

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17883 Pleno. Sentencia 58/2026, de 21 de julio de 2026. Recurso de inconstitucionalidad 6617-2024. Interpuesto por la Junta de Extremadura respecto de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Principios de igualdad, seguridad jurídica, jerarquía normativa y separación de poderes, interdicción de la arbitrariedad, solidaridad e igualdad territorial y autonomía financiera; derecho a la tutela judicial efectiva y reserva de jurisdicción; jurisdicción contable: pérdida parcial de objeto del proceso (STC 137/2025); constitucionalidad de la medida. Votos particulares.

ECLI:ES:TC:2026:58

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. 6617-2024 interpuesto por la Junta de Extremadura 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 10 de septiembre de 2024, el letrado de la Junta de Extremadura, en nombre y representación de esta última, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (en adelante, Ley de amnistía), cuyos fundamentos se resumen a continuación.

A) La demanda delimita el objeto del recurso, dirigido contra la Ley de amnistía en su conjunto por considerarla carente de cobertura constitucional y contraria a diversos principios constitucionales, sin perjuicio de las concretas tachas de inconstitucionalidad formuladas frente a algunos de sus preceptos.

B) La Junta de Extremadura sostiene que está legitimada para interponer el recurso por la trascendencia constitucional de la Ley de amnistía y su incidencia sobre el orden jurídico y los intereses de la comunidad autónoma. Invoca la interpretación flexible del art. 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) realizada por la jurisprudencia constitucional, en particular la STC 13/2021, de 28 de enero, y considera

que la ley impugnada presenta una conexión suficiente con su ámbito de actuación, al afectar, entre otros aspectos, a la igualdad de los ciudadanos y a los intereses públicos de la comunidad autónoma.

C) Como primera cuestión de fondo, la recurrente cuestiona la constitucionalidad de la amnistía con los siguientes argumentos:

a) Ausencia de previsión constitucional. Falta de competencia de las Cortes Generales para aprobar la amnistía (arts. 66.2 y 103 CE).

La demanda sostiene que la Constitución no habilita a las Cortes Generales para aprobar una ley de amnistía. Tras analizar la STC 147/1986, de 25 de noviembre, afirma que no existe doctrina constitucional sobre la constitucionalidad de una ley de amnistía postconstitucional y defiende que esta institución constituye una medida excepcional, propia de procesos de transición política, cuya ausencia en el texto constitucional responde a una decisión deliberada del constituyente. Frente a la tesis de que el silencio constitucional implica una autorización implícita, la recurrente sostiene que dicho silencio debe interpretarse en sentido contrario, con base en los siguientes argumentos:

(i) Los poderes públicos solo pueden ejercer las potestades que les atribuye expresamente la Constitución, especialmente cuando se trata de facultades de extraordinaria intensidad;

(ii) el debate constituyente evidencia que la inclusión de la amnistía fue expresamente descartada, por lo que su aprobación exigiría una reforma constitucional;

(iii) la prohibición de los indultos generales contenida en el art. 62 i) CE excluye, con mayor razón, la posibilidad de aprobar una amnistía, por sus efectos más intensos sobre el *ius puniendi*;

(iv) el Código penal de 1995 suprimió la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad penal, sin que la referencia contenida en la Ley de enjuiciamiento criminal altere esa conclusión por tratarse de una norma preconstitucional;

(v) la amnistía vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), al impedir a los perjudicados obtener tutela frente a conductas inicialmente ilícitas;

(vi) lesiona el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), al frustrar la expectativa de aplicación del Derecho;

(vii) invade la potestad jurisdiccional atribuida en exclusiva a jueces y tribunales (art. 117.3 CE), al condicionar la adopción y ejecución de las resoluciones judiciales; y

(viii) vulnera el principio de igualdad (art. 14 CE), al establecer un trato diferenciado fundado en la orientación ideológica de las conductas amnistiadas.

Concluye que, al no existir una habilitación constitucional expresa, la amnistía solo podría establecerse mediante una reforma de la Constitución, por lo que la ley impugnada resulta inconstitucional por atribuir a las Cortes Generales una potestad que el constituyente no les ha conferido.

b) Vulneración de los principios del Estado de Derecho, en particular, de los arts. 117.1 y 117.3 CE.

La recurrente sostiene que la Ley de amnistía vulnera el principio de separación de poderes al invadir la función jurisdiccional. Argumenta que la extinción de las responsabilidades penales, administrativas, contables y civiles impide la ejecución de sentencias firmes y el enjuiciamiento de causas en tramitación o pendientes de incoación, privando de eficacia a la cosa juzgada material. Añade que la atribución de la aplicación de la amnistía a los órganos judiciales no excluye dicha vulneración, pues lo determinante es que la ley priva de efectos a las resoluciones judiciales e impide el ejercicio de la potestad jurisdiccional.

c) Vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE).

(i) La recurrente afirma que la Ley de amnistía establece un trato privilegiado para las personas vinculadas al denominado «proceso independentista catalán», al extinguir su responsabilidad penal, administrativa y contable por hechos cometidos entre el 1 de enero de 2012 y el 13 de noviembre de 2023, en contraste con quienes han cometido hechos análogos al margen de ese contexto político, lo que considera contrario al art. 14 CE.

(ii) La demanda califica la Ley de amnistía como una ley singular y sostiene que, como tal, debe superar el canon de razonabilidad, proporcionalidad e idoneidad exigido por la jurisprudencia constitucional. Afirma que la norma carece de una justificación objetiva y excepcional que legitime el trato diferenciado, que el sacrificio de los principios constitucionales afectados resulta desproporcionado respecto del pretendido interés general y que la medida no es idónea para alcanzar la finalidad invocada, pues la normalidad institucional ya había sido restablecida mediante los mecanismos previstos por el ordenamiento jurídico y no existe garantía de que la amnistía evite la reiteración de los hechos que pretende superar.

d) Vulneración de los arts. 139 y 14 CE.

