



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

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. 6436-2024 interpuesto por más de cincuenta diputados y más de cincuenta senadores de los grupos parlamentarios popular en el Congreso de los Diputados y en el Senado, respectivamente, 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 4 de septiembre de 2024, don Manuel Sánchez-Puelles y González-Carvajal, en nombre y representación de más de cincuenta diputados y de más cincuenta senadores del grupo popular en el Congreso de los Diputados y del grupo popular en el Senado, respectivamente, y don Jaime Eduardo de Olano Vela, en su condición de comisionado, han 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, LOANCat).

En el escrito de demanda, tras referirse a los presupuestos procesales del presente recurso, se exponen los fundamentos materiales o de fondo en los que se sustenta.

A) Se alega, en primer lugar, que la Constitución no habilita el otorgamiento de una amnistía y por este motivo se considera que la ley impugnada es inconstitucional. Esta consideración se justifica en que, según se mantiene en el escrito de demanda, la LOANCat es inconstitucional por vulnerar la división de poderes, la reserva de jurisdicción y la tutela judicial efectiva (arts. 1.1, 24.1, 117.3 y 118 CE).

a) Los recurrentes sostienen que la Constitución no hace mención alguna a la amnistía y que esta decisión fue deliberada. Esta conclusión la basan en que en los trabajos parlamentarios se rechazaron dos enmiendas en las que expresamente se establecía que las “Cortes Generales [...] otorgan la amnistía” (enmienda 504, propuesta por el grupo parlamentario Mixto) y que “[l]as amnistías solo podrán ser acordadas por el Parlamento” (la enmienda 744, del grupo parlamentario UCD). Ponen de manifiesto que en la minuta de la reunión de la ponencia constitucional de 3 de noviembre de 1977, en su punto 4º, consta que “por lo que se refiere a la materia de la amnistía se acuerda no constitucionalizar este tema”.

Los demandantes señalan que los letrados de las Cortes Generales adscritos a la Comisión de Justicia, cuando formularon las “Observaciones Técnicas a la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña”, sostuvieron que, al no estar contemplada la amnistía entre las competencias que la Constitución atribuye a las Cortes Generales en el art. 66.2 ni en ningún otro precepto constitucional y al haber sido rechazadas las enmiendas que preveían su atribución, la iniciativa legislativa contenida en la referida proposición planteaba dudas de que pudiera tener cabida en la Constitución y por ello sostuvieron que hubiera debido ser articulada a través del procedimiento de reforma constitucional.

Se afirma que el poder legislativo no es ilimitado, pues si lo fuera no estaríamos en un Estado democrático de Derecho (art. 1.1 CE). A juicio de los recurrentes, el principio de separación de poderes impone un sistema en el que cada uno de los poderes solo pueda

extenderse hasta los límites constitucionalmente reservados a los otros poderes. Con cita de la STC 70/2022, FJ 5, se afirma que la Constitución establece un sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias, un sistema de distribución de poderes que evita su concentración. Asimismo, se pone de manifiesto que, según lo sostenido por algunos autores –que se citan y se reseñan–, los órganos públicos, a diferencia de los ciudadanos, no parten de una situación de libertad, sino de sujeción y solo pueden hacer aquello que el ordenamiento les permite.

Por otra parte, se alega que la Constitución contiene una reserva de jurisdicción. Los demandantes consideran que la exclusividad de la jurisdicción que establece el art. 117.3 CE se complementa con la obligatoriedad de cumplimiento de las “sentencias y demás resoluciones firmes” (art. 118 CE) y, a su vez, integra una relevante dimensión de la tutela judicial efectiva que garantiza el art. 24.1 CE. Afirman que no cabe ninguna duda de que tanto los indultos como la amnistía invaden y suponen una frontal excepción a la exclusividad de la jurisdicción. Se cita la STS de 20 de noviembre de 2013, del Pleno de la Sala Tercera, en la que, entre otras cosas, se sostiene que la prerrogativa de gracia es excepcional ya que “es un residuo histórico del poder absoluto del Soberano”, “supone la excepción al principio de cumplimiento de las sentencias judiciales proclamada por el artículo 118 de la Constitución” y “una potestad extraordinaria de intervención de un poder estatal, el Ejecutivo (en el caso del indulto), en el ámbito de competencia de otro, el judicial”, por lo que los recurrentes consideran que para su ejercicio es preciso que la prerrogativa esté constitucionalmente admitida.

En el escrito de demanda se sostiene que la LOANCat invade el espacio reservado a la jurisdicción. Los recurrentes alegan que la amnistía que otorga la ley impugnada, al privar a los órganos judiciales de juzgar a quienes se les imputa los actos que se consideran amnistiados y de hacer ejecutar lo juzgado respecto de los condenados en firme por la comisión de alguno de ellos invade la reserva de jurisdicción constitucionalmente garantizada. Junto a ello se sostiene que esta ley vulnera también el art. 24.1 CE, al privar a los perjudicados por los delitos amnistiados de la ejecución de las sentencias condenatorias y de la reparación de los perjuicios sufridos. Por todo ello, afirman que la LOANCat vulnera los arts. 1.1, 117.3, 118 y 24.1 CE.

Se afirma, por otra parte, que hasta las elecciones generales de 23 de julio de 2023 existía un consenso prácticamente generalizado sobre la inconstitucionalidad de la amnistía. Entienden que ese fue el motivo por el que el Código Penal eliminó la amnistía como forma de

extinción de la responsabilidad criminal. Se alega, además, que el Gobierno, cuando deliberó y aprobó las propuestas motivadas que elevó al Ministerio de Justicia para la concesión de indultos parciales a los condenados por la sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo núm. 459/2019, de 14 de octubre (en lo sucesivo STS 459/2019), afirmó que la amnistía era “claramente inconstitucional” (§ 35).

El preámbulo de la LOANCat, por el contrario, justifica su constitucionalidad al entender que a “quien se halla legitimado para tipificar o destipificar una determinada conducta se le reconoce, en lógica consecuencia, la facultad de amnistiar esos mismos hechos sin otros límites que los que directamente dimanen de la Constitución”. Los recurrentes también ponen de manifiesto que, según el preámbulo de esta norma, “la amnistía no afecta al principio de separación de poderes ni a la exclusividad de la jurisdicción prevista en el artículo 117 de la Constitución porque [...] el Poder Judicial está sometido al imperio de la ley y es precisamente una ley con valor de orgánica la que [...] prevé los supuestos de exención de la responsabilidad, correspondiendo a los jueces y tribunales [...] su aplicación a cada caso concreto”. A juicio de los demandantes, estos argumentos son falaces, pues entienden que la reserva de jurisdicción que se deriva de los arts. 1.1, 117.3 y 118 CE es una salvaguarda del poder judicial singularmente frente al legislativo, por lo que se erige en un explícito límite a la ley, ya sea orgánica u ordinaria. Afirman, además, que, si bien el legislador puede despenalizar determinadas conductas cuando considere que el bien jurídico que a través de la norma penal trataba de preservarse ya no existe, tal potestad no le permite invadir la exclusividad de la jurisdicción e impedir que los órganos judiciales puedan enjuiciar actos que, con carácter general, se consideran delictivos o ejecutar las sentencias condenatorias. Tal forma de proceder, según los recurrentes, supone crear espacios singulares de inmunidad o de ausencia de jurisdicción sin que exista una habilitación constitucional que permita en tales casos excepcionar el principio de división de poderes.

Otro argumento que también se expone en el preámbulo de la LOANCat y que rebaten y es entender que el constituyente de 1978 no prohibió la institución de la amnistía porque, entre otras razones, ello hubiera implicado la derogación del Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, sobre amnistía y la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía “que constituyeron el punto de partida del pacto constitucional y sin las cuales no hubiera sido posible la Transición Democrática ni el amplio consenso parlamentario y social que avalaron e hicieron posible que la Constitución española de 1978 viera la luz”. A juicio de los parlamentarios que interponen el



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

presente recurso, este argumento es inconsistente e ignora la prohibición de retroactividad *in peius* que deriva de los convenios de protección de derechos humanos (se cita, por todos, el art. 7 CEDH) y del art. 25.1 CE. Los recurrentes alegan que, una vez extinguida la responsabilidad penal de los sujetos amnistiados por la Ley 46/1977, no podía aplicárseles retroactivamente la Constitución de 1978 en su perjuicio. Entienden que la aplicación de la Ley 46/1977, a pesar de que la Constitución de 1978 impide la amnistía, era una exigencia derivada del art. 7 CEDH y del art. 25.1 CE.

Asimismo, discrepan de la afirmación que se sostiene en el preámbulo (apartado IV) de la LOANCat en la que se señala que “[l]a constitucionalidad de la amnistía fue declarada por el Tribunal Constitucional, en su sentencia 147/1986, de 25 de noviembre, a propósito, precisamente de la aplicación de la Ley 46/1977. En este pronunciamiento, se afirma taxativamente que «no hay restricción constitucional directa sobre esta materia»”. Sin embargo, a juicio de los demandantes, no existe jurisprudencia constitucional que declare la conformidad a la Constitución de la potestad de amnistiar. Indican que en ninguno de los procesos constitucionales que se citan para referir que el Tribunal Constitucional ha validado la amnistía se planteó la posible inconstitucionalidad de la Ley 46/1977. En su opinión, la STC 63/1983, de 20 de julio, se refiere a la amnistía propiamente dicha, esto es, a la despenalización singular de determinados delitos para un conjunto de personas específicas (resolvió un recurso de amparo en el que la Asociación de Aviadores de la República solicitaba que quienes se incorporaron al Ejército Republicano después del 18 de julio de 1936 se les aplicara la amnistía laboral/funcionarial en la misma medida que se realizó a los funcionarios civiles). Lo mismo sucede, según sostienen, con la STC 76/1986, de 9 de junio, en la que la cuestión planteada es también una amnistía impropia –así la califican los recurrentes– de carácter laboral o funcionarial. Por lo que se refiere a la STC 147/1986, de 25 de noviembre, los recurrentes entienden que, cuando esta sentencia declara “que no hay restricción constitucional directa sobre esta materia” –cita que, como se ha indicado recoge, el preámbulo de la LOANCat–, no se está refiriendo a la amnistía, sino a “la mera precisión” que introdujo la Ley 1/1984; ley que la STC 147/1986 considera que “ni siquiera supone en sí misma una manifestación del derecho de gracia”.

Las consideraciones que se acaban de reseñar llevan a los recurrentes a mantener que no existe jurisprudencia sobre la constitucionalidad de una amnistía que declare penalmente inmunes a un conjunto de personas frente a delitos tipificados en un código penal democrático.

Por último, en lo que al preámbulo de la LOANCat se refiere, los recurrentes consideran que no puede justificarse la constitucionalidad de la amnistía en que el art. 666.4 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal se refiera a la amnistía como una de las causas que obligan al sobreseimiento, ya que el referido precepto es de una ley de 1882. Entienden que ha de tenerse presente que el Código Penal de la democracia suprimió la amnistía como forma extintiva de la responsabilidad criminal. De igual modo consideran que tampoco puede aducirse como argumento de la pretendida constitucionalidad de la amnistía, como efectúa el citado preámbulo, lo dispuesto en normas reglamentarias estatales y leyes autonómicas, pues es obvio que tales normas no pueden interpretar la Constitución. De igual modo consideran irrelevante a estos efectos que la amnistía esté prevista en más de treinta acuerdos internacionales suscritos por España. A su juicio, este hecho no constituye un argumento, dado que tales tratados se elaboran tomando en consideración que existen Estados cuyas constituciones admiten expresamente la amnistía.

De todo lo anterior se concluye que, como existe una reserva constitucional de jurisdicción, el legislativo no puede crear espacios singulares de inmunidad de jurisdicción careciendo como carece –según los recurrentes– de una habilitación constitucional para ello.

b) En el recurso de inconstitucionalidad se sostiene que la LOANCat es una ley penal singular constitucionalmente prohibida. Por ello se considera que esta ley es contraria a los arts. 14, 24.1, 17.1 y 25.1 CE.

Se aduce que la amnistía vulnera el art. 14 CE porque supone, respecto de los delitos a los que se refiere, crear un ámbito de inmunidad penal que se aplica a algunas personas mientras que la generalidad de la ciudadanía queda sometida a los tipos penales tipificados en el Código Penal. A juicio de los recurrentes, la ley de amnistía es una ley singular o de caso único que conlleva que la ley penal general no se aplique a determinadas personas. Los demandantes califican como una “verdadera antinomia” caracterizar a una ley penal como singular que contraviene los arts. 17 y 25 CE. Sostienen, con cita de doctrina constitucional, que estos preceptos constitucionales imponen una ley penal general que, mediante la “necesaria formulación abstracta” realice una “descripción estereotipada de las acciones y omisiones incriminadas” que, desde esa generalidad, tenga la suficiente precisión como para resultar previsible en su aplicación al caso. Por ello entienden que el principio de legalidad penal



excluye *per se* las leyes singulares, más cuando son una ley de amnistía, al suponer la creación de un privilegio personal de impunidad, contradictorio con la generalidad que caracteriza al Derecho penal. De ahí que no consideren aplicable la jurisprudencia constitucional en materia de leyes singulares, ya que esta jurisprudencia no se refiere a leyes singulares de carácter penal. Se sostiene, además, que de acuerdo con la referida doctrina constitucional las leyes singulares solo son admisibles en la delimitación entre los poderes legislativo y ejecutivo, dado que la Constitución permite que el Gobierno asuma excepcionalmente funciones legislativas y el legislativo haga funciones ejecutivas a través de dichas leyes. Por el contrario, entienden que no existe una habilitación constitucional para que el legislador invada el espacio reservado a la jurisdicción.

c) Los recurrentes consideran que, dada la frontal vulneración de los principios estructurales del Estado de Derecho que conlleva la amnistía, el silencio de la Constitución sobre esta institución solo puede entenderse como una evidente prohibición constitucional de esta prerrogativa de gracia.

Recuerdan en este punto que la Constitución cuando se refiere a esta prerrogativa únicamente dispone: (i) que corresponde al rey ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales [art. 62 i) CE]; (ii) que no procederá la iniciativa legislativa popular “en lo relativo a la prerrogativa del gracia” (art. 87.3 CE) y (iii) que la prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos del art. 102 CE, esto es, a la responsabilidad criminal del presidente y los demás miembros del Gobierno.

En el escrito de interposición del recurso se afirma que la exclusión de la iniciativa legislativa popular en lo relativo a la prerrogativa de gracia debe entenderse referida a la ley que regule el indulto (materia reservada a la ley por el art. 62 CE cuando señala que el ejercicio del derecho de gracia ha de hacerse “con arreglo a la ley”).

Por otra parte, se afirma que, si fuera constitucionalmente admisible, es cuestionable que la potestad de amnistiar competa necesariamente al parlamento. Se cita el Decreto concediendo la amnistía de todos los delitos políticos y sociales (Gaceta de Madrid, núm. 105, de 15 de abril de 1931) otorgada por el “Gobierno Provisional de la República”. Se pone también de manifiesto que tampoco en el Derecho comparado la amnistía se configura siempre como una potestad del parlamento y el indulto como una del gobierno. Se citan el art. 79 de la

Constitución italiana en el que se prevé que tanto el indulto como la amnistía serán otorgados por ley; el art. 169 de la Constitución portuguesa que establece análoga previsión y la Constitución de los Estados Unidos que atribuye al presidente la concesión de perdones por ofensas a los Estados Unidos (art. II, S. 2, C.1). Se invoca, además, el dictamen de la Comisión de Venecia en el que se afirma que en algunos países la facultad de conceder perdones recae en el presidente. También se alude al caso alemán en el que los indultos generales tienen la misma naturaleza jurídica que la amnistía, se llaman del mismo modo –*amnestie*– y se aprueban por ley del parlamento federal, mientras que el otorgamiento del indulto particular corresponde al presidente federal. Se señala que el Tribunal Constitucional alemán ha admitido la constitucionalidad de la *amnestie* porque, a diferencia de lo que ocurre en España, no existe una prohibición constitucional de los indultos generales. Sostienen que lo mismo ocurre en Bélgica, Irlanda o Suecia.

Estos argumentos ponen de relieve, según los parlamentarios recurrentes, que al no estar expresamente prevista la amnistía y existir una prohibición constitucional de los indultos generales en el art 62 i) CE, esta prohibición comprende también la de la amnistía.

B) En segundo lugar, se aduce en el escrito de interposición del recurso que, en el supuesto de que el Tribunal considerara que la amnistía es constitucionalmente posible, la amnistía que otorga la ley recurrida no es conforme con la Constitución.

a) En esta parte de la demanda, tras reiterar que al no existir una expresa mención a la amnistía en la Constitución esta medida de gracia ha de entenderse prohibida, se señala que en el caso de que el Tribunal no lo apreciara así y entendiera que, a pesar de no estar constitucionalmente prevista, es constitucionalmente posible, el ejercicio de este exorbitado poder debe estar rodeado de las máximas cautelas y sujeto a intensas exigencias. Entienden que, aunque las SSTC 147/1986 y 76/1986 no se pronunciaron sobre la constitucionalidad de la amnistía –esta cuestión no era la que se planteaba en los procesos resueltos por ellas–, en estas sentencias se esboza lo que ha de entenderse por amnistía y pueden deducirse sus requisitos materiales y su configuración al afirmarse que la amnistía “es una operación jurídica que, fundamentándose en un ideal de justicia (STC 63/1983) pretende eliminar, en el presente, las consecuencias de la aplicación de una determinada normativa –en sentido amplio– que se rechaza hoy por contraria a los principios inspiradores de un nuevo orden político. Es una operación excepcional, propia del momento de consolidación de los nuevos valores a los que



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

sirve”. De igual modo, la STC 63/1986, FJ 2, señala que el fundamento de la amnistía es “la negación de las consecuencias subsistentes de un derecho anterior cuya corrección se hizo indispensable”.

De la citada jurisprudencia deducen que la amnistía, caso de que se considerase constitucionalmente admisible, debe ser una medida excepcional, que se enmarca, a su vez, en una categoría también excepcional, que es el derecho de gracia. También entienden que, al ser la amnistía una prerrogativa absolutamente excepcional que transgrede principios constitucionales estructurales del Estado de Derecho, solo podría fundarse en razones de justicia extraordinariamente justificadas y por ello entienden que la ley que la prevea debe exponer las razones de justicia a las que obedece el ejercicio de esta prerrogativa. Según sostienen los recurrentes, esta motivación, que ha de ser reforzada dada la excepcionalidad de esta potestad, no existe en el extenso preámbulo de la ley de amnistía. Señalan los demandantes que el preámbulo de la ley parte de la justicia tanto de la ley penal aplicada como de la actuación de los tribunales y por ello no rechaza, desde la perspectiva de la justicia, que su aplicación sea contraria a unos supuestos valores de un nuevo orden. Por tal razón, consideran que, en el improbable caso de que el Tribunal admitiera la constitucionalidad de la amnistía, el único presupuesto objetivo que podría legitimar una ley que estableciera esta medida de gracia sería, conforme a la doctrina establecida en la STC 147/1986, la apreciación de un grave quebranto del principio de justicia. Al no fundamentarse en este motivo la amnistía prevista por la LOANCat, los parlamentarios recurrentes consideran que no se cumple el presupuesto necesario para su constitucionalidad y, en tal medida, vulnera los arts. 1.1, 117.3, 118, 14, 17 y 25.1 CE.

b) Los recurrentes aducen, además, que la causa que motiva esta amnistía es bien simple y ha sido explícitamente reconocida por sus impulsores y por los principales representantes de los grupos parlamentarios que la han apoyado. Afirman que, mirando más allá de las palabras usadas por la norma y atendiendo a la realidad, resulta más evidente que la amnistía que recurren se configura como una verdadera transacción entre dos partes, que ponen la amnistía al servicio de fines propios y diversos para cada una de ellas. Entienden que los parlamentarios del Grupo Parlamentario Socialista, proponente de la iniciativa, obtienen la investidura de su candidato como presidente del Gobierno; y, de otro, los grupos parlamentarios independentistas catalanes obtienen la “amnesia” de los delitos cometidos por sus principales líderes en el proceso secesionista de 2017. Se afirma que lo único que explica que antes de las elecciones de

23 de julio de 2023 el Gobierno de la Nación considerara que la amnistía era “claramente inconstitucional” y, sin embargo, tras las referidas elecciones, no lo considerase así es que los resultados electorales solo permitían la investidura del candidato del PSOE como presidente del Gobierno si obtenía el apoyo de los partidos independentistas catalanes. Los recurrentes ponen de manifiesto que el “Acuerdo PSOE-Junts” así lo refleja. Asimismo, señalan que el ahora presidente del Gobierno también necesitó el apoyo del Grupo Parlamentario Republicano para obtener los votos necesarios para ser investido presidente y que este grupo había presentado en la legislatura XIV una proposición de ley orgánica de amnistía análoga a la ahora impugnada que se rechazó. Por todo ello, consideran que la ley de amnistía no tiene más objeto que el de cumplir el referido acuerdo. Destacan que así lo apreciaron unánimemente los medios de comunicación.

Los recurrentes sostienen que si el PSOE no hubiera necesitado los votos de Junts para investir a su candidato a presidente del Gobierno no se hubiera aprobado la ley ahora recurrida. Se citan las declaraciones del presidente del Gobierno efectuadas el 21 de julio de 2023, en una entrevista en RTVE, en la que afirmó que “el independentismo pedía la amnistía y no la ha tenido”. También se citan declaraciones de miembros del Gobierno realizadas con anterioridad a las elecciones celebradas el 23 de julio de 2023 en las que manifiestan que la amnistía no está reconocida en la Constitución. Junto a ello se señala que, en el Comité Federal del PSOE celebrado tras las referidas elecciones, Pedro Sánchez, en referencia a la amnistía “abogó por ‘hacer de la necesidad virtud’ y reconoció también que apuesta por esta medida de gracia para no ir a la repetición de elecciones, muy consciente de que sin esa amnistía es inviable que le apoyen ERC y, sobre todo, Junts, para la formación de un nuevo gobierno de coalición” (se cita el siguiente vínculo: <https://www.rtve.es/noticias/20231030/pasos-sanchez-hacia-amnistia/2459595.shtml>). Se hace referencia, además, a las declaraciones del portavoz del grupo parlamentario de Junts en el Congreso, en el debate sobre la toma en consideración de la proposición de ley en el que afirmó que “encaramos la toma en consideración de la Ley Orgánica de amnistía, presentada por el Grupo Socialista, como condición previa para que los siete votos de Junts facilitasen la investidura de Pedro Sánchez” (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 12/12/2023, Página 22).

Los recurrentes alegan que por muy legítimo que sea formar un gobierno estable en modo alguno justifica la excepción de principios estructurales de un Estado democrático y de Derecho que conlleva una amnistía.



c) En el escrito de demanda se aduce que, de conformidad con el art. 10.2 CE, la cláusula del Estado de Derecho del art. 1.1 CE, que se proyecta como garante del poder judicial (art. 117 CE) y del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), ha de entenderse de conformidad con lo previsto en el art. 2 del TUE [“la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la ... democracia, igualdad, Estado de Derecho”] y la jurisprudencia que lo interpreta. Alegan que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tiene declarado que “un Estado miembro no puede modificar su legislación de modo que dé lugar a una reducción de la protección del valor del Estado de Derecho, valor que se concreta, en particular, en el artículo 19 TUE [véase, en este sentido, la sentencia de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo — Recursos), C 824/18, EU:C:2021 :153, apartado 108]”. En particular, “los Estados miembros deben velar por evitar, en relación con este valor, cualquier regresión de su legislación en materia de organización de la Administración de Justicia, absteniéndose de adoptar medidas que puedan menoscabar la independencia judicial” [STJUE (GS), de 20 de abril de 2021, C-896/19, ECLI: EU:C:311, §§ 62-65].

Los recurrentes mantienen que para los partidos políticos independentistas catalanes que impulsaron y apoyaron la LOANCat (Junts y ERC) la amnistía tenía como finalidad reivindicar lo que para ellos era la justicia del llamado *procés* y la total injusticia de la actuación posterior de los poderes públicos y, en particular, del poder judicial. Señalan que han sido tan reiteradas las manifestaciones de los partidos políticos independentistas que han apoyado la amnistía en este sentido, hasta el punto de que puede considerarse un hecho notorio que para ellos la amnistía parte de un absoluto rechazo a la actuación judicial llevada a cabo en relación con el llamado *procés* y, en particular, a la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 459/2019. Asimismo, afirman, que, en contra de lo que se expone en el preámbulo de la ley de amnistía, en un Estado de Derecho “una tensión institucional” no da lugar “a la intervención de la Justicia”. De igual modo, niegan que los poderes del Estado usen la vía penal para fines políticos y que exista judicialización de la política, como refieren los portavoces de los partidos que han apoyado la amnistía. Sostienen que los tribunales penales intervienen cuando se cometen delitos tipificados en el Código Penal. En concreto, señalan que la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo inició el proceso 20907/2017 en virtud de querrela del fiscal general del Estado y dictó la STS 459/2019 no porque existiera una “tensión institucional” o por judicializar la política sino porque políticos y cargos públicos cometieron los más graves delitos

contra el orden constitucional. Por ello consideran que no es que la justicia se entrometiera en la política, sino que hubo políticos que, a juicio del más alto tribunal de la jurisdicción penal, cometieron graves delitos.

En el escrito de demanda se afirma que la ley de amnistía enjuicia y condena al poder judicial y con él a nuestro Estado de Derecho y lo hace porque supuestamente la justicia se habría *entrometido* en lo político. Junto a ello manifiestan que la ley recurrida entiende lo político como un espacio inmune a la jurisdicción, ya que conlleva que la comisión de delitos o ilegalidades resulte sanada por un fin político al impedir que puedan ser enjuiciados por los tribunales.

La demanda también se refiere a las menciones al “lawfare” contenidas en el acuerdo entre PSOE-Junts. Según los recurrentes, al afirmar que el poder judicial habría incurrido en lawfare y que eso justificaría la amnistía se está acusando de prevaricación a jueces y magistrados que han ejercitado conforme a Derecho su función jurisdiccional. Del mismo modo, sostienen que las referencias al “rechazo” a la actuación judicial unidas a las amenazas de apertura de comisiones de investigación son totalmente contrarias a las garantías de independencia judicial.

d) En el escrito de interposición de este recurso se afirma que la LOANCat es una autoamnistía que vulnera los arts. 9.3 y 102 CE, así como la cláusula de Estado de Derecho (art. 1.1 CE, en relación con el art. 2 TUE).

Los recurrentes alegan que en el ámbito europeo existe un consenso generalizado sobre el rechazo a las denominadas “autoamnistías”, es decir, las amnistías concedidas por sus propios beneficiarios o a quienes tienen un poder efectivo para influir en la adopción de ese tipo de decisiones. Citan la Opinión de la Comisión de Venecia, que, a su vez se remite, a la sentencia de 14 de marzo de 2021 de la Corte Iberoamericana de Derechos Humanos (asunto *Barrios Alto c. Perú*). También se alude a la Comisión Europea en el conocido caso de Rumanía de 2019 en el que se pretendió reformar los Códigos penal y procesal penal para incorporar una amnistía a determinados cargos públicos por delitos de corrupción. Se aporta a tal efecto, como documentos anexos, una carta del entonces vicepresidente de la Comisión, Sr. Timmermans, y el informe de la Comisión sobre la situación de Rumanía bajo los mecanismos de cooperación y verificación. Según la demanda, la autoamnistía es contraria a la cláusula de



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Estado de Derecho recogida en el art. 2 TUE y, en consecuencia, por la vía del art. 10.2 CE, es contraria también a lo dispuesto en el art. 1.1 CE.

En el escrito de demanda se sostiene que la LOANCat otorga una autoamnistía, pues son los propios políticos que cometen los delitos después amnistiados los que elaboran e impulsan su propia gracia. La aprobación de la ley de amnistía fue elemento esencial del pacto de investidura negociado con los partidos políticos cuyos líderes iban a resultar beneficiados por la amnistía pactada. La circunstancia de que el ámbito de aplicación incluya a otras personas no impide, según los recurrentes, llegar a la referida conclusión, pues consideran que la amnistía solo se entiende porque se refiere directa y principalmente a los altos cargos de Junts y ERC que tuvieron participación en el denominado proceso independentista catalán.

La demanda señala que la Constitución no prohíbe la autoamnistía porque no recoge esta institución. Sin embargo, respecto de la única manifestación constitucionalmente admitida de la prerrogativa de gracia, esto es, los indultos particulares sí se introdujo la necesaria cautela para evitar el ejercicio de tan excepcional prerrogativa en beneficio de quienes tuvieran el poder de influir (art. 102.3 CE).

e) Se alega, además, que la amnistía desatiende las más elementales exigencias formales y que vulnera el art. 23 CE. Los parlamentarios recurrentes consideran que ante una iniciativa de la trascendencia constitucional, política y social de la amnistía lo mínimo exigible hubiera sido procurar el máximo consenso político y social y ser escrupulosamente respetuoso con las exigencias procedimentales y, en particular, con los derechos de las minorías. Aducen que la Opinión de la Comisión de Venecia (§ 128) resalta la conveniencia de una mayoría cualificada suficientemente amplia para la aprobación de amnistías, por ello recomienda a las autoridades españolas que, aunque la Constitución no lo prevea, se intente alcanzar una mayoría cualificada superior a la mayoría absoluta de los miembros del Congreso que se exige para la aprobación de una ley orgánica. Afirman también que la LOANCat, a diferencia de la Ley 46/1977, de amnistía, que fue apoyada por el 93% del Parlamento, obtuvo más votos en contra (321) que a favor (290). Los recurrentes fundamentan esta mayoría en que el texto aprobado por el Congreso obtuvo 177 votos a favor y 172 en contra. Junto a ello señalan que en el Senado se aprobó el veto de la proposición de Ley Orgánica de Amnistía con 149 votos a favor y 113 en contra. De ello deducen que la LOANCat obtuvo más votos en contra (321) que a favor (290) y

que por este motivo fue rechazada por la mayoría de los representantes del titular de la soberanía.

Los recurrentes consideran que, como la ley impugnada fue “el pago de la transacción política”, se tramitó estando el Gobierno en funciones, antes, por tanto, de celebrarse la sesión de investidura, por lo que la iniciativa legislativa adoptó la forma de proposición de ley, omitiendo de este modo los informes preceptivos que hubiera requerido su tramitación como proyecto de ley. Aducen que tal forma de proceder supone una flagrante vulneración del art. 23 CE, al privar *ab initio* a los parlamentarios de la información y documentación precisa para formarse opinión sobre tan relevante iniciativa.

Sostienen también que durante su tramitación se cometieron vicios procedimentales determinantes de su inconstitucionalidad. Se refieren, en primer lugar, a que tras haber sido aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el Dictamen de la Comisión de Justicia sobre la Proposición, cuando se procedió a su votación final sobre el conjunto del proyecto, fue rechazada (171 votos a favor y 179 en contra). El resultado de esta votación no determinó el rechazo de la proposición, que es, a juicio de los recurrentes, lo que hubiera sido lo procedente, sino que se devolvió a la Comisión de Justicia para la elaboración de un nuevo dictamen. Alegan que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 131.2 RCD, solo se prevé la devolución a la Comisión cuando la mayoría absoluta no se consiguiese, lo que determina que no proceda cuando el proyecto no solo no consiguió la mayoría absoluta, sino tampoco la simple, al haber obtenido más votos en contra que a favor. Esta decisión fue impugnada en amparo ante este Tribunal por el grupo parlamentario VOX. Este recurso fue inadmitido por el ATC 24/2024. Los recurrentes entienden que la inadmisión acordada en este auto, al no haber examinado la cuestión de fondo, no puede tomarse en consideración y por este motivo no prejuzga lo que pueda decidirse en este recurso. Entienden los recurrentes que tal forma de proceder vulnera los arts. 23 y 79.2 CE.

En segundo lugar, señalan que, además de rehabilitar una proposición rechazada y devolverla a la Comisión de Justicia, no se emitió el “informe de la Ponencia” que, de conformidad con el art. 114 RCD, siempre ha de proceder al “debate en Comisión”. Consideran que la omisión de este trámite privó a los parlamentarios en la Comisión y en el Pleno de la información precisa (el informe de la Ponencia) para poder ejercer sus funciones representativas, vulnerando por ello el art. 23 CE en relación con el art. 114 RCD.



En tercer y último lugar, en lo que a los vicios procedimentales se refiere, se aduce que los parlamentarios tuvieron un conocimiento sorpresivo de las enmiendas transaccionales. Estas enmiendas fueron admitidas por la Comisión de Justicia mediante una reunión de la Mesa no convocada previamente (con infracción de los arts. 79.1 CE y 78.1 RC), y se sometieron a debate y votación sin respetar el plazo de 48 horas previsto en el art. 69 RCD.

f) Los recurrentes sostienen también que la LOANCat es arbitraria y por este motivo vulnera el art. 9.3 CE. A su juicio, de acuerdo con la doctrina establecida en el ATC 72/2008, el control constitucional del cumplimiento de la prohibición de arbitrariedad en el legislador supone “verificar si el precepto controvertido establece una discriminación, que entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también supondría una arbitrariedad”. Consideran que en el presente caso concurren las exigencias establecidas en el citado auto para apreciar que la ley es arbitraria, pues la amnistía impone una discriminación (en este aspecto se remite al siguiente motivo del recurso) y además, carece de explicación racional que conecte con el interés público, pues consideran, citando una opinión doctrinal que se reseña, que, al margen de la retórica del preámbulo de la ley de amnistía, es un hecho notorio que esta ley obedece a una pura transacción política entre un candidato que necesita apoyos para la investidura y los líderes políticos que cometieron delitos y que a cambio de votos consiguieron “el olvido”.

C) Se alega en la demanda, como tercer motivo del recurso de inconstitucionalidad, que la totalidad de la LOANCat “vulnera la prohibición de discriminación del art. 14 CE y resulta desproporcionada y arbitraria”. Los recurrentes comienzan dicho motivo refiriéndose a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el art. 14 CE, concretamente a la establecida en relación con las prohibiciones de discriminación establecidas en dicho precepto y que implican un juicio de irrazonabilidad de la diferenciación establecida *ex constitutione*, por lo que solo pueden ser utilizadas de forma excepcional por el legislador. Sostienen que, por este motivo, el juicio de legitimidad constitucional de la ley que las establezca debe someterse a un canon de control mucho más estricto, así como a un mayor rigor respecto a las exigencias materiales de proporcionalidad.

Según los recurrentes, la ley impugnada introduce una diferenciación que supone “una intervención más incisiva en la esfera individual, esto es, en la ley penal, que puede comportar

incluso la privación de la libertad personal”, utilizando para ello, además, un criterio proscrito expresamente en el art. 14 CE que es la opinión o ideología: la aplicación o no de la amnistía es acreedora de una razón política consistente en favorecer el proceso secesionista.

Por otra parte, se señala que no son admisibles las justificaciones que el propio legislador establece en el preámbulo de la ley impugnada en el que, si bien reconoce su carácter singular, afirma que cumple con las exigencias de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación. Los recurrentes vuelven a poner de relieve en este punto la manifiesta inconstitucionalidad que supone la aprobación de una ley singular penal dado que condiciona frontalmente los derechos fundamentales garantizados en los arts. 17.1 y 25.1 CE a diferencia de lo que sucede con las leyes singulares expropiatorias, en las que no se condicionan los derechos fundamentales. Afirman que no pueden ser conformes con la Constitución leyes singulares que utilicen como criterio diferenciador los expresamente prohibidos en el art. 14 CE como aquí sucede.

Tras hacer referencia a la jurisprudencia constitucional relativa al canon de constitucionalidad que resulta aplicable a estos casos, así como a las excepciones que son predicables de la amnistía y a las que ya se ha hecho referencia, sostienen que el escrutinio constitucional que ha de llevarse a cabo para enjuiciar la ley en relación con este motivo debe ser riguroso e incisivo tanto en el control de la concurrencia del fin constitucionalmente legítimo, como en el del cumplimiento del triple test de proporcionalidad. Según los demandantes, “[d]e no ser así, aceptaríamos que lo excepcionalísimo (la amnistía) se convirtiera en ordinario (sometido a los requisitos y controles también ordinarios), contrariamente a lo querido por nuestra Constitución cuando omitió toda referencia a la amnistía”.

Se afirma en la demanda que la ley impugnada no supera ni el escrutinio ordinario ni mucho menos “el más incisivo que exige el ejercicio de una prerrogativa excepcional”. Por lo que se refiere a la existencia de un fin legítimo, resulta patente, a juicio de los recurrentes, que la ley impugnada tiene una doble finalidad: por un lado, lograr la investidura del candidato del PSOE a la presidencia del Gobierno con el apoyo de los grupos parlamentarios independentistas y, por otro, “otorgar la amnesia tan largamente reclamada por esos mismos partidos para sus líderes y miembros que habían impulsado y perpetrado el atentado contra nuestro sistema constitucional que supuso el llamado proceso independentista catalán”. Sostienen que, aunque procurar la formación de un gobierno estable es un fin constitucionalmente legítimo, “de ningún



modo supera el juicio de proporcionalidad”, ya que existen medios menos lesivos para la consecución de ese fin. En el preámbulo de la ley se afirma, sin embargo, que la finalidad de la medida adoptada es garantizar la convivencia dentro del Estado de Derecho, procurando la normalización institucional tras un período de grave perturbación. Consideran que la aprobación de la amnistía no es una medida idónea para alcanzar la finalidad que dice perseguir la ley toda vez que “la quiebra de la normalidad institucional y de la convivencia dentro del Estado de Derecho fueron únicamente imputables a aquellos cargos institucionales que, consciente y voluntariamente, violentaron las normas que tenían el deber de cumplir y hacer cumplir, dando un verdadero golpe de Estado (en el sentido kelseniano)”. En la demanda se afirma que no es posible defender la idoneidad de la amnistía cuando el destinatario de dicha medida “reitera públicamente y siempre que tiene ocasión para ello que, en cuanto pueda, lo volverá a hacer”. Se da cuenta en la demanda de algunas manifestaciones de distintos líderes políticos que, según los recurrentes, aseveran tal afirmación que, además, en la medida en que se trata de un hecho notorio, no necesita ser probado.

