se alega asimismo que, ley impugnada vulnera también la prohibición constitucional de autoamnistía prevista en el art. 102.3 CE; los arts. 93 y 96 CE en la medida en que afecta a intereses de la Unión Europea; el principio de solidaridad territorial (art. 2 CE), la igualdad territorial (arts. 138 y 139 CE) y el principio de autonomía financiera (art. 156 CE).

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

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

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

2. Consideraciones previas.

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

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

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

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

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

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

En consecuencia, el recurso ha perdido objeto respecto de los preceptos legales que ya se declaran inconstitucionales.

A esta sentencia le siguió 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 ley y las referidas a los diversos procesos constitucionales entablados contra la Ley de amnistía.

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

c) Este 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 este caso existe el punto de conexión material necesario entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico defendido por el demandante, como queda acreditado por las alegaciones referidas al desbordamiento del ámbito de atribuciones constitucionales del legislador (art. 66.2 CE) y la sujeción de los poderes públicos a la ley (art. 9.1 CE) o a la quiebra de principios constitucionales como el de igualdad, separación de poderes, seguridad jurídica, justicia o interdicción de la arbitrariedad (arts. 9.3, 14 y 117 CE), conformadores del sistema de principios y valores inherentes a la arquitectura constitucional del Estado.

3. Enjuiciamiento de los motivos.

Como ya se ha expuesto con detalle en los antecedentes, la demanda contiene una serie de alegaciones de carácter general en las que se sostiene la incompatibilidad de la amnistía, considerada en abstracto, con la Constitución. Tales alegaciones se examinan a continuación.

a) Se contienen, en primer lugar, un conjunto de alegaciones conforme a las cuales la inconstitucionalidad de la amnistía se deriva de que (i) en un sistema democrático, la amnistía solo puede considerarse constitucional si dicha figura está expresamente contemplada en la Constitución; (ii) no cabe deducir la potestad de amnistiar de lo previsto en el art. 66.2 CE; (iii) el silencio constitucional en relación con la amnistía fue

deliberado, según se desprende de los trabajos parlamentarios; y (iv) así resulta de la prohibición general de los indultos generales.

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

b) Se alega, en segundo término, que el Estado carece de título competencial para regular la amnistía. Insiste el recurrente en que la incorporación de esta figura a nuestro ordenamiento jurídico solo podría tener lugar tras una reforma constitucional que la reconociera expresamente y que la previsión del art. 149.1.6 CE no permite deducir una potestad de amnistiar, al tratarse de una institución distinta de la destipificación de delitos.

Esta alegación tampoco puede ser acogida. Aunque formalmente se plantea en términos competenciales, el recurrente no suscita una controversia relativa al reparto constitucional de competencias ni identifica una concreta competencia autonómica que hubiera resultado desconocida por el legislador estatal. Su argumentación se limita, en realidad, a sostener que la amnistía solo podría incorporarse al ordenamiento jurídico mediante una previa reforma constitucional y que el art. 149.1.6 CE no proporciona cobertura suficiente para ello, por tratarse de una institución distinta de la despenalización.

Debe añadirse que la alegación tampoco satisface la carga de fundamentar de manera específica el pretendido vicio competencial. Como ha señalado este tribunal, cuando se suscitan controversias de naturaleza competencial corresponde al recurrente concretar las razones por las que entiende vulnerado el bloque de la constitucionalidad, sin que basten afirmaciones genéricas o descalificaciones globales (STC 61/1997, de 20 de marzo, con cita de las SSTC 11/1981, de 8 de abril; 43/1996, de 14 de marzo, y 132/1989, de 18 de julio). En el presente caso, la invocación del art. 149.1.6 CE no viene acompañada de una argumentación autónoma acerca de la distribución constitucional de competencias, sino que se limita a reiterar la tesis de que la amnistía requeriría una previa reforma constitucional.

De este modo, la alegaciones de inconstitucionalidad no contiene una impugnación autónoma del título competencial estatal en materia de legislación penal, sino que reproduce, desde una perspectiva distinta, la premisa ya examinada y rechazada de que la Constitución no permite la adopción de medidas de amnistía sin una expresa habilitación constitucional. Procede, por ello, remitirse a lo razonado en los apartados precedentes y desestimar también este motivo de impugnación.

c) Se aduce que la ley impugnada vulnera los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE). Los recurrentes sostienen, de un lado, que la regulación de la amnistía carece de la precisión exigible a una medida de carácter excepcional y altera situaciones jurídicas consolidadas y resoluciones firmes; y, de otro, que la ley responde exclusivamente a intereses políticos coyunturales vinculados a la investidura del Gobierno, por lo que constituye un ejercicio arbitrario de la potestad legislativa.