La recurrente sostiene que la Ley de amnistía vulnera la igualdad de derechos y deberes de los españoles en todo el territorio nacional al otorgar un beneficio consistente en la extinción de responsabilidades penales, contables y civiles únicamente a quienes cometieron determinados hechos en el contexto del proceso independentista catalán. Considera que ello introduce un privilegio territorial e ideológico incompatible con los arts. 139 y 14 CE y, en particular, que el art. 1 d) discrimina a quienes cometieron los mismos delitos, pero actuaron en defensa del orden constitucional.

e) «Ley singular: arbitrariedad. Infracción del artículo 9.3 de la Constitución».

La demandante alega que, aunque la situación derivada del proceso independentista catalán fue excepcional, ello no justifica la aprobación de una ley singular de amnistía. Afirma que la medida carece de finalidad legítima y de una justificación objetiva y proporcionada, pues la normalidad constitucional ya había sido restablecida mediante los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico. Añade que la finalidad real de la ley no es la normalización institucional, sino la obtención del apoyo parlamentario necesario para la investidura del presidente del Gobierno, por lo que constituye una autoamnistía fruto de un acuerdo político con los partidos independentistas. Concluye que la ley incurre en desviación de poder y vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

f) «Vulneración del principio de seguridad jurídica. Artículo 9.3 de la Constitución. Indeterminación del ámbito de la amnistía (artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica 1/2024)».

La actora afirma que el ámbito objetivo de la amnistía definido en el art. 1 es excesivamente amplio e indeterminado en cuanto a las conductas, los fines perseguidos y el período temporal comprendido, lo que genera incertidumbre acerca de los hechos efectivamente amnistiados e incluso permite extender sus efectos a actuaciones iniciadas antes del 13 de noviembre de 2023 y consumadas con posterioridad. A su juicio, esta indeterminación resulta incompatible con el carácter excepcional de la amnistía y vulnera el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

En cuanto a las exclusiones previstas en el art. 2, la demanda sostiene que también adolecen de importantes deficiencias. En particular, reprocha que la ley amnistíe determinados delitos imprudentes y tentativas con resultado especialmente grave; que el umbral de gravedad previsto para excluir determinados delitos de torturas y tratos inhumanos o degradantes es contrario al art. 3 del Convenio europeo de derechos humanos y a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos; que no excluye los delitos cometidos por motivos ideológicos; que solo exceptúa los delitos que

afecten a los intereses financieros de la Unión Europea, pero no a la hacienda española; y que la regulación de los delitos de traición constituya un supuesto de autoamnistía contrario a la doctrina constitucional sobre las leyes singulares y a los principios del derecho internacional.

g) Vulneración del art. 136.2 CE (jurisdicción contable).

La recurrente sostiene que la extinción de la responsabilidad contable prevista en el art. 3 de la Ley de amnistía vulnera el art. 136.2 CE, al impedir el ejercicio de la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas respecto de los hechos amnistiados. Afirma que dicha extinción resulta incompatible con el deber de protección de los fondos públicos derivado del art. 31 CE y con las exigencias del Derecho de la Unión Europea en materia de tutela de los recursos públicos. Añade que el art. 13 de la Ley, al supeditar el archivo de las actuaciones a la oposición de las entidades públicas perjudicadas, desconoce el deber constitucional de defensa y recuperación de los caudales públicos.

h) «Responsabilidad civil».

Aduce la recurrente que el art. 9.3 CE prohíbe la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales y va más allá de la confianza legítima. Consecuentemente, la Ley de amnistía no puede afectar a un derecho adquirido como es la cuantía establecida por efecto de la responsabilidad civil decretada en sentencia (art. 33 CE), lo que determina la inconstitucionalidad del art. 8 de la ley impugnada.

i) Vulneración del art. 117 CE.

La recurrente impugna el art. 4 de la Ley por imponer la aplicación inmediata de la amnistía, incluido el levantamiento de las medidas cautelares y el cese de la ejecución de las penas, aun cuando se plantee una cuestión de inconstitucionalidad o una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Considera que esta regulación vulnera el principio de división de poderes y la potestad jurisdiccional (art. 117 CE), al impedir que sean los órganos judiciales quienes decidan motivadamente, atendiendo a las circunstancias de cada caso, sobre la adopción o mantenimiento de tales medidas.

j) La demanda termina suplicando que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de la ley orgánica impugnada en su conjunto y/o subsidiariamente respecto de los artículos y disposiciones siguientes: arts. 1 a 6, 7.2, y 8 a 15; y disposiciones finales primera y segunda.

k) Mediante otrosí la Junta de Extremadura recusa a don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente del Tribunal, al magistrado don Juan Carlos Campo Moreno y a la magistrada doña Laura Díez Bueso.

2. Por diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de 10 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 apartado décimo del art. 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

4. El 24 de septiembre de 2024, el Pleno del Tribunal dictó el ATC 91/2024, de 24 de septiembre, que estima justificada la abstención formulada por el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno y le aparta definitivamente del conocimiento de este recurso de inconstitucionalidad y declara la pérdida sobrevenida de objeto de la recusación de dicho magistrado instada por la recurrente.

5. El Pleno del Tribunal, mediante los AATC 112/2024, de 22 de octubre, y 123/2024, de 5 de noviembre, acordó inadmitir la recusación promovida por la recurrente en relación con el presidente de este tribunal, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña Laura Díez Bueso.

6. El 20 de septiembre de 2024, el abogado del Estado presentó escrito por el que recusa al magistrado don José María Macías Castaño y suplica que sea apartado del conocimiento de este recurso.

7. Mediante el ATC 144/2024, de 19 de noviembre, el Pleno acordó no admitir a trámite la recusación del magistrado don José María Macías Castaño formulada por el abogado del Estado por considerarla intempestiva.

8. El 17 de diciembre de 2024 el Pleno del Tribunal dictó providencia por la que 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 estimasen convenientes.