Por lo que respecta al juicio de necesidad, se alega que la ley no superaría el escrutinio ordinario que cabría aplicar a un supuesto de tal naturaleza. Se aduce que si el fin de la amnistía es normalizar la convivencia hubiera sido suficiente acudir a la técnica de los indultos o a una amnistía condicionada con la finalidad de evitar la reiteración en un futuro de una actuación similar a la que se ahora se amnistía. De esta manera se hubiera evitado el “intenso sacrificio de principios estructurales del Estado de Derecho que supone la amnistía configurada por la LO 1/2024”.

La medida legislativa cuestionada tampoco supera, según se expone en el escrito de interposición del recurso, el test de proporcionalidad en sentido estricto, ya que los supuestos beneficios de la amnistía no son en modo alguno proporcionados al sacrificio tan intenso de determinados principios constitucionales.

D) En el motivo cuarto de la demanda, que se formula con carácter subsidiario a los anteriores, se alega la inconstitucionalidad de los siguientes preceptos de la LOANCat.

a) El art. 1 resulta inconstitucional a juicio de los recurrentes por los siguientes motivos: en primer lugar, porque consideran que la concesión de la amnistía a los líderes del proceso independentista es arbitraria y desproporcionada. La demanda, que se remite en este punto a lo

alegado en el apartado anterior, afirma que pudiendo ser dudosa la idoneidad y necesidad de acordar con carácter general la amnistía para restaurar la normalidad en Cataluña, “no puede caber ninguna duda de la absoluta desproporción respecto de los líderes del proceso separatista, sin imponer condicionalidad alguna”, que se han comprometido públicamente a “volver a hacerlo”.

Alegan en segundo término, con base en el párrafo 76 de la Opinión de la Comisión de Venecia, que el art. 1 es inconstitucional por regular de forma arbitraria y desproporcionada el ámbito temporal de la amnistía. El legislador no ha formulado explicación alguna al periodo temporal al que dicha medida resulta de aplicación. Se afirma en la demanda que, además, el art. 1.3 establece una extensión temporal prácticamente indefinida de la amnistía dado que posibilita que se aplique, por un lado, a hechos cometidos con anterioridad a 2011 y, por otro, que se extienda a hechos que, teniendo una finalidad separatista y estando vinculados a hechos anteriores, se cometan con posterioridad a 2023. El precepto cuestionado permitiría amnistiar un futuro e hipotético “golpe de estado” ya que siempre tendría relación con el proceso independentista catalán de 2017.

Se aduce también que los apartados a), b), c), d) y f) del art. 1.1 vulneran los arts. 25.1 y 17.1 CE, el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) e incurren en arbitrariedad y desproporción porque desvinculan su ámbito objetivo de la finalidad del delito y se hacen depender de la finalidad del autor. Por otro lado, no se contiene en dichos apartados una lista tasada o cerrada de delitos, realizando una extensión “ilimitada e indeterminada del ámbito objetivo de la amnistía” contraria al art. 25 CE, al principio de seguridad jurídica e incurriendo en arbitrariedad y desproporción.

Los demandantes consideran que el apartado e) del art. 1.1, en la medida en que introduce un elemento de diferenciación para conceder o no la amnistía entre las actuaciones orientadas a la consecución del proceso secesionista y las que se hubieran llevado a cabo para evitarlo, es contrario a los arts. 25.1 y 17.1 CE. Respecto de estas últimas solo se amnistían “las acciones realizadas en el curso de las actuaciones policiales dirigidas a dificultar o impedir la realización de los actos determinantes de responsabilidad penal o administrativa comprendidos en este artículo”. Alegan que es inconstitucional hacer recaer únicamente la respuesta penal en función de la opinión o la ideología y, por ende, la “LO 1/2024 solo respetaría el principio de igualdad en la ley penal si incluyese todas las acciones desarrolladas ‘en el contexto del



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

denominado proceso independentista catalán’, ya sea con la ‘intención’ de favorecerlo o reprimirlo”.

b) Se insta la declaración de inconstitucionalidad del art. 2 a) LOANCat, que excluye de la aplicación de la amnistía los actos dolosos contra las personas “que hubieran producido un resultado de muerte, aborto o lesiones al feto, la pérdida o la inutilidad de un órgano o miembro, la pérdida o inutilidad de un sentido, la impotencia, la esterilidad o una grave deformidad”. Se argumenta que este precepto, al excluir de la amnistía únicamente los actos dolosos que producen un resultado de muerte y las lesiones cualificadas enumeradas en el mismo, no proporciona la protección penal a la vida y a la integridad física que exige el art. 15 CE, en relación con los arts. 2 y 3 CEDH, que, a su entender, debería abarcar todos los delitos que atenten contra tales bienes, cualquiera que sea su grado de ejecución.

Se insta la declaración de inconstitucionalidad del art. 2 c) LOANCat, que excluye de la aplicación de la amnistía los actos “que por su finalidad puedan ser calificados como terrorismo, según la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y, a su vez, hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, en particular las reguladas en los artículos 2 y 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y en el derecho internacional humanitario.”

Se argumenta que el precepto infringe el art. 25.1 CE, en concreto la exigencia de taxatividad de la ley penal, porque no delimita con precisión y certeza los delitos de terrorismo que quedan excluidos de la amnistía, dado que la cláusula de exclusión recogida en el mismo remite a la Directiva 2017/541, de 15 de marzo, relativa a la lucha contra el terrorismo, en lugar de a los arts. 573 a 580 bis CP, que son los preceptos que determinan en nuestro ordenamiento penal las acciones y omisiones sancionables como delito de terrorismo.

También reprochan al precepto que condiciona la exclusión de la amnistía a que se haya consumado el resultado, lo que supone dejar desprotegido el bien jurídico respecto de las demás formas de ejecución, y que exija la doble condición de que el delito esté incluido en la directiva y que además haya causado de forma intencionada graves violaciones de los derechos humanos. Se establece una dicotomía entre un terrorismo que sería respetuoso de los derechos humanos, y otro que no lo sería, distinción que resulta inconciliable con la directiva, que parte de que los

actos de terrorismo son en sí mismos una violación de derechos humanos, tal y como se desprende de su considerando 2.

Se argumenta, asimismo, que la directiva contra el terrorismo exige adoptar sanciones penales eficaces, proporcionadas y disuasorias respecto de los delitos de definidos en la misma, por lo que perdonarlos mediante la amnistía implica despenalizar esas conductas, siquiera sea de forma selectiva y limitada a un tiempo e intencionalidad determinados, “sin que la normativa europea parezca amparar semejantes excepciones”.

La exigencia de que el daño o resultado producido lo haya sido de forma intencionada, excluye la posibilidad de apreciar el dolo eventual y hace que los delitos de terrorismo que hubieran violado derechos humanos pero no con dolo directo estén también abarcados por la amnistía, lo que resulta inadmisibile desde el punto de vista de las exigencias del derecho nacional e internacional, sin perjuicio de las dificultades que supone determinar estos extremos antes de que se desarrolle de forma completa el proceso penal.

Se afirma, finalmente, que la sanción del terrorismo es necesaria “en garantía de las cláusulas, entre otros, del artículo 1.1 CE y del art. 15 CE”, por lo que la amplitud de la amnistía en este terreno “supone una desprotección de bienes jurídicos esenciales”.

El art. 2 d) también es inconstitucional, a juicio de los recurrentes, debido a que establece distintos grados de protección a las víctimas de delitos de odio, lo que resulta contrario al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), a la igualdad (art. 14 CE) y al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Según los demandantes dicho precepto no exceptúa de la amnistía un supuesto delito de odio recogido en los arts. 22 y 510 CP, como es el cometido por “otra clase de discriminación referente a la ideología”.

c) También se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los apartados a), b) y d) del art. 4 LOANCat por diversas razones:

El art. 4 a) establece que el órgano judicial que esté conociendo de la causa ordenará “la inmediata puesta en libertad de las personas beneficiarias de la amnistía que se hallaran en prisión ya sea por haberse decretado su prisión provisional o en cumplimiento de condena” así como “el inmediato alzamiento de cualesquiera medidas cautelares de naturaleza personal o real



que hubieran sido adoptadas por las acciones u omisiones comprendidas en el ámbito objetivo de la presente ley, con la única salvedad de las medidas de carácter civil a las que se refiere el artículo 8.2.”

La demanda afirma que este precepto vulnera los arts. 24.1 y 117.3 CE, porque elimina la potestad jurisdiccional cautelar, al imponer al juez el levantamiento de las medidas cautelares personales y reales, lo que anticipa la tutela judicial definitiva, impide la ponderación de los elementos fácticos y probatorios del caso, y deja al juez sin margen para mantener una medida cautelar no privativa de libertad o una medida real.

El art. 4 b) LOANCat dice que el órgano judicial que esté conociendo de la causa “procederá a dejar sin efecto las órdenes de busca y captura e ingreso en prisión de las personas a las que resulte de aplicación esta amnistía, así como las órdenes nacionales, europeas e internacionales de detención”.

La demanda sostiene que este precepto incide en el ámbito del Derecho de la Unión Europea, en concreto, en la regulación de las órdenes europeas de detención, con cita de la STJUE de 16 de diciembre de 2021, C-203/20, en el punto en que se afirma que el Derecho de la Unión no es aplicable al proceso penal en el que se dicta la orden europea de detención, ya que el referido proceso penal es distinto del procedimiento de emisión de dicha orden, que es el único al que se aplica la Decisión Marco 2002/584.

El art. 4 d) LOANCat dice que el órgano judicial que esté conociendo de la causa “procederá a dar por finalizada la ejecución de todas las penas privativas de libertad, privativas de derechos y multa, que hubieran sido impuestas con el carácter de pena principal o de pena accesoria, y que tuvieran su origen en acciones u omisiones que hubieran sido amnistiadas”.

La demanda sostiene que este precepto infringe el art. 24.1 CE porque elimina, sin razón, la efectividad de las sentencias condenatorias al imponer al órgano judicial dar por finalizada la ejecución de las penas.

d) Asimismo, se recurre específicamente el art. 7 párrafo 2 de la ley impugnada. Esta norma establece la irrepetibilidad de las cantidades abonadas en concepto de multa “salvo las satisfechas por imposición de sanciones al amparo de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo,

de protección de la seguridad ciudadana, con excepción de las impuestas por infracciones muy graves, siempre que, a criterio de la Administración que impuso la sanción, se estime que concurren para ello criterios de proporcionalidad”. Dicha regulación lesiona, según los recurrentes, el principio de legalidad sancionadora en su vertiente material, ya que posibilita que la Administración actúe de forma “prácticamente libre y arbitraria” a la hora de sancionar determinadas conductas. Por otra parte, se alega en la demanda que dicho precepto también incurre en inconstitucionalidad por infracción de los arts. 9.3, 14 y 25.1 CE debido a que no expone las razones por las que se amnistían determinadas conductas que son constitutivas de infracción administrativa y no otras.

e) El art. 8.2 de la ley recurrida también es impugnado. Este precepto establece que “la amnistía otorgada dejará siempre a salvo la responsabilidad civil que pudiera corresponder por los daños sufridos por los particulares, que no se sustanciará ante la jurisdicción penal”. Los recurrentes consideran que es inconstitucional este último inciso debido a que obliga a las víctimas de determinados delitos a acudir a la jurisdicción civil, con los costes que eso conlleva, para instar la tutela de sus derechos e intereses legítimos, lo que vulnera el art. 24.1 CE. Además, sostienen que dicho precepto vulnera los arts. 24.1 y 14 CE por establecer diferencias arbitrarias entre víctimas, ya que las sujetas al régimen general pueden obtener sus indemnizaciones en el marco del proceso penal y con el auxilio del Ministerio Fiscal, sin necesidad de personarse con abogado y procurador en el proceso penal. Sin embargo, las víctimas de delitos cometidos en el contexto del proceso no se ven beneficiadas de dicha regulación general, convirtiéndose en víctimas de segundo nivel.

f) Se alega la inconstitucionalidad del art. 10.2 en relación con el 9.3 de la ley impugnada. Los recurrentes consideran que el inciso “que no tendrán efectos suspensivos” contemplado en el art. 10.2 de la ley impugnada en relación con los posibles recursos es lesivo de los arts. 25.1 y 17.1 CE, toda vez que entra en contradicción con el art. 9.3 de la misma ley que condiciona la eficacia de la amnistía a que se acuerde por resolución firme. Según los recurrentes si “solo es la resolución firme la que dota de eficacia a la amnistía, no se entiende que los recursos hasta el dictado de tal resolución firme no produzcan efectos suspensivos”.

g) Se recurre también específicamente los párrafos 2 y 3 del art. 11. Según los demandantes, dichos preceptos, en la medida en que imponen un sobreseimiento libre de determinados procesos –en lugar del provisional que es el que debiera resultar de aplicación–,



resultan lesivos del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Al calificar como libre el sobreseimiento, el precepto impugnado “elimina el poder acudir al recurso de revisión penal frente a un eventual error judicial en el otorgamiento de la amnistía por sobreseimiento libre, y asimismo viene a petrificar (*res iudicata* del sobreseimiento libre equivalente a una sentencia absolutoria) una absolución definitiva, que haría ilusoria una eventual declaración de nulidad en este recurso de inconstitucionalidad”.

h) Por último, se recurren también los apartados 2 y 3 del art. 13. Este precepto establece que el archivo de los procedimientos en el ámbito contable se llevará a efecto únicamente con la intervención del Ministerio Fiscal y de las entidades públicas perjudicadas, sin la audiencia de las demás partes procesales, lesionando así determinados derechos del art. 24 CE, concretamente el derecho de defensa a alegar y probar en el proceso y la igualdad de armas procesales.

E) La demanda termina suplicando que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de la ley impugnada o, subsidiariamente, que se estime el motivo cuarto de la demanda y se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 1; 2, apartados a), c) y d); 4, apartados a), b) y d); 7, párrafo 2º; 8, párrafo 2º; 10, párrafo 2º; 11, párrafos 2º y 3º y 13, párrafos 2º y 3º, de la LOANCat.

F) Por otrosí se 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. Mediante diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de 9 de septiembre de 2024 se tuvo por recibido el escrito de demanda, así como los documentos adjuntos, designándose ponente al magistrado don José María Macías Castaño. Con carácter previo a decidir sobre la admisión a trámite del recurso se acordó conceder al procurador don Manuel Sánchez-Puelles y González-Carvajal un plazo de 10 días para que acreditara documentalmente que los diputados y senadores promotores del recurso habían formalizado su voluntad de impugnar la LOANCat dentro del plazo establecido en el art. 33 LOTC.

El 12 de septiembre de 2024 tuvo entrada en el registro general del Tribunal escrito del procurador don Manuel Sánchez-Puelles y González-Carvajal por el que acompañó los documentos que acreditan la voluntad de 127 senadores y 137 diputados de impugnar la

LOANCat. Asimismo, se acompañó: i) un poder especial otorgado el 10 de septiembre de 2024 por 131 senadores para formular la recusación de don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente del Tribunal, del magistrado don Juan Carlos Campo Moreno y de la magistrada doña Laura Díez Bueso; ii) un poder especial para pleitos otorgado por 134 diputados el 11 de septiembre para, entre otras facultades, formular la recusación de don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente del Tribunal, del magistrado don Juan Carlos Campo Moreno y de la magistrada doña Laura Díez Bueso.

El 23 de septiembre tuvo entrada nuevo escrito del procurador don Manuel Sánchez-Puelles y González-Carvajal en el que, para terminar de dar cumplimiento a la diligencia de ordenación de 9 de septiembre de 2024, acompañó escritos en los que se deja constancia de que 6 senadores manifiestan su voluntad de impugnar la LOANCat.

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 estimando justificada la abstención formulada por el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno apartándole definitivamente del conocimiento de este recurso de inconstitucionalidad y declarando la pérdida sobrevenida de objeto de la recusación de dicho magistrado instada por los recurrentes.

5. El 8 de octubre de 2024 el Pleno del Tribunal dictó el ATC 93/2024 por el que acordó inadmitir la recusación promovida por los recurrentes en relación con el presidente de este Tribunal, don Cándido Conde-Pumpido Tourón.

6. El 22 de octubre de 2024 el Pleno de este tribunal dictó el ATC 105/2024 por el que se acordó inadmitir la recusación de la magistrada doña Laura Díez Bueso promovida por los recurrentes.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

7. El 20 de octubre 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.

8. Mediante el ATC 116/2024, de 5 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.

9. El 5 de noviembre de noviembre 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 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), 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.

10. Por escrito registrado en este tribunal el 14 de noviembre de 2024, la presidenta del Congreso comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en este procedimiento, a los solos efectos de formular alegaciones en relación con los vicios de procedimiento legislativo que se denuncian en la demanda, en lo que afecta al Congreso de los Diputados; encomendar la representación y defensa de la Cámara, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto del Personal de las Cortes Generales y en las Normas sobre Organización de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, a la directora de la asesoría jurídica de la Secretaría General de la Cámara; comunicar dicho acuerdo al Tribunal Constitucional y al Senado; y remitir el recurso a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones de la Secretaría General.

11. Por escrito registrado en este tribunal el 14 de noviembre de 2024, el presidente del Senado comunicó el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara el día 12 de noviembre 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.

12. El 20 de noviembre de 2024 se recibió en el registro general del Tribunal escrito del abogado del Estado promoviendo de nuevo la recusación del magistrado don José María Macías Castaño. Por ATC 12/2025, de 29 de enero, con remisión a la argumentación del ATC 6/2025, de 15 de enero, FJ 4, se acordó apartar definitivamente al citado magistrado del conocimiento, entre otros, de este recurso de inconstitucionalidad. Contra dicho auto se interpuso recurso de súplica, que fue desestimado por auto de 13 de mayo de 2025.

13. Mediante escrito que tuvo entrada en el registro general de este tribunal el 26 de noviembre de 2024 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 del secretario de justicia del Pleno del Tribunal de 27 de noviembre de 2025 se acordó tener por personado al abogado del Estado, así como prorrogar en 8 días más el plazo concedido para presentar alegaciones.

15. El Senado formuló alegaciones mediante escrito registrado en este tribunal el 28 de noviembre de 2024, en el que se solicita, de manera principal, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la LOANCat, conforme a los motivos primero, segundo y tercero de la demanda; y de manera subsidiaria, para el caso de estimar únicamente el motivo cuarto de la demanda, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 1; 2, apartados a), c) y d); 4, apartados a), b) y d); 7, apartado 2; 8, apartado 2; 10, párrafo 2º; 11, apartados 2 y 3, y 13, apartados 2 y 3, de la citada ley.

El escrito, después de referir la tramitación en el Congreso de los Diputados y en el Senado de la LOANCat 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. Según se expresa “[e]l Senado tiene, por tanto, un interés evidente en personarse y hacer alegaciones en este recurso de inconstitucionalidad en el que se trata de dilucidar la constitucionalidad de la citada norma. Y lo hace, no sólo alegando vicios de procedimiento legislativo, como suele ser



lo habitual en los recursos de inconstitucionalidad, sino también vulneraciones materiales, porque la denuncia de estas vulneraciones materiales ha sido desde el principio la posición invariable de la Cámara al respecto”.

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 LOANCat 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 LOANCat, 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 en consonancia con el formato de la demanda. Las argumentaciones vertidas en estos fundamentos son, en síntesis, las que siguen.

a) La ausencia de definición en la Constitución y en la LOANCat 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 LOANCat cuando expresa “Quedan 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

Desde la consideración de que “la amnistía es un acto jurídico de negación o, si se prefiere, de extinción de efectos [...] ya producidos en el contexto del proceso ordinario y común de aplicación del Derecho”, 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 ésta 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. Se puntualiza que el contenido de la amnistía determina su naturaleza y exige siempre una habilitación expresa, con independencia del contexto en que se acuerde, incluida una perspectiva transicional, y sin perjuicio de la necesidad adicional de no incurrir en arbitrariedad o discriminación.

(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. Con cita de la Sentencia 1146/1988, del Tribunal Constitucional italiano, insiste en que ni siquiera habría sido suficiente una reforma de la Constitución, porque la amnistía “no es una reforma implícita, sino una derogación de los valores y principios en los que se asienta la misma Constitución”.

(iii) En último lugar se pone en relación la naturaleza de la amnistía con los poderes del Estado. Se parte aquí de la doble premisa de que la división de poderes corresponde a un reparto de competencias y el ejercicio de la facultad legislativa, cuyo ejercicio normal son las leyes generales, tiene siempre como límite ese reparto de competencias, descartándose la

posibilidad de poderes implícitos sustantivos e independientes, pues, en su caso, siempre serían derivados de las potestades explícitas. 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”. De nuevo se concluye que, en tanto que excepción al principio de separación de poderes, precisa una previsión explícita, que debe ser además compatible con los principios y valores constitucionales.

En este punto se recogen referencias de Derecho comparado, alusivas a los sistemas constitucionales en los que hay previsión expresa de la amnistía y a países en que, sin haberla, ha sido permitida, cuya utilidad no empece a que la validez de la ley interna deba acordarse conforme al propio sistema constitucional.

c) Vulneraciones de procedimiento durante la tramitación de la LOANCat en el Congreso de los Diputados

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

De conformidad con lo argumentado en el Informe de la Secretaría General del Senado se alegan las siguientes inobservancias de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo:

(i) Rechazo del Dictamen del Pleno del Congreso en votación final sobre el conjunto en la sesión plenaria de 30 de enero de 2024 y, pese a ello, devolución a la Comisión de Justicia, con infracción de los arts. 79.2 CE y 79.1 en relación con el art 131.2 RCD.

Se explica que el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 30 de enero de 2024, debatió y votó el Dictamen sobre la Proposición de Ley Orgánica de amnistía. Primero se sometió a votación el mismo texto que se contenía en el Dictamen de la Comisión, al no haberse introducido nuevas enmiendas en el Pleno, aprobándose por 177 votos a favor, 172 en contra y ninguna abstención. A continuación, en la votación final sobre el conjunto de la Proposición de Ley Orgánica, exigida por su carácter de orgánico de conformidad con los arts. 81.2 CE y 131.2 RCD, el resultado fue 171 votos a favor, 179 votos en contra y ninguna abstención, por lo que resultó un rechazo en votación final del texto por mayoría absoluta, sin obtener siquiera mayoría simple a favor. En tales circunstancias, se afirma, “la iniciativa queda rechazada ‘in toto’, como decisión final del Pleno del Congreso, y queda, por tanto, decaído el procedimiento legislativo, de modo que, si se desea que la iniciativa vuelva a ser traída a la consideración de las Cámaras para su tramitación como ley, debe presentarse de nuevo y comenzar *ab initio* el *iter* legislativo”.

Sin embargo, y aquí se habría producido la contravención normativa relevante, la Mesa del Congreso de los Diputados, en su reunión del día 6 de febrero de 2024, entendió que la iniciativa no decaía y procedía la devolución a la Comisión, por la aplicación del art. 131.2 RCD. Se sostiene en las alegaciones que la interpretación de dicho precepto en el sentido de que la devolución es posible aun cuando ni siquiera concurre mayoría simple contraviene el principio democrático mayoritario como única forma de adopción de acuerdos, consagrado en el art. 79.2 CE y reproducido literalmente en el art 79.1 RCD y constitutivo de un principio estructural del Estado democrático en la jurisprudencia constitucional (STC 136/2011, FJ 5).

Se añade que las dos votaciones operan por separado y no interfieren en sus efectos, sin que la sola votación favorable del Dictamen sea suficiente para convalidar el rechazo que tuvo lugar en la segunda o para entender que la iniciativa obtuvo el apoyo de una mayoría que permitiera decidir su vuelta a la comisión. Se rechaza por último que el art. 132.2ª RCD, alusivo a la votación final de conjunto en el Congreso del texto que incorpora las enmiendas introducidas por el Senado avale el entendimiento del art. 131.2 RCD cuestionado. Como tampoco se entiende que lo hagan los precedentes de devolución a la Comisión de 1997 y 1999

por la Mesa, referidos a supuestos de iniciativas que obtuvieron una mayoría simple. Por el contrario, la STC 238/2012, FJ 3, que negó la posibilidad de reenvío, a pesar de referirse a la tramitación de una iniciativa legislativa en lectura única, avala, al parecer del Senado, que nunca cabría la aplicación del art. 131.2 RCD si no se ha obtenido mayoría.

Se descarta por último que la inadmisión por ATC 24/2024, de 14 de marzo, del recurso de amparo formulado por el Grupo Parlamentario Vox contra la decisión *in voce* de la Presidenta del Congreso de los Diputados, de 30 de enero de 2024, y contra el Acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 6 de febrero de 2024 obste a una decisión de fondo, dado su carácter liminar y la existencia de un voto particular que aprecia la verosimilitud de la lesión del art. 23 CE.

(ii) Infracción del procedimiento de urgencia con la prórroga de quince días para que la Comisión de Justicia emita un nuevo Dictamen.

Se aduce que la Mesa del Congreso, a pesar de haberse acordado la tramitación por el procedimiento de urgencia, amplió por quince días el plazo del art. 131.2 RCD, lo que supone un fraude a los arts. 93 y 94 RCD, ya que se amplían los plazos reducidos hasta la misma duración que en el procedimiento ordinario, vaciando de contenido la declaración de urgencia. Por lo demás, se descarta que esa ampliación encuentre base normativa en el art. 131.2 RCD, que no prevé la posibilidad de prórrogas, o en el art. 110 RCD, previsto para el procedimiento ordinario, o en el art. 91 RCD, que debe interpretarse como regulación paralela a la específica del art. 94 RCD.

(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.

Se defiende que la Comisión de Justicia elaboró un segundo Dictamen sin previo informe de la Ponencia en contra del procedimiento de doble lectura, ya que partió del antiguo Dictamen e introdujo unas enmiendas transaccionales. Esa actuación, contraria al art. 131.2 en relación con los arts. 113 y 114 RCD, fue impulsada por la Mesa, que indicó a la Comisión que tuviera en cuenta el anterior Dictamen. A su vez, se añade, la falta de votación de un nuevo informe de la Ponencia supuso ignorar la votación de las enmiendas inicialmente presentadas, o transaccionales, no incluidas en el mismo. En tal medida se mantiene que lo votado finalmente

en el Pleno del Congreso el 14 de marzo y luego remitido al Senado es un texto nulo, “resultado de un procedimiento irregular y con una notable falta de transparencia pues es imposible rastrear qué pasó con las mencionadas enmiendas que quedaron vivas en la primera sesión de la Comisión”.

(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.

Se cuestiona aquí la admisión por la Mesa de la Comisión de diversas enmiendas transaccionales por la infracción del art. 69 RCD, que establece un plazo de 48 horas de antelación para disponer de la documentación relacionada con el debate o un acuerdo justificativo de la urgencia; de los arts. 79.1 CE y 78.1 RCD, en tanto que la reunión de la Mesa no fue formalmente convocada; y del art. 114.3 RCD, que atribuye a las Mesas de las Comisiones la función de calificación de las enmiendas transaccionales, puesto que no estaba reglamentariamente convocada.

d) La incompatibilidad de la LOANCat con la Constitución

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

(i) Antecedentes históricos, legislativos y parlamentarios

Considera el 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. Cita al respecto el art. 9.1º del Acta Adicional a la Constitución de la Monarquía de 1845 y el art. 45.3º de la Constitución de 1845, los arts. 52.10ª y 53.4º de la Constitución nonata de 1856, los arts.



74.5° y 73.6° de la Constitución Democrática de 1869 y el art. 102 de la Constitución de la República Española de 1931. De su lectura resalta “la separación que se hizo siempre entre la genérica potestad legislativa y la amnistía, como independiente de ella, y la concepción de la amnistía como un acto singular, siendo ‘acordado’ por el parlamento o autorizado por una ‘ley especial’ [...] que la amnistía (y el indulto general) siempre recibió un tratamiento diferente al indulto individual o particular, siendo este último una prerrogativa propia del Rey o del Tribunal Supremo y la primera una competencia propia, independiente y exclusiva del Parlamento o condicionada su concesión por el Rey a una previa autorización especial por las Cortes [y que] el indulto general, o bien estaba prohibido, o recibía el mismo tratamiento, en cuanto al órgano (las Cortes) y el instrumento (una ley especial) para autorizarlo, que la amnistía”.

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

Este apartado se cierra reivindicando el papel interpretativo que el Tribunal Constitucional ha reconocido a los debates parlamentarios para determinar el sentido y alcance de las disposiciones constitucionales. El repaso del proceso constituyente en lo que se refiere a la amnistía y al derecho de gracia pone de manifiesto, a juicio del Senado, “que las Cortes Constituyentes decidieron no contemplar en la Constitución la amnistía [...] 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”. Ese dato debe tenerse presente en la interpretación que se haga de la Constitución para analizar si cabe en ella la amnistía.

(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. A ello se añade lo ya dicho sobre la necesidad de una previsión expresa al constituir una excepción de la norma penal y a la función jurisdiccional así como sobre la exigencia adicional de respetar los principios constitucionales resistentes a una reforma.

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 LOANCat 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 LOANCat. 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.

Se descarta 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. El Senado puntualiza que, aunque entiende que no cabe justificación alguna para anular la actividad judicial en general y, en particular, en el ámbito penal, la justificación ofrecida por el legislador para la intromisión en dicha actividad no es razonable. Frente a lo que exige la jurisprudencia constitucional (SSTC 312/2006, de 8 de noviembre, FJ 6, y 231/2015, de 5 de noviembre, FJ 6) en consonancia con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH de 25 de noviembre de 2010, *Lilly France c. Francia*, § 51), “[l]a decisión formalizada por la Ley Orgánica 1/2024 tiene como fin una serie de referencias políticas y sociales de carácter general, que actúan como único fundamento de la medida, que no se reducen a un proceso lógico y racional, y por ello jurídico, por el que quede justificada la medida”. Aceptar esa forma de justificación, concluye, supone aceptar la arbitrariedad de los poderes públicos en contra del art. 9.3 CE.

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

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

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

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

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

La LOANCat 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. Esta falta de precisión puede llevar a que queden amnistiados hechos que tengan una relación aparente o tangencial con el contexto independentista, o con las consultas del año 2014 y 2017, o que, directamente, no tengan nada que ver.

(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 LOANCat, 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.

Con cita de diversa doctrina constitucional, se argumenta que la justificación de la diferencia de trato dada por el legislador debe basarse en la singularidad de una situación que se derive directamente del propio hecho y que no sea artificial, y fundarse en una justificación objetiva y razonable que responda a un fin garantizado por la Constitución, es decir, en una razón de interés general. Los motivos concretos de discriminación enunciados en el art. 14 CE, como categorías sospechosas, no pueden ser utilizados como factor de diferenciación, salvo de manera excepcional, en cuyo caso se aplica un canon de control para enjuiciar su legitimidad más estricto, desplazándose la carga de la prueba sobre el que impone la diferencia. El principio de proporcionalidad, por su parte, demanda un examen de la idoneidad de la medida, de su necesidad, comprobando si existe una alternativa menos gravosa, y de proporcionalidad en sentido estricto, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios para otros bienes o valores.

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

Por otra parte, el criterio o móvil exoneratorio utilizado por el legislador (art. 1.1 LOANCat) –la intención de reivindicar la independencia de Cataluña, de procurar la celebración de las consultas, de mostrar apoyo a tales objetivos y fines y a las acciones dirigidas a ellos– se determina en función de la ideología favorable al proceso independentista, excluyendo a otras en conflicto. A pesar del empleo de una categoría de diferenciación sospechosa, el Senado observa que no se asienta en referencia objetiva alguna que pruebe que la medida va a servir para lograr los objetivos propuestos en la ley de restaurar la convivencia dentro del Estado de Derecho, de superar la situación de tensión, o de avanzar en el diálogo político y social. Categorías generales, por otro lado, que no son susceptibles de ser concretadas y que, como tales, no sirven de justificación objetiva y razonable de la medida. Añade que el criterio implica que las acciones que pudieran haberse cometido con la intención o propósito de procurar otra reivindicación política, como la unidad de España o la oposición al independentismo, no serían amnistiables, con el consiguiente efecto inhibitorio –*chilling effect*– sobre la libertad ideológica de otros. El factor de diferenciación en la ley debe responder a un fin constitucionalmente lícito, lo que no ocurre en este caso, pues desde la perspectiva de la libertad ideológica (art. 16 CE) y de su libre exteriorización (art. 20 CE), se beneficia a aquellos que han expresado una determinada ideología y se disuade a otros.

Finalmente, desde la perspectiva de la proporcionalidad, el Senado aprecia que existen en nuestro ordenamiento jurídico medios para alcanzar el mismo fin que resultan menos gravosos para los principios básicos de nuestro sistema constitucional, como son el indulto particular o la posibilidad de emprender modificaciones legislativas penales favorables, de menor calado y de aplicación retroactiva a cualquier ciudadano.



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

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

e) La LOANCat como ley singular y como ley orgánica

El Senado, en el fundamento de derecho sexto de su escrito de alegaciones, examina la LOANCat 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 LOANCat 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 LOANCat, 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 LOANCat 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 1ª 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 LOANCat, en tanto que medida

singular que excepciona la aplicación de una norma jurídica pero carente de contenido normativo, no fija ni precisa el alcance y los límites de la libertad de las personas, ni de ningún otro derecho fundamental que pueda verse limitado por el Código Penal o cualquier otra norma penal. Tampoco precisa rango orgánico la regulación de la actuación judicial para su aplicación, pues las normas de competencia y procedimiento se contienen en leyes ordinarias. Reitera que la amnistía no regula ningún aspecto de la sociedad con vocación de permanencia, por lo que no constituye una norma jurídica en sentido estricto, sino una medida singular adoptada bajo el ropaje de ley formal, cuya trascendencia jurídica se limitaría a dejar inaplicada una norma jurídica con rango de ley, el Código Penal.

f) Inconstitucionalidad de determinados preceptos de la LOANCat

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 LOANCat, 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^a 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. 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. 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 (sentencia de 6 de diciembre de 2017, C-408/161) 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 (Eurobox Promotion, 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 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).

16. El 28 de noviembre de 2024, 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.

A) Tras exponer prolijamente la tramitación del procedimiento legislativo que dio lugar a la aprobación de la ley recurrida, explica que el presente recurso contiene, en lo que se refiere a las decisiones relativas a la tramitación de la ley: (i) una serie de consideraciones genéricas, sobre el rechazo a la amnistía por parte de la mayoría de los representantes del pueblo español, el momento de la tramitación y la ausencia de informes; (ii) una suerte de alegación implícita, en relación con la calificación y admisión a trámite de la iniciativa por la Mesa de la Cámara, y (iii) tres vicios procedimentales concretos. Estos argumentos se analizan de forma sucesiva, agrupándose en cinco alegaciones.

a) Sobre el consenso social y político

La letrada de las Cortes Generales pone de relieve que el primer razonamiento de los recurrentes se construye sobre un argumento más político que jurídico, cual es señalar que la norma fue rechazada por los representantes del titular de la soberanía al haber obtenido más votos en contra que a favor. Refiere que tal conclusión se alcanza de combinar el resultado de la votación final de conjunto en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados del 14 de marzo de 2024 y el de la votación del veto en la sesión plenaria del Senado del 14 de mayo de 2024, agregando los apoyos a la proposición de ley orgánica con las oposiciones al veto, y viceversa. Para los recurrentes ello supone que quienes representan al pueblo español han rechazado la amnistía, pero la representante del Congreso de los Diputados rechaza esta tesis por varias razones.

En primer lugar, por partir de una premisa contraria a la lógica parlamentaria, al acumular votos emitidos en distintas fases el procedimiento y en Cámaras también diferentes, obviando que el objeto y el efecto jurídico de una votación y otra son diversos. Manifestarse en contra del texto sometido a votación en el Congreso de los Diputados supone no estar conforme con un concreto texto articulado, pero no necesariamente un rechazo frontal, pues no puede descartarse que se quisiera introducir enmiendas. Por tanto, de las sumas que realizan los recurrentes no se pueden establecer correspondencias unívocas ni extraer conclusiones jurídicamente relevantes.

En segundo lugar, porque el procedimiento parlamentario establecido constitucional y reglamentariamente no prevé sesión conjunta de los integrantes de ambas Cámaras, por lo que no puede inferirse de las dos votaciones plenarias una declaración común en el sentido indicado por los recurrentes.

b) Sobre los requisitos formales, materiales y temporales en la tramitación de la proposición de ley recurrida

En este punto se desgrana la regulación constitucional y legal de la presentación de proyectos y proposiciones de ley y, en particular, la documentación que debe acompañar a los diferentes tipos de iniciativas legislativas, así como los eventuales límites materiales relativos a su contenido, y el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los diputados y senadores al inicio de su mandato, en el periodo comprendido entre la constitución de las Cámaras y la investidura del presidente del Gobierno. A continuación, la letrada de las Cortes Generales

concluye que la calificación de la iniciativa por la Mesa de la Cámara se realizó correctamente y sin infracción del procedimiento legislativo que afecte al núcleo de la función representativa reconocida en el art. 23 CE. Ello porque:

(i) Frente a la minuciosa regulación legal de la fase preparatoria de los proyectos de ley, la iniciativa legislativa de las Cámaras cuenta con una escueta regulación. Esta solo exige que la proposición vaya acompañada de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ella, regula la legitimación para su presentación y los trámites que tienen que seguirse tras su ejercicio. En ningún caso se exigen dictámenes o informes de carácter preceptivo y no cabe asimilar los requisitos de los proyectos a las proposiciones de ley. Así lo ha señalado la doctrina constitucional (por todas, STC 149/2023, de 7 de noviembre), concurriendo razones lógicas que derivan del principio de separación de poderes y de la autonomía normativa y organizativa de la cámara.