Ambas alegaciones han sido ya desestimadas por la STC 137/2025 en los fundamentos jurídicos 5.3 y 7, a los que procede remitirse.

d) Se sostiene que la ley impugnada vulnera el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) porque reconoce una institución que no tendría cabida en la Constitución sin una previa reforma constitucional. Los recurrentes añaden que la norma altera situaciones jurídicas consolidadas y resoluciones firmes y que delimita de forma insuficientemente precisa el ámbito objetivo y temporal de la amnistía, mediante criterios excesivamente amplios e indeterminados.

Por lo que se refiere a la alegada vulneración del principio de jerarquía al considerar que la amnistía no es compatible con la Constitución procede remitirse a lo ya expuesto en el apartado a) de este fundamento jurídico.

La denuncia de la falta de determinación del ámbito material u objetivo de aplicación de la Ley de amnistía es idéntica a la ya analizada en el fundamento jurídico 13.3.4 de la STC 137/2025, que no apreció quiebra de dicho principio constitucional. Por ello, y con remisión a allí expuesto, procede desestimar este motivo de inconstitucionalidad. Asimismo, por lo que se refiere al ámbito temporal de aplicación de la amnistía, hay que reiterar que el párrafo segundo del art. 1.3 de la Ley de amnistía ha sido declarado inconstitucional y nulo en la STC 137/2025, por lo que el recurso de inconstitucionalidad ha perdido objeto de manera sobrevenida respecto de dicho párrafo. El resto de las alegaciones de inconstitucionalidad formuladas por vulneración del art. 9.3 CE, en relación con el ámbito temporal de aplicación de la amnistía, han sido ya objeto de examen en el fundamento jurídico 13.3.4 de la STC 137/2025, al que procede ahora remitirse íntegramente.

e) Se alega que la ley impugnada vulnera los arts. 1.1, 9.2, 14 y 16 CE. Los recurrentes sostienen, de un lado, que la amnistía carece de una justificación objetiva y legítima que permita considerarla una ley singular constitucionalmente admisible y que responde exclusivamente a intereses políticos vinculados a la investidura del Gobierno. De otro, afirman que la ley establece una diferencia de trato injustificada y discriminatoria al beneficiar únicamente a quienes realizaron determinadas conductas ilícitas vinculadas al proceso independentista, con exclusión de quienes incurrieron en ilícitos semejantes con finalidades distintas, lo que consideran contrario a los principios de igualdad y libertad ideológica.

Respecto de la alegación de que la ley carece de una justificación objetiva y razonable, ya fue desestimada en el fundamento jurídico 7 de la STC 137/2025, al que procede 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, por un lado y como ya se ha expuesto en el apartado anterior, la inconstitucionalidad y nulidad del art. 1.3, párrafo segundo, de la Ley de amnistía, «al otorgar un efecto *pro futuro* a la amnistía que carece de justificación objetiva y razonable»; y, por otro, la inconstitucionalidad sin nulidad del art. 1.1 de la Ley de amnistía, «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.

f) Se sostiene, asimismo, que la ley impugnada vulnera los arts. 62.i), 64 y 97 CE al atribuir la aplicación de la amnistía a órganos judiciales y administrativos y prescindir de la intervención del rey y del Gobierno. Los recurrentes parten de que la amnistía constituye una manifestación del derecho de gracia y afirman que, aun admitiendo hipotéticamente su constitucionalidad, su ejercicio debería ajustarse a la forma constitucionalmente prevista para dicha prerrogativa, mediante acto del rey refrendado por el Gobierno. Añaden que la ley altera de este modo la configuración constitucional del derecho de gracia y elimina el control jurisdiccional que correspondería sobre los actos de aplicación de dicha prerrogativa.