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 letrado director de la 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 presidencia del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara de personarse en este procedimiento, a los solos efectos de formular alegaciones en relación con los vicios de procedimiento legislativo que se denuncian en la demanda, en lo que afecta al Congreso de los Diputados; encomendar la representación y defensa de la Cámara, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto del personal de las Cortes Generales y en las normas sobre organización de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, a la letrada 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 nombre y 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 del Congreso de los Diputados sostiene que la tramitación parlamentaria de la ley no adoleció de ningún vicio procedimental que afectara a la formación de la voluntad de la Cámara. En relación con la alegada falta de habilitación constitucional para aprobar una amnistía, afirma que la mesa del Congreso actuó correctamente al admitir a trámite la proposición de ley, pues su función se limita, con carácter general, al control de los requisitos formales y solo excepcionalmente puede inadmitir una iniciativa por una inconstitucionalidad manifiesta y evidente, sin sustituir el control que corresponde al Tribunal Constitucional. Añade que durante la tramitación legislativa se respetaron plenamente los derechos de participación de los grupos parlamentarios, que pudieron intervenir en el procedimiento, formular enmiendas y plantear las iniciativas que estimaron oportunas.

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, de 10 de junio».

Tras exponer la tramitación parlamentaria de la ley y sintetizar el objeto del recurso, el Senado justifica su personación al considerar que las vulneraciones denunciadas coinciden con la posición mantenida por la Cámara durante la tramitación de la iniciativa y en el conflicto de atribuciones promovido frente al Congreso. Sus alegaciones se articulan en torno a dos cuestiones generales –la definición y naturaleza de la amnistía– y cuatro bloques materiales, relativos a los vicios del procedimiento legislativo, la incompatibilidad de la Ley con la Constitución, su carácter de ley singular y orgánica y, finalmente, la inconstitucionalidad de determinados preceptos y su eventual incompatibilidad con el Derecho de la Unión Europea.

a) Manifiesta que la ausencia de una definición constitucional y legal de la amnistía, unida a la falta de delimitación de esta institución en la propia ley, vulnera el principio de seguridad jurídica. Afirma que la referencia del preámbulo a su significado histórico no resulta suficiente, pues remite a normas ya derogadas y a una institución sin vigencia en el ordenamiento constitucional, lo que genera incertidumbre sobre el alcance de la expresión «[q]uedan amnistiados» empleada en el art. 1 de la Ley.

b) El Senado pone en relación la naturaleza de la amnistía con tres elementos del Estado de Derecho: la prerrogativa de gracia, el principio de igualdad y la distribución constitucional de competencias.

(i) En primer lugar, sostiene que la amnistía constituye una manifestación de la prerrogativa de gracia y, como excepción al *ius puniendi* y al principio de separación de poderes, requiere una habilitación constitucional expresa, exigencia que considera aún más intensa que en el caso del indulto debido a la mayor amplitud de sus efectos.

(ii) En segundo lugar, afirma que la amnistía resulta difícilmente conciliable con el principio de igualdad, por lo que solo podría admitirse si estuviera expresamente prevista en la Constitución y respetara, además, los principios y valores constitucionales, invocando al efecto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional italiano.

(iii) Por último, sostiene que la amnistía no constituye una manifestación ordinaria de la potestad legislativa, sino una potestad autónoma que altera la distribución constitucional de competencias y produce efectos retroactivos sobre la actuación judicial. Por ello, concluye que, al afectar al principio de separación de poderes, solo puede establecerse mediante una expresa previsión constitucional, sin que las referencias de Derecho comparado desvirtúen esta conclusión.

c) La representación del Senado afirma que durante la tramitación de la proposición de ley en el Congreso de los Diputados se produjeron diversas irregularidades procedimentales que alteraron sustancialmente el proceso de formación de la voluntad de la Cámara y determinan la inconstitucionalidad de la Ley.

(i) En primer lugar, considera contrario a los arts. 79.2 CE y 131.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados que, tras el rechazo del texto en la votación final de conjunto celebrada el 30 de enero de 2024, la mesa del Congreso acordara devolver la iniciativa a la Comisión de Justicia en lugar de dar por concluido el procedimiento legislativo, al entender que la falta de mayoría absoluta –e incluso de mayoría simple– impedía la continuación de su tramitación.

(ii) En segundo lugar, denuncia la infracción del procedimiento de urgencia por la ampliación en quince días del plazo para que la Comisión de Justicia emitiera un nuevo dictamen, al considerar que dicha prórroga carecía de cobertura reglamentaria y vaciaba de contenido la declaración de urgencia.

(iii) En tercer lugar, sostiene que la Comisión de Justicia incumplió el procedimiento previsto en el Reglamento del Congreso al aprobar un nuevo dictamen sin informe previo de la ponencia y sobre la base del dictamen anterior, incorporando enmiendas transaccionales, lo que, a su juicio, vicia el texto finalmente aprobado por el Pleno.

(iv) Finalmente, impugna la admisión de diversas enmiendas transaccionales por haberse presentado y tramitado sin respetar las exigencias reglamentarias sobre convocatoria, calificación y conocimiento previo de la documentación por los miembros de la Comisión.

d) Tras un apartado dedicado a los antecedentes históricos, legislativos y constituyentes de la amnistía, el Senado expone las razones por las que considera que la Ley es materialmente incompatible con la Constitución.

(i) En primer lugar, sostiene que los antecedentes históricos y los debates constituyentes ponen de manifiesto que la amnistía constituye una potestad distinta del derecho de gracia y que el constituyente optó deliberadamente por no incorporarla al texto constitucional, al tiempo que prohibió expresamente los indultos generales.

(ii) En segundo lugar, afirma que la amnistía carece de cobertura constitucional, pues la única manifestación de la prerrogativa de gracia prevista en la Constitución es el indulto particular [art. 62 i) CE]. Añade que la Ley invade la reserva de jurisdicción (arts. 117.3 y 118 CE), al dejar sin efecto procesos y resoluciones judiciales, y que la justificación ofrecida por el legislador resulta arbitraria y contraria al art. 9.3 CE.

(iii) En tercer lugar, entiende que la Ley vulnera el art. 9.1 CE, al excepcionar de forma general el deber de cumplimiento de la ley y atribuir a las Cortes Generales una facultad propia del poder constituyente.

(iv) Asimismo, considera infringido el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), tanto por la retroactividad máxima de la amnistía como por la indeterminación de su ámbito material, temporal y subjetivo, que estima incompatible con las exigencias de certeza y previsibilidad.