(ii) No existe ninguna reserva material *in toto* de la materia de esta ley a la iniciativa del Gobierno y ejercer la iniciativa legislativa parlamentaria constituye la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático y una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante. Se invoca de nuevo doctrina constitucional, tanto en relación con el ejercicio general de la iniciativa legislativa por los parlamentarios (con transcripción de una parte de la STC 53/2021, de 15 de marzo), como en especial de los grupos que apoyan al Gobierno (invocando la STC 19/2023, de 22 de marzo). Que la iniciativa sea consecuencia de una negociación política, o que su contenido sea trascendente, relevante o importante no puede llevar a vetar la presentación de una proposición de ley (STC 153/2016, de 22 de septiembre). El ejercicio de un tipo u otro de iniciativa legislativa no viene predeterminado más que por los supuestos de hecho objetivos tasados en el Reglamento (STC 96/2019, de 15 de julio).

(iii) Tampoco existe limitación alguna desde el punto de vista temporal a la hora de presentar proposiciones de ley por parte de los diputados y los grupos parlamentarios. De conformidad con la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, un Gobierno en funciones no puede presentar proyectos de ley, pero nada dispone el Reglamento del Congreso de los Diputados sobre el ejercicio de las prerrogativas de sus miembros durante ese período.

La letrada de las Cortes Generales ofrece todo un elenco de ejemplos de proposiciones de ley presentadas en un momento en que el Gobierno estaba en funciones, en algún caso por parte del grupo parlamentario al que pertenecen los diputados ahora recurrentes.

(iv) La calificación de las proposiciones de ley por parte de la Mesa de la Cámara es una operación de verificación de los requisitos formales de las iniciativas, cabe la valoración del contenido material si se verifica una evidente y palmaria inconstitucionalidad (STC 46/2018, de 28 de abril) y el control constitucional al respecto se limita a las decisiones arbitrarias o manifiestamente irrazonables (STC 152/2016, de 22 de septiembre).

La letrada de las Cortes Generales recuerda que, como se desprende del expediente, la Mesa del Congreso acordó el 21 de noviembre de 2023 que se cumplían todos los requisitos formales, frente a lo que dos grupos parlamentarios (entre ellos aquel en que se integran los recurrentes) solicitaron la reconsideración por entender que tendría que haberse inadmitido a trámite debido a que existía una contradicción palmaria y evidente con la CE y un precedente en tal sentido (la proposición 122/000132, inadmitida en la XIV Legislatura). La solicitud fue desestimada entendiendo que no existía una inconstitucionalidad clara e incontrovertible; que hay precedentes diversos y la inadmisión en 2021 no se produjo por la posible consideración de la amnistía como figura inconstitucional; que la presente iniciativa difiere de aquella y regula una figura que no ha sido objeto de un pronunciamiento concluyente del Tribunal Constitucional, y que los supuestos en los que la Mesa ha inadmitido a trámite iniciativas por contradicción palmaria y evidente con la Constitución son muy reducidos, y en líneas generales se limitan a casos en los que se ha pretendido incidir sobre instituciones básicas del Estado en un sentido contrario al previsto en el texto constitucional (Estado de las Autonomías, Jefatura del Estado, prohibición de los indultos generales, reserva al Ejecutivo de la iniciativa legislativa en materia presupuestaria o alcance del papel de las Cortes Generales en relación con la política exterior del Estado).

De todo ello se desprende, concluye la representante del Congreso de los Diputados, que la Mesa realizó el control que le corresponde y nada cabe objetar al acuerdo de admisión a trámite. La letrada subraya que según la nota de la Secretaría General que se emitió con motivo de la calificación de la proposición de ley objeto de este recurso, la misma difería de la presentada en el año 2021 en dos objetos fundamentales: la no inclusión de un listado de causas abiertas que podrían verse afectadas por la medida de gracia (que llevó a que, en el año 2021, se



considerase que la proposición de ley suponía un “indulto encubierto”) y la introducción, en la exposición de motivos, de un nítido reconocimiento a los principios y bases del Estado de Derecho establecido en la Constitución. Y recuerda que la función de las Mesas no es realizar un control de constitucionalidad, siquiera liminar (ATC 85/2006, de 15 de marzo).

c) Sobre la aplicación del art. 131.2 RCD y la devolución de la proposición de ley orgánica a la Comisión de Justicia.

La letrada de las Cortes Generales aborda aquí la primera alegación procedimental expresa de los recurrentes relativa a una vulneración de los arts. 23 y 79 CE al devolver la Mesa el texto a la Comisión de Justicia para la elaboración de un nuevo dictamen tras la sesión plenaria extraordinaria de 30 de enero de 2024. Ello porque la proposición de ley no había obtenido ni mayoría absoluta ni simple.

Lo hace exponiendo, en primer lugar, la regulación del procedimiento legislativo en el texto constitucional y en el Reglamento del Congreso y diferenciando la votación del dictamen de la votación del conjunto de la ley. Después, subraya la existencia de una serie de especialidades en la tramitación de proyectos y proposiciones de ley orgánicas. Entre ellas, el art. 131.2 RCD, que literalmente interpretado imponía actuar como se hizo al no haberse alcanzado la mayoría absoluta en la votación de conjunto tras haber obtenido en cambio una amplia mayoría (absoluta) en la votación del dictamen. Así lo constaron en su momento, la Presidencia del Pleno y la Mesa de la Cámara tanto a resultas de la votación como de la solicitud de reconsideración subsiguiente, y de conformidad con los dos únicos precedentes existentes.

Para la letrada de las Cortes Generales, la pretensión de los recurrentes no puede prosperar porque la finalización del procedimiento tras una votación sobre el proyecto que no alcanza la mayoría absoluta solo está prevista en el art. 131.3 RCD, que se refiere al debate sobre un nuevo dictamen. Tampoco puede entenderse que hubiera sido necesaria una mayoría simple para continuar con la tramitación porque tal cosa no está prevista. No cabe aplicar la regla general de toma de acuerdos, porque aquí queda excepcionada en atención a una especialidad procedimental al abrigo, precisamente, del art. 79 CE. Aprobado el dictamen, tras la sesión sobre la votación final de conjunto solo cabía la vuelta a Comisión (se cita en este

punto el ATC 24/2024, de 14 de marzo, FJ 2); lo contrario supondría imponer el resultado de una votación a otra.

d) Sobre el nuevo dictamen de la Comisión de Justicia y la supuesta omisión de la fase de ponencia.

Se alega que debe rechazarse el segundo vicio procedimental concreto denunciado por los recurrentes, referido a la omisión del llamado informe de ponencia tras la devolución de la proposición de ley a la que se acaba de hacer referencia. Y es que, entiende, esa devolución no comporta una retroacción del procedimiento legislativo, sino una nueva fase, que se abre una vez que la ponencia ya ha elevado su informe a la Comisión, esta ha emitido su dictamen y el mismo ha sido aprobado en el Pleno y opera el art. 131.2 RCD. En ella no se prevé una nueva reunión de ponencia, y así se ha actuado en otros precedentes sin que ningún grupo parlamentario haya manifestado disconformidad procedimental al respecto en las sesiones de la Comisión.

Destaca la letrada, incluso, que tampoco en este caso se manifestó desacuerdo al respecto; nadie reclamó una nueva reunión de la ponencia, solo se discutió, como se ha expuesto en el apartado anterior, el hecho de la devolución del texto a la Comisión para un nuevo dictamen.

e) Sobre la presentación, calificación y aprobación de enmiendas transaccionales en Comisión.

Finalmente, la letrada de las Cortes Generales rebate la argumentación de los recurrentes en relación con el funcionamiento de la Comisión el 7 de marzo de 2024, sosteniendo que la sesión discurrió siguiendo de forma exquisita el cauce reglamentario y los precedentes de la Cámara. Ello porque al iniciarse se dio cuenta de que la Mesa acababa de tener conocimiento de unas enmiendas transaccionales cuyo texto iba a distribuirse seguidamente y, ante las manifestaciones de la portavoz del grupo parlamentario en que se incluyen los recurrentes, se hizo un receso tras el cual el presidente informó en respuesta a lo solicitado por aquella que habían enmiendas por escrito en el mismo momento de la discusión y que las mismas habían sido admitidas a trámite por la Mesa.

Destaca la letrada de las Cortes Generales que no es de aplicación el plazo del art. 69 RCD a la presentación de enmiendas como las que aquí interesan porque el mismo Reglamento, en el art. 114.3, prevé que puedan presentarse en el transcurso del debate; aquí se anunciaron antes, al inicio de la Comisión. Tampoco puede esgrimirse que la Mesa no se había convocado reglamentariamente, cuando fue la portavoz quien reclamó que se reuniera. La convocatoria oral inmediata era procedente por tratarse de una cuestión incidental y a la reunión asistieron todos sus miembros, sin que se planteara reproche alguno a la convocatoria. El acuerdo de la Mesa se comunicó a la Comisión tan pronto como esta reanudó su sesión.

B) En conclusión, se afirma que no se ha incurrido en vicio procedimental u omitido trámite alguno durante la tramitación en el Congreso de los Diputados de la Ley Orgánica recurrida, no habiéndose vulnerado ni el art. 23 ni el art. 79 CE. En relación con el art. 23.2 CE se recuerda la doctrina constitucional de la STC 96/2019, de 15 de julio, concluyéndose que ninguno de los vicios procedimentales alegados por los recurrentes ha afectado esencialmente al proceso de formación de la voluntad de la cámara. Se insiste seguidamente en que la tramitación ha respetado escrupulosamente el procedimiento.

A tales efectos, se recuerda, a modo de síntesis de la tramitación que, tras la presentación de la proposición de ley orgánica el 13 de noviembre de 2023, y su calificación por la Mesa del Congreso de los Diputados el 21 de noviembre de 2023, esta se pronunció nuevamente, oída la Junta de Portavoces, para desestimar las solicitudes de reconsideración formuladas por dos grupos parlamentarios. Finalizado el plazo de enmiendas a la totalidad el día 3 de enero de 2024, se celebró el debate de totalidad el 10 de enero de 2024. El plazo de presentación de enmiendas al articulado terminó el 16 de enero de 2024, dando lugar a un incidente sobre su calificación que fue resuelto por la Comisión de Justicia tras la emisión de un informe en el que se acreditaron los fallos técnicos del proceso electrónico de registro de las enmiendas, si bien dio lugar con posterioridad a nuevas solicitudes de anulación y reconsideración, ante la Mesa de la Cámara y la Mesa de la Comisión de Justicia, respectivamente, debidamente resueltas.

En cumplimiento del art. 113 del Reglamento, la Ponencia emitió informe el día 18 de enero de 2024, que fue objeto de debate y votación en la Comisión de Justicia el 23 de enero de 2024. Aprobado el dictamen de la proposición de ley orgánica por la Comisión, este fue sometido a debate y votación del Pleno de la Cámara, en su sesión extraordinaria de 30 de enero

de 2024. Aunque el dictamen fue aprobado, el texto no obtuvo la mayoría absoluta requerida en la votación final sobre el conjunto, lo que supuso la vuelta del texto a la Comisión de Justicia —*ex art. 131.2 RCD*— para la emisión de un nuevo dictamen, decisión que motivó nuevas solicitudes de anulación y de reconsideración que fueron resueltas por la Mesa, oída la Junta de Portavoces. También fue objeto de solicitud de reconsideración la ampliación del plazo para la emisión de nuevo dictamen de la Comisión de Justicia.

Después, esta Comisión aprobó el nuevo dictamen, con la incorporación de enmiendas transaccionales, el 7 de marzo de 2024, no sin antes haber estudiado y resuelto una solicitud de suspensión de la sesión plenaria y otra, con audiencia de la Junta de Portavoces, de reconsideración sobre el acuerdo de calificación y admisión a trámite de las mismas. Por último, en la segunda sesión plenaria de 14 de marzo de 2024, la proposición de ley orgánica quedó aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados y fue remitida al Senado para que prosiguiese su tramitación.

El Senado, tras la correspondiente tramitación en su sesión de 14 de mayo de 2024, acordó oponer su veto. Adicionalmente, inició un conflicto entre órganos constitucionales, requiriendo al Congreso de los Diputados, mediante acuerdo del Pleno del Senado de 10 de abril de 2024, la retirada de proposición de ley orgánica o, subsidiariamente, la anulación de la calificación y admisión a trámite de la referida iniciativa, así como de todo lo actuado desde ese momento. El requerimiento fue rechazado por acuerdo motivado de la Mesa del Congreso de los Diputados de 16 de abril de 2024, y finalmente el Pleno del Senado aprobó, el 16 de mayo, suspender el planteamiento del conflicto entre órganos constitucionales, quedando, en consecuencia, sin efecto.

La tramitación de la iniciativa finalizó con el acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados, adoptado en su sesión de 30 de mayo de 2024, de levantar el veto del Senado, ratificando el texto de la proposición de ley orgánica aprobado por el Congreso de los Diputados el 14 de marzo de 2024 (BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 32-13, de 06/06/2024).

17. El 10 de diciembre 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 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, el dictamen CDL-AD (2024)003, de 18 de marzo de 2024, de la Comisión Europea para la Democracia, conocida como Comisión de Venecia, 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; (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 28 de junio, 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 LOANCat, 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, FJ 2; 63/1983, FJ 2) y que responde en su conjunto “a un valor superior de justicia” (STC 116/1987, FJ 7).

B) Hechas estas consideraciones, aborda el abogado del Estado el motivo primero de la demanda según el cual “la Constitución no habilita el otorgamiento de una amnistía, por lo que resulta inconstitucional”. Se agrupan en este motivo los distintos argumentos por los que se estima que una ley de amnistía, abstractamente considerada, ha de reputarse contraria al texto constitucional, a los que el abogado del Estado da respuesta del siguiente modo:

a) Niega, en primer lugar, que el instituto de la amnistía se oponga al principio de división de poderes, a la reserva de jurisdicción y a la tutela judicial efectiva [arts. 1.1, 24.1, 117.3 y 118 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 LOANCat, 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 LOANCat) 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 LOANCat).

(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.

b) En lo que se refiere a la alegación de inconstitucionalidad de la amnistía por tratarse de una ley penal singular incompatible con los arts. 14, 24.1, 17.1 y 25.1 CE, se realizan las siguientes consideraciones:

(i) Niega el abogado del Estado que exista una supuesta prohibición constitucional de leyes penales singulares. Considera que es perfectamente posible una ley singular en materia penal, en cuanto ley despenalizadora de conductas, y que deben aplicarse, para determinar su legitimidad constitucional, los criterios generales que la doctrina del Tribunal Constitucional ha elaborado en relación con cualquier otra ley de naturaleza singular.

Afirma, con cita de la STC 134/2019, de 13 de noviembre, FJ 5, que la LOANCat cumple los referidos requisitos, pues versa sobre un hecho concreto y excepcional, carece de vocación de permanencia, es subjetivamente aplicable a un grupo de personas determinado o, en su caso, determinable, y cumple, en todo caso, con el juicio de “razonabilidad, proporcionalidad y adecuación” exigible (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 4).

Existiría, en efecto, una “justificación objetiva y razonable” de la “singularidad” de la norma legal, pues esta atiende a “la necesidad de superar definitivamente la convulsión social y la confrontación política que vivió la sociedad catalana en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 23 de junio de 2021, unido a la voluntad de avanzar en el camino del diálogo político y social necesario para superar un serio conflicto político”. La “proporcionalidad” se aseguraría, a su vez, con la concreción, en la norma legal, del elenco de infracciones punibles afectadas por la amnistía, que son exclusivamente aquellas que presentan una conexión directa con el “procés catalán”, así como con la exclusión expresa de los actos que hayan supuesto graves violaciones de derechos humanos y de la responsabilidad civil frente a terceras personas. Todo lo cual revelaría la “adecuación” de la ley singular a la finalidad perseguida.

(ii) La superación del canon de enjuiciamiento propio de la ley singular afecta, según razona el abogado del Estado, a la alegación de vulneración del principio de igualdad. Ciertamente, el derecho fundamental a la igualdad del art. 14 CE se proyecta, en la Constitución española, también frente al legislador, tal y como tempranamente destacó la doctrina constitucional (SSTC 49/1982, de 14 de julio, y 75/1983, de 3 de agosto), de modo que la diferencia de trato legalmente establecida debe responder siempre a una justificación objetiva y razonable. Ahora bien, al establecer la Ley de amnistía una medida de gracia que, por su propia naturaleza, es excepcional, no cabe realizar un “juicio de igualdad en el que el término de comparación sea ‘todos los ciudadanos españoles’” sino el juicio de razonabilidad, adecuación y proporcionalidad propio de las leyes singulares, que quedaría cumplido, tal y como se ha expuesto.

(iii) La alegación relativa a la vulneración del derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE) en relación con la igualdad (art. 14 CE) tampoco tiene sustento, a juicio del abogado del Estado, pues la LOANCat no establece “nuevas tipificaciones penales, sino todo lo contrario: el perdón por conductas anteriormente punibles y por lo tanto con un efecto favorable para el autor de los hechos que se amnistían”. No sería, por tanto, aplicable el escrutinio propio del precepto constitucional invocado. En todo caso, la LOANCat no crea “espacios singulares de impunidad, contrarios al principio de legalidad penal”, ya que tiene un ámbito fáctico y temporal claramente delimitado.

c) Se analiza, finalmente, la alegada inconstitucionalidad de la LOANCat por infracción de la prohibición constitucional de indultos generales contenida en el art. 62 i) CE.



Tal y como anticipaba en sus reflexiones iniciales, el abogado del Estado estima aquí que la amnistía y el indulto son figuras distintas, como manifestaciones singulares de un instituto más general, al que puede darse la denominación de “derecho de gracia”. Reitera, en este punto, las diferencias trazadas entre la amnistía y el indulto en el dictamen de la Comisión de Venecia y considera que, dadas las diferencias existentes entre ambos institutos, la única conclusión cierta que puede extraerse del art. 62 i) CE es que no son posibles los indultos generales, sin que del precepto se derive ninguna prescripción normativa sobre las amnistías. Añade el abogado del Estado que las prohibiciones constitucionales “deben ser taxativas, no implícitas ni abstractas, ni tampoco basadas en la interpretación extensiva o analógica”, por lo que no puede sostenerse que el citado precepto afecte en modo alguno a la potestad del legislador de aprobar una ley de amnistía.

Argumenta, asimismo, que la Constitución utiliza, en realidad, dos términos distintos, el de indulto cuando pretende referirse a esta concreta figura y el de “gracia” cuando alude al instituto común que comprende tanto el indulto como la amnistía. Un caso especialmente ilustrativo sería el del art. 87.3 CE, que prohíbe la iniciativa legislativa popular “en lo relativo a la prerrogativa de gracia”. Este precepto incide, a juicio del abogado del Estado, en la idea de que la amnistía no es más que una variante de un derecho de gracia instrumentada a través del ejercicio de la potestad legislativa. Estima, en efecto, que si el art. 87.3 CE prohíbe la iniciativa legislativa popular en lo relativo al derecho de gracia, ha de entenderse que tal proscripción no opera, *sensu contrario*, en relación con los demás supuestos de iniciativa legislativa (arts. 88 y 89 CE), por lo que resulta constitucionalmente viable la tramitación de una ley de amnistía a iniciativa del Gobierno –como proyecto de ley– o del Congreso o el Senado –como proposición de ley–.

De la propia doctrina constitucional se desprendería, finalmente, la imposibilidad de equiparar el indulto y la amnistía, pues las SSTC 63/1983, 147/1988 y 73/2017 anularon amnistías – en el ámbito laboral y fiscal– no por considerar que tal instituto no tiene cabida en la Constitución sino porque la concreta normativa establecida vulneraba la seguridad jurídica y se había aprobado por decreto-ley. El análisis de fondo realizado por el Tribunal en dichas resoluciones revelaría que se asume implícitamente la potestad del legislador de abordar amnistías.

De todo ello se infiere, en suma, que la prohibición de indultos generales prevista en el art. 62 i) CE se refiere exclusivamente al ejercicio del perdón por parte del Gobierno prescindiendo de una motivación individualizada, sin afectar en ningún caso a la potestad del legislador de establecer amnistías, pues, “si la Constitución hubiera querido prohibir la amnistía, así lo habría hecho de modo expreso”.

C) El abogado del Estado analiza, a continuación, el motivo segundo de la demanda, en el que se expresan los argumentos por los que la concreta amnistía articulada por la LOANCat resultaría, en todo caso, inconstitucional.

a) Se aclara, en primer lugar, que no se va a dar respuesta específica a las dos primeras alegaciones incluidas dentro de este motivo, conforme a las cuales la LOANCat no perseguiría razones de justicia y obedecería, en última instancia, al mero interés particular de sus promotores, con la consiguiente contravención de la cláusula de Estado de Derecho (art. 1.1 CE), de la división de poderes y la exclusividad de la jurisdicción (arts. 117 y 118 CE) y del derecho a la igualdad en la aplicación de la ley penal (arts. 14, 17 y 25 CE).

Estima el abogado del Estado que la compatibilidad de la amnistía con los preceptos constitucionales aludidos ya ha sido suficientemente argumentada en las alegaciones precedentes y que, en todo caso, estas primeras impugnaciones del “motivo segundo” se basan en consideraciones extrajurídicas y en juicios de intenciones ajenos al objeto de debate propio de un proceso constitucional.

Añade que la LOANCat dispone de un preámbulo en el que se expresan las razones que han guiado al legislador y que, de acuerdo con dicho texto, se ha procedido a “una renuncia al ejercicio del *ius puniendi* por razones de utilidad social que se fundamenta en la consecución de un interés superior: la convivencia democrática”. A esta declaración expresa del legislador hay, por tanto, que atenerse.

b) Entrando ya en los motivos con sustantividad jurídica propia, el abogado del Estado rechaza, en primer lugar, que nos encontremos ante una autoamnistía contraria al art. 102 CE – así como a los arts. 1.1 y 9.3 CE–, pues dicho precepto proscribía un autoindulto al presidente o a los demás miembros del Gobierno. Aquí nos encontramos ante una amnistía, no ante un indulto, y sus destinatarios no son, en todo caso, los miembros del Gobierno.



c) Se analizan, acto seguido, los diversos motivos de inconstitucionalidad vinculados a la vulneración del art. 23 CE, a los que el abogado del Estado da la siguiente respuesta:

(i) La LOANCat no puede ser contraria a la Constitución, como pretenden los recurrentes, por no haber sido adoptada por una mayoría cualificada. El legislador ha estimado, según explica el preámbulo de la LOANCat, que la amnistía debe ser aprobada mediante ley orgánica al tratarse de una ley en materia penal que afecta a derechos fundamentales, sin que en el procedimiento legislativo español se prevea una mayoría cualificada superior a la absoluta prevista para las leyes orgánicas en el art. 81.2 CE.

(ii) Tampoco resulta objetable que se haya tramitado la LOANCat en virtud de una proposición de ley presentada cuando el Gobierno todavía se encontraba en funciones, pues no existe ninguna previsión constitucional que impida al Congreso de los Diputados ejercer, en esas circunstancias, la iniciativa legislativa prevista en el art. 88 CE. En todo caso, el art. 21.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, citado por los recurrentes, solo se refiere a los proyectos de ley, no a las proposiciones de ley.

(iii) La devolución de la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía a la Comisión de Justicia para la elaboración de un nuevo dictamen –después de no haber obtenido un primer dictamen el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Congreso– se habría ajustado, por su parte, al tenor del art. 131.2 RCD, por lo que no existiría ningún vicio procedimental susceptible de vulnerar el art. 23 CE.

(iv) Tampoco se habría producido una admisión sorpresiva de enmiendas transaccionales, pues se habría respetado, en este caso, lo dispuesto en el art. 114.3 RCD.

c) La alegación de vulneración del art. 14 CE por resultar la amnistía desproporcionada y arbitraria es contestada, a su vez, mediante una remisión a los argumentos ya esgrimidos en relación con el motivo primero de la demanda. Recuerda el abogado del Estado que la LOANCat cumple con los principios de “razonabilidad, proporcionalidad y adecuación” y advierte, en todo caso, que la atribución de un vicio de arbitrariedad al legislador exige, en la doctrina constitucional, una argumentación suficiente, de suerte que corresponde al recurrente

“probar la arbitrariedad del legislador democrático” a través de un “razonamiento mucho más detallado y una demostración convincente”.

Frente a la expresa y amplia justificación que el preámbulo de la LOANCat realiza de la existencia de un objetivo legítimo y de la necesidad de utilizar la vía de la amnistía para alcanzarlo, los recurrentes solo habrían aportado juicios de intenciones políticas.

En todo caso, el “principal perjuicio aducido por los recurrentes, como es el trato diferenciado de quienes cometieron determinados actos ilícitos”, queda justificado, según señala el abogado del Estado, por la “excepcionalidad del contexto político y social” afrontado por la LOANCat. La amnistía tiene, en consecuencia, un resultado neto positivo para el interés general, en cuanto refuerza “la cohesión social y la estabilidad institucional en España”.

D) Se abordan, en un último bloque argumental, los motivos de inconstitucionalidad que versan sobre concretos preceptos legales.

a) Sobre las diversas impugnaciones relativas al art. 1 LOANCat, el abogado del Estado realiza las siguientes consideraciones:

(i) Señala que los argumentos ya utilizados para justificar la constitucionalidad global de la LOANCat son, de por sí, suficientes para rebatir la objeción formulada por los recurrentes a la inclusión dentro de la amnistía de los líderes del proceso separatista pese a su reiterada manifestación de voluntad de repetir las mismas conductas delictivas.

(ii) Afirma que el ámbito temporal de aplicación de la amnistía no resulta desproporcionado, pues comprende hechos ilícitos que “guardan una profunda conexión” con “la consulta celebrada en Cataluña el 9 de noviembre de 2014” y con “el referéndum de 1 de octubre de 2017”. Se trata de hechos ilícitos que, o bien se cometieron para facilitar que dicha consulta y el mencionado referendo tuvieran lugar, o bien se realizaron para oponerse a las condenas penales dictadas por los tribunales en relación con su celebración.

(iii) Rechaza, en todo caso, la arbitrariedad y desproporción (arts. 9.3, 17.1 y 25.1 CE) de la extensión de la amnistía [art. 1.1 a), b), c) y d) LOANCat], pues considera que esta es “limitada y adecuada a la finalidad perseguida”, que “no tiene una duración indefinida” y que



no se extiende a hechos que carezcan de relación con el proceso separatista que dio lugar a la consulta y el referendo ya citados.

(iv) Niega, en particular, que la aplicación de la amnistía quede supeditada a la mera manifestación de la persona encausada de haber perseguido una finalidad independentista al realizar la conducta delictiva. Entiende que han de ser los órganos judiciales los que valoren la concurrencia de dicha finalidad de acuerdo con todos los elementos de juicio disponibles en cada caso concreto, sin que los tribunales estén vinculados a la “intención o el fin que [la persona encausada] manifieste haber perseguido con una determinada acción”.

(v) Considera que el art. 1.1 e) LOANCat no incurre en una discriminación ideológica contraria al art. 14 CE al solo contemplar la aplicación de la amnistía para los que cometieron hechos delictivos con la finalidad de favorecer la independencia, excluyendo a los que se oponían a ella. Estima que, en principio, se trata de una opción legítima del legislador, que es el que debe establecer los límites de la medida de gracia. Subsidiariamente, alega que puede entenderse, en todo caso, que nos encontramos ante un mero defecto técnico de la ley, de suerte que esta no pretendería, en realidad, consumar la referida exclusión.

Según argumenta, aunque el art. 1.1 e) solo contempla una determinada finalidad ideológica, los delitos cometidos con motivo del proceso separatista con una finalidad distinta a la independentista estarían, en todo caso, amparados por la cláusula general del apartado 1 del mismo artículo, que se refiere a todos los actos ejecutados en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, o ejecutados, en general, en el contexto del denominado proceso independentista catalán, siempre que se encuentren dentro del marco temporal expresamente establecido y que se trate de las infracciones que luego se especifican.

La amnistía, por tanto, sí daría “cobertura a las potenciales actuaciones de ciudadanos que tuvieran responsabilidad penal, administrativa o contable por hechos acontecidos en el contexto del proceso independentista catalán, independientemente que fueran a favor o en contra del mismo”.

b) Las alegaciones de inconstitucionalidad del art. 2 LOANCat –que establece los supuestos excluidos de la aplicación de la amnistía– son, a su vez, rechazadas por el abogado del Estado con las siguientes razones:

(i) Respecto del art. 2 a) LOANCat, niega que solo queden excluidos de la aplicación de la amnistía los hechos que hayan producido los resultados (de muerte, aborto, lesiones, etc.) que el precepto contempla. Entiende que han de considerarse incluidos dentro de la excepción establecida en este apartado “todos los grados de ejecución de delito”, más allá de la valoración que pueda merecer la calidad técnica de la ley en este punto.

(ii) En relación con el art. 2 c) LOANCat, señala el abogado del Estado, con cita del dictamen de la Comisión de Venecia, que las amnistías “solo son compatibles con las normas internacionales si se excluyen de su ámbito de aplicación las violaciones graves de los derechos humanos”. Eso precisamente haría la LOANCat al distinguir los actos de terrorismo que recoge expresamente la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo, de “cualesquiera actos graves terroristas que resultan recogidos en el art. 573 del Código penal”. Alega, en este punto, que es posible que “una conducta incardinable en el art. 573.1 del Código penal no sea ‘terrorismo según la directiva’ de referencia, ya por su modalidad típica [...], ya por la finalidad perseguida”.

c) Rechaza, asimismo, que el art. 2 d) LOANCat resulte inconstitucional por no mencionar, dentro de las motivaciones delictivas que impiden la aplicación de la amnistía (como las racistas, antisemitas, antigitanas, etc.), cualquier “otra clase de discriminación referente a la ideología” (dicción esta que sí estaría incluida tanto en el art. 22 como en el art. 510 del Código penal). Señala que la inconstitucionalidad de una norma por omisión solo puede producirse cuando es la propia Constitución la que impone al legislador la necesidad de “integrar su texto en aspectos no contemplados por ella”, no siendo este el caso.

d) En cuanto a la impugnación del régimen jurídico de las medidas cautelares y de la ejecución de las penas contemplado en el art. 4 LOANCat, se realizan las siguientes consideraciones:

(i) La regulación de las medidas cautelares prevista en el art. 4 a) LOANCat [en relación con el apartado c)] no puede contradecir los arts. 24.1 y 117.3 CE, pues el referido precepto no



establece un alzamiento *ope legis* de las que hayan sido adoptadas; al contrario, existe “un juicio previo de valoración por parte del tribunal y solo si el juzgador considera que el hecho se integra entre los amnistiados procederá al levantamiento de las medidas cautelares”. En ese caso, “la apreciación de que el sujeto es beneficiario de la amnistía hace desaparecer el carácter delictivo del hecho y la responsabilidad criminal, por lo que no existe justificación alguna para su mantenimiento”.

(ii) Tampoco cabría hacer reproche alguno al consiguiente régimen de alzamiento, conforme al art. 4 b) LOANCat, de las órdenes de busca y captura e ingreso en prisión, así como de las órdenes europeas e internacionales de detención, pues, “si se perdona el delito, no tiene sentido que se cursen las órdenes de busca y captura e ingreso en prisión de las personas a las que resulte de aplicación esta amnistía, así como la órdenes nacionales, europeas o internacionales de detención”.

(iii) El mismo argumento sería aplicable al art. 4 d) LOANCat y a la obligación que allí se contempla de dar por finalizada la ejecución de las penas privativas de libertad, privativas de derechos y de multa. Puesto que la LOANCat “establece un perdón de los delitos incluidos en su ámbito objetivo [...] sería incoherente con este propósito el mantenimiento de los efectos de un delito objeto de amnistía”. No se infringe, por tanto, el art. 24.1 CE.

e) Se opone también el abogado del Estado a la inconstitucionalidad del art. 7, párrafo 2º LOANCat, ligada al régimen de restitución de las cantidades abonadas en concepto de multa por infracciones impuestas al amparo de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de seguridad ciudadana. Según se señala, el perdón de las infracciones administrativas se vincula al ámbito de aplicación de la LOANCat y las decisiones de las autoridades administrativas son revisables por la jurisdicción contencioso-administrativa.

f) Tampoco sería constitucionalmente reprochable el régimen de exclusión de la responsabilidad civil por daños ocasionados a particulares contemplado en el art. 8 LOANCat. Ciertamente, las víctimas, al cerrarse la vía penal por razón de la amnistía, tendrán que acudir al procedimiento civil correspondiente, pero ese régimen legal en nada difiere de cualquier otro supuesto de archivo del proceso penal en el que siga resultando posible el ejercicio de la acción resarcitoria, de acuerdo con el art. 116 LECrim. No puede vulnerar el art. 24.1 CE ni entrañar

discriminación alguna desde la óptica del art. 14 CE la aplicación de ese régimen general previsto en la propia LECrim.

g) El régimen no suspensivo de los recursos interpuestos frente a las decisiones relativas a la aplicación de la ley de amnistía, establecido en el art. 10 LOANCat, sería, a su vez, compatible con la Constitución por la misma razón: se limita a reproducir el régimen general de la LECrim y no hay, por tanto, vulneración de los arts. 25.1 y 17.1 CE.

h) Tampoco es constitucionalmente problemática la exigencia, contenida en el art. 11.2 LOANCat, de que, en caso de que el proceso penal afectado se encuentre en fase de instrucción o intermedia, se adopte una decisión de sobreseimiento libre. Argumenta el abogado del Estado que estamos ante una decisión que no puede considerarse ni “arbitraria” ni “caprichosa”, y por ello contraria al art. 24.1 CE, pues, nuevamente, se aplica el régimen general de la LECrim, en el que la exención de responsabilidad criminal por amnistía conlleva el correspondiente sobreseimiento libre de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 637, 666 y 675. Este tipo de sobreseimiento, según se alega con cita de la STS 5016/1980 y del ATS 4739/2010, habrían adoptado los tribunales en la aplicación de la amnistía otorgada a través de la Ley 46/1977.

i) Descarta, por último, el abogado del Estado que el procedimiento de aplicación de la amnistía al ámbito contable, previsto en el art. 13 LOANCat, genere la indefensión proscrita en el art. 24.1 CE o vulnere el derecho de defensa del art. 24.2 CE. Estima que las entidades públicas perjudicadas han de ser oídas, al igual que el Ministerio Fiscal, y que solo los particulares que hubieran ejercitado la acción popular resultan excluidos. Esto no generaría indefensión alguna pues estos “no tienen derecho a obtener una condena, sino un derecho a personarse en un proceso”. Añade que la acusación popular no actúa en función de un derecho o interés legítimo, por lo que sus derechos en el proceso son de pura configuración legal. Así, por ejemplo, se excluye su audiencia en el trámite del art. 24 de la Ley de Indulto, de 18 de junio de 1870.

Termina el abogado del Estado sus alegaciones solicitando, por todo lo expuesto, la “desestimación total del recurso de inconstitucionalidad”.

18. Por acuerdo del presidente del Tribunal Constitucional, de 29 de enero de 2025 y de conformidad con el turno previamente establecido, se designó a la magistrada doña Inmaculada



Montalbán Huertas ponente en este recurso en sustitución del magistrado don José María Macías Castaño al que correspondía la ponencia, al haberse estimado su recusación

19. Por escrito de fecha 26 de mayo de 2025, los diputados recurrentes solicitaron al presidente del Tribunal que se abstuviera del conocimiento del presente proceso. Mediante providencia de 10 de junio de 2025, el Pleno acordó no haber lugar a atender a esta solicitud, al ser la abstención una decisión personalísima del juez o magistrado.

20. Los días 22, 23 y 29 de mayo de 2025 los diputados recurrentes en el presente proceso constitucional presentaron sendos escritos solicitando, en síntesis: (i) el traslado a las partes de cierta documentación de la que habían tenido conocimiento por la prensa y relativa a la gestión del orden del día del Pleno por parte del presidente del Tribunal; (ii) la iniciación de los trámites procesales necesarios para elevar once cuestiones prejudiciales de interpretación ante el TJUE y (iii) con carácter subsidiario, la suspensión la tramitación del presente proceso hasta la resolución por el TJUE de las cuestiones prejudiciales C-523/24, C-587/24, C-666/24 y C-123/25.

Por su parte, el letrado de las Cortes Generales, en representación del Senado, presentó en fecha 26 de mayo de 2025 un escrito solicitando la iniciación de los trámites procesales pertinentes, en particular el de audiencia de las partes, para proceder al planteamiento de siete cuestiones prejudiciales de interpretación ante el TJUE.

Todas estas solicitudes fueron desestimadas, mediante auto de 11 de junio de 2025, dictado en este procedimiento, por no ser el momento procesal adecuado para decidir acerca del planteamiento de cuestiones prejudiciales ni sobre la posposición del dictado de sentencia (debiendo esperarse, a estos efectos, a la deliberación del Pleno relativa al fondo del asunto) y por no haber lugar a trasladar a las partes una documentación de carácter interno y no jurisdiccional.

21. Por providencia de 23 de junio de 2025 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 26 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso, posiciones de las partes, consideración previa y orden de examen de los motivos de inconstitucionalidad

1.1. Objeto del recurso y posiciones de las partes

El presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso y más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, 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 (en adelante LOANCat). Con carácter subsidiario, solicitan que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 1; 2, apartados a), c) y d); 4, apartados a), b) y d); 7, apartado 2; 8, apartado 2; 10, párrafo 2º; 11, apartados 2 y 3, y 13, apartados 2 y 3, de la citada ley orgánica.