La alegación tampoco puede prosperar. Su presupuesto es que la amnistía, aun siendo admisible constitucionalmente, solo podría hacerse efectiva mediante un acto del

rey refrendado por el Gobierno. Sin embargo, este tribunal ha declarado ya que una amnistía, por su propia naturaleza, «solo puede ser adoptado por el legislador, pues solo el Parlamento, en ejercicio de su potestad legislativa, puede excepcionar la ley» [STC 137/2025, FJ 3.2.1.a)]. De esta premisa se sigue que la Constitución no exige que la amnistía sea otorgada mediante un acto del rey sujeto a refrendo gubernamental, ni que su aplicación se articule a través de los mecanismos propios del indulto.

En consecuencia, la atribución a los órganos judiciales y, en su caso, administrativos competentes de las decisiones necesarias para hacer efectiva la amnistía no supone desconocimiento alguno de las atribuciones que los arts. 62.i), 64 y 97 CE confieren al rey y al Gobierno. Por las mismas razones, tampoco puede prosperar el reproche referido a la supresión del control jurisdiccional sobre el ejercicio de la gracia, pues también este descansa en la premisa de que la amnistía debe ajustarse al régimen constitucional propio de los indultos.

g) Los recurrentes alegan también que la ley impugnada es contraria a los arts. 93 y 96 CE en la medida en que ordena a los órganos judiciales aplicar de forma inmediata, urgente y preferente sus disposiciones, impidiendo que estos inapliquen la ley impugnada en favor de las disposiciones que nacen del ordenamiento europeo.

La impugnación debe ser desestimada por las razones expuestas en la STC 165/2025, FJ 9.4 d). Como allí declaramos, el inciso del art. 4 de la Ley de amnistía relativo a lo dispuesto en el art. 163 CE y en el art. 267 TFUE constituye una garantía de que los órganos judiciales puedan acudir, cuando proceda, a la cuestión de inconstitucionalidad o a la cuestión prejudicial. No puede sostenerse, por tanto, que la aplicación preferente y urgente prevista por la ley impugnada impida a los órganos jurisdiccionales ejercer las competencias que les corresponden para asegurar la efectividad del Derecho de la Unión Europea ni que vulnere, por ello, los arts. 93 y 96 CE.

Los recurrentes sostienen, además, que la Ley de amnistía vulnera las obligaciones asumidas por España en el marco de la Unión Europea en materia de lucha contra la corrupción y protección de los intereses financieros de la Unión (arts. 83 y 325 TFUE y Directiva (UE) 2017/1371). Consideran insuficiente que la ley excluya de la amnistía únicamente los delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión, al no hacer lo propio con los que afecten a los intereses financieros del Estado.

Tampoco puede prosperar esta impugnación, que ya fue rechazada en el fundamento jurídico 8.3.4 de la STC 137/2025, a la que cabe remitirse.

h) Se alega asimismo en la demanda que la ley es inconstitucional por vulnerar el art. 102.3 CE, precepto que, a juicio de los recurrentes, no solo impide el ejercicio de la prerrogativa de gracia respecto del Presidente y de los demás miembros del Gobierno de la Nación, sino también respecto de los presidentes y miembros de los gobiernos autonómicos. Sostienen que el legislador ha actuado *ultra vires* al amnistiar delitos cometidos por miembros del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, quienes integraban uno de los poderes públicos del Estado.

Una alegación sustancial ha sido desestimada en el fundamento jurídico 10 de la STC 137/2025, al que procede remitirse.

i) Los recurrentes sostienen que la Ley de amnistía vulnera los arts. 24, 117 y 124.1 CE al alterar la separación de poderes, menoscabar la independencia judicial y afectar a las funciones constitucionales del Ministerio Fiscal. Consideran que la norma impide el ejercicio de la potestad jurisdiccional mediante la aplicación de la ley penal, lesiona el derecho a la tutela judicial efectiva de las víctimas y obliga al Ministerio Fiscal a promover el archivo de procedimientos, impidiéndole ejercer plenamente su función de defensa de la legalidad y de los derechos de los perjudicados.

Las alegaciones referidas a la vulneración de la separación de poderes, la independencia judicial y la tutela judicial efectiva han sido ya desestimadas en los fundamentos jurídicos 4 y 9 de la STC 137/2025.

Tampoco puede acogerse la alegada vulneración del art. 124.1 CE. Los recurrentes sostienen que la ley impugnada impide al Ministerio Fiscal promover la acción de la

justicia frente a los responsables de los hechos amnistiados y defender adecuadamente los intereses de las víctimas. Sin embargo, tales efectos son consecuencia directa de la extinción de la responsabilidad penal establecida por la ley. En consecuencia, descartada la inconstitucionalidad de esta última, no puede considerarse contrario al art. 124.1 CE que el Ministerio Fiscal no ejerza la acusación respecto de hechos cuya persecución penal ha sido válidamente excluida por el legislador.