(v) También denuncia la vulneración de los arts. 14, 16 y 9.3 CE, al entender que la ley introduce un trato diferenciado basado en la ideología de los beneficiarios, carente de justificación objetiva y razonable y desproporcionado, existiendo además medidas menos gravosas para alcanzar la finalidad perseguida.

(vi) Finalmente, sostiene que la aprobación de una Ley de amnistía habría requerido una previa reforma de la Constitución, al afectar a principios estructurales del orden constitucional y alterar la distribución de competencias entre los poderes del Estado.

e) La Ley de amnistía como ley singular y como ley orgánica. El Senado, en el fundamento de Derecho sexto de su escrito, examina la ley impugnada como ley singular y como ley orgánica.

(i) El Senado afirma que la Ley de amnistía constituye una ley singular que no respeta los límites constitucionales de esta categoría. Afirma que, aunque formalmente se presenta como ley, produce efectos autoaplicativos al dejar sin efecto, con carácter retroactivo, la aplicación de la normativa penal y sancionadora, interfiriendo en la función jurisdiccional. Considera que vulnera los principios de igualdad y seguridad jurídica, la tutela judicial efectiva y la reserva de jurisdicción, al tiempo que condiciona el ejercicio de derechos fundamentales mediante una medida singular.

(ii) Asimismo, sostiene que la ley vulnera el art. 81.1 CE, al haberse aprobado como ley orgánica pese a no regular ninguna materia reservada a este tipo de leyes. A su juicio, la amnistía no desarrolla directamente derechos fundamentales ni la organización judicial, sino que constituye una medida singular que se limita a excepcionar la aplicación del Código penal.

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 otros que se hubieran realizado por otros motivos ideológicos, lo que pudiera representar una discriminación incompatible con la libertad ideológica.

(ii) El art. 2 f), que excluye de la amnistía determinados delitos del título XXIII del Código penal, pero lo hace de forma incompleta al limitar la exclusión a supuestos de amenaza real y uso efectivo de la fuerza según el Derecho internacional. Ello introduce un criterio extralegal, ajeno al marco del Código penal, que puede vulnerar los principios de legalidad penal y 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) El Senado considera inconstitucional la inclusión de la malversación en el ámbito de la amnistía prevista en el art. 1.1 a) y b), al entender que el art. 2 e) solo excluye de forma insuficiente los delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión Europea. Apoya esta tesis en 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, que extiende la protección a los activos de la Unión y de los Estados miembros vinculados a políticas de la Unión, interpretación confirmada por la STJUE de 6 de diciembre de 2017, asunto C-408/16, *Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere S.A., c. Ministerul Fondurilor Europene - Direcția Generală Managementul Fondurilor Externe*, y en el deber impuesto por su art. 4.3 de tipificar penalmente la malversación intencional, deber que, según la STJUE de 21 de diciembre de 2021, asunto C-357/19, *Euro Box Promotion y otros*, puede ir más allá de la mera afectación de los intereses financieros de la Unión. Añade que los arts. 103.1 y 31.2 CE, en conexión con las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión, exigen la aplicación sin excepciones de la norma penal frente a cualquier forma de fraude o corrupción, con independencia del enriquecimiento personal, por lo que concluye que la exclusión prevista en el art. 2 e) no es completa, precisa ni razonable y vulnera los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE, en relación con los arts. 103.4 y 31.2 CE.

(iv) En relación con el terrorismo, el Senado considera inconstitucional el art. 2 c), al excluir de la amnistía únicamente los actos que hayan causado intencionadamente graves violaciones de derechos humanos, dejando incluidos otros delitos de terrorismo cuya persecución exige la Directiva (UE) 2017/541, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, como los delitos sin resultado lesivo grave, los vinculados a grupos terroristas y a actividades terroristas. Como señaló la Comisión de Venecia [opinión CDL-AD (2024)003-spa, de 18 de marzo de 2024, de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, 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»], no todos los delitos terroristas tipificados por la Directiva quedan así excluidos de la amnistía. Dado el carácter pluriofensivo de estos delitos, que afectan a bienes constitucionales como la vida, la integridad física, el orden político y la paz social (arts. 10.1 y 15 CE), su exclusión del ámbito penal pone en riesgo dichos bienes y vulnera los principios de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y de legalidad penal (art. 25.1 CE). De ello se deriva un límite al legislador que impide exceptuar la norma penal en materia de terrorismo, máxime cuando la exclusión se define mediante criterios ajenos al marco conceptual de la Directiva y su trasposición al Código penal.

13. Mediante escrito que tuvo entrada en el registro general de este tribunal el 29 de enero de 2025, el abogado del Estado solicitó que se le tuviera por personado en el presente procedimiento y que se le concediera una prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones.

14. Mediante diligencia de ordenación fechada el 29 de enero de 2025 se acordó tener por personado al abogado del Estado, así como prorrogar en ocho días más el plazo concedido para presentar alegaciones.

15. 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 procedimientos, de este recurso de inconstitucionalidad. Contra dicho auto se interpuso recurso de súplica, entre otros, la ahora recurrente, que fue desestimado por ATC 35/2025, de 13 de mayo.

16. El 10 de febrero de 2025 se recibió en este tribunal, el escrito de alegaciones del abogado del Estado, cuyo contenido se desarrolla sintéticamente a continuación.

A) El escrito impugna la legitimación activa de la Junta de Extremadura para recurrir la Ley de amnistía, al sostener el abogado del Estado que, conforme al art. 32 LOTC, dicha legitimación se circunscribe al ámbito de autonomía y que no existe conexión material entre la ley impugnada y las competencias o intereses de la comunidad autónoma. Afirma que las vulneraciones constitucionales alegadas no bastan para fundamentar la legitimación y que, al tratarse de una norma de naturaleza penal y procesal, competencia exclusiva del Estado, no se proyecta sobre Extremadura ni afecta a su autonomía financiera o a su hacienda, por lo que solicita la inadmisión del recurso.