Los recurrentes sostienen, en primer lugar, que la amnistía, en sí misma considerada, es contraria a la Constitución; ya que, según alegan, para que esta institución fuera admisible en nuestro Derecho requeriría una expresa habilitación en la Constitución que no existe. Afirman que la ley orgánica supone una quiebra grave de principios estructurales del Estado democrático de Derecho; y en particular, del principio del Estado de Derecho (art. 1.1 CE); de la separación de poderes, al interferir en la potestad jurisdiccional y vulnerar la reserva de jurisdicción que se deriva del art. 117.3 CE; la obligación de cumplir las resoluciones judiciales firmes (art. 118 CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Afirman también que la amnistía introduce espacios singulares de impunidad penal que lesionan el principio de igualdad (art. 14 CE) y el derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE) en relación con el art. 17.1 CE. Los demandantes señalan, por otra parte, que del art. 62 i) CE se deriva la prohibición constitucional de esta institución. Esta misma conclusión la deducen de los trabajos constituyentes. Entienden que, en contra de lo que se expone en el preámbulo de la LOANCat, no existe jurisprudencia constitucional que declare conforme a la Constitución la potestad de amnistiar.

En segundo lugar, los demandantes sostienen que, en la hipótesis de que la amnistía tuviera cabida en la Constitución, la LOANCat sería inconstitucional en su integridad por varios motivos: (i) carece de una justificación material vinculada a razones extraordinarias de justicia, como exigiría su excepcionalidad y responde exclusivamente a una transacción política para asegurar la investidura del candidato del PSOE a la presidencia del Gobierno, lo que evidencia



un uso instrumental del Derecho que vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad del legislador (art. 9.3 CE); (ii) quiebra la cláusula del Estado de Derecho (art. 1.1 CE) en relación con lo establecido en el art. 2 TUE y supone un absoluto rechazo a la actuación de los órganos judiciales en relación con el llamado “procés”; (iii) es una forma de autoamnistía, dado que fue promovida por partidos políticos cuyos dirigentes se benefician directamente de ella, lo que socava su legitimidad y contraviene estándares internacionales; (iv) durante la tramitación parlamentaria de la ley se incurrió en vicios procedimentales especialmente graves que vulneran los arts. 23 y 79.2 CE; (v) vulnera los arts. 9.3 y 14 CE por ser discriminatoria, arbitraria y desproporcionada. A su juicio, la ley orgánica impugnada establece diferencias entre ciudadanos en la aplicación de la ley penal en atención a su ideología u opinión política. En resumen, los parlamentarios demandantes consideran que, debido a que la LOANCat en su conjunto excepciona importantes principios y derechos constitucionales, debe ser objeto de un estricto y riguroso escrutinio constitucional. Por todo ello, solicitan que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de la ley impugnada en su integridad.

Subsidiariamente, la demanda solicita la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 1; 2, apartados a), c) y d); 4, apartados a), b) y d); 7, apartado 2; 8, apartado 2; 10, párrafo 2º; 11, apartados 2 y 3, y 13, apartados 2 y 3 de la citada ley orgánica por las razones que se han expuesto con detalle en los antecedentes y a las que de nuevo se hará referencia al enjuiciar la impugnación de cada uno de estos preceptos.

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 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.

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 desestimación íntegra del recurso.

1.2. Consideraciones previas

Antes de proceder al enjuiciamiento de las diversas vulneraciones constitucionales denunciadas, es necesario efectuar unas precisiones en torno a la delimitación del objeto del recurso.

1.2.1. El art. 33.1 LOTC dispone que la demanda del recurso de inconstitucionalidad, entre otros requisitos, debe “concretar la Ley, disposición o acto impugnado, en todo o en parte, y precisar el precepto constitucional que se entiende infringido”. Este tribunal tiene declarado en relación con esta previsión legal que “[l]a acción de inconstitucionalidad, como toda acción, se concreta a través de su *petitum* y de su *causa petendi*. Queda configurada por lo que se pide y por la causa en la que la petición se fundamenta. La causa es un título formal, pero es también la argumentación a través de la cual el recurrente sostiene su razón” (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3; doctrina que reitera, entre otras, STC 104/2015, de 8 de mayo, FJ 9). De otra parte, es también consolidada doctrina constitucional que el objeto del recurso de inconstitucionalidad queda definitivamente delimitado o acotado, fijando los términos del debate, por la demanda, no siendo posible su ampliación en un momento posterior (STC 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 1; AATC 27/1991, de 26 de febrero; 127/1992, de 12 de mayo).

En este caso, el *petitum* de los recurrentes se concreta en la declaración de inconstitucionalidad de la LOANCat en su totalidad y, con carácter subsidiario, en la de los individualizados preceptos que se recurren, sustentado en los motivos impugnatorios que a tal efecto se aducen en la demanda y que han quedado sintetizados en los antecedentes de esta sentencia. A dichos *petitum* y *causa petendi* contenidos en la demanda, en cuanto delimitan el objeto del recurso de inconstitucionalidad, ha de circunscribirse nuestro enjuiciamiento, sin que quepa esperar por parte de este tribunal toma en consideración ni pronunciamiento alguno en relación con nuevas pretensiones de inconstitucionalidad y nuevos motivos impugnatorios formulados por la representación letrada del Senado en el trámite de alegaciones del art. 34 LOTC. Sin entrar ahora en otro tipo de consideraciones, la personación y la facultad de formular alegaciones -que en lo que aquí interesa confiere el citado art. 34.1 LOTC a los órganos mencionados en este precepto- en modo alguno les habilita para modificar, alterar o ampliar mediante dicha intervención el objeto procesal del recurso, definitivamente acotado por el escrito de demanda (en este sentido, SSTC 207/2013, FJ 1; 144/2012, de 6 de junio, FJ 2), transmutando la posición de quien es llamado a intervenir en la sustanciación del recurso, una



vez admitido a trámite, en una suerte de parte demandante de la inconstitucionalidad de la norma recurrida, por quien ni siquiera está legitimado para interponer recurso de inconstitucionalidad.

1.2.2. Tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes, los diputados recurrentes han presentado varios escritos sucesivos en los que han solicitado que se inicien los trámites procesales necesarios para elevar distintas cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE); y, con carácter subsidiario, que se suspenda la tramitación del presente proceso constitucional hasta la resolución por el TJUE de cuatro cuestiones prejudiciales interpretativas relativas a la LOANCat (C-523/24, C-587/24, C-666/24 y C-123/25) planteadas por distintos órganos jurisdiccionales. En el mismo sentido lo ha solicitado el Senado.

En auto de 11 de junio de 2025, el Tribunal abordó dichas solicitudes, poniendo de manifiesto, en síntesis: (i) que el eventual planteamiento de una cuestión prejudicial está supeditado a la evaluación que el propio tribunal, tras la deliberación correspondiente, realice sobre la concurrencia, *prima facie*, de los presupuestos establecidos en el art. 267 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), por lo que la mera petición de parte no determina, por sí misma, la necesidad de iniciar trámite alguno, (ii) que solo una vez efectuada la deliberación correspondiente el Pleno procedería, por tanto, bien a abrir el trámite de audiencia con las partes, bien a expresar en la propia sentencia las razones por las que el planteamiento de la cuestión prejudicial no resulta procedente, y (iii) que también sería en la deliberación relativa al fondo del proceso cuando el colegio de magistrados valorase la posible concurrencia de una razón jurídica que pudiera determinar, en su caso, la necesidad de posponer el dictado de sentencia.

La respuesta de este tribunal a las peticiones reseñadas ha de fundamentarse en las siguientes consideraciones generales:

a) Ha de recordarse, en primer lugar, que este tribunal solo ha planteado una cuestión prejudicial ante el TJUE con ocasión de la tramitación de un proceso de amparo, en particular con motivo de la resolución de un recurso de amparo en el que se enjuiciaba la aplicación efectuada por la Audiencia Nacional del contenido recogido en una disposición de la Unión Europea (Decisión Marco 2002/584/JAI, del Consejo, de 13 de junio, incorporada a nuestro ordenamiento por la Ley 3/2003, de 14 de marzo, y modificada por la Decisión Marco 2009/299/JAI, del Consejo, de 26 de febrero) y en el que estaba en juego, además, la eficacia *ad*

extra del derecho a la defensa y al proceso con todas las garantías del art. 24.2 CE en relación con una solicitud de cooperación judicial penal presentada por otro Estado de la Unión (concretamente por Italia).

Tales circunstancias peculiares fueron subrayadas en el ATC 86/2011, de 9 de junio, por el que se acordó plantear la cuestión prejudicial citada. Dicho auto explicitaba, en efecto, que la resolución del recurso de amparo exigía determinar cuál era la interpretación vinculante del art. 4 bis de la referida Decisión Marco 2002/584/JAI (ATC 86/2011, FJ 5), así como dilucidar el “contenido vinculante de los derechos fundamentales cuando se proyectan *ad extra*”, en cuanto contenido “más reducido”, que no comprende “todas y cada una de las garantías que hemos anudado al art. 24 CE, sino tan sólo sus exigencias más básicas o elementales”, pues solo ellas “pueden proyectarse en la valoración de la actuación de los poderes públicos extranjeros, determinando, en su caso, la inconstitucionalidad ‘indirecta’ de la actuación de la jurisdicción española que es la que, propiamente constituye el objeto de nuestro control” (ATC 86/2011, FJ 4).

El planteamiento de cuestión prejudicial ante el TJUE estuvo determinado, por tanto, por la necesidad de dilucidar, para resolver el objeto de un recurso de amparo, tanto la interpretación vinculante de la disposición europea aplicada en el proceso judicial *a quo* como el contenido *ad extra* del derecho fundamental en juego que podía oponerse legítimamente frente a otro Estado de la Unión Europea.

b) El supuesto que aquí se enjuicia difiere notoriamente de dicho precedente, pues se suscita ahora a este tribunal la posibilidad de plantear cuestiones prejudiciales con motivo de un proceso de control de constitucionalidad de una ley nacional.

Para afrontar este supuesto, ha de recordarse que el objeto de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad (título II LOTC) es garantizar la supremacía de la Constitución frente a toda ley nacional que la contradiga, a los fines de depurar el ordenamiento jurídico español de normas inconstitucionales; mientras que el de la cuestión prejudicial interpretativa es asegurar que no haya discrepancias en la interpretación del conjunto del Derecho de la Unión, facilitando, con ello, a los tribunales nacionales la inaplicación de las normas internas que sean incompatibles con aquel, de acuerdo con el principio de primacía.

Este diferente objeto determina que ambos mecanismos procesales puedan operar, con carácter general, de forma autónoma; pues el hecho de que una norma con rango de ley resulte conforme con la Constitución (y no haya de ser expulsada del ordenamiento jurídico español



por tal motivo) no excluye que, en un caso concreto, pueda considerarse inaplicable por su incompatibilidad con una norma de la Unión Europea.

El juicio de validez no prejuzga, en definitiva, el de aplicabilidad (y viceversa), pues ambos juicios utilizan parámetros normativos de control distintos -ya que en los procesos constitucionales se dilucida la adecuación de la norma legal a la Constitución y en la cuestión prejudicial de interpretación se determina su compatibilidad con el Derecho de la Unión (a través de un mecanismo de colaboración entre los órganos jurisdiccionales ordinarios y el TJUE)- y son resueltos a través de instituciones jurídicas igualmente diversas -pues, en el primer caso, se decide sobre la validez de la norma y, en el segundo, sobre la aplicabilidad de esta-.

c) Estas apreciaciones tienen, en todo caso, proyecciones matizadas para cada tipo de proceso de control de constitucionalidad de las leyes:

(i) En el caso de la cuestión de inconstitucionalidad, estamos ante el mecanismo que permite salvaguardar la supremacía constitucional cuando los órganos judiciales ordinarios, que están sometidos al imperio de la ley, consideran aplicable una norma legal que, a su parecer, contradice la Constitución. La norma legal cuya validez constitucional resulta cuestionada necesariamente ha de ser, en este supuesto, aplicable al caso, pues así lo exige expresamente la propia Constitución (art. 163 CE). Por ello, el órgano judicial solo puede plantear legítimamente la cuestión de inconstitucionalidad una vez que ha resuelto, con carácter previo, cualquier problema de aplicabilidad que pueda suscitarse, incluida la posible concurrencia de una disposición del Derecho de la Unión Europea con la que la referida norma legal pueda resultar incompatible.

Es, por ello, que si un juez ordinario duda, de forma concurrente, tanto de la condición de aplicabilidad de una ley (en relación con la falta de conformidad con el Derecho europeo) como de su condición de validez (en relación con la falta de conformidad con la Constitución) debe, por exigencia del art. 163 CE, resolver primero la duda relativa a la aplicabilidad de la norma a través, en su caso, del planteamiento de una cuestión prejudicial ante el TJUE.

Tal es la doctrina sentada, ente otros, en los AATC 168/2016, de 4 de octubre, 183/2016, de 15 de noviembre; 202/2016, de 13 de diciembre, y 116/2020, de 22 de septiembre, y recogida en el ATC 30/2024, de 9 de abril, FJ 3, que recuerda que, “al disponer los arts. 163 CE y 35.1 LOTC que la cuestión de inconstitucionalidad debe referirse siempre a una norma legal ‘aplicable al caso’, ha de entenderse que la prioridad en el planteamiento debe corresponder, por

principio, a la cuestión prejudicial del art. 267 TFUE; la incompatibilidad de la ley nacional con el Derecho de la Unión Europea sería causa de su inaplicabilidad y, por tanto, faltaría una de las condiciones exigidas para la admisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad. Esta solo sería admisible si se ha descartado la posibilidad de que la ley cuestionada sea incompatible con el Derecho de la Unión y, en consecuencia, inaplicable”.

Debe subrayarse, en todo caso, que la posición del juez ordinario y del Tribunal Constitucional es, en lo que a la cuestión de inconstitucionalidad se refiere, completamente distinta. Es el juez ordinario el que debe determinar si concurren las distintas condiciones de aplicabilidad, incluida la posible contravención del Derecho de la Unión. Una vez que el órgano judicial considera que la norma es aplicable y plantea la cuestión de inconstitucionalidad, a este Tribunal, que tiene como sola competencia la garantía de la Constitución, le corresponde exclusivamente evaluar la validez constitucional de la norma cuestionada, que el órgano judicial *a quo*, en el ejercicio de una potestad interpretativa que solo a él corresponde ejercer, ya ha considerado, con carácter previo, aplicable al caso, despejando así las dudas que hayan podido existir en relación con la posible aplicabilidad de una disposición del Derecho de la Unión Europea.

(ii) En lo que al recurso de inconstitucionalidad se refiere, este se interpone, por su parte, por los sujetos especialmente legitimados para ello en el art. 162.1 a) de la Constitución, tras la mera incorporación de la ley al ordenamiento jurídico y con total independencia de su aplicabilidad a casos concretos. Se trata de “un control abstracto de la norma recurrida, desvinculado de cualquier consideración concreta de su aplicación a un específico supuesto de hecho y también de un control ‘objetivo’, pues el precepto controvertido ha de ser enjuiciado en atención a su propio sentido” [STC 63/2025, de 12 de marzo, FJ 4, c)].

Por tanto, en el recurso de inconstitucionalidad el juicio de validez constitucional no conlleva, por concepto, ningún juicio de aplicabilidad previo, de suerte que la ley impugnada se somete, en exclusiva, a contraste abstracto con las exigencias que dimanen de la Constitución y el bloque de la constitucionalidad [por todas, STC 40/2025, de 11 de febrero, FJ 3 a)]. Dicho en otros términos, en este tipo de proceso de control de constitucionalidad no hay más norma aplicable que la Constitución misma. No hay, en definitiva, interferencia posible entre el juicio de validez constitucional y el juicio de aplicabilidad que sirve de presupuesto al hipotético planteamiento de una cuestión prejudicial interpretativa.



Este tribunal ha señalado reiteradamente –en peticiones de planteamiento de cuestión prejudicial formuladas también en procesos de inconstitucionalidad- que “ni el Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas ni el Derecho de éstas integra, en virtud del referido art. 96.1, el canon de constitucionalidad bajo el que hayan de examinarse las leyes del Estado español” (STC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5); o, en otros términos, que el Derecho de la Unión Europea “no integra en sí mismo el canon de constitucionalidad bajo el que hayan de examinarse las leyes del Estado español, ni siquiera en el caso de que la supuesta contradicción sirviera para fundamentar la pretensión de inconstitucionalidad de una ley por oposición a un derecho fundamental, atendiendo a lo dispuesto en el art. 10.2 CE” [SSTC 61/2013, de 14 de marzo, FJ 5, y 140/2016, de 21 de julio, FJ 5, b)]. Por su parte, en la STC 156/2021, de 16 de septiembre, FJ 2.b), se concluyó que el recurso de inconstitucionalidad “tampoco es el proceso adecuado para examinar la adecuación del Derecho interno a las normas del Derecho de la Unión Europea, que no constituyen, por sí mismas, canon de constitucionalidad o parámetro de enjuiciamiento directo de constitucionalidad en los procesos constitucionales, tal y como se ha recordado de forma reiterada, entre otras en la STC 173/2005, de 23 de junio, FJ 9 c), en la que se recogen anteriores pronunciamientos en tal sentido (entre otras, SSTC 128/1999, de 1 de julio, FJ 9; 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 4; 45/2001, de 15 de febrero, FJ 7, y 38/2002, de 14 de febrero, FJ 11)”.

Al tiempo, lo expuesto tampoco obsta, obviamente, para que la jurisprudencia del TJUE recaída en relación con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea sea utilizada por este tribunal, por efecto del art. 10.2 CE, como fuente de interpretación para determinar el alcance de los derechos y libertades contemplados en nuestra Constitución (por todas, STC 87/2022, de 28 de junio, FJ 5).

Este tribunal conoce que los valores de la Unión -y en particular del Estado de Derecho- definen la propia identidad de la Unión Europea. Estos valores también se encuentran en la Constitución Española y, por tanto, nuestro tribunal puede utilizar la jurisprudencia del TJUE, como ya se hizo en la STC 15/2024, de 30 de enero, FJ 3 c), que utilizó parámetros de interpretación coincidentes entre los preceptos de nuestra Constitución y los arts. 2 y 4 del TUE.

Pero incluso en estos supuestos “la medida de la constitucionalidad de la ley enjuiciada seguiría estando integrada por el precepto constitucional definidor del derecho o libertad, si bien interpretado, en cuanto a los perfiles exactos de su contenido, de conformidad con los tratados o acuerdos internacionales de que se trate (por todas, SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5; 128/1999, de 1 de julio, FJ 9; 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 4; 45/2001, de 15 de

febrero, FJ 7; 38/2002, de 14 de febrero, FJ 11; y 173/2005, de 23 de junio, FJ 9), incluidos, en su caso, los Tratados de la Unión Europea y la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea, que tiene la misma eficacia jurídica vinculante que los Tratados, en virtud de lo dispuesto en el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007” (STC 41/2013, de 14 de febrero, FJ 2).

Atendiendo a las consideraciones generales anteriores, la petición principal de planteamiento de cuestión prejudicial y la subsidiaria de suspensión del proceso hasta tanto se resuelvan las ya planteadas han de recibir la siguiente respuesta:

a) El presente proceso constitucional es un recurso de inconstitucionalidad en el que se dilucida únicamente la validez constitucional de la LOANCat, con independencia de los problemas de aplicabilidad que puedan suscitarse en supuestos de hecho concretos, en particular de los derivados de la posible incompatibilidad de la norma legal impugnada con alguna disposición del Derecho de la Unión Europea.

b) La falta de interferencia jurídica entre el objeto del juicio abstracto de inconstitucionalidad que corresponde ahora realizar y la eventual inaplicabilidad de la norma legal enjuiciada (por razón de la alegada incompatibilidad con el Derecho de la Unión Europea) determina, por tanto, que ni sea pertinente plantear cuestiones prejudiciales de interpretación ante el TJUE en el presente proceso constitucional ni tampoco esperar a que se resuelvan las cuestiones prejudiciales ya presentadas por órganos judiciales nacionales.

c) En relación particular con la pretensión de posponer la resolución del presente proceso hasta que se resuelvan las cuestiones prejudiciales ya planteadas en relación con la LOANCat, cabe reiterar que la precedencia del juicio de aplicabilidad sobre el juicio de validez se impone a los jueces y tribunales ordinarios, en cuanto aplicadores del Derecho de la Unión Europea y como exigencia de nuestro art. 163 CE, en el marco de la cuestión de inconstitucionalidad; pero ni nuestro ordenamiento constitucional, ni tampoco el Derecho de la Unión, exigen que, en un supuesto como el que ahora se examina, dicha precedencia se produzca en todo caso y mucho menos que se proyecte sobre un recurso de inconstitucionalidad donde, por concepto, no hay una exigencia de aplicabilidad de la norma legal que impida dilucidar su validez constitucional.

Finalmente, resulta claro que la norma legal concretamente impugnada, aun versando en esencia sobre la exclusión de responsabilidad de carácter punitivo de quienes fueron autores de comportamientos ilícitos de indudable gravedad, está íntimamente relacionada con cuestiones

políticas subyacentes -arraigadas en la Historia de nuestro país y relativas a la estructura territorial del Estado y a la integración de nuestras nacionalidades y regiones (art. 2 CE)- que son eminentemente nacionales. Es por ello también que este tribunal, en el ejercicio de la alta responsabilidad que le confiere la Constitución española, no puede eludir, sin que concurra ninguna razón jurídica que así lo exija, el enjuiciamiento constitucional que ahora le corresponde efectuar.

No ha lugar, por tanto, a acordar el planteamiento de cuestiones prejudiciales de interpretación en el presente proceso constitucional ni tampoco a posponer su enjuiciamiento hasta que se resuelvan las ya planteadas ante el TJUE.

1.3. Orden de examen de los motivos de inconstitucionalidad

El enjuiciamiento de las cuestiones planteadas en el presente recurso se va a efectuar de conformidad con el siguiente esquema. En un primer apartado A) se analizarán en los correspondientes fundamentos jurídicos aquellas alegaciones que afirman que la Constitución prohíbe la institución de la amnistía. A continuación, apartado B), serán objeto de examen, en su caso, las razones aducidas en la demanda en las que se sostiene que la amnistía que otorga la LOANCat es inconstitucional en su integridad. Y, por último, en el supuesto de que no se estimara en su totalidad la pretensión de los recurrentes a la que se refiere el apartado B), se analizará la pretensión subsidiaria, apartado C), por la que se impugnan determinados preceptos de esta ley orgánica

A) Análisis de las alegaciones relativas a que la amnistía no cabe en la Constitución

Los recurrentes alegan en primer término que la amnistía, en sí misma considerada, es incompatible con la Constitución y fundamentan esta alegación en diferentes motivos. Sostienen, por una parte, que la amnistía no puede ser otorgada por el legislador porque requeriría una habilitación expresa en la Constitución. Mantienen, además, que de la prohibición de indultos generales prevista en el art. 62 i) CE se deriva también la de las amnistías. Junto a ello argumentan que el art. 87.3 CE, al excluir de la iniciativa legislativa popular “lo relativo a la prerrogativa de gracia”, no supone un reconocimiento implícito de esta institución. Por otra parte, entienden que la amnistía es incompatible con principios estructurales del Estado de Derecho –la separación de poderes y la reserva de jurisdicción– y con el derecho fundamental garantizado en el art. 25.1 CE.

Añaden que tanto la doctrina constitucional relativa a la amnistía como los trabajos constituyentes avalan sus alegaciones.

Estas alegaciones van a ser enjuiciadas en este primer apartado que comprende los fundamentos jurídicos 2, 3, 4 y 5. El orden de análisis va a ser el siguiente. En primer lugar y como cuestión previa, se va a exponer la jurisprudencia constitucional relativa a la amnistía con el fin de analizar si el Tribunal ha avalado ya la constitucionalidad de este tipo de leyes (FJ 2). A continuación, se examinará si la amnistía para poder ser otorgada necesita una habilitación constitucional. Para ello se expondrá el modo en que la Constitución vincula al legislador y si, como sostienen los recurrentes, la prohibición de la amnistía se deriva del art. 62 i) CE y de los trabajos constituyentes (FJ 3). Por último, en los fundamentos jurídicos 4 y 5 se analizará la compatibilidad de la amnistía con el principio de separación de poderes, en particular con el de reserva de jurisdicción, y con el art. 25.1 CE.

2. Cuestión preliminar: de la aplicabilidad de la doctrina constitucional sobre la amnistía al presente caso

2.1. Alegaciones de las partes

Los diputados y senadores recurrentes discrepan de las afirmaciones contenidas en el preámbulo de la LOANCat en las que se sostiene que, según la doctrina constitucional, la amnistía es constitucionalmente posible. A su juicio, no existe jurisprudencia constitucional que declare la conformidad de la amnistía con la Constitución. Argumentan que, si bien el Tribunal Constitucional se refirió a la amnistía en las SSTC 63/1983, de 20 de julio, y 147/1986, de 25 de noviembre, estos pronunciamientos tienen por objeto únicamente las amnistías acordadas en el Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, y en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, fundamentadas en la idea de justicia. Aducen también los demandantes que no hay doctrina constitucional referida “a una ley de amnistía que declare penalmente inmunes a un conjunto de personas frente a delitos tipificados en un Código Penal democrático y al que ningún reproche se le realiza desde la perspectiva del principio de justicia”.

El Senado alega que las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional que se refieren a esta institución aluden a normas aprobadas antes de la entrada en vigor de la



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Constitución, por lo que deducen que la jurisprudencia constitucional no se ha pronunciado sobre la conformidad de la amnistía con la Constitución.

El abogado del Estado sostiene que el Tribunal Constitucional no ha cuestionado la constitucionalidad de esta figura; sino que, al contrario, ha declarado que se trata de “una manifestación del derecho de gracia” y “que no hay restricción constitucional directa sobre esta materia” (STC 147/1986, FJ 2).

2.2. Examen de la doctrina constitucional en materia de amnistía

Ciertamente, hasta ahora el Tribunal Constitucional solo se ha pronunciado en relación con la amnistía que otorgaron el Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, sobre amnistía y la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía. Ambas normas son preconstitucionales y la amnistía que concedieron puede calificarse como transicional, dado que, en ambos casos, a través de esta medida se pretendía facilitar el tránsito de una dictadura a un sistema democrático, el instaurado por la vigente Constitución.

La STC 63/1983, recaída en un recurso de amparo, enjuició un supuesto en el que los recurrentes, militares que sirvieron al ejército que se mantuvo fiel a la República Española, consideraron que la amnistía concedida por las normas antes citadas otorgaba a los funcionarios civiles más ventajas que las que a ellos les dispensaron el Real Decreto-ley 6/1978, 6 de marzo, por el que se regula la situación de los militares que tomaron parte en la guerra civil, y la Ley 10/1980, de 14 de marzo, por la que se modificó el citado real decreto-ley. En esta sentencia se afirmó que “[l]a amnistía responde así —en el caso de las disposiciones que hemos citado— a una razón de justicia, como exigencia derivada de la negación de las consecuencias de un derecho anterior” (FJ 2).

Asimismo, la STC 147/1986, FJ 2, refiriéndose igualmente a la Ley 46/1977, sostuvo que la amnistía “es una operación jurídica que, fundamentándose en un ideal de justicia (STC 63/1983), pretende eliminar, en el presente, las consecuencias de la aplicación de una determinada normativa —en sentido amplio— que se rechaza hoy por contraria a los principios inspiradores de un nuevo orden político. Es una operación excepcional, propia del momento de consolidación de los nuevos valores a los que sirve”. En dicha sentencia el Tribunal resolvió varias cuestiones de inconstitucionalidad en relación con la Ley 1/1984, de 9 de enero. Esta ley añadió un nuevo

artículo –el 11 bis– a la Ley 46/1977, de amnistía, declarando el carácter imprescriptible de las acciones en ella reconocidas, sin perjuicio de que sus efectos económicos estuvieran sujetos a las normas de prescripción del ordenamiento jurídico.

Entre los motivos de inconstitucionalidad alegados por los órganos judiciales, se adujo que, dado que la Ley 46/1977 había agotado ya sus efectos, la Ley 1/1984 otorgaba una nueva amnistía, lo que suscitaba, en sí mismo, problemas de constitucionalidad. Por ello, algunos órganos judiciales, en sus autos de planteamiento, consideraron que una nueva amnistía era incompatible con la Constitución, en particular, con los arts. 9.3, 25.1, 62 i) y 118 CE. En relación con este motivo de inconstitucionalidad, el Tribunal declaró que la Ley 1/1984 no estableció una nueva amnistía, sino que introdujo “nuevos aspectos añadidos al régimen jurídico de la única existente” (STC 147/1986, FJ 2, *in fine*), admitiendo, en consecuencia, la posibilidad de que el legislador postconstitucional pudiera modificar el régimen jurídico de una ley de amnistía. De este modo, el Tribunal sostuvo que este cambio normativo “ni siquiera supone en sí mism[o] manifestación del ejercicio del derecho de gracia”, ya que constituye una “mera precisión del régimen jurídico de aquel”. También declaró que “el legislador podía precisar ese régimen jurídico, pues no hay restricción constitucional sobre esta materia”. Por esta razón limitó su enjuiciamiento a verificar si dicho cambio normativo era contrario a “otras previsiones constitucionales” (STC 147/1986, FJ 2, *in fine*), en particular, a si la imprescriptibilidad de las acciones establecida en la norma vulneraba el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que fue el argumento que determinó la inconstitucionalidad del precepto cuestionado.

En esta misma sentencia se realizan una serie de consideraciones generales sobre la naturaleza de esta institución. Parte de considerar que “la amnistía no es un fenómeno lineal, que pueda resolverse en una serie de principios y técnicas unitarios, sino un fenómeno complejo” (STC 147/1986, FJ 2); que es una “institución excepcional, que en parte desconoce las reglas usuales de evolución del ordenamiento jurídico” y “es productora de efectos excepcionales” (FJ 5). Además, alude a las diferencias entre la amnistía y el indulto, al afirmar que “es erróneo razonar sobre el indulto y la amnistía como figuras cuya diferencia es meramente cuantitativa, pues se hallan entre sí en una relación de diferenciación cualitativa”. Junto a ello, declara que una de las características que definen a esta institución es la eliminación de los efectos de la cosa juzgada. Considera que, aunque “es claro que una institución de este género [la amnistía] afecta a la seguridad jurídica, principio consagrado en el artículo 9.3 CE”, la determinación de cuándo la alteración de la cosa juzgada como consecuencia del otorgamiento de una amnistía vulnera tal principio “es un



problema de límites, de razonabilidad de los límites que han sido impuestos a la seguridad jurídica en aras de la prevalencia de la justicia material” [FJ 4 a)].

Ha de precisarse que la doctrina constitucional a la que se acaba de hacer referencia se ha dictado en relación con una modalidad de amnistía muy concreta, la que tiene lugar en contextos transicionales y, como se acaba de indicar, la amnistía es un fenómeno complejo que puede otorgarse por motivos muy diversos. En consecuencia, puede considerarse, como sostienen los recurrentes, que el problema que se suscita en este recurso es novedoso en la medida en que la amnistía otorgada por la ley ahora impugnada es distinta en muy diversos aspectos a la concedida en el Real Decreto-ley 10/1976 y en la Ley 46/1977. Ahora bien, dicho carácter novedoso no impide que la doctrina recaída en las SSTC 63/1983 y 147/1986, a propósito de las consideraciones generales sobre la naturaleza jurídica de la amnistía, sea aplicable a este caso. En particular, su carácter excepcional y complejo, así como las diferencias que dicha institución presenta respecto del indulto.

3. La compatibilidad de la amnistía con la Constitución. Las consecuencias de la ausencia de una previsión constitucional expresa en materia de amnistía

3.1. Exposición del motivo y alegaciones de las partes

Los recurrentes aducen que la LOANCat es inconstitucional debido a que la Constitución no habilita al legislador a otorgar amnistía alguna. Fundamentan esta alegación en que este tipo de leyes es contrario a la separación de poderes, a la reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE), al cumplimiento obligatorio de las resoluciones judiciales firmes (art. 118 CE) y al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

Afirman que el poder legislativo no es ilimitado y que la aprobación de una ley de amnistía, hubiera exigido una habilitación expresa a las Cortes Generales en el art. 66.2 CE, como prevé el art. 62 i) CE en el caso del indulto. Entienden que, al no estar contemplada la amnistía en la Constitución, su aprobación hubiera requerido una reforma constitucional, toda vez que durante los trabajos parlamentarios fueron rechazadas las enmiendas que se referían a la amnistía.

El Senado alega que esta institución no cabe en la Constitución, pues entiende que las Cortes Generales, al no estar habilitadas expresamente por la Constitución, carecen de

competencia para dictar una norma de este tipo. Asimismo, considera que la amnistía es contraria a la reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE) y al art. 118 CE, que establece la obligación de cumplir las sentencias y demás resoluciones judiciales firmes.

El abogado del Estado aduce que la Constitución no prohíbe al Parlamento la potestad de amnistiar. Por ello afirma que, en su amplio margen de configuración, puede ejercerla siempre y cuando se ajuste a los postulados constitucionales. Considera que el instituto de la amnistía no vulnera el principio de separación de poderes ni, por ello, la reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE) ni tampoco el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). En su opinión, la LOANCat no enjuicia ni ejecuta lo juzgado, sino que establece unos supuestos de exención de responsabilidad criminal que los órganos judiciales deben aplicar. Asimismo, sostiene que el legislador, al despenalizar determinadas conductas a través de esta ley orgánica, está ejerciendo la misma potestad normativa que le permite tipificar o destipificar infracciones criminales.

Bajo esta genérica alegación de inconstitucionalidad se aducen cuestiones diversas que requieren una repuesta diferenciada. La alegación general de que la amnistía, como institución, es contraria a la Constitución porque vulnera el art. 24.1 CE no puede ser objeto de examen al carecer de todo soporte argumental. Como ha señalado reiteradamente la jurisprudencia constitucional, es carga del recurrente proporcionar la fundamentación que razonablemente es de esperar, sin que a este tribunal le corresponda suplir tal omisión (por todas, STC 155/1999, de 14 de septiembre, FJ 1). No obstante, como este motivo se formula también en relación con la pretendida inconstitucionalidad de la LOANCat será objeto de enjuiciamiento, en su caso, cuando se aborde esta cuestión.

3.2. Enjuiciamiento del motivo

3.2.1. La vinculación del legislador a la Constitución

El artículo 66 CE, con el que comienza el capítulo primero, bajo la denominación “De las Cámaras”, de su título III, que tiene por rúbrica “De las Cortes Generales”, residencia en estas la potestad legislativa del Estado (art. 66.2 CE). El Tribunal ha declarado respecto de esta previsión constitucional que dicha potestad “se ejerce por cada una de las cámaras que las integran, esto es, el Congreso de los Diputados y el Senado, en la forma y con la extensión que el propio texto constitucional determina en el capítulo II” [SSTC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 13, 167/2023, de



22 de noviembre, FJ 5 a)]. Esta previsión constitucional debe ponerse en conexión con el apartado 1 de este precepto, que establece que las Cortes Generales “representan al pueblo español”. La ley es, por tanto, el resultado de la potestad legislativa de las Cortes Generales, no la mera suma de voluntades individuales de quienes ocupan en un determinado momento un escaño. La ley es, bajo la Constitución, la fuente primaria del ordenamiento jurídico y se diferencia de las demás fuentes del Derecho por su forma democrática de elaboración. Por ello, este tipo de norma, con carácter general, tiene como peculiaridad su subordinación directa e inmediata, sin intermediación alguna, a la Constitución y, en su caso, al bloque de la constitucionalidad. De ahí que entre sus rasgos característicos se encuentre su libertad de contenidos, al ser el instrumento que juridifica las decisiones políticas de la comunidad.

Ahora bien, la libertad de configuración del legislador encuentra su límite en la Constitución. La ley no puede contradecirla. No cabe derivar de lo anterior, sin embargo, que esta norma se limite a desarrollar un programa previamente diseñado por la Constitución. La configuración del Estado como democrático (art. 1.1 CE) y, en coherencia con ello, la consagración del pluralismo político como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE), imponen una concepción de la Constitución como una “norma abierta”. Esto es, la Constitución establece los límites a las diversas opciones políticas imperantes en cada momento. La Constitución, por tanto, no establece un régimen jurídico que el legislador haya de ejecutar. Al contrario, su naturaleza de norma fundamental exige partir del principio inverso, es decir, del que impone una vinculación negativa. Todo ello sin perjuicio, claro está, de que esta libertad de configuración depende de la estructura y densidad de las distintas normas constitucionales. Dentro del respeto a este marco negativo, todas las opciones son lícitas y la lógica democrática lleva a que las decisiones capitales para la colectividad sean tomadas por el legislador. Esto supone que la ley, como acto jurídico y siempre que respete lo establecido en la Constitución, es libre en cuanto a su fin, que se fija según criterios de oportunidad política.

El principio de la vinculación negativa del legislador a la Constitución constituye una idea basilar o inherente al constitucionalismo democrático que ha presidido la jurisprudencia constitucional desde sus inicios. Ya en la STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 7, se afirmó que “[l]a Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo. La labor de interpretación de la Constitución no consiste necesariamente en cerrar el paso a las opciones o variantes imponiendo autoritariamente una de ellas. A esta conclusión habrá que llegar únicamente cuando el carácter unívoco de la

interpretación se imponga por el juego de los criterios hermenéuticos. Queremos decir que las opciones políticas y de gobierno no están previamente programadas de una vez por todas, de manera tal que lo único que cabe hacer en adelante es desarrollar ese programa previo”. Esta doctrina es unánime y ha sido reiterada en diversas resoluciones, entre muchas otras en las SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 8; 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7; 126/2009, de 21 de mayo, FJ 9; 62/2011, de 5 de mayo, FJ 6; 191/2016, de 15 de noviembre, FJ 3 b); 124/2017, de 8 de noviembre, FJ 5 d); 161/2021, de 6 de octubre, FJ 6, 34/2023, de 18 de abril, FJ 5.3 h) y 44/2023, de 9 de mayo, FJ 2 A).