Por otra parte, la circunstancia de que la reclamación de los daños y perjuicios deba sustanciarse ante la jurisdicción civil tampoco supone una lesión de las funciones constitucionales del Ministerio Fiscal. Como se declaró en la STC 137/2025, FJ 17, el art. 8.2 de la Ley de amnistía se limita a preservar la acción civil tras la extinción de la acción penal, solución que no difiere de la prevista con carácter general en el art. 116 de la Ley de enjuiciamiento criminal. Si la remisión de las pretensiones resarcitorias a la vía civil no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva de las víctimas, tampoco cabe inferir de ella una lesión de las funciones constitucionales atribuidas al Ministerio Fiscal por el art. 124.1 CE.

j) Los recurrentes alegan también que la ley impugnada vulnera la separación de poderes al invadir funciones constitucionalmente atribuidas al Poder Judicial y a la administración. Sostienen, de un lado, que la ley interfiere en la potestad jurisdiccional al dejar sin efecto sentencias firmes, ordenar el archivo de procedimientos y el levantamiento de medidas cautelares; y, de otro, que invade la potestad ejecutiva y el control jurisdiccional de la actividad administrativa al extinguir responsabilidades administrativas, ordenar la revisión de resoluciones y adoptar otras medidas relativas a expedientes y sanciones administrativas.

El motivo tampoco puede prosperar. Como ya declaramos en la STC 137/2025, FJ 4, la determinación de las consecuencias jurídicas que han de anudarse a los hechos comprendidos en el ámbito de aplicación de la amnistía forma parte de la libertad de configuración normativa del legislador y no supone una vulneración de la reserva de jurisdicción. Por las mismas razones, ha de descartarse que la extinción de responsabilidades administrativas y los efectos que la ley anuda a dicha extinción vulneren los arts. 103 y 106 CE.

Sentado lo anterior, tampoco cabe apreciar tacha de inconstitucionalidad alguna en el art. 12.2 de la Ley de amnistía. El precepto se limita a regular el modo en que la amnistía ha de desplegar sus efectos en los procedimientos contencioso-administrativos a los que se refiere el apartado primero del mismo artículo, atribuyendo su aplicación a los órganos judiciales que estén conociendo del recurso. Corresponde así al juzgado o tribunal competente apreciar la concurrencia de los presupuestos legalmente establecidos y adoptar, previa audiencia de las partes, la resolución procedente.

k) Los recurrentes sostienen que la ley impugnada vulnera los principios de solidaridad e igualdad territorial (arts. 2, 138 y 139 CE) al otorgar un beneficio singular a quienes participaron en el proceso independentista en Cataluña mediante la extinción de responsabilidades penales, administrativas, contables y civiles. Alegan que, aunque la Constitución admite diferencias territoriales, estas deben responder a una justificación objetiva y razonable vinculada a fines constitucionalmente legítimos. A su juicio, la amnistía no constituye una diferenciación inherente al sistema autonómico ni persigue un fin constitucional que la legitime, sino que establece un privilegio basado exclusivamente en el territorio en que se produjeron los hechos y en las personas beneficiadas, quebrando así las exigencias de igualdad jurídica y territorial reconocidas por la Constitución y la doctrina constitucional.

Este motivo debe ser desestimado. Los recurrentes sostienen que la ley impugnada genera un beneficio económico singular y que ello vulnera los principios de solidaridad e igualdad territorial consagrados en los arts. 2, 138 y 139 CE. Sin embargo, la demanda no precisa de qué modo la extinción de responsabilidades penales, administrativas o contables prevista en la ley se traduce en una alteración del equilibrio económico territorial constitucionalmente garantizado, ni explica suficientemente por qué los efectos

económicos que puedan derivarse de dicha medida habrían de considerarse un privilegio territorial contrario a aquellos preceptos.