B) A continuación, expone sus alegaciones en relación con el fundamento de Derecho tercero del recurso referido a la usencia de previsión constitucional de la amnistía y a la falta de competencia de las Cortes Generales para aprobar la amnistía. Considera que debe razonarse la constitucionalidad de una decisión legislativa como es la aprobación de la Ley de amnistía, en cuanto la Constitución no prohíbe la institución de la amnistía, que: (a) es una medida de gracia con una naturaleza jurídica diferente a los indultos generales, materia, esta sí, prohibida por la Constitución; (b) se trata de una figura compatible con el Estado de Derecho; y (c) constituye una opción legítima del legislador democrático.

a) Se sostiene que la amnistía constituye una institución distinta del indulto general prohibido por el art. 62 i) CE, al presentar un ámbito objetivo y subjetivo delimitado y una justificación expresa. Añade que la jurisprudencia constitucional (SSTC 63/1983, de 20 de julio; 147/1986, de 25 de noviembre, y 73/2017, de 8 de junio) ha reconocido su carácter excepcional y nunca ha negado la competencia del legislador para aprobar una ley de amnistía, limitándose a enjuiciar su concreta regulación.

b) El abogado del Estado sostiene que la amnistía prevista en la ley es una opción del legislador orgánico para afrontar un conflicto político derivado del proceso secesionista, decisión que forma parte de la potestad legislativa del Estado y del debate parlamentario, sin que pueda excluirse la posibilidad de inaplicar normas sancionadoras respecto de determinados hechos por razones de interés general. Afirma que tal opción es compatible con el carácter universal de la potestad legislativa de las Cortes, representantes del pueblo español (art. 66 CE), al no existir prohibición constitucional de la amnistía, y recuerda la doctrina del Tribunal Constitucional según la cual el legislador es un poder potencialmente ilimitado dentro de la Constitución (STC 35/1992, de 23 de marzo). Añade que la función del legislador no se limita a desarrollar la Constitución, sino que puede innovar el ordenamiento respetando sus límites, disponiendo de un amplio margen de configuración para materializar las opciones políticas legítimas de la mayoría parlamentaria, conforme a la STC 112/2021, de 13 de mayo.

c) A modo de recapitulación, el abogado del Estado razona que existen argumentos suficientes para afirmar la constitucionalidad de la amnistía, como derecho de gracia, por

las siguientes razones: (i) La CE no establece la prohibición de una ley de amnistía, a diferencia que lo que sí ocurre con los indultos generales, que constituyen una manifestación diferente del «derecho de gracia». No es aceptable en el plano constitucional defender que lo que no está permitido está prohibido, como se invoca en la demanda. (ii) La Comisión de Venecia proclama que la amnistía no es una institución que contradiga los pilares del Estado de Derecho. (iii) Su regulación forma parte de la facultad de libre configuración del legislador. (iv) La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español se refiere a la amnistía en varias de sus sentencias y la califica como «una manifestación del ejercicio del derecho de gracia», insistiendo en que «no hay restricción constitucional directa sobre esta materia» (STC 147/1986, FJ 2).

C) Expone a continuación sus alegaciones en relación con el fundamento de Derecho cuarto del recurso referido a la vulneración del principio de separación de poderes.

a) El abogado del Estado sostiene que la Ley de amnistía no vulnera el principio de separación de poderes, pues no es autoaplicativa ni priva a los órganos judiciales del ejercicio de sus funciones. Afirma que corresponde a jueces y tribunales interpretar y aplicar la ley, plantear, en su caso, cuestiones de inconstitucionalidad o prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y revisar las decisiones mediante el sistema de recursos.

b) Sobre la alegada quiebra del principio de reserva de jurisdicción, sostiene que la Ley de amnistía no la vulnera porque en todo caso respeta las resoluciones que, en aplicación de la misma, puedan adoptar los jueces y tribunales. Al despenalizar los hechos previstos en ella, establece legítimamente una regulación, singular y excepcional, que los jueces deben aplicar, sin incidir en el art. 24 CE, pues la ley se aplica en el seno de un procedimiento presidido por todas las garantías procesales previstas en este precepto constitucional. El legislador en la Ley de amnistía ni juzga ni ejecuta lo juzgado, lo que establece es una descriminalización de determinadas conductas, respecto a un caso muy concreto, excluyendo su reproche penal y las consecuencias inherentes a esta decisión.

D) En cuanto a las alegaciones de la recurrente en relación con los fundamentos de Derecho cuarto: «Violación de los principios del Estado de Derecho. Principio de separación de poderes. Artículos 117.1 y 117.3 de la Constitución», y quinto: «Violación del principio de igualdad. Artículo 14 de la Constitución, en el conjunto de la [Ley de amnistía] y en especial en los artículos 1, 3, 5, 6, 7 y 8.2 de la [Ley de amnistía]», el análisis de la Abogacía del Estado es el siguiente:

a) Sobre la alegada prohibición de una ley singular penal, admite que la Ley de amnistía es una ley singular cuyo ámbito de aplicación se extiende a unos determinados hechos y que no se aplica a casos ajenos, ni posee una vocación de permanencia, sino una marcada temporalidad. La Ley se encuadra en unos límites temporales claramente definidos (actos que hubieren sido realizados entre los días 1 de noviembre de 2011 y 13 de noviembre de 2023); vinculados al proceso independentista (consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017) y respecto a unas actuaciones también delimitadas y enumeradas expresamente (art. 1, actos incluidos; art. 2, actos excluidos). En definitiva, su aplicación se encuentra acotada material y temporalmente.

Tras citar las SSTC 129/2013, de 4 de junio, FJ 4; 50/2015, de 5 de marzo, FJ 3, y 233/2015, de 5 de noviembre, FJ 15, en materia de leyes singulares, saca como conclusión que la norma cuestionada respeta la jurisprudencia constitucional por las siguientes razones: (i) esta ley se proyecta sobre un hecho concreto y excepcional, no tiene un carácter abstracto y general; (ii) su eficacia se agota con la aplicación a dicho supuesto singular, no siendo posible su aplicación de forma reiterada en el tiempo; y (iii) su ámbito de aplicación está determinado por unos hechos concretos limitados

temporalmente y sus previsiones van dirigidas a una pluralidad determinada de sujetos o, en su caso, determinable.