En consonancia y en palabras de la STC 191/2016, FJ 3 b), “en el juicio a la ley, este tribunal no ha de hacer las veces de propio legislador (SSTC 19/1988, de 16 de febrero, FJ 8, y 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 13), construyendo su libertad de disposición allá donde la Constitución no lo haga de manera inequívoca”.

A lo ya expuesto hay que añadir que no cabe confundir las motivaciones últimas que puedan subyacer a un determinado acto de legislación (más allá de lo que declare, de existir, su preámbulo) con las normas en él establecidas. Una cosa es el porqué de la ley, esto es, de las motivaciones, razones o transacciones políticas que llevaron a su aprobación, y otra muy distinta es lo que la norma es. Como afirmó la STC 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 2, las alegaciones sobre las supuestas motivaciones partidistas del legislador no pueden ser objeto de consideración en el juicio de constitucionalidad, que no es un juicio de intenciones políticas. Según la sentencia citada “el concreto objetivo político que con ella [la ley] pretenda conseguir el legislador no es cuestión que incumba a este Tribunal”, que no puede, por ello, basar el enjuiciamiento de la ley en la indagación de cuáles pudieran ser las razones últimas de las que, en su caso, traiga causa. Por ello, la ley es el único acto jurídico cuyo elemento teleológico, es decir, su porqué, es jurídicamente indiferente, con independencia de cuál sea su valoración política, circunstancia que es ajena al mundo del Derecho.

En definitiva, el legislador puede regular toda materia que la Constitución no prohíba explícita o implícitamente. Respetando este límite, ningún contenido puede considerarse exento de la posibilidad de que el Parlamento lo atraiga hacia sí.

Partiendo de esta premisa, es obligado analizar si, como alegan los recurrentes, la Constitución prohíbe implícitamente la amnistía, al ser obvio que no existe una prohibición



expresa. Se examinan a continuación los argumentos aducidos por los demandantes para fundar tal contrariedad de dicha institución con la Constitución.

a) Compatibilidad de la amnistía con la prohibición de indultos generales que prevé el art. 62 i) CE

Aducen los parlamentarios recurrentes que, al no estar expresamente prevista la amnistía en la Constitución y al existir una prohibición de los indultos generales en el art 62 i) CE, esta prohibición comprende también la de la amnistía. El Senado comparte este argumento. El abogado del Estado, por el contrario, se opone a él.

Esta alegación debe ser rechazada. Tal forma de razonar no se cohonestaba con la doctrina constitucional, en particular con la STC 147/1986, FJ 2, en la que se establece que la relación existente entre el indulto y la amnistía no es cuantitativa o de grado, sino cualitativa. Esta afirmación se fundamenta en que estas instituciones presentan diferencias sustanciales.

Con carácter general, la amnistía supone excepcionar retroactivamente la aplicación de una norma punitiva y eliminar, total o parcialmente, respecto de aquellos a quienes beneficia, la responsabilidad de carácter represivo que se derive de la comisión de ese ilícito. El indulto, sin embargo, solo exime de las penas total o parcialmente impuestas, pero no afecta a otras consecuencias que se derivan del ilícito cometido. Al tratarse de instituciones diferentes, la inconstitucionalidad de una ley de amnistía no puede fundamentarse en la prohibición de los indultos generales que contiene el art. 62 i) CE.

Ha de señalarse que la conclusión anterior no quedaría desvirtuada aunque se considerase que tanto la amnistía como el indulto son especies del género “Derecho de gracia”, como sostiene algún sector doctrinal. Con independencia de que puedan o no calificarse genéricamente como tales —cuestión que no va a ser objeto de examen al ser irrelevante para analizar este motivo del recurso—, lo determinante a estos efectos es que, más allá de que las dos instituciones puedan tener puntos en común (el hecho de que en ambos supuestos la consecuencia punitiva impuesta por el ilícito cometido se suprime o, en su caso, se reduce), el régimen jurídico que las define y, como consecuencia de ello, sus efectos jurídicos son muy distintos: los indultos, como institución jurídica, se caracterizan porque su otorgamiento conlleva la extinción total o parcial de una pena ya impuesta. Además, tal y como los define la Constitución, son actos del jefe del Estado, sujetos a

refrendo del poder ejecutivo, que han de ejercerse conforme a la ley [arts. 62 i) y 64 CE] —esto es, cumpliendo los requisitos que la ley que regula el ejercicio de esta potestad establece— y, como esta decisión es un acto del Gobierno, puede ser objeto de control por la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 106 CE).

La amnistía presenta notas diferentes. Se caracteriza por ser un acto que, por lo general, tiene como objeto excepcionar con carácter retroactivo la aplicación de normas punitivas, tanto en lo que se refiere a la posibilidad de ser juzgado por la comisión de los hechos ilícitos que tales normas tipifican, como a la de extinguir, total o parcialmente, las condenas a las que su aplicación ha dado lugar. Por ello, un acto de estas características que, por su propia naturaleza, supone excepcionar de forma retroactiva la aplicación del Derecho para determinados sujetos (los que cometieron los hechos que se consideran exentos de responsabilidad de carácter punitiva) solo puede ser adoptado por el legislador, pues solo el Parlamento, en ejercicio de su potestad legislativa, puede excepcionar la ley. Con ello no se está afirmando que la amnistía sea constitucional si la adopta el legislador. Solamente se quiere señalar que una de las exigencias que impone la Constitución para que, en su caso, esta institución sea compatible con sus determinaciones es que ha de ser adoptada necesariamente por las Cortes Generales.

Por todo ello, la circunstancia de que la amnistía pueda ser “general” porque sus destinatarios no estén particularizados no la hace equiparable al indulto general, constitucionalmente prohibido, pues son instituciones cuya naturaleza jurídica es diferente.

Por otro lado, hay que subrayar que esta doctrina se coherente con nuestro constitucionalismo histórico, en particular con lo dispuesto en el art. 102 de la Constitución de 1931 que reconocía expresamente la amnistía y prohibía los indultos generales.

b) La exclusión de la iniciativa legislativa popular “en lo relativo a la prerrogativa de gracia” (art. 87.3 CE)

Los recurrentes consideran que el art. 87.3 CE, al excluir de la iniciativa legislativa popular la prerrogativa de gracia, no está admitiendo implícitamente la amnistía. A su juicio, el precepto no tiene más alcance que el de prohibir que a través de este tipo de iniciativa se pueda promover la ley que debe regular el indulto particular [reserva de ley contenida en el art. 62 i) CE].



El abogado del Estado parte del presupuesto de que el derecho de gracia comprende a la amnistía y al indulto. Por ello considera que esta previsión constitucional se limita a prohibir la iniciativa legislativa popular en esta materia, deduciendo a *sensu contrario* que es posible su tramitación como proyecto o proposición de ley.

No procede ahora entrar a examinar cuál de las dos interpretaciones del art. 87.3 CE –la que sostienen los recurrentes o la que propone el abogado del Estado– es la que impone la Constitución. Lo único que debe enjuiciarse es si de este precepto se deriva una prohibición de la amnistía. Su mera lectura evidencia que de su tenor no cabe extraer esta consecuencia.

3.2.2. *Los trabajos parlamentarios de la Constitución en relación con la amnistía*

Los demandantes alegan que la Constitución ordena la atribución y delimitación de potestades entre los distintos poderes del Estado sin hacer mención alguna a la amnistía. A su juicio esta omisión es deliberada. Así lo deducen de los trabajos parlamentarios en los que se rechazaron dos enmiendas en las que expresamente se aludía a la amnistía, en concreto la enmienda núm. 504, en la que se establecía que “las Cortes Generales [...] otorgan la amnistía” y la núm. 744 que en la que se preveía que “[l]as amnistías solo podrán ser acordadas por el Parlamento”. También ponen de relieve que, en la minuta de la reunión de la ponencia de 3 de noviembre de 1977, en su punto 4º, consta que “por lo que se refiere a la amnistía se acuerda no constitucionalizar este tema”. Junto a estos argumentos hacen suyas las “Observaciones Técnicas a la Proposición de la Ley Orgánica de Amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña” que formularon los letrados de las Cortes Generales adscritos a la Comisión de Justicia, en las que se sostiene que, como la amnistía no está atribuida a las Cortes Generales en el art. 66.2 CE ni en ningún otro precepto constitucional, esta medida hubiera exigido una reforma de la Constitución.

Estos argumentos no pueden prosperar. Del hecho de que durante los trabajos parlamentarios se rechazaran dos enmiendas que expresamente aludían a la amnistía no cabe deducir que la Constitución la prohíba. El rechazo de tales enmiendas se debió a otros motivos. La primera de ellas (la 504) se justificaba en razones meramente sistemáticas –no porque se requiriera una habilitación expresa en la norma fundamental para que fuera constitucionalmente admisible–; y la segunda (la 744) partía de la consideración de que la amnistía cabía en la Constitución y lo que pretendía, precisamente, era limitarla de ahí que estableciera expresamente que debía otorgarse por

el Parlamento. En todo caso, tal y como ponen de relieve los recurrentes, en las “Actas de la Ponencia de la Comisión Constitucional provisional creada por Acuerdo del Congreso el día 27 de julio de 1977”, en su sesión del día 3 de noviembre de 1977, se hace constar en el punto 4º de su minuta que “[p]or lo que se refiere a la materia de la amnistía, se acuerda no constitucionalizar este tema”.

En relación con esta cuestión, el Tribunal ha tenido ya ocasión de pronunciarse en la STC 89/2019, de 2 de julio, FJ 10 b), en la que se declaró que “[e]l mero rechazo o no asunción de unas enmiendas y votos particulares no puede ser vista necesariamente como una exclusión o prohibición constitucional de alguna determinada medida, sino, más bien, como la opción de los constituyentes por preservar el carácter abierto de la previsión constitucional”.

Ha de tenerse en cuenta, además, que el rechazo de estas enmiendas no se fundamenta en que la amnistía no es constitucionalmente admisible, sino en otros argumentos, siendo especialmente clarificador que la propia comisión señalara expresamente su voluntad de no constitucionalizar esta institución. Tal afirmación, en contra de lo que sostienen los recurrentes, no puede entenderse como un rechazo deliberado de la amnistía. La decisión de la Comisión Constitucional de no constitucionalizar la amnistía y rechazar por ello las enmiendas relativas a esta institución solo puede significar que la Constitución quiere guardar silencio al respecto. El silencio constitucional, por sí solo, no equivale a la prohibición de una institución. Tal consecuencia solo es posible en los supuestos en los que dicha institución sea incompatible con la propia Constitución. Si no concurre esta circunstancia será el legislador el que, con la libertad de configuración que le es propia, la incorpore a nuestro ordenamiento jurídico y acometa su regulación sin más límites que los que se derivan de la norma fundamental. De otro modo, se estaría privando a la mayoría parlamentaria de opciones legislativas que no le han sido sustraídas por decisión del constituyente, lo que conllevaría, como se acaba de señalar, la infracción del principio democrático, eje vertebrador de nuestro sistema constitucional.

En definitiva, como ya se ha expuesto, el legislador no precisa una habilitación expresa de la Constitución para poder ejercer la potestad legislativa. Si se entendiera que una ley de amnistía no es constitucionalmente admisible por no haber atribuido la Constitución esta competencia al Parlamento se estaría excepcionando, como se acaba de indicar, el principio democrático, y, en particular, la potestad legislativa que, con carácter general, sin distinción alguna, atribuye el art. 66.2 CE a las Cortes Generales, contraviniendo por este motivo lo establecido en este precepto.

Como afirma la STC 76/1983, de 5 de agosto, “[n]o cabe duda [...] de] que las Cortes Generales, como titulares ‘de la potestad legislativa del Estado’ (art. 66.2 de la Constitución), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello” (FJ 4); sin perjuicio de que el legislador, al igual que el resto de los poderes en el Estado constitucional, tiene un poder limitado, como lo señala la propia STC 76/1983, FJ 4, al establecer que “esta potestad [legislativa] tiene sus límites, derivados de la propia Constitución”.

Esta misma *ratio decidendi* fue también aplicada por el Tribunal a otro supuesto en el que se consideró por los entonces recurrentes que el silencio de la Constitución en cuanto a la falta de atribución de una determinada potestad a un órgano equivalía a su prohibición (STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 12).

Por todo ello, la interpretación que sostienen los demandantes es incompatible con la idea de Constitución abierta, que es inherente al Estado democrático y al pluralismo político.

Una vez descartado que la amnistía precise una expresa habilitación constitucional para enjuiciar su compatibilidad con la Constitución ha de analizarse si de ella se derivan otras previsiones de las que puedan inferirse su prohibición.

4. La amnistía, la separación de poderes y la reserva de jurisdicción

4.1. Exposición del motivo y alegaciones de las partes

Los recurrentes parten de considerar que, según el sistema de división de poderes racionalizado que establece la Constitución, si bien el ejecutivo puede invadir la potestad legislativa a través de los decretos leyes y los decretos legislativos porque expresamente lo autorizan los arts. 86 y 82 a 85 CE, respectivamente, no ocurre lo mismo respecto del poder judicial. Afirman que, en virtud de la reserva de jurisdicción que se deriva de los arts. 1.1, 117.3 y 118 CE, el principio de separación de poderes en relación con el judicial es estricto. Consideran que estos preceptos constituyen una salvaguarda del poder judicial, singularmente, frente al legislativo. Por ello, entienden que esta reserva de jurisdicción prohíbe a la ley que establezca espacios singulares de inmunidad o de ausencia de jurisdicción. A su juicio, una ley que impide a los órganos judiciales enjuiciar actos que, con carácter general, se consideran delictivos o ejecutar

sentencias condenatorias, que es, particularmente, el objeto de la amnistía es contrario al referido principio.

El Senado, al igual que los recurrentes, afirma que la amnistía solo podría ser compatible con la reserva de jurisdicción si existiera una previsión constitucional expresa.

El abogado del Estado niega que se vulnere tal principio, pues entiende que la amnistía ni juzga ni ejecuta lo juzgado, sino que despenaliza determinadas conductas. Señala, asimismo, que la ejecución de esta ley corresponde a los órganos judiciales por lo que, en su opinión, no afecta a la reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE).

4.2. El principio de división de poderes

El principio de división de poderes es, como ha señalado reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal, un principio esencial en nuestro constitucionalismo. Como afirma la STC 70/2022, de 2 de junio, FJ 5, “[l]a idea de que el poder público debe estar dividido en varias funciones, confiadas a autoridades distintas y separadas unas de otras, se encuentra en la raíz del constitucionalismo moderno y en el origen de nuestra tradición constitucional. La separación tripartita de los poderes del Estado, legislativo, ejecutivo y judicial, quedó consagrada en la Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812, en términos que resuenan en nuestra Constitución vigente, como este Tribunal ha tenido ocasión de recordar (STC 37/2012, de 19 de marzo, FFJJ 4 y 5)”.

La Constitución, aunque no enuncia de forma explícita este principio, configura los distintos poderes del Estado de acuerdo con sus postulados, al disponer “que ‘[l]as Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado (art. 66.2 CE)’; que el Gobierno ‘[e]jerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 97 CE)’; y que ‘[e]l ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes (art. 117.3 CE)’; a lo que se añade que ‘los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican’ (art. 106.1 CE)” (STC 70/2022, FJ 5).



En un sistema como el nuestro, el Parlamento, en virtud del principio democrático, tiene una posición preeminente. La doctrina constitucional utiliza la expresión “centralidad parlamentaria” para definir su posición cualificada [SSTC 124/2018, de 14 de noviembre, FJ 6; 133/2021, de 24 de junio, FJ 7 b); 77/2023, de 20 de junio, FJ 1 y 93/2024, de 19 de junio, FJ 4.3.1, entre otras]. Esa posición central de las Cortes Generales y, por tanto, de la ley —expresión de la voluntad popular, como dice el preámbulo de la Constitución y dogma básico de todo sistema democrático— significa que no tiene más límites que los que se derivan de la Constitución. Como se afirma en la STC 70/2022, FJ 5, “[l]a Constitución establece un sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias (SSTC 45/1986, FJ 4, y 234/2000, FJ 4), un sistema de distribución de poderes que evita su concentración y hace posible la aplicación de las técnicas de relación y control entre quienes lo ejercen legítimamente (ATC 60/1981, de 17 de junio, FJ 4). En definitiva, un entramado institucional y normativo, de cuyo concreto funcionamiento resulta un sistema de poderes, derechos y equilibrios sobre el que toma cuerpo una variable del modelo democrático que es la que propiamente la Constitución asume al constituir a España en un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE; STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7). Esta distribución o equilibrio de poderes [...] responde a la forma parlamentaria de Gobierno (art. 1.3 CE), y más específicamente, a lo que se ha dado en denominar ‘parlamentarismo racionalizado’ (STC 223/2006, de 6 de julio, FJ 6)”.

La interacción entre poderes y órganos constitucionales que todo ello conlleva determina, en el marco del Estado de Derecho (art. 1.1 CE) y por lo que ahora importa, que los jueces y magistrados están vinculados al imperio de la ley (art. 117.3 CE). Por ello, la legitimación de la función jurisdiccional se fundamenta, esencialmente, en el carácter vinculante que tiene la ley, sujeta a su vez a la Constitución. La función del juez es juzgar y ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE) y esta función ha de efectuarse con pleno sometimiento a la Constitución y al ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE) o, en particular, “al imperio de la ley” (art. 117.1 CE). Su función es decir el Derecho (*ius dicere*) en el caso concreto y el Derecho es lo que establece el ordenamiento jurídico conforme al sistema de fuentes que deriva de la Constitución. Por ello, la independencia judicial tiene su fundamento en garantizar una única dependencia: la del juez respecto del Derecho. Como afirmó la STC 48/2001, de 26 de febrero, FJ 4, “en un Estado democrático de Derecho, del que la separación de poderes y el sometimiento de los jueces al imperio de la Ley constituye uno de sus pilares básicos, la creación de esta corresponde al poder legislativo, de forma que su función tiene una legitimación democrática, mientras que los Tribunales tienen como cometido el ejercicio de la función jurisdiccional (art. 117 CE), derivando su legitimación, en consecuencia, de la aplicación

de la Ley creada por el Parlamento”. Es decir, el legislador, con respeto a la Constitución, define el alcance y las condiciones del ejercicio jurisdiccional tanto en su vertiente material como procesal. La exclusividad judicial coexiste, de este modo, con la potestad legislativa de configuración del proceso. Una adecuada interpretación sistemática de los arts. 117.3 y 118 CE, armonizada con el resto de la Constitución, debe reconocer tanto la independencia funcional de los jueces en la aplicación de la ley como la competencia de las Cortes Generales para establecer el marco normativo general en que aquella aplicación tiene lugar.

4.3. El principio de reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE) y la obligación de ejecución de sentencias (art. 118 CE)

La STC 70/2022, FJ 6, ha señalado que la Constitución en el art. 117.3, al afirmar que corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales juzgar y ejecutar lo juzgado define con precisión en qué consiste la función jurisdiccional, consagrando una reserva de jurisdicción que “impide que ningún otro poder del Estado pueda ejercer la potestad jurisdiccional”.

El Tribunal ha afirmado, por otra parte, que del principio de exclusividad de jueces y magistrados en el ejercicio de la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE) no puede inferirse la existencia de una correlativa prohibición impuesta al legislador por la que se condicione su libertad de configuración para elegir el nivel de densidad normativa con que pretende regular una determinada materia (STC 181/2000, de 29 de junio, FJ 19). Del mismo modo, de este principio tampoco puede deducirse, como es obvio, que el legislador no pueda despenalizar ilícitos ni establecer causas de extinción de la responsabilidad sancionadora. Los jueces y magistrados han de ejercer su función “con sometimiento únicamente al imperio de la ley” (art. 117.1 CE). Es al legislador, por tanto, a quien incumbe configurar la política punitiva y determinar qué hechos han de considerarse punibles, la consecuencia represiva que su comisión conlleva, así como las excepciones que tales previsiones pueden tener.

De igual modo, el legislador no puede ejercer funciones jurisdiccionales ni puede atribuirlos a órganos distintos de los que integran el poder judicial, salvo que la Constitución contemple expresamente esta excepción a lo previsto en el art. 117.3 CE. Así, este precepto constitucional impediría los llamados *bills of attainder* o *bill of pains and penalties*, propios del parlamentarismo británico en el siglo XVII, en virtud de los cuales el legislativo imponía penas a personas acusadas de actuaciones ilícitas sin seguir el procedimiento establecido al efecto.



Sin remontarnos tanto en el tiempo y sin llegar a estos extremos, las constituciones modernas suelen incluir fórmulas que permiten al Parlamento realizar actuaciones que tienen incidencia en la función jurisdiccional. En nuestra propia Constitución, el art. 102.2, cuando regula la responsabilidad criminal del presidente y de los demás miembros del gobierno establece que, “[s]i la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, solo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo”. Esta actuación de la Cámara baja es presupuesto necesario para que los órganos judiciales puedan enjuiciar este tipo de delitos cuando son cometidos por los miembros del gobierno. Asimismo, el art. 71.2 CE establece que los diputados y senadores “[n]o podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva”, por lo que la actuación parlamentaria que conceda o deniegue el correspondiente suplicatorio adquiere, según la STC 90/1985, de 22 de julio, FJ 4, “relieve jurisdiccional”. En el FJ 6 de esa misma resolución se afirma que “la inmunidad, que se establece en el art. 71.2 de la C.E. se hace efectiva mediante actuaciones que son, por el órgano que las lleva a cabo, de naturaleza parlamentaria, pero que, según hemos señalado, adquieren también significado procesal, desde el punto de vista del derecho a la jurisdicción, en cuanto suponen, dentro del procedimiento penal, un elemento diferenciador, como es la necesidad de que las Cámaras respectivas den a la jurisdicción competente autorización para procesar, en el supuesto de que una acción penal se dirija frente a un Diputado o un Senador”.

Junto a ello, la Constitución excepciona la reserva de jurisdicción al otorgar funciones jurisdiccionales a órganos no integrados en el poder judicial. Así ocurre con la jurisdicción contable (art. 136 CE), que, según la STC 187/1988, de 17 de octubre, FJ 2, realiza funciones de “naturaleza jurisdiccional” (en el mismo sentido STC 215/2000, de 18 de septiembre, FFJJ 6 y 7 y ATC 312/1996, de 29 de octubre, FJ 2); los tribunales consuetudinarios (art. 125 CE), que según la STC 113/2004, de 12 de julio, FJ 6, “son, en efecto, por decisión constitucional, órganos que ejercen funciones de naturaleza jurisdiccional, bien que limitadas dentro de los estrechos márgenes que resultan de la atribución a su conocimiento de las cuestiones simplemente de hecho que se susciten entre los usuarios de la comunidad”, y la propia jurisdicción constitucional (Título IX CE).

4.4. Enjuiciamiento del motivo

Con base en la doctrina constitucional que se acaba de citar, el motivo debe ser rechazado. La reserva de jurisdicción establecida en el art. 117.3 CE no impide al legislador otorgar una amnistía, entendiendo por tal aquella norma que extingue las responsabilidades de carácter punitivo o represivo derivadas de la comisión de hechos ilícitos solo *pro praeterito*, pues las conductas amnistiadas siguen siendo punibles pro futuro.

Como se ha expuesto, la reserva de jurisdicción prohíbe que el poder legislativo juzgue o ejecute lo juzgado al ser estas las funciones que se atribuyen en exclusiva al poder judicial u otorgue estas potestades a órganos distintos de los jueces y tribunales. La concesión de una amnistía, entendiendo esta institución en los términos en los que se acaba de indicar, no supone ni juzgar ni ejecutar lo juzgado. Una ley de este tipo no entra a examinar si se cometieron o no los actos tipificados como ilícitos ni si las personas fueron responsables de su comisión conforme a la ley vigente en su momento. Es más, este tipo de normas legales no cuestiona, en caso de que exista, la declaración de culpabilidad realizada por los tribunales, sino que, para la realización de unos objetivos cuya apreciación corresponde en exclusiva al legislador, decide extinguir total o parcialmente las responsabilidades de carácter punitivo que puedan derivarse de esos actos. Por tanto, en esta clase de normas no hay decisión legislativa declarando inocentes o culpables –lo que sí violaría la reserva de jurisdicción–, sino una ley general y abstracta que renuncia al *ius puniendi* en ciertos supuestos. La amnistía, prerrogativa legislativa, no efectúa juicio alguno, sino que redefine el carácter punible de hechos cometidos en el pasado.

En consecuencia, no puede verse afectada la reserva de jurisdicción porque el Parlamento no está reemplazando a los tribunales en la determinación de la culpabilidad, sino estableciendo por motivos extrajurídicos que los actos amnistiados, se hayan juzgado o no, carecerán, en todo o en parte, de las consecuencias punitivas que, con carácter general, se derivan de ellos. En contra de lo que se viene afirmando, la amnistía no es el olvido de los hechos, sino la extinción –total o parcial– de las consecuencias jurídicas de carácter represivo anudadas a ellos. Los hechos son o no son. Ninguna ley de amnistía puede borrarlos o hacerlos desaparecer. Con carácter general, una ley de este tipo lo único que conlleva es la exención de responsabilidad de carácter punitiva por una expresa decisión del legislador (ATC 343/1983, de 13 de julio, FJ 3).

Estos mismos argumentos son trasladables a la alegación de los recurrentes por la que aducen que la amnistía no cabe en la Constitución debido a que impide la ejecución de resoluciones judiciales condenatorias. El art. 117.3 CE garantiza que la ejecución de lo juzgado se

efectúe por jueces y tribunales impidiendo que esta función se atribuya a otros órganos distintos a los judiciales o que la propia ley altere el contenido del fallo. Una ley que de forma sobrevenida extinga la responsabilidad penal o punitiva desde la perspectiva del art. 117.3 CE no es de principio objetable. El hecho de que esa responsabilidad solo se extinga, en el marco de un proceso, respecto a sujetos determinados o determinables y en un plazo temporal definido, como ocurre con las leyes de amnistía, no vulnera el art. 117.3 CE, sin perjuicio de que pueda incidir en otros bienes o derechos dignos de protección constitucional.

En definitiva, una ley que extingue la responsabilidad de carácter punitiva, cualesquiera que sean las condiciones que establezca, no incide en la reserva de jurisdicción que consagra el art. 117.3 CE; ni en la obligación de cumplimiento de las sentencias que impone el art. 118 CE, sin que ello implique que no pueda afectar al ámbito protegido por otros preceptos constitucionales.

5. Amnistía y exigencias constitucionales de las leyes penales

5.1. Exposición del motivo y alegaciones de las partes

El segundo bloque de alegaciones esgrimidas para sostener la incompatibilidad de cualquier amnistía con la Constitución, y en particular de la LO 1/2024, apela a la prohibición de leyes penales singulares en tanto que se dicen incompatibles con los arts. 14, 24.1, 17.1 y 25.1 CE. Se razona que toda amnistía crea un ámbito de impunidad penal para algunas personas frente a la ciudadanía general, de modo que no solo introduce una diferenciación en la ley, sino que lo hace en la ley penal, que impone la más intensa injerencia en los derechos fundamentales, con incidencia en la libertad personal. En tal medida los recurrentes entienden que, además de las exigencias del art. 14 CE, operan las más intensas derivadas de los arts. 17 y 25.1 CE. De la jurisprudencia constitucional sobre la dimensión material del principio de legalidad (se citan las SSTC 24/2004, de 24 de febrero, FJ 2, y 94/2024, de 2 de julio, FJ 3), infieren la necesidad de leyes generales articuladas a través de la formulación abstracta de tipos penales con una “descripción estereotipada de las acciones y omisiones incriminadas” *ex ante* lo suficientemente precisa para ser previsible en su aplicación. En consecuencia, concluyen, no caben “en la legislación penal (por directa exigencia del artículo 25.1 CE) leyes singulares o de caso único”, “el principio de legalidad excluye *per se* las leyes singulares”.

Por eso consideran sorprendente que la LOANCat se “autocalifique” como ley singular en su preámbulo, pretendiendo una indebida aplicación de la doctrina constitucional sobre dicha figura sentada en la STC 166/1986, de 19 de diciembre, que no se refiere a leyes penales singulares que invaden la reserva de jurisdicción, como sería el caso, sino a la asunción excepcional de funciones ejecutivas por el poder legislativo. Con el añadido, advierten, de que dicha doctrina excluye una ley orgánica singular que condicione o impida el ejercicio de derechos fundamentales –en este caso, los recogidos en los arts. 14, 25.1 y 24.1 CE–, cuya regulación está reservada a leyes generales.

El Senado, si bien considera de forma principal que la amnistía es una medida y no una ley, rechaza que, de considerarse ley singular, tal y como señala el preámbulo de la LO 1/2024, respete los límites de la doctrina constitucional.

El abogado del Estado niega que exista una prohibición constitucional de leyes penales singulares, a las que habrá de proyectarse la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional en relación con cualquier ley de naturaleza singular, cuyo canon de enjuiciamiento se concreta en un juicio de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación vinculado al art. 14 CE. Descarta, además, que el derecho a la legalidad penal del art. 25.1 CE sea aplicable a la LOANCat, ya que no establece nuevas tipificaciones, sino el perdón por conductas punibles, y, en todo caso, tiene un ámbito fáctico y temporal claramente delimitado.

Como ha quedado expuesto, el recurso argumenta que el art. 25.1 CE exige leyes generales y, en tal medida, incorpora una prohibición absoluta de leyes penales singulares, como sería una amnistía, sin que pueda oponerse a tal interdicción la doctrina constitucional sobre leyes singulares. El análisis abordará las dos líneas argumentativas comenzando por la última.

5.2. Inaplicabilidad de la doctrina constitucional sobre leyes singulares

Tienen razón los recurrentes cuando rechazan que pueda proyectarse a una ley de amnistía la doctrina constitucional sobre leyes singulares. Inaugurada en la STC 166/1986, de 19 de diciembre, se ha vertido en relación con leyes autoaplicativas, expropiatorias (SSTC 166/1986, de 19 de diciembre; 48/2005, de 3 de marzo; 42/2018, de 26 de abril) o no (STC 129/2013, de 4 de junio; 231/2015, de 5 de noviembre, 122/2016, de 23 de junio), y leyes no autoaplicativas pero



dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto, a una situación singular (SSTC 203/2013, de 5 de diciembre; o 50/2015, de 5 de marzo).

Esa doctrina aborda, principalmente, el problema de la actuación legislativa en materia ejecutiva o de administración desde una doble premisa. (i) Que “la Constitución no contiene, en su artículo 97, una reserva de administración, de modo que cabe hablar, ‘salvo en reservas materiales de ley o en actividades de pura ejecución’, de una cierta fungibilidad entre el contenido de las decisiones propias de cada una de dichas funciones (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 11)” (STC 129/2013, FJ 4). (ii) Que, a pesar de ello, “no puede desconocerse que la Constitución encomienda la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales –art. 66.2– y la ejecución al Gobierno –art. 97– y, por tanto, esta separación debe ser normalmente respetada a fin de evitar el desequilibrio institucional que conlleva la intromisión de uno de dichos poderes en la función propia del otro” (STC 166/1986, FJ 11).

En ese escenario, las cuestiones constitucionalmente problemáticas que suscitan las llamadas “leyes singulares” trascienden la posible contradicción con el art. 14 CE y se asocian al dato de que atañen a decisiones que podía adoptar la administración, que no precisan la intervención necesaria del legislador (STC 87/2018, de 19 de julio, FJ 2), por lo que se aprecia el menoscabo del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al eliminarse la posibilidad de defender los intereses legítimos afectados por la ley ante los tribunales, que sí hubiera cabido de haberse visto alcanzados por una actuación administrativa (por todas, STC 129/2013, FFJJ 4 y 6).

En cambio, el Tribunal ha rechazado que pueda extenderse esta doctrina a los supuestos en que la disposición cuestionada como “ley singular”, por más que específica, sea una decisión que corresponde al legislador y solo él puede adoptar (SSTC 152/2017, de 21 de diciembre, FFJJ 5 y 6; 87/2018, FJ 2). Tal circunstancia priva de sentido a las preguntas características de la doctrina constitucional sobre las leyes singulares acerca de “si las leyes en cada caso enjuiciadas ‘por [su] naturaleza de Ley formal... puede vulnerar el derecho a la tutela judicial que el art. 24.1 de la Constitución concede a los expropiados [o en general a los destinatarios de actos o disposiciones administrativas] para defender su propiedad [o en general derechos e intereses legítimos] ante los Jueces y Tribunales’ (SSTC 166/1986, FJ 10, y 129/2013, FJ 4); si las leyes cuestionadas entrañan una ‘creación arbitraria de supuestos de hecho’ [SSTC 166/1986, FJ 11 A), y 233/2015, de 5 de noviembre, FJ 15]; o si esos supuestos de hecho atendidos por las leyes en cuestión son casos ‘no... remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración’ [SSTC

166/1986, FJ 11 B); 233/2015, ya citada, FJ 15; 38/2016, de 3 de marzo, FJ 7, y 152/2017, también citada, FJ 5]" (STC 87/2018, FJ 2). En buena lógica, la doctrina constitucional sobre leyes singulares surge al albur de leyes singulares autoaplicativas de expropiación (SSTC 166/1986 o 48/2005) y se ha proyectado posteriormente a actuaciones del legislador materialmente administrativas que evitan el control jurisdiccional de la medida ejecutiva que incorporan o disponen (SSTC 129/2013, 203/2013 o 50/2015), no a decisiones que solo puede adoptar el legislador (STC 87/2018, FJ 2).

El contenido material de una amnistía, sin embargo, radica esencialmente en modificar (retrospectivamente) el régimen aplicativo de disposiciones que mantienen su vigencia; de forma más característica, como subraya el recurso en este motivo, de leyes penales, aunque no solo. Resulta obvio que solo el legislador está facultado para acordarla, pero en absoluto puede calificarse como actividad gubernativa o de administración. Su contenido atañe a decisiones y medidas que no puede adoptar la administración en virtud de sus potestades, que están sustraídas al poder ejecutivo y reservadas al legislador democrático, único facultado para introducirlas.

En consonancia con las radicales diferencias señaladas, los elementos de tensión constitucional de una amnistía a los que ya se ha hecho referencia en los fundamentos anteriores distan notablemente de los que suscita la categoría de las leyes singulares elaborada por la jurisprudencia constitucional. Así lo reconocen los propios recurrentes al situar dicha categoría en el ámbito de las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo y a la amnistía, sin embargo, en la delimitación entre el poder legislativo y el poder judicial. Mientras que el diseño constitucional, en especial de la separación de poderes, admite leyes singulares que incorporan actuaciones propias del poder ejecutivo en atención a la ausencia de reserva de administración, el reconocimiento constitucional en el art. 117.3 CE de una reserva de jurisdicción determina la inconstitucionalidad de una ley suplantadora de la actuación jurisdiccional. Sin embargo, como ya se ha razonado, una amnistía no implica *per se* y en general invadir la reserva de jurisdicción.

Estas coordenadas muestran, en definitiva, que no se trata aquí de examinar el ejercicio de la potestad legislativa en materias propias de la administración, esto es, de limitar la incidencia del poder legislativo en el ámbito funcional del poder ejecutivo, sino de analizar la constitucionalidad del ejercicio de una potestad exclusivamente legislativa. No puede proyectarse a las leyes de amnistía, por tanto, el canon constitucional relativo a las leyes singulares con los específicos límites y requisitos que impone (SSTC 129/2013, FJ 4, y 203/2013, FJ 4), sino que habrán de



someterse a su propio test de compatibilidad con los principios y derechos que establece la Constitución.

5.3. Exigencia de generalidad, mandato de taxatividad y amnistía

Sentado lo anterior, corresponde abordar el reproche de inconstitucionalidad formulado en el motivo de incompatibilidad de las amnistías con el art. 25.1 CE, que la demanda funda en una exigencia de generalidad de las leyes penales impuesta por la dimensión material del principio de legalidad penal.

5.3.1. Doctrina constitucional

La alegación obliga a recordar la doctrina sobre el sentido, alcance y contenido del derecho fundamental a la legalidad penal, con especial atención al mandato de taxatividad que incorpora el art. 25.1 CE. Dicha doctrina se recoge, entre otras muchas resoluciones, en las citadas en el recurso –las SSTC 24/2004, de 24 de febrero, FJ 2, y 94/2024, de 2 de julio, FJ 3– o en las recientes SSTC 54/2023, de 22 de mayo, FJ 3; 75/2024, de 8 de mayo, FJ 3, y 93/2024, de 19 de junio, FJ 3. Sus principales aspectos en lo que ahora interesa pueden sintetizarse como sigue:

(i) El principio de legalidad tiene su origen en la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la libertad de los ciudadanos frente al ejercicio arbitrario del *ius puniendi* por parte del Estado, “de modo que expresa su potestad punitiva a través del instrumento de la ley y solo la ejerce en la medida en que está prevista en la ley” (STC 142/1999, de 22 de julio, FJ 3). A partir del texto de la ley, los ciudadanos pueden programar sus comportamientos sin el temor de verse sorprendidos por la posterior definición como delitos o infracciones de conductas que en el momento de ser realizadas no estaban sancionadas o por la aplicación de penas o sanciones que no existían o eran más leves cuando realizaron la conducta sancionada. El Tribunal ha señalado asimismo que “el conocimiento previo de la conducta prohibida y de la pena prevista, evita que se vacíe de sentido una de las finalidades, la de prevención general, que legitiman la pena (STC 132/2022, de 24 de octubre, FJ 4), y con ella la función intimidatoria y motivadora de la conducta de los ciudadanos frente a sus impulsos, determinación psíquica que se vincula a que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones” (STC 54/2023, FJ 3).

Además, la predeterminación normativa, atendida la grave afectación que suponen las normas penales para los intereses más relevantes (STC 142/1999, FJ 3), se atribuye en exclusiva al órgano que representa la voluntad general, el Parlamento. “El imperio de la ley opera de este modo como garantía de los bienes jurídicos de los ciudadanos y como límite de la actuación de los jueces y magistrados (art. 117.1 CE)” (STC 54/2023, FJ 3).