En todo caso, la impugnación debe ser desestimada por las razones expuestas en la STC 137/2025, FFJJ 7 y 8. Como allí declaramos, la delimitación subjetiva y objetiva del ámbito de aplicación de la ley responde a una finalidad dotada de justificación objetiva y razonable. Desde esta premisa, no puede acogerse la tesis de que los efectos jurídicos y económicos derivados de la amnistía constituyan, por sí mismos, un privilegio territorial contrario a los arts. 2, 138 y 139 CE.

l) Los recurrentes sostienen que la ley impugnada excede los límites constitucionales de la amnistía al extender sus efectos a la responsabilidad contable y a las obligaciones de restitución de daños causados al patrimonio público, que consideran ajenas al *ius puniendi* y de naturaleza esencialmente reparadora. Afirman que dicha extensión vulnera el art. 24 CE, al impedir la exigencia jurisdiccional de responsabilidades y la reparación de los daños ocasionados, así como el art. 136 CE, al privar al Tribunal de Cuentas del ejercicio de su función jurisdiccional. Añaden que la ley desconoce la STC 90/2017 al amnistiar conductas previamente declaradas contrarias al orden constitucional y que la extinción de responsabilidades económicas correspondientes a otras administraciones públicas lesiona la autonomía financiera de las comunidades autónomas garantizada por el art. 156.1 CE.

La impugnación tampoco puede prosperar en este extremo. Como declaramos en la STC 137/2025, la inclusión de las responsabilidades penales, administrativas y contables en el ámbito de aplicación de la amnistía responde a una finalidad constitucionalmente legítima y cuenta con una justificación objetiva y razonable. Debe rechazarse, por tanto, la premisa de la que parten los recurrentes según la cual la responsabilidad contable quedaría excluida, por su propia naturaleza, del ámbito material de una medida de amnistía. Descartada dicha premisa, no pueden prosperar las restantes objeciones que la demanda anuda a la extinción de tales responsabilidades.

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 3 e) 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 ocho de julio 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 6552-2024

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 ocho de julio de dos mil veintiséis.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla a la sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 6552-2024

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 Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra la Ley Orgánica 1/2024 en relación con sus arts. 1.1 y 1.3, párrafo segundo, y lo desestima en lo restante.

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

Por otra parte, no puedo dejar de lamentar que la detallada y bien trabada argumentación del recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía, no haya merecido de este tribunal sino poco más que una respuesta de mera remisión a la STC 137/2025 (y en parte a la STC 165/2025).

En cualquier caso, al margen de las precisiones que anteceden, me importa sobre todo señalar que, por las razones expresadas en el voto particular que formulé a la referida STC 137/2025, disiento de la sentencia que resuelve el presente recurso de inconstitucionalidad. Considero, en efecto, que aquel primer recurso contra la Ley Orgánica 1/2024 que resolvió la STC 137/2025 debió haber sido estimado en su integridad, declarando la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la ley impugnada, lo que habría conducido en el presente caso a declarar la extinción del recurso del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha 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 ocho de julio de dos mil veintiséis.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la Magistrada doña Concepción Espejel Jorquera a la sentencia de 8 de julio de 2026, dictada por el Pleno en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6552-2024, promovido por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra 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 LOTC y con respeto a la opinión de mis compañeros, formulo el presente voto particular por discrepar de la fundamentación jurídica y del fallo de la sentencia por cuanto, como expuse durante la deliberación en el Pleno, el recurso de inconstitucionalidad debió ser estimado.

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 en fechas 20 de noviembre, 2 y 16 de diciembre de 2025, 27 de enero, 24 de febrero, 12 de marzo y 9 de junio 2026, a los que ahora me remito en lo concerniente a la composición del Tribunal, al haber sido apartado don José María Macías Castaño del colegio de Magistrados en los procesos constitucionales relativos a la Ley de amnistía; a la prohibición constitucional de la amnistía; a la vulneración de los principios de igualdad (arts. 1.1 y 14 CE), seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), separación de poderes e independencia judicial (art. 117.3) y los efectos de la Ley sobre la cosa juzgada; a la vulneración del principio de justicia; a la infracción del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE); a la categorización de la Ley de amnistía como ley singular, así como, finalmente, a los efectos del fallo en relación con los arts. 1.1 y 1.3, párrafo segundo, de la Ley de amnistía.

Y en este sentido emito mi voto particular.

Madrid, a ocho de julio 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. 6552-2024

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 la próxima semana —el 16 de julio de 2026— sentencia en las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal de Cuentas (asunto C-523/24) y por la Audiencia Nacional (asunto 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 ocho de julio de dos mil veintiséis.—César Tolosa Tribiño.—Firmado y rubricado.