El abogado del Estado afirma que la Ley de amnistía, como ley singular, supera el canon de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación exigido por la jurisprudencia constitucional. (i) Considera que responde a una finalidad objetiva y legítima, consistente en superar el conflicto político y social derivado del procés y favorecer el diálogo institucional. (ii) Afirma que la medida es proporcionada, al delimitar de forma precisa su ámbito material y temporal, excluir las graves violaciones de derechos humanos y mantener la responsabilidad civil. (iii) Finalmente, entiende que la amnistía constituye una medida adecuada para alcanzar dicha finalidad, en el ejercicio de la libertad de configuración normativa que corresponde al legislador.

b) El abogado del Estado sostiene que la posible vulneración del principio de igualdad solo puede analizarse desde los parámetros propios de una medida de gracia, de carácter excepcional y singular, aplicada a personas determinadas por hechos concretos y en atención al interés general. Al no tratarse de una ley general, sino singular, considera improcedente un juicio de igualdad basado en la comparación con todos los ciudadanos. Afirma que esta naturaleza singular desplaza el canon ordinario de igualdad, que pasa a centrarse en la razonabilidad, proporcionalidad y adecuación de la excepcionalidad de la medida. En ese marco, entiende que no cabe utilizar como término de comparación al conjunto de los ciudadanos, conforme a la doctrina de la STC 129/2013, de 4 de junio, ya que la ley agota su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida legislativa. A su juicio, la Ley de amnistía supera este canon al responder a una causa objetiva y razonable para afrontar una situación excepcional que no puede resolverse mediante los instrumentos normativos ordinarios, manteniendo una relación proporcionada entre la medida, el fin perseguido y los efectos producidos, por lo que no vulnera el derecho a la igualdad.

E) En relación con el fundamento de Derecho séptimo del recurso: «Ley singular: arbitrariedad. Infracción del artículo 9.3 de la Constitución», estima que, en primer lugar, procede resaltar que la ley impugnada no es arbitraria y cumple con el principio de proporcionalidad, limitada a un conjunto de personas y justificada en el preámbulo para solucionar un conflicto político y encuentra su justificación en un interés general. La propia Ley ofrece una explicación racional de las medidas adoptadas, lo cual impide hablar de arbitrariedad de la ley. Para el abogado del Estado la finalidad de la Ley es restablecer el clima de convivencia y diálogo en la sociedad española y catalana, procurando la estabilidad institucional, la cohesión territorial y la paz social, y que este es un objetivo legítimo a alcanzar por parte del legislador español, además de tratarse de una medida proporcionada, necesaria y adecuada.

F) Alegaciones en relación con el fundamento de Derecho octavo de la demanda: «Vulneración del principio de seguridad jurídica. Artículo 9.3 de la Constitución. Indeterminación del ámbito de la amnistía (artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica 1/2024)»:

a) En relación con el art. 1 de la Ley, el abogado del Estado sostiene que el ámbito objetivo de la amnistía se encuentra delimitado con precisión desde el punto de vista material y temporal, correspondiendo a los órganos judiciales apreciar, en cada caso, la concurrencia de los requisitos legales para su aplicación, por lo que rechaza que la norma vulnere el principio de interdicción de la arbitrariedad.

b) Respecto a las exclusiones previstas en el art. 2 de la Ley, reitera que la aplicación de este precepto queda sujeta a la interpretación judicial que considerará, caso por caso, si la acción en cuestión está o no excluida de amnistía conforme al propio art. 2.

c) Sobre los efectos de la responsabilidad penal prevista en el art. 4 de la Ley de amnistía, aduce el abogado del Estado, en primer lugar, que el carácter preferente en la aplicación de la amnistía, como causa de exención de responsabilidad penal y en un plazo de dos meses, no es una novedad en este tipo de disposiciones, ya que el art. 9 de la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía, ya preveía la aplicación preferente de la

amnistía en aquel momento concedida y fijaba un plazo de tres meses para su aplicación.

En segundo término, respecto de la alegada incompatibilidad entre los arts. 10 y 11 de la ley –pues el primero dispone que los efectos de la amnistía se producirán con la firmeza de la resolución, mientras que el segundo establece que la interposición de recursos contra dicha resolución no tendrá efectos suspensivos–, el abogado del Estado sostiene que ambos preceptos son plenamente compatibles. A su juicio, la clave reside en distinguir entre el ámbito penal y el administrativo y contable. En el primero, la amnistía solo despliega sus efectos cuando la resolución es firme en sentido procesal, esto es, cuando no cabe recurso alguno contra ella. En cambio, en el ámbito administrativo y contable, la resolución que pone fin a la vía administrativa o al procedimiento contable puede ser posteriormente impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Por ello, la interpretación conjunta de ambos preceptos conduce a entender que, en estos últimos ámbitos, la resolución firme a la que se refiere el art. 10 es la que agota la vía administrativa o contable, sin perjuicio de los recursos contencioso-administrativos que puedan interponerse con posterioridad, los cuales, conforme al art. 11, carecen de efectos suspensivos.

En cuanto al efecto de los recursos, no se altera el régimen ordinario de recursos, sino que se mantiene la regla general de la ejecución de la pena, como medida de carácter excepcional derivada del *ius puniendi* del Estado sobre el individuo. Entiende que sobre esta base, la decisión judicial inicial de aplicación de la amnistía produce el efecto de eliminar el efecto de la «firmeza» de la situación previa anterior, y determinará el efecto provisional propio de la fase del proceso donde se haya declarado judicialmente esta causa de extinción de la responsabilidad criminal.

G) En relación con la alegada quiebra del art. 136.2 CE, el abogado del Estado sostiene que la Ley extiende legítimamente la amnistía a la responsabilidad contable, al tratarse de un mecanismo legislativo excepcional y transitorio para extinguir consecuencias jurídicas de hechos pasados, sin suponer una renuncia general a la protección de los recursos públicos. Afirma que dicha extensión no vulnera los arts. 31.1 y 31.2 CE, pues no impide adoptar medidas extraordinarias por razones de interés general ni compromete los principios de eficiencia y economía del gasto en el futuro. Añade que la Ley no genera indefensión de las administraciones afectadas, que deben ser oídas y pueden oponerse, correspondiendo a la jurisdicción contable verificar que los menoscabos incluidos quedan dentro del ámbito de la amnistía.