(ii) La STC 93/2024 recuerda en su fundamento jurídico tercero –en los mismos términos que la STC 94/2024, FJ 3, traída a la demanda– que “[l]a primera garantía que contiene el principio de legalidad es la garantía formal, que impone una reserva de ley absoluta (STC 15/1981, de 7 de mayo, FJ 7) para definir delitos y fijar sus correspondientes penas, quedando así acotadas las fuentes del Derecho en materia penal [SSTC 142/1999, de 22 de julio, FJ 3, y 64/2001, de 17 de marzo, FJ 4 a)]. Junto a la garantía formal, el principio de legalidad incluye otra de carácter material y absoluto, que ‘refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con el suficiente grado de certeza (*lex certa*) dichas conductas, y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción’ (SSTC 25/2004, de 26 de febrero, FJ 4; 218/2005, de 12 de septiembre, FJ 2; 297/2005, de 21 de noviembre, FJ 6, y 283/2006, de 9 de octubre, FJ 5)”.

(iii) Esta última dimensión de la llamada garantía material del principio de legalidad comporta para el legislador un mandato de taxatividad, contenido del art. 25.1 CE del que los recurrentes infieren la exigencia de generalidad de la ley penal.

La STC 24/2004, también citada y extractada en el recurso, detalla que dicho mandato comporta “la exigencia de predeterminación normativa de las conductas y sus correspondientes sanciones, a través de una tipificación precisa dotada de la adecuada concreción en la descripción que incorpora. En este sentido hemos declarado –como recuerda la STC 142/1999, de 22 de julio, FJ 3– ‘que el legislador debe hacer el máximo esfuerzo posible en la definición de los tipos penales (SSTC 62/1982, 89/1993, 53/1994 y 151/1997), promulgando normas concretas, precisas, claras e inteligibles (SSTC 69/1989, 34/1996 y 137/1997). También hemos señalado que la ley ha de describir *ex ante* el supuesto de hecho al que anuda la sanción y la punición correlativa (SSTC 196/1991, 95/1992 y 14/1998). Expresado con otras palabras, el legislador ha de operar con tipos; es decir, con una descripción estereotipada de las acciones y omisiones incriminadas, con

indicación de las simétricas penas o sanciones (SSTC 120/1994 y 34/1996), lo que exige una concreción y precisión de los elementos básicos de la correspondiente figura delictiva; resultando desconocida esta exigencia cuando se establece un supuesto de hecho tan extensamente delimitado que no permite deducir siquiera qué clase de conductas pueden llegar a ser sancionadas (STC 306/1994)'. Todo ello orientado a garantizar la seguridad jurídica, de modo que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo prohibido y prever, así, las consecuencias de sus acciones (STC 151/1997, de 29 de septiembre, FJ 3)" (FJ 2).

5.3.2. Enjuiciamiento del motivo

a) La alegada exigencia de generalidad de las leyes penales *ex art. 25.1 CE*

A la luz de la doctrina constitucional reseñada sobre el derecho a la legalidad penal, en particular sobre el mandato de taxatividad, debe rechazarse la alegación de los recurrentes según la cual una ley de amnistía debe considerarse, por concepto, inconstitucional por no ajustarse a una pretendida exigencia de generalidad de la ley penal inherente al art. 25.1 CE. Dicha doctrina muestra que del art. 25.1 CE resulta una exigencia absoluta de ley, que ha de ser clara y precisa, no una pretensión específica de generalidad de la norma penal, que es, de partida, la misma que acompaña a toda ley y que se vincula ante todo con el principio de igualdad (art. 14 CE) y, en el ámbito penal, con la reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE).

El significado garantista del derecho a la legalidad penal consagrado en el art. 25.1 CE se concreta en la exigencia de que sea el poder legislativo el que determine el ámbito de lo penalmente relevante y de que lo haga de forma que el ciudadano no resulte sorpresivamente penado, no en la imposición de un tratamiento penal ayuno de especialidades. La decisión del legislador de castigar ciertas conductas debe así articularse a través de una ley que sea previa a su comisión y describa con claridad las conductas incriminadas y las sanciones correspondientes. En tal sentido, la jurisprudencia sobre el art. 25.1 CE transcrita muestra que el contenido de garantía de la dimensión material del derecho a la legalidad penal que vincula al legislador no radica propiamente en la alusión a formulaciones abstractas o a descripciones estereotipadas, inevitable opción de técnica legislativa dirigida a articular las decisiones político-criminales con eficacia y justicia. Diseño formal que, por otro lado, es también el que emplea la LOANCat, que define el espectro de actuaciones delictivas a las que se aplica según características generales, de manera que se ve concernido un número indeterminado y no individualizado de conductas subsumibles en

las descripciones típicas y, en tal medida, de sujetos. La protección que dispensa el derecho recogido en el art. 25.1 CE, concretamente, el mandato de taxatividad que incorpora, dimana de la exigencia del “máximo esfuerzo posible en la definición de los tipos penales”, de promulgar “normas concretas, precisas, claras e inteligibles”, de lograr una “concreción y precisión de los elementos básicos de la correspondiente figura delictiva” en la creación de preceptos penales.

En suma, frente a lo que sostienen los recurrentes, el art. 25.1 CE no proclama una suerte de derecho absoluto a una perfecta universalidad y abstracción de las disposiciones penales, tampoco puesto en relación con el art. 17.1 CE, ni su fundamento estriba en procurar una previsión y aplicación de la ley penal ayuna de diferenciaciones.

b) Mandato de taxatividad y amnistía

En relación todavía con la aducida incompatibilidad de las amnistías con el art. 25.1 CE, la conclusión anterior debe completarse con otra, a saber, que las exigencias de predeterminación normativa que impone el derecho a la legalidad penal no se proyectan a la amnistía.

El efecto más característico de una amnistía es excepcionar la aplicación de normas vigentes –señaladamente, penales– respecto a los actos incluidos en su ámbito objetivo. Incide, por tanto, en la responsabilidad penal de todas aquellas personas comprendidas en su ámbito de aplicación. Existe, sin embargo, una diferencia esencial entre una ley de amnistía y la actuación legislativa penal en general y despenalizadora en particular. Un cambio normativo penal tiene efectos derogatorios del régimen anterior y despliega su eficacia por exigencia constitucional pro futuro. Así lo impone justamente la previsibilidad que garantiza el derecho a la legalidad penal, que cristaliza en la garantía de *lex praevia*. Las exigencias de calidad de las leyes penales que dimanarían del art. 25.1 CE contenidas en el mandato de *lex certa* están vinculadas asimismo a la previsibilidad y la eficacia prospectiva de las previsiones penales. Pretenden garantizar una predeterminación normativa que permita a los ciudadanos conocer las prohibiciones y mandatos cuya quiebra se castiga con injerencias notables en su esfera de derechos e intereses y, en general, el ámbito de lo (no) punible. Solo así es posible ordenar el propio comportamiento para evitar el ejercicio del *ius puniendi*. La certeza sobre las consecuencias negativas de la propia conducta es condición imprescindible de seguridad, a su vez, elemento necesario para la libertad.



Así ocurre también cuando la modificación legal es despenalizadora o atemperadora de la responsabilidad penal. La nueva disposición deroga la ley anterior y es de aplicación prospectiva, base, por tanto, para establecer o excluir futuras responsabilidades penales; a lo que no obsta que, por razones de justicia y proporcionalidad y con apoyo en el art. 9.3 CE, según la jurisprudencia constitucional (STC 8/1981, de 30 de marzo, FJ 3), tenga aplicación retroactiva general en cuanto resulta beneficiosa. De lo que se trata es de evitar que el ciudadano pueda verse sorpresivamente penado, no de que sorpresivamente pueda verse exonerado o aliviado en su responsabilidad penal.

Frente a la actuación legislativa penal ordinaria, la previsión de una amnistía no deroga precepto penal alguno y carece de cualquier finalidad prospectiva de ordenación de conductas de los ciudadanos asociada con el establecimiento de consecuencias jurídicas disuasorias. No despenaliza las conductas punibles, ni modifica su descripción típica o elimina o introduce elementos determinantes de la punibilidad con proyección hacia el futuro; no busca ejercer una función motivadora de la conducta de los ciudadanos. Se limita a suprimir los efectos jurídicos de la aplicación de unas normas cuya validez y vigencia no cuestiona. Sus efectos se proyectan a conductas pasadas, excepcionando retrospectivamente la aplicación a un determinado ámbito material, subjetivo y temporal de normas penales o sancionadoras que continúan vigentes. El efecto de exoneración de responsabilidad de la amnistía es en tal sentido absolutamente sorpresivo, ajeno a cualquier circunstancia que pudiera tener presente el autor de una conducta en el momento de realizarla en orden a prever su relevancia penal o infractora y sus consecuencias. En la medida en que la amnistía no constituye un presupuesto o elemento conformador de la responsabilidad penal (o administrativa) al tiempo de cometerse el hecho, no se proyecta a ella el mandato de determinación vinculado a la previsibilidad que impone el art. 25.1 CE (semejante ATC 343/1983, de 13 de julio, FJ 3). No puede, por ello, oponerse tal garantía como elemento de incompatibilidad constitucional de toda amnistía.

No obsta a lo concluido en este fundamento jurídico la evidencia de que una amnistía incorpora una excepción en la aplicación de preceptos sancionadores acotada material y temporalmente y, en tal medida, subjetivamente. Pero, sentadas las anteriores consideraciones, esto es, que no se está ante una actuación legislativa que realice funciones materialmente administrativas ni que hurte a los jueces y magistrados el ejercicio de la función jurisdiccional, sino ante el ejercicio de la potestad legislativa que corresponde las Cortes Generales (art. 66.2 CE), la duda sobre la admisibilidad constitucional de una ley de amnistía en general y de la LOANCat en particular se sitúa propiamente en el marco de los arts. 9.3 CE y 14 CE. Desde este

enquadramiento debe analizarse la peculiaridad de toda amnistía, también de la LOANCat, cuyo efecto más típico es excepcionar retrospectivamente la aplicación de la ley penal vigente, generando diferencias de tratamiento.

B) Análisis de las alegaciones relativas a la inconstitucionalidad de la LOANCat en su integridad

Una vez desestimado el motivo de la demanda según el cual la amnistía, considerada en sí misma, no es compatible con la Constitución, se analizan a continuación los motivos por los que se interesa que se declare la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley Orgánica 1/2024. Los recurrentes sostienen que esta ley orgánica no persigue un ideal de justicia, que sería, a su juicio, la única modalidad de amnistía que tendría cabida en la Constitución. También alegan la infracción de diversos preceptos constitucionales. En particular, afirman que la LOANCat infringe la cláusula del Estado de Derecho (art. 1.1 CE) en relación con el art. 2 TUE; el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE); la prohibición de discriminación (art. 14 CE); el derecho al *ius in officium* de los parlamentarios (art. 23 CE); el derecho a la tutela judicial efectiva en varias de sus vertientes (art. 24.1 CE); el derecho a la legalidad penal (art. 25 CE); así como la prohibición de que a los miembros del Gobierno y a su presidente se les aplique la prerrogativa de gracia (art. 102 CE).

El orden en que serán examinadas estas alegaciones, que comprenden los fundamentos jurídicos 6 a 12, es el siguiente. En primer lugar, se enjuiciará si la LOANCat es inconstitucional debido a que su otorgamiento no responde a un ideal de justicia. A continuación, se examinará la compatibilidad de la LO 1/2024 con el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), con el principio de igualdad (art. 14 CE), con el derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes (art. 24.1 CE), con el art. 102.3 CE, con el principio del Estado de Derecho (art. 1.1 CE en relación con el art. 2 TUE) y con el art. 23 CE. Se antepone así el enjuiciamiento de las cuestiones de fondo a las formales. Respecto de las primeras se sigue el orden en el que se encuentran en la Constitución salvo en lo relativo a la cláusula del Estado de Derecho por condensarse en este principio los valores sobre los que se construye nuestro sistema constitucional.

Por lo que se refiere a la invocación del art. 25.1 CE, como esta alegación ya ha sido examinada en el FJ 5, procede remitirse a lo allí expuesto debido a que el planteamiento del motivo que se formula es idéntico al que ya se ha abordado.

6. La alegada inconstitucionalidad de la LOANCat porque no responde a un ideal de justicia

6.1. Exposición del motivo y alegaciones de las partes

Los diputados y senadores recurrentes sostienen que en el caso de que el Tribunal considerase que la amnistía es constitucionalmente posible aunque no exista un reconocimiento expreso en la Constitución, esta institución solo podría considerarse constitucional cuando su otorgamiento se fundara en “razones de justicia extraordinariamente justificadas”. Se apoyan en que la doctrina constitucional ha calificado a la amnistía como una operación jurídica excepcional que solo puede fundamentarse en un ideal de justicia (STC 147/1986). Según se aduce, en tal supuesto pesaría sobre el legislador “una singular carga de motivación de las razones de justicia a que obedece el ejercicio de esta prerrogativa de gracia”. Señalan también que en el extenso preámbulo de la LOANCat no encuentran razón alguna basada en criterios de justicia. Al contrario, según los recurrentes, el preámbulo de la LOANCat parte de la justicia de las normas penales y de la correcta actuación de los órganos judiciales que las han aplicado a los actos que esta norma amnistía.

El representante del Senado considera que ninguna finalidad puede legitimar en nuestro sistema el poder de amnistiar. Afirma que “[e]l contexto en el que se acuerde a efectos de su habilitación carece de relevancia. No puede haber un poder implícito de gracia mucho menos un poder implícito de amnistiar”.

El abogado del Estado alega que “la amnistía exclusivamente transicional no está impuesta en el régimen constitucional”. A su juicio, este tipo de amnistía es un concepto doctrinal y no una categoría jurídica. Sostiene que no se puede negar al poder legislativo la aprobación de una ley orgánica que tenga como finalidad amnistiar determinados actos merecedores de responsabilidad penal, administrativa o contable que tiene un propósito definido —superar un conflicto político—, lo que excluye la arbitrariedad.

6.2. Doctrina constitucional

Las SSTC 63/1983 y 147/1986, en contra de lo que sostienen los recurrentes, no afirman que las amnistías solo son legítimas en los supuestos en los que exista un “grave quebrantamiento del principio de justicia”. Ciertamente, las sentencias citadas se refieren a un “ideal de justicia” (STC 147/1986) o a la “razón de justicia” (STC 63/1983), pero tales expresiones se efectúan en relación con las amnistías otorgadas como consecuencia de la transición a un sistema democrático y que tenían por objeto rechazar un Derecho contrario a los principios del nuevo orden político. No cabe, por tanto, deducir de tales afirmaciones que necesariamente la amnistía haya de responder al ideal de justicia al que las citadas resoluciones aluden. En estas mismas sentencias, como ya se ha puesto de relieve, se afirma también que la amnistía es “un fenómeno complejo” (STC 147/1986, de 25 de noviembre, FJ 2). Por ello, no puede quedar constreñida en cuanto a sus razones a los ideales de justicia que inspiraron las amnistías otorgadas por el Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, y por la Ley 46/1977, de 15 de octubre.

Cuestión distinta es que la amnistía, por su propia naturaleza, ha de ser excepcional. La STC 147/1986, FJ 2, así la califica al denominarla de “operación excepcional”, y en su FJ 5 insiste en este carácter. Por esta razón, esta institución ha de tener como presupuesto una situación también excepcional. En las amnistías transicionales a las que se acaba de aludir concurre, sin duda, esta circunstancia, pero podrían existir también otras causas que, al menos, en abstracto justificaran una medida de este tipo. Entre estas podrían encontrarse, sin ánimo de exhaustividad, razones humanitarias, procesos de reconciliación nacional o necesidades específicas derivadas de acontecimientos políticos o sociales que requieran respuestas extraordinarias del ordenamiento jurídico. Por ello, las leyes de amnistía, si bien se adoptan en el ejercicio de la libertad de configuración del legislador, requieren la concurrencia de circunstancias excepcionales que justifiquen la exención de responsabilidad de carácter punitiva que comportan. Tal exigencia se impone por la lógica de la institución misma, cuya razón de ser reside en atender coyunturas extraordinarias que el ordenamiento jurídico no puede resolver con los instrumentos ordinarios.

La situación excepcional que ha de concurrir para que pueda dictarse una ley de amnistía constituye, pues, su presupuesto. Esta excepcionalidad, derivada de la función misma que cumple la amnistía en el sistema jurídico, es la circunstancia que permite descartar la



arbitrariedad de una medida que conlleva la quiebra selectiva del principio de igualdad ante la ley, que inevitablemente se proyecta sobre quienes se ven beneficiados por la norma. Esta cuestión será analizada en los fundamentos jurídicos 7 y 8.

Corresponde al legislador apreciar las circunstancias que justifican el otorgamiento de la amnistía sin que el Tribunal Constitucional pueda suplantarle en esta tarea. El control de constitucionalidad del presupuesto fáctico que justifica el otorgamiento de una amnistía –la existencia de una situación excepcional– debe ser un control meramente externo, sin reexaminar el juicio político subyacente.

6.3 Enjuiciamiento: Concurrencia del presupuesto de excepcionalidad

Como ya se ha expuesto, los recurrentes, por un lado, niegan que la amnistía responda a exigencias de justicia que según afirman, sería la única causa que la justificaría y, por otro, subrayan que la causa que motiva la ley orgánica es una transacción política para asegurar la investidura a la presidencia del Gobierno. Por lo que se refiere a la necesidad de que la ley responda a la exigencia de justicia, ya se ha dicho que esas razones no son las únicas que pueden justificar una amnistía. Y respecto de cuáles sean los motivos o intenciones de quienes promovieron la aprobación de esta ley orgánica es, como se ha reiterado, una cuestión ajena a lo jurídico.

Ahora bien, el rechazo de las alegaciones de los recurrentes en relación con la ausencia de causa legítima de la LOANCat no excluye que el Tribunal tenga que verificar si esta decisión responde a la concurrencia de circunstancias excepcionales que el ordenamiento jurídico no puede resolver con los instrumentos ordinarios.

En el apartado II del preámbulo, la LOANCat anuncia la aplicación de la amnistía a los hechos enmarcados en el denominado proceso independentista, impulsado por las fuerzas políticas al frente de las instituciones de la Generalitat de Cataluña. Son los hechos que están, obviamente, en el origen de esta ley.

La situación excepcional a la que atiende la ley orgánica es la escalada del proceso secesionista catalán “impulsado -dice el preámbulo de la ley- por las fuerzas políticas al frente de las instituciones de la Generalitat de Catalunya (President, Parlament y Govern) y apoyados por

parte de la sociedad civil, así como [por] los representantes políticos al frente de un buen número de los ayuntamientos de Catalunya (...) desembocaron en una serie de manifestaciones intensas y sostenidas en el tiempo, así como en mayorías parlamentarias independentistas”. La celebración del segundo “referéndum” en octubre de 2017 y la declaración de independencia de Cataluña provocaron -por primera vez durante la vigencia de la Constitución- la aplicación de las medidas previstas en el art. 155 CE (aprobadas por Acuerdo del pleno del Senado de 27 de octubre de 2017) y la intervención por el Estado de las funciones de gobierno de la Comunidad. Una medida que hasta aquel momento se había considerado como excepcional y extrema para protección del Estado ante el fracaso de los mecanismos constitucionales ordinarios de control de la acción de una Comunidad Autónoma, cuando “atente gravemente al interés general de España”. El Senado constató en dicha resolución “La extraordinaria gravedad en el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y la realización de actuaciones gravemente contrarias al interés general por parte de las Instituciones de la Generalitat de Cataluña”.

Los hechos vividos en ese periodo constituyen un supuesto paradigmático de lo que significa una crisis político constitucional, en la medida en que se cuestionaba la supremacía de la Constitución y la unidad del Estado, además de la integridad del sujeto político de la soberanía, el pueblo español, la forma de Estado y de gobierno. El Tribunal Constitucional, a instancias del presidente del Gobierno de la Nación, debió intervenir en defensa de la Constitución para suspender y anular actos y leyes de la Comunidad Autónoma de Cataluña. A tales fines, por Ley Orgánica 15/2015, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho, se atribuyó al Tribunal potestades ejecutivas para garantizar el cumplimiento de sus resoluciones por autoridades e instituciones autonómicas frente, decía la exposición de motivos de la ley, “a las nuevas situaciones que pretenden evitar o soslayar tal efectividad”.

Asimismo, estos hechos dieron lugar a la apertura de procesos penales y sancionadores para exigir responsabilidades de quienes cometieron hechos ilícitos, algunos de ellos aún en trámite y pendientes de decisión por las autoridades competentes. Por lo demás, esta crisis constitucional generó una profunda fractura social en Cataluña, afectando gravemente la convivencia ciudadana, dando lugar a antagonismos extremos, dividiendo a la sociedad y erosionando, en suma, el tejido social y la estabilidad política en Cataluña y en el resto de España.



Lo hasta aquí descrito ha de ser, inevitablemente, una de las claves de nuestro enjuiciamiento. El contexto y la evolución a través del tiempo son cruciales para una comprensión completa y profunda de todo acto, en aras de no interpretar algo de forma incompleta, superficial o incluso errónea.

7. La alegada inconstitucionalidad de la LOANCat por constituir una arbitrariedad (art. 9.3 CE)

7.1. Exposición del motivo y alegaciones de las partes

En la demanda existe un bloque de motivos de inconstitucionalidad por el que se achaca a la LOANCat, de forma muchas veces entrelazada, ser desproporcionada y arbitraria, por lo que vulneraría los arts. 9.3 y 14 CE. Esta interrelación argumental no impide un análisis separado de las dos tachas concernidas, que este tribunal acometerá de forma sucesiva, ocupándose en este fundamento jurídico de la alegación referida a que incurre en arbitrariedad.

Para fundamentar la censura sobre la arbitrariedad del legislador el recurso dedica amplia extensión -remitiéndose también a otros pasajes de la demanda- al argumento de que “esta amnistía es una pura transacción política”, describiendo insistentemente las circunstancias en que fue aprobada y el interés, no general sino particular, de determinados grupos parlamentarios, a que a su juicio responde. De ello concluyen que esta amnistía carezca de explicación racional que la conecte con el interés público.

Afirman asimismo los recurrentes que, en este caso, es necesario atender a la “realidad”, más allá de “la retórica del preámbulo” de la LOANCat y aplicar un canon más incisivo -lo que llevaría a su inconstitucionalidad- porque la notoria finalidad de la LOANCat es absolutamente inadecuada para justificar la medida. Citan en su apoyo el párrafo 29 de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2009 (*Gorou c. Grecia*) y también el 59 de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de mayo de 2023 (asunto C-817/21, *Inspeția Judiciară*), que avalarían en su opinión “mirar más allá de las apariencias y de las palabras usadas por la norma y concentrarse en la realidad” y tomar en consideración no solo la normativa, sino también “el contexto jurídico-fáctico nacional”.

El Senado encabeza parte de sus alegaciones también sosteniendo que la amnistía infringe la interdicción de la arbitrariedad, pero vincula esta directamente a la vulneración del art. 14 CE. En relación con la arbitrariedad del legislador se limita a citar y transcribir parcialmente las SSTC 203/2013, de 5 de diciembre, y 122/2016, de 23 de junio, y, en particular, un pasaje de esta última que hace referencia al contexto en que se dictaba en aquel caso el precepto cuestionado (FJ 5).

El abogado del Estado, por su parte, también recuerda la doctrina constitucional y los pronunciamientos de la Comisión de Venecia para descartar la arbitrariedad del legislador. Esta requeriría, sostiene en sus alegaciones, un razonamiento mucho más detallado y convincente, que vaya más allá de la discrepancia política, ya que la LOANCat ofrece una explicación racional de las medidas adoptadas.

7.2. Doctrina constitucional

Este tribunal ha exigido, generalmente, dos condiciones para que prospere un reproche de arbitrariedad (art. 9.3 CE) dirigido al legislador: por un lado, que quien formule esa censura la razone en detalle, ofreciendo una justificación en principio convincente para destruir la presunción de constitucionalidad de la ley impugnada; y, por otro, desde un punto de vista material, que la arbitrariedad denunciada sea el resultado: (i) bien de una discriminación normativa; (ii) bien de la carencia absoluta de explicación racional de la medida adoptada, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (entre otras, SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 11; 73/2000, de 14 marzo, FJ 4; 96/2002, de 25 de abril, FJ 6; 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 4; 118/2016, de 23 de junio, FJ 4, y 51/2018, de 10 de mayo, FJ 7).

El método de enjuiciamiento que los recurrentes reclaman para determinar la ausencia de explicación racional de la LOANCat presenta, sin embargo, peculiaridades evidentes. Se insta a este tribunal a proceder a una suerte de levantamiento del velo, con consiguiente descubrimiento y censura del “fin oculto” que, en realidad, habría perseguido el legislador al aprobar la ley. La LOANCat respondería exclusivamente, según se alega, a una razón manifiestamente inidónea para cubrir las exigencias del art. 9.3 CE, pues estaríamos ante el mero pago de una transacción política, ajeno a cualquier fin de interés general y exclusivamente tendente a facilitar la investidura del candidato a la presidencia del Gobierno. No habría, por



tanto, ningún motivo legítimo que justificase la norma, que sería, por ello, arbitraria en cuanto meramente expresiva del interés particular de una facción política de alcanzar, pagando el precio correspondiente, el ejercicio del poder.

A la vista de este planteamiento, este tribunal considera imprescindible realizar unas consideraciones doctrinales previas, que han de servir como presupuesto de su posterior enjuiciamiento del motivo de inconstitucionalidad planteado:

a) Este tribunal no desconoce, en primer lugar, las particulares circunstancias en las que fue aprobada la LOANCat, así como la vinculación expresa que ha existido entre la aprobación de esa ley y la investidura de un candidato a la presidencia del Gobierno. En este sentido, es claro que toda ley constituye, a la postre, el resultado de una serie de pactos que pueden responder a fines mediatos e inmediatos que pertenecen al ámbito de la negociación y transacción política. Este tribunal ni avala ni censura ese proceder, pues no es su cometido institucional. Su misión es analizar la ley impugnada y, en función del contenido de esta, determinar si existe un fin constitucional legítimo y, en lo que a la arbitrariedad interesa, una razón justificativa de interés general (art. 9.3 CE).

Por ello, la vinculación de la aprobación de la LOANCat a una determinada transacción política entre partidos -entendida como única causa explicativa del acto del legislador- solo puede trascender al ámbito del enjuiciamiento de la constitucionalidad de la ley a través del análisis del propio texto legal aprobado por las Cortes Generales. Dicho de otro modo: si la LOANCat responde exclusivamente a un interés particular inidóneo para justificar, desde la óptica del art. 9.3 CE, el ejercicio legítimo de la potestad legislativa es algo que este tribunal solo puede determinar ejerciendo escrupulosamente su jurisdicción, a través del examen jurídico del texto normativo que es objeto de enjuiciamiento.

Lo constitucionalmente relevante desde la óptica del art. 9.3 CE es, en definitiva, la carencia de una explicación racional y esta podrá deducirse, como viene señalando este tribunal, del preámbulo, del articulado o, en su caso, de los trabajos parlamentarios que han dado lugar al precepto impugnado. Son esos elementos los que sirven de base objetiva para que la jurisdicción constitucional determine si el legislador incurre en arbitrariedad, apreciando, en consecuencia, la carencia “de toda explicación racional” (STC 108/1986, de 29 de julio, FJ 18)

a partir de las razones, explícitas o no, que justifican la regulación enjuiciada (por todas, STC 181/2000, de 29 de junio, FJ 13).

b) No cabe, en particular, esperar de este tribunal un ejercicio de realismo político a partir de una suerte de “levantamiento del velo” para indagar y valorar hechos políticos subyacentes que explicarían, en última instancia, las intenciones de los parlamentarios que han votado a favor de la ley que ha sido impugnada. La voluntad del legislador no puede confundirse con la de cada parlamentario que concurre, con su voto, a la formación de la voluntad de la cámara. Este tribunal juzga la ley y al contenido de la ley se atiende.

Una cosa es, en definitiva, el fin de la ley y otra la intención última de sus autores. Si del análisis riguroso de la ley resulta la ausencia de otra finalidad que no fuere la pura transacción partidista, sin cobertura en el interés general, la ley será arbitraria. Pero, el camino para llegar a esta conclusión no puede ser otro que el examen de la norma. La alternativa que se propone por el recurrente equivaldría a convertir el juicio de validez de la ley en un juicio de oportunidad o bondad política.

Según ha señalado este tribunal, decidir sobre la legitimidad constitucional de un texto legal no supone que “haya que enjuiciar los criterios de aplicación del Derecho. La función del recurso [de inconstitucionalidad] es más modesta pero más clara” (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4) porque “el recurso se dirige al enjuiciamiento de textos legales y de fórmulas legislativas determinados” (STC 24/1982, de 13 de mayo, FJ 2). Y es que “en el recurso de inconstitucionalidad, por tanto, el Tribunal garantiza la primacía de la Constitución y, a tal efecto, enjuicia la conformidad con la misma de la Ley, disposición o acto impugnado. Esta es la primera observación que debemos efectuar. Nuestro juicio se ha de circunscribir a determinar la conformidad con la Constitución de la Ley impugnada. No es, por tanto, un juicio de valor acerca de si la regulación adoptada es o no la más oportuna, porque este es el campo de actuación en que han de moverse las distintas opciones políticas, dentro del marco de la Constitución, como corresponde al pluralismo político que propugna su art. 1 como uno de los valores superiores del Ordenamiento. No se puede pretender, pues, ni se puede esperar del Tribunal Constitucional, un tipo de actuación de alcance diverso al que ha quedado precisado por su Ley Orgánica” (STC 86/1982, de 23 de diciembre, FJ 1).



No es, de hecho, la primera vez que ante este tribunal se plantea una alegación por falta de adecuación constitucional de la finalidad de una ley a partir de manifestaciones hechas, por ejemplo, en el curso de los debates parlamentarios (así la STC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 1), o en otro tipo de declaraciones (STC 128/2016, de 7 de julio, FJ 5), ofreciendo la demanda una explicación contextual que no se desprende de la exposición de motivos (STC 122/2016, de 23 de junio, FJ 5), acusando a esta de responder a propósitos larvados (STC 197/2014, de 4 de diciembre, FJ 1), de no ser sincera y obedecer a intencionalidades partidistas [STC 15/2015, de 5 de febrero, FJ 2 b)] o incluso sosteniendo que el ejercicio de la iniciativa legislativa se ha hecho en fraude de ley (STC 128/2023, de 2 de octubre, FJ 3). Pero el Tribunal siempre ha descartado esos argumentos y rechazado entrar en el mérito de los juicios políticos, intenciones y estrategias (por todas, STC 77/2017, de 21 de junio, FJ 4). No se ignora el contexto jurídico-político, pero se atiende solo al enunciado y contenido de las disposiciones impugnadas (STC 90/2017, de 5 de julio, FJ 2). Ello dado que “nuestra Ley reguladora nos obliga a extremar las consideraciones institucionales y funcionales que siempre acompañan al control del legislador democrático. Por de pronto, es evidente que nuestro enjuiciamiento es exclusivamente de constitucionalidad y no político, de oportunidad o de calidad técnica” (STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 4).

En definitiva, el Tribunal no puede, tan siquiera, “introducir en nuestro enjuiciamiento, las intenciones o propósitos con los que se afirma se han aprobado y dictado las leyes, siendo la constitucionalidad o su contrario algo predicable de enunciados jurídico-positivos, sólo de ellos”; ello porque “este Tribunal Constitucional analiza, en los distintos procesos de los que conoce y según su respectivo objeto, la constitucionalidad de normas y de actos jurídicos. No juzga, en otras palabras, las hipotéticas o presuntas ‘intenciones’ con las que disposiciones o actos jurídicos hayan sido adoptados, sino la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las determinaciones del poder público que puedan ser, según la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sometidas a su examen” (STC 197/2014, FJ 1). En esa misma sentencia, el Tribunal también recordó que aquella no era la primera ocasión en que lo anterior se había de poner de relieve (por todas, SSTC 88/1987, de 2 de junio, FJ 2; 49/2008, FJ 4, y 19/2011, de 3 de marzo, FJ 12), pero que era necesario reiterarlo ante las profusas referencias o alusiones que el recurso hace a lo que llama “motivo oculto” o “verdadera finalidad” (frente a la proclamada por su preámbulo) de la Ley orgánica que entonces se enjuiciaba.

d) Todo lo anterior no significa, sin embargo, que haya de validarse sin más toda explicación expresa aportada por el legislador. Lo importante, cabe insistir en ello, es el análisis jurídico de la ley impugnada. Si el legislador pretende alcanzar, con ella, una finalidad espuria es, en definitiva, algo que este tribunal solo puede determinar legítimamente analizando el objeto normativo sobre el que versa su enjuiciamiento, y no a través de un juicio de intenciones políticas.

7.3. Enjuiciamiento del motivo

7.3.1. El alcance constitucional de los pactos políticos tras la LOANCat

Como se ha señalado, los recurrentes exponen con reiteración que, más allá de las palabras de la LOANCat, esta es fruto de la simple arbitrariedad en cuanto obedece a una pura transacción política, entre un candidato que necesita apoyos para la investidura y los líderes políticos que cometieron delitos y ahora obtienen el olvido.

La aplicación de la doctrina antes referida, y en particular la STC 197/2014, FJ 1, hace que tal alegación no pueda prosperar; y ello “sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias” (SSTC 65/1990, de 5 de abril, FJ 6; 142/1993, de 22 de abril, FJ 9; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 16; 116/1999, de 17 de junio, FJ 16; 104/2000, de 13 de abril, FJ 8, 96/2002, FJ 6, o 242/2004, de 16 de diciembre, FJ 7, entre otras muchas).

Y es que los recurrentes aluden a lo que la abogacía del Estado considera en sus alegaciones “cuestiones extrajurídicas”, lo que, según reiterada doctrina de este tribunal, impide que el motivo pueda, en este concreto punto, prosperar, dado que la indagación y valoración de los hechos políticos subyacentes que pudieran explicar, en última instancia, las intenciones de los parlamentarios que han votado a favor de la ley que ha sido impugnada no constituyen objeto de nuestro control. Dicho de otra manera, el contexto en que se alumbró la voluntad del legislativo, los motivos por los que los diferentes actores políticos y parlamentarios prestan su apoyo y, por tanto, los “juicios de oportunidad política” quedan extramuros de nuestro control (STC 35/2017, de 1 de marzo, FJ 4) y deben descartarse *ab initio* las alegaciones sobre la finalidad de la ley que se funden en esos argumentos [STC 139/2024, de 6 de noviembre, FJ 3 c)].



Resulta así innecesario ahondar en el argumento de que la finalidad declarada de la norma resulta falaz y ello habría sido explícitamente admitido por sus impulsores y por los principales representantes de los grupos parlamentarios que la han apoyado, circunstancia a la que los recurrentes anudan la arbitrariedad de la norma por su notoriedad. Baste aquí recordar lo dicho en el FJ 3.2.1 de esta misma resolución sobre el alcance del enjuiciamiento de la ley por parte de este tribunal; pues “una cosa es el porqué de la ley, esto es, de las motivaciones, razones o transacciones políticas que llevaron a su aprobación, y otra muy distinta es lo que la norma es”. Igualmente lo expuesto en el FJ 6.3 sobre la concurrencia en esta ley del presupuesto de excepcionalidad.

Como también se ha señalado, la demanda se apoya, en segundo lugar, en dos pronunciamientos europeos. Más allá del hecho de que estos no pueden constituir canon autónomo de enjuiciamiento constitucional, resulta que las sentencias traídas a colación por los recurrentes nada tienen que ver con la cuestión de la arbitrariedad de las actuaciones del poder legislativo, ni tampoco pueden avalar su pretensión de levantar el velo de la “retórica” del preámbulo para atender a la “notoria” finalidad de la LOANCat. La demanda afirma que en este sentido se habría pronunciado ya la jurisprudencia europea en las resoluciones que cita, pero para probarlo se limita a subrayar determinadas expresiones y extraer pasajes que se toman literalmente, pero confundiendo el sentido en que fueron empleados. Las sentencias referidas no dan lugar a las conclusiones que los recurrentes les atribuyen, pues en absoluto sostienen que haya de buscarse una suerte de “verdad oculta”.

Así, la STJUE (Sala Primera) de 11 mayo de 2023 (asunto C-817/21) tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunal Superior de Bucarest en el marco de un litigio en relación con decisiones administrativas de archivo de denuncias. La resolución se limita a indicar que “el órgano jurisdiccional remitente deberá apreciar la normativa controvertida en el litigio principal como tal y en su contexto jurídico-fáctico nacional” una vez que el Tribunal de Justicia, en el marco de la cooperación judicial establecida en dicho artículo 267 TFUE, le proporcione, a partir de los datos obrantes en los autos, los elementos de interpretación del Derecho del Unión que pudieran serle útiles. Algo totalmente habitual, propio de la interrelación entre ordenamientos y el diferente plano de enjuiciamiento de los respectivos órganos jurisdiccionales, que nada tiene que ver con lo que se plantea en la LOANCat.

En la STEDH (Gran Sala) de 20 de marzo de 2009 (*Gorou c. Grecia*), el pasaje indicado en la demanda (§ 29) hace referencia a la manera antiformalista en que debe entenderse la existencia de un “recurso” y de un juicio civil a los efectos del art. 6.1 del Convenio. Es en ese marco en el que se afirma que “el espíritu del Convenio requiere que el término no sea considerado en una acepción demasiado técnica, dándole en cambio una definición sustantiva más que formal [...] Es más, para apreciar si existe o no una disputa sobre un derecho de carácter civil, debe mirarse más allá de las apariencias y del vocabulario empleado y concentrarse en la realidad de la situación [...] de acuerdo con las circunstancias de cada caso”. Es también evidente que este pronunciamiento de ninguna manera puede ser aplicable al caso que se está enjuiciando aquí.

Otro tanto puede decirse de la jurisprudencia constitucional que el Senado invoca en sus alegaciones, que en este punto cita dos sentencias, las cuales, nuevamente, carecen de relación con el supuesto que ahora es objeto de enjuiciamiento.

Se menciona, de un lado, la STC 203/2013. Ahora bien, en esta resolución se estimó la inconstitucionalidad de los preceptos que entonces se impugnaban no por arbitrariedad del legislador (FFJJ 6 y 7), sino por no satisfacer el canon de constitucionalidad propio de las leyes singulares –canon que esta sentencia ya ha descartado que sea aplicable al caso que ahora nos ocupa (FJ 5.2)–, en concreto porque las medidas adoptadas no eran razonables ni proporcionadas en relación con la situación excepcional a que se pretendía dar respuesta.

El Senado alega, asimismo, algunos pasajes de la STC 122/2016 que, ciertamente, aluden a la necesidad de valorar el contexto de aprobación de la ley entonces impugnada. Ha de subrayarse, sin embargo, que en dicha resolución la norma legal objeto de enjuiciamiento era una ley singular autoaplicativa y de destinatario único (FJ 4), pues resultaba exclusivamente aplicable a la extinción de la adjudicación de la explotación de un determinado puerto deportivo (Andratx). Se trataba, además, de un supuesto en el que la ley dejaba sin efecto un único procedimiento administrativo de concurso, que llevaba paralizado varios años pese a que existía un informe-propuesta de adjudicación a favor de uno de los licitadores, mientras que seguía prestando el servicio la antigua concesionaria –tercera en la propuesta de adjudicación–, siendo esta última la que, a la postre, sería la beneficiaria de la nueva concesión. Tal era el contexto en que no pudo encontrarse una justificación razonable a la norma, contenida en una “ley de



acompañamiento” a la Ley de presupuestos, descartando este tribunal que pudiera aceptarse la ofrecida por la abogada de la Comunidad Autónoma, porque no era convincente ni se desprendía de la exposición de motivos (FJ 5).

Se trata, en definitiva, de dos resoluciones que no contienen una doctrina que sea aplicable al presente caso.

7.3.2. La explicación de las razones en que se funda la LOANCat

La explicación racional que sustenta una ley de amnistía –que, como ya se ha señalado, puede inferirse válidamente del preámbulo, del articulado o, en su caso, de los trabajos parlamentarios– ha de resultar especialmente inteligible por razones de congruencia o coherencia interna del ordenamiento jurídico.

Las peculiaridades que la amnistía plantea pueden ser fácilmente advertidas si se compara el efecto extintivo de la responsabilidad criminal que produce una ley de amnistía con el efecto análogo que –de acuerdo con el art. 2.2 CP, relativo a la aplicación retroactiva de las normas penales favorables, en conexión con el art. 9.3 CE– genera una ley despenalizadora de un determinado delito.

Y es que, en línea con lo que se viene sosteniendo, la despenalización –con consiguiente aplicación retroactiva de la nueva ley penal, en cuanto más favorable al reo– produce, ciertamente, efectos análogos a los que genera una ley de amnistía; pues los delitos cometidos bajo la legislación precedente dejan de ser perseguidos y las penas impuestas bajo tal legislación dejan de ser ejecutadas. Ahora bien, una ley despenalizadora responde, por su propia naturaleza, a una nueva valoración general de la reprochabilidad penal de una determinada conducta. Como es propio de una innovación legislativa, la nueva valoración del legislador –expresada en la ley despenalizadora– se proyecta de manera inmediata sobre las conductas sucesivas. Los efectos adicionales que la despenalización despliega hacia el pasado se deben, por su parte, a razones de coherencia valorativa que presiden la regulación del art. 2.2 CP: puesto que la conducta ha dejado de suscitar reproche penal a la comunidad política se estima coherente que las personas que han cometido el delito bajo la vigencia de la legislación precedente –y que no han extinguido plenamente su responsabilidad criminal– se vean también beneficiadas. Se trata de mantener, en definitiva, la congruencia o autovinculación del

ordenamiento jurídico, evitando que coexista la aplicación de dos normas penales que responden a valoraciones contradictorias sobre la reprochabilidad de un mismo comportamiento.

En cambio, al aprobar una ley de amnistía, la comunidad política no altera la valoración negativa que le merece la conducta amnistiada –abstractamente considerada– ni modifica su juicio general de reproche penal. Estima, antes bien, que ese tipo de conducta debe seguir siendo castigada, pero pretende excluir la sanción penal en un determinado contexto que se considera excepcional.

De ahí que la concesión de una amnistía, desde la óptica de la autovinculación o congruencia del ordenamiento, requiera que las razones o circunstancias extraordinarias que llevan al legislador a apartarse de la valoración general –favorable a la punibilidad de la conducta– que sigue presidiendo el Código penal sean claramente inteligibles.

En el caso que nos ocupa, la LOANCat cuenta con una explicación de motivos en el preámbulo que identifica el fin constitucional al que responde. Su mera lectura lleva a concluir que no puede apreciarse que la LOANCat carezca de toda justificación razonable. Aun cuando pueda discreparse de ella, no cabe duda de que no responde a capricho o mero voluntarismo, al buscar una mejora de la convivencia y de la cohesión social, así como una integración de las diversas sensibilidades políticas, para superar, como objetivo de interés general, las tensiones sociales y políticas generadas con el denominado proceso independentista en Cataluña. La justificación es clara y está muy alejada de moverse en meras referencias generales imprecisas, como sostiene el Senado.

La explicación existe y resulta razonable, pudiendo engarzarse con una política plasmada ya en manifestaciones ejecutivas y legislativas anteriores, tendente a paliar los efectos del meritado proceso y a conseguir una mayor paz ciudadana, mediante la reducción de las sanciones impuestas o a imponer como consecuencia de aquellos acontecimientos. No puede descartarse, como se señala en la STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 4, que existieran otras alternativas, pero como también quedó dicho, por todas, en la STC 92/2024, de 18 de junio, FJ 6 C) a), “no corresponde a este tribunal interferirse en el margen de apreciación que corresponde al legislador democrático ni examinar la oportunidad de la medida legal para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino únicamente examinar si la decisión



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

adoptada es plenamente irrazonable o carente de toda justificación (STC 112/2021, de 13 de mayo, FJ 5, con cita de las SSTC 98/2018, de 19 de septiembre, FJ 5, y 149/2020, de 22 de octubre, FJ 6)”.

Sentada la existencia de una explicación racional de la LOANCat, el examen del resto del motivo que concierne a la arbitrariedad quedaría subsumida en el de la denunciada vulneración del art. 14 CE, por referirse a la producción de una discriminación normativa, cuestión que se aborda seguidamente.

8. La alegada quiebra de la igualdad (art. 14 CE)

8.1. Exposición del motivo y alegaciones de las partes

Según los recurrentes, la LOANCat vulnera la prohibición de discriminación del art. 14 CE porque establece una intensa diferenciación en la ley, que hace que por los mismos hechos delictivos (como los mismos atentados contra la autoridad, desórdenes públicos, desobediencias o malversaciones) unas personas deban soportar las correspondientes consecuencias penales y otras no. Ello supone que dos conductas iguales en su dimensión penal serían tratadas de manera diferente. Y lo hace, añaden, con un criterio diferenciador expresamente proscrito, como es el de la opinión o ideología. Esto, junto al hecho de tratarse de una prerrogativa de gracia excepcional, implica para los demandantes un juicio constitucional más estricto, que no se supera, siendo la LOANCat desproporcionada.

La demanda interpela a este tribunal para que se pronuncie sobre si caben leyes singulares que utilicen como criterio diferenciador uno de los expresamente proscritos por el art. 14 CE. A su juicio resulta evidente que la respuesta ha de ser negativa, empleando el parangón de las leyes singulares expropiatorias, a lo que deben añadirse las “incontables” excepciones de la LOANCat.

En todo caso, consideran, sería necesario un juicio especialmente riguroso de los requisitos de tal ley singular, en términos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto; escrutinio que la Ley Orgánica 1/2024 no supera, y ello tanto si se atiende a la “real” finalidad de la norma como a su justificación formal en el preámbulo. Así, si bien la formación de un gobierno estable puede ser un fin constitucionalmente legítimo, resulta evidente la existencia de medios

alternativos menos lesivos de nuestro sistema constitucional. Sostienen los recurrentes que la amnistía provoca un “destrozo constitucional de tal calibre” que precisaría unos beneficios para el interés general superlativos, lo que no se aprecia en la simple formación ordinaria de un gobierno.

Alegan, asimismo, que la normalización institucional de la convivencia dentro del Estado de Derecho también puede ser un fin constitucionalmente legítimo, pero en relación con ella la LOANCat no resulta idónea, necesaria ni proporcionada. No es idónea porque “normalizar” supone la vuelta al funcionamiento regular de las instituciones, cuando su quiebra es imputable únicamente a los cargos institucionales que consciente y voluntariamente violentaron el ordenamiento jurídico y estos han reiterado públicamente y en varias ocasiones que lo volverán a hacer. La amnistía, advierten, lejos de devolver a Cataluña a la normalidad institucional (que de hecho se recuperó tras la reacción del Estado de Derecho al “golpe de Estado” de 2017, con la celebración de elecciones periódicas dentro de la CE) es un reconocimiento de la justicia de aquel golpe unilateral y un impulso para volver a ejecutarlo, envalentonando nuevas revueltas como anuncian los responsables políticos a amnistiar. Aprecian que tampoco resulta necesaria porque existen otras medidas menos lesivas para la consecución del fin con igual (o mayor) eficacia, como una amnistía condicionada o indultos, totales o parciales. Finalmente, niegan que se supere el juicio de proporcionalidad en sentido estricto por el “roto constitucional” que provoca al sacrificar la igualdad en la aplicación de la ley penal sin suponer un acompasado beneficio para otros fines constitucionales relevantes. Se destaca de nuevo que Cataluña ya está en una situación de plena normalidad y convivencia antes de la amnistía, que no adopta cautela alguna para la no repetición de lo acaecido en 2017.

En sus alegaciones el Senado acoge esta argumentación y añade que la LOANCat es discriminatoria, no solo porque dispensa un trato diferenciado en atención a una creación artificiosa o subjetiva, sino también porque el móvil exoneratorio está en función de la ideología. Así, la base de la diferencia está en una de las categorías sospechosas de las que aparecen en el art. 14 CE y no otorga el mismo trato a esa ideología.

Por su parte, la abogacía del Estado insiste en este punto en que el hecho de que la amnistía implique una diferencia de trato no la convierte automáticamente en discriminatoria, puesto que tal diferencia está justificada y se circunscribe a un supuesto de hecho excepcional y concreto.



8.2.1. *El derecho a la igualdad como exigencia de igualdad en la ley*

Antes de resolver el motivo de inconstitucionalidad planteado por los recurrentes, procede realizar un recordatorio de la doctrina de este tribunal sobre el derecho a la igualdad del art. 14 CE, en particular sobre la sujeción del legislador a las exigencias derivadas de dicho derecho.

Ha de recordarse, para ello, que nuestro ordenamiento constitucional, en contraste con el Estado liberal decimonónico, ya no fundamenta la protección de la igualdad de los ciudadanos en el “dogma de la generalidad de la ley”, que se ha visto “afectado por el reconocimiento de la heterogeneidad y diversidad de las sociedades” (STC 159/2021, de 16 de septiembre, FJ 3). Se ha producido, en efecto, una “alteración de la estructura formal-tradicional de la ley que [...] lejos de conculcar principios constitucionales, en ocasiones proyecta la función social de la ley en la consecución de la igualdad real y efectiva (arts. 1.1 y 9.3 CE)” (STC 159/2021 citada, FJ 3). El Estado social y democrático de Derecho establecido en la Constitución (art. 1.1 CE) debe enfrentarse, en definitiva, a las necesidades plurales y heterogéneas de una sociedad compleja, razón por la cual legislar implica, tal y como se ha dicho, diferenciar entre situaciones que pueden considerarse distintas de cara a la consecución de los diversos fines e intereses públicos.

La facultad del legislador de dictar leyes que establecen un tratamiento jurídico diferenciado para diversos grupos de individuos no es, sin embargo, omnímoda y queda sometida al derecho fundamental a la igualdad contenido en el art. 14 CE. Tal exigencia abarca, obviamente, el supuesto de una ley de amnistía, pues, como ha señalado este tribunal, “la legislación de amnistía [...] se halla sometida al principio de igualdad” (SSTC 28/1982, de 26 de mayo, FJ 2, y 116/1987, de 7 de julio, FJ 7). Dicho principio constituye, por tanto, “un límite a la potestad del legislador” (SSTC 103/1983, de 22 de noviembre, FJ 5, y 68/1990, de 5 de abril, FJ 5) que exige “que las normas legales no creen entre los ciudadanos situaciones desiguales o discriminatorias” salvo que respondan a una justificación objetiva y razonable (STC 103/1983, FJ 5).

En este sentido, es doctrina reiterada de este tribunal que “[l]a igualdad ante la Ley que consagra el art. 14 de la Constitución puede ser entendida también, según reiteradamente hemos declarado, como *igualdad en la ley* [énfasis añadido], es decir, como obligación del legislador de no establecer distinciones artificiosas o arbitrarias entre situaciones de hecho cuyas diferencias reales, si existen, carecen de relevancia desde el punto de vista de la razón de ser discernible de la

norma o de no anudar consecuencias jurídicas arbitrarias o irrazonables a los supuestos de hechos legítimamente diferenciados” (STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 3).

En particular, “[l]a norma que en el art. 14 de la Constitución establece la igualdad de todos los españoles ante la ley, además de impedir las discriminaciones típicas allí previstas, pesa también, como tantas veces hemos dicho, sobre el legislador, pues este, en virtud de tal principio constitucional, no puede introducir entre los ciudadanos diferenciaciones carentes de todo fundamento razonable, esto es, no orientadas a la obtención de un fin constitucionalmente lícito o no articuladas, en tanto que reglas diferenciadoras, en torno a rasgos o elementos que resulten pertinentes, como tales criterios para la diferenciación normativa, en atención al fin así reconocible en la ley” (STC 19/1988, de 16 de febrero, FJ 6).

De todo ello se infiere que se vulnera la exigencia de igualdad en la ley cuando la introducción del elemento o factor de diferenciación entre supuestos de hecho haya de considerarse “falta de fundamento racional” y “por ende, arbitraria” (STC 103/1983, FJ 5) o, lo que es lo mismo, cuando “se encuentre carente de fundamento racional y sea, por tanto, arbitraria porque tal factor diferencial no resulta necesario para la protección de bienes y derechos buscada por el legislador” (STC 68/1990, FJ 5).

A la inversa, la exigencia constitucional de “igualdad en la ley” no impide “al legislador valorar situaciones diferentes para regularlas de distinta manera, siempre que entre aquellas diferencias y esta distinción se dé una relación razonable que explique o justifique el trato desigual” (STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 14). Y ello porque “[d]iversidad [...] no es discriminación, ni es situación por sí sola que contravenga el art. 14 CE”, pues puede “el legislador diferenciar los efectos jurídicos que haya de extraer de supuestos de hecho disímiles, en atención a la consecución de fines constitucionalmente lícitos” (STC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 3).

8.2.2. Juicio de constitucionalidad: Término de comparación y diversidad de cánones

Como viene reiterando este tribunal, el de igualdad es un “derecho relacional” que “requiere inexcusablemente como presupuesto la existencia de una diferencia de trato entre situaciones sustancialmente iguales, cuya razonabilidad o no deberá valorarse con posterioridad” [por todas, STC 88/2024, de 5 de junio, FJ 7, c)]. Todo juicio de igualdad precisa, por ello, “como



componente inexcusable, la existencia de varios supuestos de hecho que puedan ser comparados” (STC 76/1986, de 9 de junio, FJ 3).

Resulta, así, “imprescindible partir de la identificación del término de comparación en relación con el cual se pretende fundamentar el carácter discriminatorio del tratamiento diferenciado” (STC 116/1987, de 7 de julio, FJ 8), a cuyo efecto debe determinarse si la regulación legal “viene a colocar a un conjunto de personas [...] en una situación no justificada de ventaja en comparación con el resto de ciudadanos; situación que a su vez coloca en una situación de desventaja” a los que no reciben el mismo trato legal (STC 151/1985, de 5 de noviembre, FJ 6).

Por tanto, el “primer requisito de los exigidos por la doctrina constitucional para que se pueda apreciar que una ley vulnera la cláusula de igualdad del art. 14 CE” es comprobar que “la medida normativa cuestionada [ha] introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas” (STC 110/2015, de 28 de mayo, FJ 4) y que las situaciones subjetivas que resultan comparadas “sean efectivamente homogéneas o comparables” [por todas, STC 64/2025, de 13 de marzo, FJ 7, a)].

Una vez aceptada la homogeneidad del término de comparación, el juicio de igualdad tiene una intensidad diversa según cuál sea el criterio de diferenciación utilizado por el legislador. El art. 14 CE contiene, en efecto, dos enunciados normativos que, si bien responden a una misma *ratio* de proscripción de toda diferencia de tratamiento jurídico que pueda reputarse discriminatoria, reclaman un juicio de constitucionalidad distinto:

a) El inciso primero del art. 14 contiene una “cláusula general de igualdad” [por todas, SSTC 41/2013, de 14 de febrero, FJ 6; 41/2015, de 2 de marzo, FJ 4, a)] que exige, únicamente, que la previsión legislativa de consecuencias jurídicas diferenciadas para distintos grupos de personas tenga una “justificación objetiva y razonable, de acuerdo con juicios de valor generalmente aceptados”. Tal exigencia tiene, no obstante, una doble proyección, pues “debe aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada” (por todas, STC 75/1983, de 3 de agosto, FJ 2), esto es, “tanto por la causa que lo motiva como por la naturaleza de las propias medidas diferenciadoras” (STC 76/1986, FJ 3).

b) En cambio, como resume la ya citada STC 41/2015 [FJ 4, b)], “los concretos motivos de discriminación” referidos en el segundo inciso del art. 14 CE, “aunque excepcionalmente pueden

ser tenidos en cuenta como criterio de diferenciación, están sujetos a un canon de constitucionalidad mucho más estricto y a una carga más rigurosa de acreditar el carácter justificado de dicha diferenciación”, así como a “exigencias [igualmente] más rigurosas de justificación y proporcionalidad”. Y lo mismo cabe decir de aquellas circunstancias que –por su analogía con las expresamente enunciadas en el propio precepto– resultan subsumibles en la cláusula de cierre relativa a “cualquier otra condición o circunstancia personal o social” (por todas, STC 41/2006, de 13 de febrero, FJ 3).

c) El diverso escrutinio constitucional determinado por la aplicación de uno u otro inciso se pone especialmente de manifiesto en lo relativo al examen de la adecuación y proporcionalidad de las concretas “medidas diferenciadoras”. Así:

(i) Los criterios de diferenciación especialmente mencionados en el inciso segundo del art. 14 CE, al estar expresamente enunciados como discriminatorios *a priori* en el texto constitucional, solo excepcionalmente pueden ser utilizados por el legislador como factor de diferenciación y ello en función de un juicio de proporcionalidad estricto. Como sintetiza la STC 140/2024, de 6 de noviembre, FJ 6, recogiendo la abundante doctrina de este tribunal sobre la materia, “las prohibiciones de discriminación contenidas en el art. 14 CE [...] solo pueden ser utilizadas excepcionalmente por el legislador como criterio de diferenciación jurídica, lo que implica la necesidad de usar en el juicio de legitimidad constitucional un canon mucho más estricto, así como un mayor rigor respecto a las exigencias materiales de proporcionalidad”.

(ii) En cambio, un factor de diferenciación que no pueda subsumirse en el segundo inciso del art. 14 CE, puede considerarse, de partida, constitucionalmente neutro y su uso por parte del legislador democrático está, en principio, amparado por el margen general de libre configuración que la Constitución otorga a este. Por ello, la doctrina de este tribunal únicamente exige, en este segundo caso, una “relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida”, conforme a la cual han de reputarse inconstitucionales aquellos efectos o consecuencias que, por su carácter manifiestamente excesivo o desmedido, no pueden considerarse objetiva y racionalmente justificados para alcanzar el fin legalmente perseguido, de tal suerte que puedan considerarse “arbitrarios o irrazonables” (STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 3).

De ahí que este tribunal venga reiterando en su doctrina que una norma legal solo puede entenderse desproporcionada desde la óptica de la cláusula general de igualdad cuando genera



“resultados especialmente gravosos o desmedidos” [SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 9, A); 255/2004, de 23 de diciembre, FJ 4; 10/2005, de 20 de enero, FJ 5; 295/2006, de 11 de octubre, FJ 5; 83/2014, de 29 de mayo, FJ 7; 71/2016, de 14 de abril, FJ 3; 81/2016, de 25 de abril, FJ 2, y 167/2016, de 22 de septiembre, FJ 5].

8.3. *Enjuiciamiento del motivo*

8.3.1. *Idoneidad del término de comparación aportado*

De acuerdo con lo expuesto en el apartado precedente, el enjuiciamiento del motivo de inconstitucionalidad planteado por los recurrentes debe comenzar con el examen del término de comparación aportado por estos, a los fines de dilucidar si realmente se identifican situaciones jurídicas susceptibles de ser comparadas, que puedan considerarse homogéneas desde la óptica del art. 14 CE. Sobre esta cuestión han de realizarse las siguientes consideraciones:

a) Los recurrentes estiman que la LOANCat otorga un tratamiento jurídico diferenciado a dos grupos de personas, pues la amnistía regulada “supone que, por unos mismos hechos delictivos, unas personas, pero no otras, deb[e]n soportar las correspondientes consecuencias penales (es decir, por los mismos desórdenes públicos, desobediencias o malversaciones unos irán a la cárcel y otros no)”. Ponen, por tanto, el acento de la diferencia legal de trato en las consecuencias jurídicas diversas que recibe la comisión de los mismos hechos criminales.

b) El art. 1 LOANCat establece un ámbito de aplicación de la amnistía que queda configurado no solo por la comisión, en un periodo de tiempo concreto, de determinados delitos abstractamente considerados. Como se desprende del primer párrafo del art. 1.1 LOANCat, la concesión de la amnistía depende también de que la comisión de estos delitos se produzca en un contexto fáctico determinado, ligado al proceso independentista que dio lugar a la celebración de las consultas inconstitucionales de 9 de noviembre de 2014 y 1 de octubre de 2017, así como a sus consecuencias.

Esto determina que, tal y como alegan los recurrentes, unos mismos actos ilícitos – cometidos en un mismo período de tiempo– queden o no exentos de responsabilidad criminal según su vinculación a un contexto fáctico específico. En el ejemplo utilizado por los actores, personas que cometen, en el mismo marco temporal, actos que puedan considerarse constitutivos

de desórdenes públicos reciben un tratamiento jurídico claramente diferenciado respecto de quienes cometieron los mismos hechos en el contexto del llamado *procés*. Es más, se les aplican consecuencias jurídicas radicalmente opuestas, pues los beneficiarios de la amnistía quedan exentos de responsabilidad criminal por la comisión de las mismas infracciones que determinan, en cambio, la sujeción a plena responsabilidad de aquellos que actúan fuera del ámbito material delimitado en el art. 1.1 LOANCat.

c) Se observa, por tanto, que la LOANCat determina que un mismo supuesto de hecho –la realización de los mismos actos delictivos en el mismo período de tiempo– lleve aparejadas consecuencias jurídicas completamente dispares –exigencia o exención de responsabilidad criminal– para dos grupos de personas –los que cometen esos actos ilícitos en el contexto fáctico delimitado en el art. 1.1 LOANCat y quienes lo cometen fuera de él–.

Puede concluirse, por ello, que los recurrentes aportan un término de comparación idóneo, pues los supuestos de hecho comparados son sustancialmente iguales. Por ello, ha de enjuiciarse, a continuación, si el factor diferencial que conduce a la LOANCat a establecer una disparidad de trato resulta compatible con las exigencias del art.14 CE.

8.3.2. *Aplicabilidad de la cláusula general de igualdad*

Una vez aceptada la idoneidad del término de comparación aportado, debe determinarse qué concreto inciso del art. 14 CE queda concernido por la diferencia de trato legalmente establecida.

Estiman, en este punto, los recurrentes que el “criterio diferenciador” que el legislador utiliza para separar los dos grupos de personas aludidos y someterlos a consecuencias jurídicas dispares –exigiendo a unos y eximiendo a otros de las consecuencias asociadas a la comisión de determinados actos delictivos– es la “opinión” o “ideología” de los autores de la infracción criminal, pues la LOANCat “incluye en un espacio exento de Jurisdicción y de Derecho penal (respecto de determinados delitos) a personas caracterizadas por haber delinquido al servicio de una concreta ideología política (lograr la independencia de Cataluña a través de un referéndum de secesión)”.

La utilización de un criterio de diferenciación que se encuentra “explícitamente proscrito por nuestra Constitución” determinaría, según añaden, la aplicación, por parte de este tribunal, de un “juicio de legitimidad constitucional mucho más estricto”, particularmente en lo que se refiere al “mayor rigor respecto de las exigencias de proporcionalidad”.

Es claro, sin embargo, que la aplicación del primer o segundo inciso del art. 14 CE –con su diferente escrutinio constitucional (vid. supra FJ 8.2.2)– no puede quedar al albur de la parte promotora del proceso de inconstitucionalidad, pues lo realmente decisivo no es la apreciación subjetiva de los recurrentes sino el criterio de diferenciación que, objetivamente, utiliza la regulación enjuiciada. En consecuencia, este tribunal puede reconducir de oficio una alegación de discriminación del inciso segundo del art. 14 CE a la “cláusula general de igualdad del primer inciso” si el examen de la norma enjuiciada revela que la circunstancia especialmente prohibida que ha sido alegada no se corresponde, en realidad, con el criterio de diferenciación utilizado por el legislador (sirva a título de ejemplo, en relación con una alegación de discriminación por “orientación sexual”, la STC 41/2013, de 14 de febrero, FJ 6).

La alegada concurrencia de un trato diferenciado basado en la “opinión” o la “ideología” debe ser valorada, por tanto, por este tribunal tomando en consideración los propios contenidos normativos de la ley impugnada.

Con ese presupuesto, puede observarse que el art. 1.1 LOANCat tiene un contenido heterogéneo en el que se distinguen dos enunciados normativos diferentes:

(i) Contiene, en primer lugar, el referido precepto una enunciación general del ámbito objetivo y temporal que resulta de aplicación a la LOANCat en su totalidad. Este primer fragmento, coincidente con el primer párrafo del apartado, es el único que tiene proyección común sobre las diversas conductas que resultan amnistiadas. En él no se contiene, según puede observarse, ninguna referencia a la finalidad que deban perseguir, con carácter general o común, los distintos sujetos beneficiarios.

(ii) Acto seguido, el precepto enuncia [en las letras a) a f) subsiguientes] un elenco de conductas que resultan específicamente amnistiadas, para las que sí se contemplan finalidades características y propias. Tales finalidades son, en unos casos, favorables a la “secesión o independencia de Cataluña” o a la celebración de consultas populares orientadas a facilitarla [letras

a), b), c), d) y parcialmente f)], mientras que en otros casos se orientan justamente a lo contrario: oponerse a cualesquiera actos tendentes a facilitar la secesión o a la celebración de las consultas aludidas [letra e) y parcialmente f)].

De ello se infiere, como dato inequívoco, que no puede decirse, como hacen los recurrentes, que la LOANCat en su conjunto sea exclusivamente aplicable a conductas que persiguen la finalidad de proclamar la independencia de Cataluña, esto es, a actos regidos única y exclusivamente por una intención ideológica determinada, concretamente la independentista.

El único denominador común de las diferentes conductas que resultan amnistiadas en la LOANCat es el marco objetivo general del párrafo primero del art. 1.1, según el cual la amnistía resulta aplicable a actos “ejecutados en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, de su preparación o de sus consecuencias” y a las “acciones ejecutadas [...] en el contexto del denominado proceso independentista catalán, aunque no se encuentren relacionadas con las referidas consultas o hayan sido realizadas con posterioridad a su respectiva celebración”.

En ese marco general de aplicación de la LOANCat caben, por tanto, actos realizados sin una finalidad ideológica independentista siempre que estén relacionados con el contexto material descrito. Es, después, al enunciar los concretos actos amnistiados cuando la LOANCat expresa finalidades determinadas, sin que estas sean siempre favorables a la secesión. No puede asumirse, por ello, la tesis de los recurrentes según la cual la LOANCat, en su totalidad o conjunto, incluye un espacio de inmunidad penal exclusivamente basado en la ideología independentista perseguida por sus beneficiarios. Dicho en otros términos, el criterio de diferenciación que utiliza la LOANCat para definir el ámbito global de la amnistía no es la ideología o la opinión de estos.

Ciertamente, el contexto material delimitado en el primer párrafo del art. 1.1 LOANCat tiene un inequívoco componente *político* —que no excluye, obviamente, que haya dado lugar a la comisión de graves delitos—, pues el legislador trata precisamente —según explica largamente en el preámbulo— de contribuir a la resolución de un conflicto de dicha naturaleza. No obstante, la mera naturaleza política del conflicto que el legislador trata de afrontar en la LOANCat no implica, por sí sola, una discriminación por razón de la opinión o ideología. Siguiendo un ejemplo utilizado por los propios recurrentes, es cierto que la LOANCat contiene un trato más beneficioso para quien ha lanzado una piedra en un acto de protesta independentista en comparación con quien ha realizado



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

esa misma conducta en un acto de protesta contra un desahucio, pero lo decisivo ahora es que la propia LOANCat también establece un trato más favorable o beneficioso para el funcionario de policía que, con independencia de su ideología, para impedir ese mismo acto independentista, comete algún hecho que pueda reputarse delictivo, excediéndose en el ejercicio de sus funciones. De ello se infiere que la comparación entre ideología independentista y no independentista no define realmente el tratamiento jurídico diverso que la LOANCat otorga, considerada en su globalidad, pues el elemento que el legislador toma realmente en consideración no es la finalidad ideológica perseguida —que no concurre en todos los sujetos que resultan amnistiados en el ejemplo que acaba de ser citado— sino el particular contexto socio político en el que se enmarcan esas conductas.

En suma, en lo que al ámbito global de aplicación de la LOANCat se refiere —y sin perjuicio de lo que después se dirá en relación con la alegación de discriminación referida a las concretas conductas que resultan amnistiadas—, ha de concluirse que el juicio de constitucionalidad relativo a la posible existencia de una discriminación legal contraria al derecho a la igualdad ha de realizarse desde la óptica exclusiva de la “cláusula general de igualdad” del art. 14 inciso primero CE, pues el diverso tratamiento legal que la LOANCat otorga, con carácter general, a todos los sujetos beneficiarios de la amnistía no viene determinado, frente a lo que alegan los recurrentes, por la motivación independentista perseguida. En la LOANCat también quedan amnistiados quienes realizan actos delictivos con finalidades no independentistas, de suerte que el criterio de diferenciación que el legislador utiliza para delimitar la operatividad general de la amnistía es la existencia de un particular contexto de conflicto político y social que requiere, a su juicio, un tratamiento penal diferenciado a los fines de obtener un determinado resultado —de distensión o pacificación social— que se estima de interés general.

De acuerdo con ello, el juicio de constitucionalidad que este tribunal debe acometer para determinar la compatibilidad de la LOANCat con el art. 14 CE exige determinar si esta resulta razonablemente justificada, parámetro de enjuiciamiento que es, por cierto, coincidente con el que utilizan los tribunales constitucionales de democracias consolidadas de nuestro entorno, en particular el Tribunal Constitucional Federal alemán (Sentencia de 15 de diciembre de 1959, BVerfGE 10, 234), para abordar la constitucionalidad de las leyes que tienen por objeto la concesión de una amnistía.

8.3.3. *Justificación objetiva y razonable de la LOANCat en relación con su causa y finalidad*

Tal y como se ha expuesto, el juicio de constitucionalidad derivado de la cláusula general del art. 14 CE exige determinar si la LOANCat en su conjunto o globalidad responde a una justificación objetiva y razonable tanto en lo que se refiere a su “causa” o “finalidad” como en lo relativo a sus “efectos” o “consecuencias”.

Comenzando por la “causa” o “finalidad” de la LOANCat, conviene aclarar, como premisa –y al margen de la polémica doctrinal existente sobre el alcance general de estos conceptos–, que, en lo que al enjuiciamiento de esta ley se refiere, ambos términos no son coincidentes. A estos efectos, la *causa* es la situación o supuesto de hecho que motiva o fundamenta la intervención del legislador, mientras que la *finalidad* es el efecto positivo o beneficioso que, desde la óptica del interés general, el legislador pretende alcanzar en relación con la referida causa.

En el caso de la LOANCat, la “causa” es la existencia de lo que el preámbulo define como un “conflicto político sostenido en el tiempo”, ligado a la integración de Cataluña en el conjunto de España, que habría tenido, en el actual período democrático, una manifestación particularmente crítica en los “hechos del proceso independentista” que dieron lugar a las consultas inconstitucionales de 9 de noviembre de 2014 y de 1 de octubre de 2017, así como a sus consecuencias posteriores.

La “finalidad” de la LOANCat es, por su parte, y según declara el referido preámbulo, contribuir a la reconciliación y “normalización” –término este que aparece en la rúbrica de la propia ley– del aludido conflicto, rebajando la “tensión social y política” en el entendimiento de que esta podría “agravarse en los próximos años a medida que se sustancien procedimientos judiciales” ligados a los hechos del llamado *procés*.

Pues bien, este tribunal considera que la diferenciación que introduce el legislador, a los efectos de otorgar la amnistía, entre aquellos que han cometido determinados delitos en el contexto delimitado en el art. 1.1 LOANCat y quienes los han cometido fuera de dicho contexto, responde, en cuanto a su causa y finalidad, a una justificación objetiva y razonable. Y ello por las razones siguientes:



a) La LOANCat parte de una premisa causal que no puede considerarse puramente retórica o carente de sustento fáctico, cual es que la realización de las referidas consultas y de las actuaciones inconstitucionales a ellas vinculadas, con la consiguiente respuesta legítima del Estado de Derecho para evitar la quiebra del orden constitucional y estatutario, ha generado un clima de tensión social y de desafección institucional en importantes sectores de la población de Cataluña.

Es notorio, en este punto, que el proceso político de creación de un pretendido estado catalán independiente –el llamado *procés*– ha supuesto una de las mayores crisis que ha tenido que enfrentar nuestra democracia constitucional, tanto desde la perspectiva social como institucional. Dicho proceso, la fractura social a la que dio lugar, así como las actuaciones estatales que debieron promoverse para restaurar el quebranto constitucional ocasionado –que incluyeron la aplicación de la cláusula de coerción estatal del art. 155 CE– pueden considerarse acontecimientos extraordinarios en los que puede encontrar justificación el otorgamiento de una amnistía. La identificación de la causa que suscita la amnistía no puede considerarse, por ello, arbitraria.

b) En cuanto a la finalidad perseguida, se advierte que, según se desprende del preámbulo de la norma, la LOANCat no se presenta a sí misma como el mecanismo de solución o superación definitiva del “conflicto político” vinculado al movimiento independentista, un conflicto que reconoce que es “arraigado en el tiempo” e incluso “recurrente en nuestra historia”. Aspira, más bien, según afirma expresamente, a “crear las condiciones” para que esa solución pueda alcanzarse en el ámbito de la política, a través del diálogo, a lo que pretende contribuir eliminando, o al menos rebajando, un concreto factor de tensión, como es la sustanciación de los procesos judiciales relacionados con el proceso separatista, en el entendimiento de que los nuevos enjuiciamientos y la ejecución de las penas ya impuestas contribuyen a mantener o incluso a incrementar esa “tensión” y “desafección”.

La amnistía concedida no persigue, por tanto, la merma o el cuestionamiento de la legitimidad de los procesos judiciales afectados por la LOANCat, ni supone tampoco una suerte de juicio alternativo de atribución de responsabilidades. No niega que son quienes cometieron los actos ilícitos amnistiados los que situaron el conflicto subyacente fuera del ámbito de la política, al contravenir las reglas del marco democrático que a todos nos vincula, y los que se expusieron, de ese modo, a la reacción legítima del Estado de Derecho. Se limita a evaluar la presencia de un interés público que puede justificar, por los efectos benéficos para la convivencia pacífica y

democrática que le atribuye, una decisión política de renuncia por parte del Estado al ejercicio de su *ius puniendi* en un contexto excepcional.

Conviene reiterar aquí que la Constitución no predetermina el fin que puede perseguir una determinada legislación de amnistía, pues, como ya se ha expuesto anteriormente, no se está ante “un fenómeno lineal, que pueda resolverse en una serie de principios y técnicas unitarios, sino un fenómeno complejo” (STC 147/1986, FJ 2). Las razones que pueden conducir al legislador a disponer de su *ius puniendi*, renunciando al ejercicio de este para afrontar un contexto excepcional determinado, pueden ser muy diversas y, en cualquier caso, tanto la doctrina como la experiencia histórica y comparada ponen de relieve que los fines de reconciliación o pacificación política son característicos de las leyes de amnistía, como reconoce, en particular, el Dictamen de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) de 15-16 de marzo de 2024, § 80.

De ahí que la finalidad del legislador de favorecer la reconciliación y conseguir, con ello, que el conflicto político subyacente se encauce a través del diálogo no pueda reputarse ilegítima.

c) Tampoco resulta irrazonable el juicio que realiza el legislador al entender que la amnistía puede contribuir a la finalidad indicada, pues, en efecto, la exención de responsabilidad de quienes realizaron actos ilícitos en el contexto del proceso independentista puede considerarse un medio idóneo para eliminar –o al menos rebajar–, un particular foco de enfrentamiento social.