H) Alegaciones en relación con el fundamento de Derecho décimo: «Responsabilidad civil». Para la abogacía del Estado la extinción de la responsabilidad penal derivada de la amnistía no altera el régimen general de ejercicio de la acción civil previsto en la Ley de enjuiciamiento criminal y la Ley excluye expresamente la exoneración de la responsabilidad civil, garantizando así la reparación de los daños causados por los hechos amnistiados.

I) Alegaciones en relación con el fundamento de Derecho undécimo: «Efecto inmediato. Artículo 4 [de la Ley de amnistía] vulnera el artículo 117 CE en relación con el artículo 24 CE, artículo 120 y artículo 163 CE». Para el abogado del Estado, la Ley de amnistía establece un perdón de los delitos incluidos en su ámbito objetivo y sería incoherente con este propósito el mantenimiento de los efectos de un delito objeto de amnistía. Estas previsiones no infringen, a su criterio, los preceptos mencionados en la demanda, puesto que es una medida que se encuentra motivada y resulta proporcionada al fin que persigue la Ley y en nada afecta a los arts. 9.3 y 117 CE, pues será el juez la instancia competente para aplicar la Ley de amnistía.

Por lo que se refiere las cuestiones de inconstitucionalidad y a las cuestiones prejudiciales, no es cierto que se contravengan sus efectos suspensivos, pues sigue vigente el art. 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y el art. 35.3 LOTC, que fijan tal efecto suspensivo.

J) El abogado del Estado termina su escrito suplicando que se inadmita el recurso de inconstitucionalidad por falta de legitimación activa de la Junta de Extremadura y, subsidiariamente, su desestimación íntegra.

17. Habiendo manifestado la 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 magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas.

18. Por providencia de 15 de julio de 2026 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por la Junta de Extremadura 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 y, de forma subsidiaria, contra algunos de sus preceptos.

El recurrente alega, en primer lugar, su legitimación para promover el presente recurso por la incidencia de la Ley sobre el orden constitucional y los intereses de la comunidad autónoma.

En cuanto al fondo, la demanda sostiene, en síntesis, que la Ley de amnistía es inconstitucional porque la Constitución no habilita al legislador para aprobar amnistías, al no contener una previsión expresa de esta institución. Afirma, además, que la ley vulnera principios estructurales del Estado constitucional, en particular, los de separación de poderes, reserva de jurisdicción, igualdad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, así como la igualdad de derechos de los españoles en todo el territorio nacional y el derecho a la tutela judicial efectiva. Asimismo, aduce que la ley lesiona la jurisdicción del Tribunal de Cuentas y establece un régimen de responsabilidad civil contrario a la Constitución. Cuestiona también la delimitación de su ámbito objetivo de aplicación y la aplicación inmediata de sus efectos por los órganos judiciales. Por todo ello, interesa la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la Ley Orgánica 1/2024 en su conjunto o, subsidiariamente, de diversos de sus preceptos.

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 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.

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 declararon 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.

3.1 Alegaciones de inconstitucionalidad respecto a la totalidad de la Ley.

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 ya que los poderes constituidos solo pueden ejercer las facultades que le atribuye expresamente la Constitución; (iii) el silencio constitucional 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; rechazó, en el fundamento jurídico 3.2.2, que los trabajos parlamentarios de elaboración de la Constitución permitan alcanzar una conclusión distinta; y consideró que

el art. 66.2 CE sí faculta a las Cortes a aprobar amnistías. Procede, por tanto, remitirse a lo allí razonado y desestimar estos motivos de inconstitucionalidad.

b) Las alegaciones referidas a la vulneración de la separación de poderes, la independencia judicial y el derecho a la tutela judicial efectiva, que se invocan en segundo término en la demanda, han sido ya desestimadas en los fundamentos jurídicos 4 y 9 de la STC 137/2025.

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

Deben igualmente desestimarse las alegaciones relativas al pretendido incumplimiento de los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para las leyes singulares, con remisión a lo razonado en la STC 137/2025, FJ 5.2, cuyos argumentos procede dar aquí por reproducidos.

Asimismo, procede desestimar, por remisión a lo razonado en el fundamento jurídico 7.3.1 de la STC 137/2025, las alegaciones según las cuales la Ley de amnistía sería arbitraria por carecer de una justificación fundada en el interés general. Del mismo modo, debe rechazarse la afirmación de que la ley constituye una autoamnistía, por las razones ya expuestas en el fundamento jurídico 10.2 de la citada STC 137/2025.

3.2 Alegaciones de inconstitucionalidad respecto a determinados preceptos de la Ley de amnistía.

Examinadas las objeciones de inconstitucionalidad formuladas con carácter general frente a la Ley Orgánica 1/2024, procede abordar ahora las alegaciones específicamente dirigidas contra algunos de sus preceptos.

a) Artículo 1. Las alegaciones referidas a la amplitud e indeterminación del ámbito de aplicación de la Ley de amnistía previsto en el art. 1 coinciden con las ya examinadas en el fundamento jurídico 13.3.4 de la STC 137/2025, en el que este tribunal descartó la vulneración del principio de seguridad jurídica. En consecuencia, procede desestimar este motivo de inconstitucionalidad con remisión a lo allí razonado.

Por lo que se refiere al ámbito temporal de aplicación de la amnistía, hay que recordar 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 citado fundamento jurídico 13.3.4 de la STC 137/2025.

b) Artículo 2. Las diversas quejas dirigidas contra las exclusiones del ámbito de aplicación de la amnistía que disponen los apartados del art. 2 de la Ley de amnistía han sido objeto de examen en la STC 137/2025, que las ha descartado con los argumentos desarrollados en sus fundamentos jurídicos 14.1.3 –art. 2 a) y b) y vulneración del art. 15

CE–; 14.2.2 –art. 2 c) y lesión de los arts. 15, 24 y 14 CE–, y 14.3.3 –art. 2 d) e igualdad–, a los que hay que remitirse para rechazar las impugnaciones.

c) Artículos 3 y 13: La alegación de que el art. 3 de la Ley Orgánica 1/2024 infringe los arts. 31.2 y 136.2 CE, con fundamento en que la amnistía de la responsabilidad contable menoscaba las funciones jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas, ha sido también directamente desestimada en la STC 177/2025, de 20 de noviembre, FJ 9.1 c).

Asimismo, la alegación, vinculada a la anterior, de que el art. 13.2 de la Ley Orgánica 1/2024 vulnera el art. 24.1 CE porque, al regular el procedimiento de archivo de las actuaciones seguidas ante el Tribunal de Cuentas, limita el trámite de audiencia al Ministerio Fiscal y a las entidades del sector público perjudicadas, excluyendo al resto de las partes personadas, ya fue examinada en la STC 137/2025. En dicha sentencia este tribunal descartó el motivo de inconstitucionalidad al considerar que el precepto admite una interpretación conforme con la Constitución, según la cual la referencia expresa al Ministerio Fiscal y a las entidades del sector público perjudicadas no excluye la preceptiva audiencia del resto de las partes del procedimiento contable. Al ser esta una interpretación respetuosa con el derecho de defensa y la prohibición de indefensión (art. 24 CE), y con el fin de evitar interpretaciones contrarias a este derecho fundamental, el Tribunal la incorporó expresamente al fallo (STC 137/2025, FJ 20.4.3). En consecuencia, procede desestimar este motivo de inconstitucionalidad por remisión a lo allí razonado.

d) Artículo 4. La impugnación del art. 4 de la Ley Orgánica 1/2024 por imponer la aplicación inmediata de la amnistía incluso cuando se plantee una cuestión de inconstitucionalidad o una cuestión prejudicial ya fue resuelta en la STC 165/2025. Como declaró el fundamento jurídico 9.4 d) de dicha sentencia, el inciso inicial del precepto no desconoce lo dispuesto en los arts. 163 CE y 267 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, sino que debe interpretarse como garantía de que los órganos judiciales puedan acudir, cuando alberguen dudas sobre la compatibilidad de la ley con la Constitución o con el Derecho de la Unión Europea, a los mecanismos de reenvío previstos al efecto. Procede, por ello, desestimar este motivo de inconstitucionalidad.

e) Artículo 8. La Junta de Extremadura impugna el art. 8 de la Ley Orgánica 1/2024 en cuanto su apartado 1 exime «del cumplimiento de las obligaciones que mantenga la persona amnistiada para con terceros particulares en virtud de una resolución judicial firme». A su juicio, esta previsión vulnera la eficacia de la cosa juzgada material y el derecho de propiedad reconocido en el art. 33 CE, al extinguir el derecho de crédito declarado en una sentencia firme. Añade, asimismo, que la privación retroactiva de ese derecho individual resulta contraria al principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE.

La queja no puede prosperar. La interpretación del art. 8 propugnada por la recurrente prescinde de lo dispuesto en su apartado 2, conforme al cual «la amnistía otorgada dejará siempre a salvo la responsabilidad civil que pudiera corresponder por los daños sufridos por los particulares». En consecuencia, cuando los actos amnistiados hayan ocasionado daños a particulares, la ley preserva íntegramente la responsabilidad civil derivada de tales daños y, con ella, los correspondientes derechos de crédito. Carece, por ello, de fundamento la alegación de que el precepto extinga los derechos de crédito de los particulares reconocidos en una resolución judicial firme y vulnere, por esa razón, la eficacia de la cosa juzgada material, el derecho de propiedad (art. 33 CE) o el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

FALLO

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

1.º Declarar la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad en relación con los arts. 1.1 y 1.3, párrafo segundo, de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de

junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, en los términos establecidos en el fundamento jurídico 2 b) y 3.1 c) 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 veintiuno 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 6617-2024

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 veintiuno 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. 6617-2024

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

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

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

La sentencia que ahora nos ocupa, en aplicación de lo decidido en la STC 137/2025, declara la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Extremadura contra la Ley Orgánica 1/2024 en relación con sus arts. 1.1 y 1.3, párrafo segundo, y lo desestima en lo restante.

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

En cualquier caso, al margen de la precisión que antecede, me importa sobre todo señalar que, por las razones expresadas en el voto particular que formulé a la referida STC 137/2025, disiento de la sentencia que resuelve el presente recurso de inconstitucionalidad. Considero, en efecto, que aquel primer recurso contra la Ley

Orgánica 1/2024 que resolvió la STC 137/2025 debió haber sido estimado en su integridad, declarando la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la ley impugnada, lo que habría conducido en el presente caso a declarar la extinción del recurso de la Junta de Extremadura 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 veintiuno 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 21 de julio de 2026, dictada por el Pleno en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6617-2024, interpuesto por la Junta de Extremadura, en relación con el conjunto de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, y en concreto contra los artículos 1 a 6, 7.2, y 8 a 15; y disposiciones finales primera y segunda

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 su integridad.

En lo coincidente, mi posición discrepante se funda en los argumentos que expuse en los respectivos votos particulares que formulé a las SSTC 137/2025, de 26 de junio y 165/2025, de 8 de octubre, y a las posteriores sentencias que sobre la materia se han aprobado en los Plenos celebrados en fechas 20 de noviembre, 2 y 16 de diciembre de 2025, 27 de enero, 24 de febrero, 12 de marzo, 9 de junio y 8 de julio de 2026, a los que ahora me remito en lo concerniente a la composición del Tribunal, al haber sido apartado don José María Macías Castaño del colegio de magistrados en los procesos constitucionales relativos a la Ley de amnistía; a la prohibición constitucional de la amnistía; a la vulneración de los principios de igualdad (art. 14 CE), seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), separación de poderes y reserva jurisdiccional (arts. 117.1 y 3 y 118 CE) y los efectos de la Ley sobre la cosa juzgada; 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 veintiuno 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. 6617-2024

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 atención a lo expuesto formulo el presente voto particular.

Madrid, a veintiuno de julio de dos mil veintiséis.—César Tolosa Tribiño.—Firmado y rubricado.