Como se viene reiterando en la presente resolución, no corresponde a este tribunal –ni es cuestión que pertenezca al ámbito de lo jurídico– determinar si el juicio de oportunidad política que lleva al legislador a renunciar al ejercicio de su *ius puniendi* para favorecer la reconciliación en Cataluña es acertado o erróneo o si dará lugar a unas consecuencias realmente significativas o trascendentales para resolver o superar el conflicto subyacente. Efectuar tales pronósticos y tomar las decisiones pertinentes, asumiendo los riesgos que procedan, pertenece al ámbito de la política. Nuestra tarea se circunscribe a efectuar un escrutinio de razonabilidad, puramente externo, desde el cual puede concluirse que la renuncia al ejercicio del *ius puniendi* por parte del Estado puede considerarse abstractamente idónea para eliminar o atenuar la tensión política, social e institucional.



8.3.4. *Justificación objetiva y razonable de la LOANCat en relación con sus efectos y consecuencias. Inconstitucionalidad parcial*

La cláusula general de igualdad del art. 14 CE exige, en segundo lugar, verificar si las medidas arbitradas por el legislador son manifiestamente desproporcionadas y, en tal sentido, desigualitarias.

Ahora bien, la aludida desproporción puede producirse tanto por exceso como por defecto, pues tan contraria al art. 14 CE, por desmedida, resulta la regulación legal que establece supuestos que manifiestamente exceden de lo que razonablemente puede amparar su finalidad legítima como la que deja fuera del trato divergente otros supuestos (y con ello personas) que han de reputarse iguales desde el punto de vista de la finalidad de la norma.

Esto obliga a examinar –con carácter general y sin perjuicio del análisis que corresponda realizar a propósito del resto de impugnaciones formuladas– el alcance objetivo, los efectos y el ámbito material y temporal de la amnistía establecida en la LOANCat.

a) El alcance objetivo de la amnistía queda generalmente configurado en el primer párrafo del art. 1.1 LOANCat, conforme al cual la amnistía se aplica a los actos “ejecutados en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, de su preparación o de sus consecuencias” y a las “acciones ejecutadas [...] en el contexto del denominado proceso independentista catalán, aunque no se encuentren relacionadas con las referidas consultas o hayan sido realizadas con posterioridad a su respectiva celebración”.

Tal ámbito comprende, en principio, todo tipo de conductas, tanto favorables como contrarias a la secesión de Cataluña o a la celebración de las consultas inconstitucionales de 9 de noviembre de 2014 y 1 de octubre de 2017, lo que resulta coherente con los fines de reconciliación y favorecimiento del diálogo político que el propio legislador alega como justificativos de su renuncia al ejercicio del *ius puniendi*. Y es que la reconciliación y la distensión son, en efecto, conceptos que apelan a todos los implicados en un conflicto. Y lo mismo cabe decir, obviamente, del diálogo.

Se observa, sin embargo, que, al concretar las conductas amnistiabiles, el legislador opta, acto seguido, por otorgar un amplísimo alcance a la amnistía en relación con los actos que

persiguen la materialización de las referidas consultas inconstitucionales o la consecución de la independencia o secesión de Cataluña [letras a), b) c), d) y parcialmente f)]. En cambio, restringe notablemente la posibilidad de amnistiar actos encaminados a oponerse a esa secesión y a esas consultas, hasta el extremo de acotar la amnistía, en este punto, a las “actuaciones policiales” descritas en la letra e) y los hechos conexos con ellas de la letra f). El ámbito fáctico inicialmente fijado en el párrafo primero del art. 1.1. LOANCat recibe, de ese modo, una concreción manifiestamente asimétrica, que implica la exclusión de un amplio elenco de conductas que se enmarcan inequívocamente en el contexto conflictivo inicialmente descrito en la norma.

Ni del texto de la ley ni de su preámbulo puede inferirse, sin embargo, la razón justificativa de tal asimetría. Esta no resulta, desde luego, racionalmente inteligible si se parte de los fines de reconciliación y favorecimiento del diálogo político que, como ya se ha explicado, el propio legislador alega como justificativos de su renuncia al ejercicio del *ius puniendi*. El preámbulo de la LOANCat alude, de hecho, expresamente, a la necesidad de extender “la amnistía a las acciones delictivas que pudieran haberse ejecutado en la defensa de la legalidad y del orden constitucional” a los efectos de “sentar unas sólidas bases para, de una vez por todas, continuar mitigando las consecuencias de un conflicto que jamás debió producirse y que, a pesar de los pasos de los últimos años, aún sigue latente”.

Es más, resulta curioso que, para lograr tales fines de reconciliación *política*, la amnistía abarque las actuaciones ilícitas llevadas a cabo por agentes y funcionarios de policía y no las realizadas por particulares; también que incluya a policías y excluya, al tiempo, a otros empleados públicos (por ejemplo, al director de un colegio que pudo realizar un acto ilícito excediéndose con ocasión de su negativa al uso del centro docente que dirige en una consulta secesionista).

No se aprecia, en definitiva, en la norma impugnada, ni en su texto ni en su preámbulo, una razón explicativa de la exclusión de un amplio elenco de conductas que están claramente enmarcadas en el conflicto político que trata de reconducir al ámbito del diálogo, como son las realizadas por particulares o empleados públicos con la finalidad de oponerse a la secesión o independencia de Cataluña o a la celebración de consultas populares inconstitucionales.

Puede concluirse, por ello, que el art. 1.1 LOANCat produce una consecuencia manifiestamente desigualitaria, pues deja fuera de la amnistía a un grupo de personas que, desde el



punto de vista de la causa y finalidad legitimadora de la LOANCat, es perfectamente equiparable al que resulta incluido.

No obstante, en la medida en que esta inconstitucionalidad no se encuentra en lo que la norma establece sino en lo que omite, no procede declarar su nulidad, sino solo su inconstitucionalidad con los efectos que serán señalados en el apartado 8.3.5.

b) En cuanto a los efectos de la amnistía, se observa, asimismo, que el legislador, al regularlos en el título II de la LOANCat, opta por dejar “siempre a salvo la responsabilidad civil que pudiera corresponder por los daños sufridos por los particulares” (art. 8.2 LOANCat). Mantiene incólume, con ello, la posición subjetiva de los ciudadanos que puedan haber resultado perjudicados en su esfera personal por los actos ilícitos amnistiados, a los que reserva la posibilidad de reclamar por los daños y perjuicios correspondientes. La LOANCat, por tanto, renuncia al ejercicio del *ius puniendi*, pero salvaguarda los derechos resarcitorios individuales.

Ha de recordarse que, como ha señalado este tribunal, la sanción es “la irrogación de un mal añadido al que de suyo implica el cumplimiento forzoso de una obligación ya debida” (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 9), es decir, una consecuencia jurídica que el poder público añade, por razones de interés general, al puro restablecimiento de la situación subjetiva violada o al resarcimiento de los daños correspondientes.

Este tribunal considera que este dato es particularmente relevante en lo que al juicio de igualdad se refiere, en cuanto pone de relieve que el legislador no sacrifica los intereses individuales afectados por los actos ilícitos amnistiados. Esto cohonesta, además, con la expresa declaración legal de que los beneficiarios de la amnistía no tienen, con carácter general, “derecho a percibir indemnización de ninguna clase” ni a reclamar “derechos económicos de ningún tipo” alegando, como fundamento, la concesión de la amnistía misma (art. 7 LOANCat). En suma, no se privilegia a unos ciudadanos frente a otros, en sus relaciones recíprocas u horizontales, ya que los beneficiarios de la amnistía siguen sujetos al pago de los daños y perjuicios que han causado y no pueden reclamar, por razón de la amnistía misma, indemnización o reparación alguna.

c) En el plano material de análisis, resulta significativo que la LOANCat establezca un marco aplicativo que no comprende todos los actos ilícitos vinculados con el proceso separatista o

independentista, pues el legislador ha decidido que la amnistía quede excluida en relación con infracciones penales de especial gravedad.

En primer lugar, la LOANCat excluye expresamente de su ámbito de aplicación aquellos delitos que, bien por atentar contra la comunidad internacional –y por afectar, con ello, a un ámbito que trasciende de la soberanía del Estado–, bien por implicar especiales obligaciones de protección de la vida y la integridad personal de acuerdo con el art. 15 CE –en correspondencia con los arts. 2 y 3 CEDH–, pueden resultar incompatibles con la “unánimemente reconocida obligación de los Estados de perseguir y castigar graves violaciones de derechos humanos fundamentales” (STEDH de 27 de mayo de 2014, *Marguš c. Croacia*, § 139). Traza, con ello, un primer ámbito de exclusión caracterizado por la salvaguarda de las obligaciones derivadas del Derecho internacional humanitario, así como de las obligaciones positivas de protección estatal vinculadas a la protección de la vida humana y la prohibición de torturas, tratos inhumanos y degradantes.

Se excluyen, concretamente: (i) los “delitos contra la Comunidad Internacional comprendidos en el título XXIV del Libro II del Código Penal” [art. 2, g)], lo que comprende los delitos contra el Derecho de gentes (arts. 605 y 606 CP), los delitos de genocidio (art. 607), los de lesa humanidad (art. 607 bis), los cometidos contra personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado (arts. 608 a 614 bis) y el delito de piratería (arts. 616 ter y quáter); (ii) los “actos dolosos que hubieran producido un resultado de muerte, aborto, lesiones al feto, la pérdida e inutilidad de un órgano o miembro, la pérdida o inutilidad de un sentido, la impotencia, la esterilidad o una grave deformidad” [art. 2, a)], elenco este que comprende los más graves atentados contra bienes jurídicos individuales, y que va, con ello, más allá de la obligación positiva de protección estatal que puede derivar del art. 15 CE en relación con el art. 2 CEDH –vinculada a la protección de la vida–, pues también abarca la respuesta penal frente a resultados lesivos particularmente graves causados de forma dolosa; y (iii) los “actos tipificados como delitos de torturas o de tratos inhumanos o degradantes con arreglo al art. 3 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales” [art. 2, b)], lo que conecta, a su vez, con la obligación positiva de especial protección estatal que puede derivar del art. 15 CE en su dimensión de prohibición absoluta de torturas, tratos inhumanos o degradantes.



En el caso de las torturas, conviene aclarar que, aunque el art. 2, b) LOANCat excepciona “aquellos tratos que no superen un umbral mínimo de gravedad por no resultar idóneos para humillar o degradar a una persona o mostrar una disminución de su dignidad humana, o para provocar miedo, angustia o inferioridad de una forma capaz de quebrar su resistencia moral y física”, lo cierto es que esta pretendida “excepción” no constituye más que una referencia sintética a los criterios mínimos de delimitación de los actos contrarios al art. 3 CEDH de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Este primer ámbito de exclusión tiene, además, una especificación adicional para el caso de delitos que puedan ser catalogados como terrorismo, que quedan excluidos cuando “hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, en particular las reguladas en los arts. 2 y 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y en el derecho internacional humanitario” [art. 2, letra c)].

Asimismo, la LOANCat también excluye infracciones que considera especialmente graves por obedecer a un elenco de motivos discriminatorios —“racistas, antisemitas, antigitanos”, etc.— que estima especialmente repudiables desde la óptica de los derechos humanos [art. 2, d)].

De otro lado, y en relación ya con las infracciones penales que protegen bienes jurídicos colectivos, se observa que la LOANCat excluye de su ámbito de aplicación aquellos delitos que atentan contra los intereses existenciales del propio Estado —en particular los “actos tipificados como delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la Defensa Nacional del Título XXIII del Código Penal, siempre que se haya producido tanto una amenaza efectiva y real como un uso efectivo de la fuerza” [art. 2 f) LOANCat]—.

En el caso particular de la malversación, se aprecia, asimismo, que la LOANCat rechaza expresamente amnistiar las malversaciones que afectan a intereses que trascienden a los de las administraciones públicas españolas, al salvaguardar los actos tipificados como delito que “afectan a los intereses financieros de la Unión Europea” [art. 2. e)].

Pues bien, todo este elenco de exclusiones pone de relieve, en lo que al juicio de igualdad sobre la LOANCat en su conjunto interesa, que el legislador trata de acotar el ámbito de aplicación de la amnistía —y con ello el trato más favorable que reciben sus beneficiarios—.

(i) a infracciones que entran dentro de su poder de disposición —excluyendo las afectadas por el Derecho internacional humanitario o las que atentan contra intereses de la Unión— y (ii) a infracciones que no revisten una gravedad manifiestamente desproporcionada en relación con el propósito de la amnistía, considerando como tales, fundamentalmente, las que protegen la vida o la integridad moral, las que implican resultados lesivos particularmente graves causados de forma dolosa, las que persiguen propósitos especialmente repudiables —por discriminatorios— y las que amenazan a intereses existenciales del propio Estado.

Este tribunal considera que esta delimitación objetiva, efectuada por el legislador, mantiene una razonable relación de proporcionalidad con los fines que presiden la amnistía otorgada —que son la reconciliación y normalización de las relaciones políticas, sociales e institucionales—, pues circunscribe los efectos o consecuencias de la amnistía a aquellas infracciones que no pueden considerarse particularmente graves desde parámetros que resultan objetivos y razonables.

Tal delimitación de los actos ilícitos amnistiables puede ser técnicamente mejorable, pero obedece, en los términos que han sido expuestos, a una ponderación que no puede calificarse de arbitraria o irrazonable. No correspondiendo a este tribunal enjuiciar la calidad técnica de la norma legal impugnada, no puede decirse que la LOANCat incurra aquí en excesos manifiestos en relación con su causa y finalidad justificativas y que viole, con ello, la cláusula general de igualdad.

d) Finalmente, se observa que el ámbito temporal de la amnistía se encuentra configurado a través del juego de dos normas distintas. El párrafo inicial del art. 1.1 LOANCat determina las fechas (inicial y final) en las que deben enmarcarse los actos amnistiados, mientras que el art. 1.3 LOANCat establece, a su vez, un efecto adicional tanto retrospectivo (en el párrafo primero) como prospectivo (en el párrafo segundo). Estas dos normas deben ser examinadas separadamente:

(i) En cuanto al párrafo inicial del art. 1.1 LOANCat, es obvio que la fijación de un marco temporal —en cualquier ámbito del Derecho— no siempre resulta plenamente satisfactoria desde una óptica racional, pues responde, en buena medida, a la necesidad práctica de datar convencionalmente, por razones de seguridad jurídica, fenómenos que, por su complejidad, no siempre resultan claramente deslindables en el plano empírico (piénsese, por ejemplo, en el

momento en que se alcanza la madurez necesaria para ser acreedor de responsabilidad penal). Lo decisivo es, por ello, que los límites fijados por el legislador para establecer el marco temporal correspondiente tengan una razón justificativa plausible.

Con esta premisa, no puede decirse que el art. 1.1. LOANCat –que acota el ámbito temporal de la amnistía a los actos “que hubieren sido realizados entre los días 1 de noviembre de 2011 y 13 de noviembre de 2023”– carezca de justificación.

Es claro que las conductas amnistiadas pivotan sobre dos puntos de conexión temporal objetivamente identificados, que son las consultas inconstitucionales de 9 de noviembre de 2014 y 1 de octubre de 2017, y que el propósito del legislador, como explica el preámbulo de la norma, es abarcar tanto los actos preparatorios de ambos eventos como aquellos otros que pueden considerarse su consecuencia directa.

Con este presupuesto, puede observarse que la fecha inicial de la amnistía (1 de noviembre de 2011) procede de una enmienda transaccional aprobada con motivo del segundo dictamen de la Comisión de Justicia y con fundamento en una previa enmienda (núm. 25) presentada por el *Grupo Junts per Catalunya* durante los debates de la ponencia. La referida enmienda fue justificada –en el debate parlamentario relativo al primer dictamen de la Comisión de Justicia– como necesaria para incluir hechos preparatorios de la consulta de 9 de noviembre de 2014 que aparecían mencionados en un informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas, hechos estos que se remontaban a noviembre de 2011 (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, XV Legislatura, núm. 34, de 23 de enero de 2024, pág. 11).

En relación con la fecha final, lo cierto es que el legislador considera, según consigna en el preámbulo de la norma, que la tensión política y social que justifica la amnistía sigue existiendo al momento de dictarse la propia LOANCat, lo que indica que podía optar legítimamente por cualquier fecha anterior a su entrada en vigor sin perder la relación de congruencia con la causa y finalidad justificantes. La fecha establecida (13 de noviembre de 2023) es, concretamente, la de presentación, por parte del Grupo Parlamentario Socialista, de la proposición de ley con la que se inició el trámite parlamentario (véase, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie B, XV Legislatura, núm. 32-1, de 24 de noviembre de 2022).

Ambas fechas cuentan, por tanto, con una explicación que no puede considerarse irrazonable.

(ii) No puede decirse lo mismo de la apostilla que introduce, en cuanto al límite temporal de la amnistía, el art. 1.3 LOANCat. Este precepto contiene, en párrafos separados, dos normas distintas. En su párrafo primero señala que “[l]os actos cuya realización se hubiera iniciado antes del día 1 de noviembre de 2011 únicamente se entenderán comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente ley cuando su ejecución finalizase con posterioridad a esa fecha”. Dispone, a continuación, en su párrafo segundo que “[l]os actos cuya realización se hubiera iniciado antes del día 13 de noviembre de 2023 también se entenderán comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente ley, aunque su ejecución finalizase con posterioridad a esa fecha”.

Las reglas aludidas constituyen un complemento del período de aplicación de la amnistía del párrafo primero del art. 1.1 LOANCat. Tratan, concretamente, de solucionar las dudas interpretativas que puedan surgir en relación con hechos delictivos que se dilatan en el tiempo. Así, si la unidad de acción que conforma la conducta punible puede entenderse parcialmente realizada dentro del marco temporal de la amnistía, sea porque su ejecución comenzó antes del 1 de noviembre de 2011, sea porque se prolonga más allá del 13 de noviembre de 2023, el correspondiente delito ha de resultar, por mandato de este precepto, igualmente amnistiado.

Es de reseñar que la redacción legal del art. 1.3 LOANCat no admite otra interpretación lógica. El precepto no se refiere a los resultados que puedan manifestarse, al margen del comportamiento del autor de la infracción, después de que la conducta delictiva haya sido enteramente ejecutada por este. Establece, antes bien, una regla que resuelve los casos de conductas criminales cuya “ejecución” o “realización” se prolonga en el tiempo y que, por tal razón, solo parcialmente puede considerarse abarcada por el abanico temporal del art. 1.1 LOANCat.

Siendo esto así, se observa que la referida norma –que puede considerarse razonable en lo que se refiere al efecto retrospectivo de su párrafo primero– genera, en su párrafo segundo, efectos prospectivos ilimitados. En efecto, de acuerdo con la regla del párrafo segundo del art. 1.3 LOANCat, un individuo que ha comenzado su actividad criminal antes del 13 de noviembre

de 2023 puede después prolongarla indefinidamente con la seguridad de que no recibirá sanción alguna. Semejante regla equivale, por tanto, al otorgamiento de una habilitación para seguir desarrollando en lo sucesivo, sin sufrir sanción alguna, un comportamiento criminal ya iniciado.

Este tribunal considera que no resulta inteligible ninguna razón justificativa de este efecto pro futuro, que cuestiona la dinámica misma de la amnistía como institución. Solo muy excepcionalmente se encuentran, en el Derecho comparado, supuestos que incluyen efectos exoneradores de conductas futuras, y ello, en todo caso, en contextos muy distintos a los que concurren en la LOANCat, concretamente en supuestos de enfrentamiento armado en los que legislador busca favorecer la deserción y el abandono de las armas, dando un plazo determinado (sin que el efecto exonerador quede, por tanto, indefinidamente abierto).

De ello se desprende que la cláusula del párrafo segundo del art. 1.3 LOANCat carece de conexión suficiente con la razón justificativa de la amnistía, pues esta no puede explicar racionalmente que unos ciudadanos reciban del legislador una habilitación para continuar sus actividades criminales en el futuro, en contraste con el resto de los ciudadanos, que deben sujetar sus futuras acciones a las normas penales vigentes. En otras palabras, unos ciudadanos quedan sometidos en lo sucesivo a las disposiciones del Código Penal y otros no, consecuencia esta que ha de reputarse desmedida y, en tal sentido, discriminatoria.

Es por tal razón que procede declarar inconstitucional y nulo el párrafo segundo del art. 1.3 LOANCat por vulnerar el art. 14 CE.

8.3.5. Efectos de la declaración de inconstitucionalidad

De acuerdo con lo expuesto en los apartados precedentes, este tribunal concluye que:

1º) El art. 1.1 LOANCat resulta inconstitucional, por lesionar el art. 14 CE, 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.

Del mismo modo que en supuestos similares abordados por nuestra doctrina (SSTC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11, y 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 7), procede, por ello, declarar la inconstitucionalidad, pero no la nulidad del referido precepto, puesto que la “conexión entre inconstitucionalidad y nulidad quiebra, entre otros casos, en aquellos en los que la razón de la inconstitucionalidad del precepto reside, no en determinación textual alguna de este, sino en su omisión” (STC 45/1989, FJ 11) y, en el caso presente, una declaración de nulidad “dañaría, sin razón alguna” (STC 222/1992, FJ 7) a quienes sí han sido incluidos dentro del ámbito de aplicación de la norma.

En consecuencia, las disposiciones de la LOANCat han de entenderse aplicables, con las mismas condiciones, límites y requisitos que sus normas establecen, a quienes realizaron los actos amnistiables con la finalidad de oponerse a la secesión o independencia de Cataluña o a la celebración de las referidas consultas.

2º) El párrafo segundo del art. 1.3 LOANCat es, a su vez, inconstitucional y nulo al otorgar un efecto pro futuro a la amnistía que carece de justificación objetiva y razonable y que resulta, por ello, contrario al art. 14 CE.

9. La alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE)

9.1. Exposición del motivo y alegaciones de las partes

Como ya se ha expuesto con detalle en los antecedentes, los recurrentes consideran que la LOANCat es inconstitucional porque vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva en su dimensión a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes (art. 24.1 CE). Afirman que la ley priva a los perjudicados por los delitos amnistiados de la ejecución de las sentencias condenatorias y de la reparación de los perjuicios sufridos.

Las demás partes de este proceso no han formulado alegaciones en relación con este motivo del recurso.

9.2. Doctrina constitucional y enjuiciamiento del motivo



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

La ejecución de las resoluciones judiciales, además de estar prevista en el art. 118 CE, constituye una de las vertientes del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), como reiteradamente ha reconocido el Tribunal Constitucional. Este derecho está conectado con la cláusula de efectividad contenida en el art. 24.1 CE, que garantiza que las resoluciones judiciales no sean meras declaraciones de intenciones y, por ello, el fallo de estas resoluciones ha de cumplirse para otorgar así una tutela eficaz y real.

El derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, como derecho de configuración legal, ha de ejercerse conforme a las prescripciones legales, que deben respetar el contenido esencial del derecho. Como afirmó la STC 113/1989, de 22 de junio, FJ 3, “esta potestad de mediación legislativa de los derechos que se integran en el de tutela judicial no es absoluta, ni dependiente del arbitrio del legislador, pues, dentro del respeto debido al contenido esencial de los derechos fundamentales, resulta indiscutible que el art. 24.1 de la Constitución exige, según la STC 158/1987, ausencia de condicionamientos que dificulten o entorpezcan, en lo que aquí interesa, la posibilidad de que lo resuelto por los órganos judiciales sea cumplido en sus propios términos, de manera que, cuando el legislador imponga requisitos o limitaciones al ejercicio del derecho fundamental, su legitimidad constitucional habrá de ser examinada para comprobar si responden a razonables finalidades de protección de valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan debida proporcionalidad con dichas finalidades, lo cual significa que serán inconstitucionales, por vulneración del derecho fundamental, aquellos requisitos, formalidades y limitaciones que comprometen su ejercicio de tal forma que no resulten comprensibles a la luz de una ponderación razonable y proporcionada de los valores acogidos en la Constitución” (doctrina citada en las SSTC 166/1998, de 15 de julio, FJ 5; 73/2000, de 14 de marzo, FJ 10, y 26/2025, de 29 de enero, FJ 6).

El ámbito protegido por el derecho fundamental que garantiza el art. 24.1 CE no tiene el mismo alcance cuando lo que se pretende es ejercer la acción punitiva que cuando lo que se persigue es la tutela de otros derechos o intereses legítimos. En el primer caso, como a continuación se expondrá, es doctrina constitucional reiterada que no existe el derecho fundamental a una condena penal, lo que conlleva que nadie puede invocar el art. 24.1 CE con el fin de que se ejecute una condena que impone una pena.

Por lo tanto, para analizar la alegación de los recurrentes ha de tenerse en cuenta si la extinción de responsabilidad que establece la LOANCat cuando se refiere a resoluciones

judiciales firmes se proyecta sobre sus pronunciamientos de naturaleza punitiva o sobre otros que no tengan este carácter.

a) Por lo que se refiere a los primeros, nuestro enjuiciamiento ha de partir de que, como acaba de indicarse, no existe un derecho fundamental a obtener una condena penal. Desde la STC 41/1997, de 10 de marzo, FFJJ 4 y 5, el Tribunal Constitucional ha venido afirmando que “[e]l derecho a la condena penal no forma parte del contenido de derecho fundamental alguno, pues la potestad punitiva nace de la ley, no de la Constitución, y esta no consagra un ‘principio de legalidad invertido’, esto es, un derecho fundamental de la víctima a la condena penal de otro” (STC 80/2024, de 3 de junio, FJ 4). En este sentido también, SSTC 218/1997, de 4 de diciembre, FJ 2; 16/2001, de 29 de enero, FJ 4; 81/2002, de 22 de abril, FJ 2; 21/2005, de 1 de febrero, FJ 4, y 176/2006, de 5 de junio, FJ 2; ATC 365/2008, de 17 de noviembre, FJ 3, entre otros.

En este mismo sentido, el TEDH ha afirmado que el art. 6 CEDH no garantiza el derecho a condenar penalmente a terceros ni tampoco reconoce ningún derecho a la “venganza privada” (STEDH de 12 de febrero de 2004, *Pérez c. Francia*, § 70).

Lo anterior conlleva que tampoco exista un derecho fundamental a la ejecución de la condena impuesta en una sentencia penal, con fundamento en el art. 24.1 CE. En efecto, como tiene señalado este tribunal el “cumplimiento [de la pena], sus modalidades, incidencias y modificaciones escapa al interés de quien fue acusador particular en la causa de la cual deriva la pena, en la medida en que el derecho a castigar (*ius puniendi*) lo ostenta en exclusiva el Estado y, por lo tanto, es a éste, a través de los órganos competentes, a quien corresponde determinar cómo dicho castigo ha de cumplirse, siempre con respeto, claro está, al principio de legalidad, por lo que las decisiones que a tal fin se adopten no afectan en modo alguno a los derechos e intereses legítimos de quien en su día ejercitó la acusación particular” [ATC 373/1989, de 3 de julio, FJ 2 b)].

Por ello, ha de concluirse que, por lo que se refiere a la exención de la responsabilidad de carácter punitiva que establece la LOANCat, el derecho fundamental a la ejecución de resoluciones judiciales firmes que consagra el art. 24.1 CE no se encuentra afectado.



Cuestión distinta es si el legislador, al establecer la extinción de responsabilidad puede afectar al deber que impone al Estado esta misma norma de garantizar la ejecución de este tipo de resoluciones. Este el mismo problema constitucional suscitado en relación con el art. 118 CE al que ya se ha hecho referencia y al que ahora procede remitirse para desestimar esta alegación (FJ 4)”.

b) No ocurre lo mismo con las pretensiones que tienen por objeto la reparación de los perjuicios causados por los actos amnistiados. Este tipo de pretensiones, al tener como objeto la tutela de un derecho –el derecho a ser resarcido por los daños causados mediando culpa o negligencia (art. 1901 CC)– se encuentran amparadas por el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), lo que conlleva, entre otras cosas, que el ordenamiento ha de establecer un cauce judicial que permita ejercer este tipo de acciones y asegurar que las resoluciones judiciales dictadas se ejecuten.

En relación con esta alegación, los recurrentes se limitan a afirmar que la amnistía “vulnera el artículo 24.1 CE, al privar a los perjudicados [...] de la reparación de los perjuicios sufridos”. Esta alegación no se compadece con lo previsto en el art. 8.2 LOANCat que dispone que “la amnistía otorgada dejará siempre a salvo la responsabilidad civil que pudiera corresponder por los daños sufridos por los particulares”. En el escrito de demanda no se aduce argumento alguno del que pueda inferirse que esta previsión legal impide el resarcimiento de los perjuicios ocasionados por los actos amnistiados. Ha de tenerse en cuenta, además, que, aunque el art. 8.2 LOANCat ha sido específicamente impugnado en este recurso –precepto que será objeto de enjuiciamiento más adelante–, su impugnación no se fundamenta en que no garantice la reparación de los daños que este tipo de actos han podido ocasionar, sino en la prohibición legal de que las acciones para solicitar este tipo de responsabilidad se sustancien por la jurisdicción penal.

10. *La alegada vulneración del art. 102.3 CE*

10.1. *Exposición del motivo y alegaciones de las partes*

Los recurrentes alegan también la inconstitucionalidad de la LOANCat por infringir lo dispuesto en el art. 102.3 CE. Este precepto establece que “[l]a prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos de este artículo”, que regula la responsabilidad

criminal del presidente y de los demás miembros del gobierno. A juicio de los demandantes, la LOANCat otorga una autoamnistía, pues consideran que son los propios políticos que cometen los delitos que luego serán amnistiados los que elaboraron e impulsaron la ley que determina la extinción de responsabilidad penal por hechos cometidos por ellos. Esta alegación se fundamenta en que la aprobación de la LOANCat fue un elemento esencial del pacto de investidura que fue negociado con los partidos políticos cuyos líderes iban a resultar beneficiados por la amnistía establecida en esta ley orgánica.

El abogado del Estado considera que lo que el art. 102.3 CE prohíbe es un autoindulto al presidente o a los demás miembros del Gobierno. Sostiene que no se vulnera tal precepto porque la LOANCat no otorga indultos, sino una amnistía y, además, sus destinatarios no son los miembros del Gobierno.

10.2. *Enjuiciamiento del motivo*

De la literalidad de la LOANCat no se deriva ni que el presidente ni que los demás miembros del gobierno vayan a ser amnistiados. La LOANCat amnistía los “actos determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable, ejecutados en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, de su preparación o de sus consecuencias, siempre que hubieren sido realizados entre los días 1 de noviembre de 2011 y 13 de noviembre de 2023, así como las siguientes acciones ejecutadas entre estas fechas en el contexto del denominado proceso independentista catalán, aunque no se encuentren relacionadas con las referidas consultas o hayan sido realizadas con posterioridad a su respectiva celebración”, especificándose a continuación los actos que quedan comprendidos dentro de su ámbito de aplicación (art. 1.1 LOANCat), así como aquellos otros que quedan excluidos (art. 2 LOANCat).

No es función del Tribunal examinar a través de un recurso de inconstitucionalidad si alguno de estos actos fue cometido por los miembros del gobierno o su presidente (art. 102.3 CE), dado que ni la ley impugnada se refiere expresamente a ellos ni de sus determinaciones se puede deducir, desde la perspectiva abstracta que corresponde enjuiciar a través de esta vía, que los actos amnistiados son actos cometidos por miembros del gobierno. En consecuencia, no corresponde al Tribunal enjuiciar si los miembros del gobierno o su presidente han realizado alguno de los actos amnistiados por esta norma.



Por último, ha de rechazarse la alegación por la que se aduce que la LOANCat constituye una autoamnistía debido a que puede beneficiar a determinados altos cargos pertenecientes a partidos políticos independentistas y que por este motivo es lesiva del art. 102.3 CE. Este precepto solo impide que se beneficien de la prerrogativa real de gracia los miembros del gobierno de la Nación.

Por lo demás, la categoría de la autoamnistía resulta improcedente para analizar alguna de las medidas que prevé la ley, y en concreto para descalificar los pactos políticos entre grupos parlamentarios que hubieran motivado la iniciativa legislativa. Por principio una ley debatida y aprobada por el parlamento de un Estado democrático de derecho que contempla la extinción de la responsabilidad penal por amnistía no puede calificarse de autoamnistía, propia de sistemas políticos autoritarios o de Estados en transición, dictadas o autorizadas por quienes se benefician de tal inmunidad o por las instituciones que han perpetrado esos actos o amparado a sus autores, para impedir la investigación y persecución de conductas constitutivas de los más graves crímenes contra los derechos humanos. Además, ni las conductas dentro del ámbito objetivo de la LOANCat son subsumibles en los delitos contra la Comunidad Internacional, excluidos en el art. 2 g), ni la mayoría de parlamentarios que aprobó la ley, todos ellos con libertad de mandato y en representación del cuerpo electoral (STC 10/1983, de 21 de febrero, FFJJ 2 y 3), pueden ser beneficiarios de las medidas de extinción de responsabilidad penal porque habrían sido inelegibles [art. 6.2 a) Ley Orgánica del Régimen Electoral General].

11. *La alegada vulneración del principio Estado de Derecho (art. 1.1 CE en relación con el art. 2 TUE)*

11.1. *Posiciones de las partes*

Los recurrentes denuncian que la LOANCat vulnera la cláusula del Estado de Derecho del art. 1.1 CE, cláusula que consideran que, de conformidad con el art. 10.2 CE, ha de ponerse en relación con el art. 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión. Fundamentan esta impugnación con el argumento de que la aprobación de la ley orgánica implica un verdadero reproche o censura a la actuación del poder judicial —especialmente del Tribunal Supremo— en respuesta al llamado “procés”. Según la demanda, la LOANCat parte de la consideración de que, en dicho contexto, la justicia se habría “entrometido”

en lo político, ámbito éste que la ley impugnada vendría a configurar como un espacio inmune a la jurisdicción, al prever que la comisión de delitos o de ilegalidades resulte sanada por un fin político y quede por lo tanto exenta de enjuiciamiento por los tribunales. Los recurrentes aducen también que los partidos independentistas que impulsaron y apoyaron la ley lo han hecho con la finalidad de reivindicar lo que para ellos era la justicia del “procés” y condenar la actuación de los poderes públicos. En relación con esta alegación los recurrentes se oponen, además, a determinadas afirmaciones contenidas en el preámbulo de la ley y a varios elementos de lo que denominan “el contexto jurídico-fáctico de la amnistía”, a saber, el acuerdo entre los partidos políticos PSOE y Junts previo a la investidura y los debates parlamentarios de tramitación de la ley impugnada.

La demanda subraya en este punto la necesidad de garantizar la independencia del poder judicial frente a los poderes legislativo y ejecutivo, y afirma que, desde esta óptica, la ley orgánica supone “una verdadera regresión en la garantía de la cláusula de Estado de Derecho”. Y ello porque, a juicio de los recurrentes, mediante esta amnistía “el poder legislativo se erige en juez del poder judicial”, “condenando” lo resuelto en firme por el Tribunal Supremo y validado posteriormente por el propio Tribunal Constitucional en la STC 91/2021, de 21 de abril, y otras posteriores. La demanda afirma asimismo que mediante la LOANCat se realiza también una “advertencia” al poder judicial de “no inmiscuirse en lo político, en el entendimiento (...) de que lo político permitiría la inobservancia de la Constitución o de las Leyes”. Por todo ello, los recurrentes afirman que la LOANCat es contraria al principio de Estado Derecho y que, por esta razón, contraviene el art. 1.1 CE interpretado a la luz del art. 2 TUE, que “se proyecta sobre la salvaguarda del Poder Judicial (artículo 117 CE) como garantía del derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24 CE)”.

El abogado del Estado, por su parte, insta la desestimación de este motivo del recurso al entender que se fundamenta en consideraciones extrajurídicas y en juicios de intenciones ajenos al debate propio de un proceso constitucional.

11.2. *Delimitación del motivo*

Mediante el motivo de impugnación que ahora se examina, los recurrentes denuncian la incompatibilidad de la LOANCat con la cláusula de Estado de Derecho, a la que también se alude en la demanda al hilo de otros motivos de impugnación. El análisis de la presente tacha de



inconstitucionalidad ha de partir, por ello, de precisar su alcance frente a la de aquellas otras quejas.

El principio que garantiza el Estado de Derecho (art. 1.1 CE) —principio que, por exigencias del art. 10.2 CE, debe necesariamente alinearse con la cláusula del Estado de Derecho contenida en el art. 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE)—, exige que todos los poderes públicos actúen dentro de los límites marcados por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, garantizando específicamente la separación de poderes, la independencia judicial y el derecho a la tutela judicial efectiva [SSTC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 5 y 114/2017, de 17 de octubre, FJ 5; SSTJUE C-64/16, *Asociación Sindical de Jueces Portugueses (ASJP)*, y C-896/19, *Repubblika*, entre otras muchas].

Se trata, por lo tanto, de una cláusula constitucional de contenido complejo, integrada por varios principios constitucionales que se encuentran estrechamente interrelacionados pero que son lógicamente diferenciables entre sí, y cuyo sentido último radica en asegurar “que los gobernantes sean servidores, no señores, de las leyes, y muy en primer lugar de la Constitución y de las normas que en ella disciplinan los procedimientos para su propia e ilimitada revisión formal; exigencias sin cuyo cumplimiento no puede hablarse de libertad política y civil” (STC 114/2017, de 17 de octubre, FJ 5).

Las reiteradas alusiones de los recurrentes a la cláusula de Estado de Derecho al fundamentar la impugnación que ahora se examina no impiden observar que, en realidad, ésta se refiere específicamente a uno de los varios principios integrantes de dicha cláusula, a saber, la garantía de la independencia judicial. Al examen de su denunciada infracción habrá de ceñirse aquí, por lo tanto, nuestro enjuiciamiento. En cuanto a la compatibilidad de la amnistía con otros contenidos estructurales de la cláusula de Estado de Derecho, como -entre otros- la separación de poderes, la interdicción de la arbitrariedad, el principio de igualdad o la tutela judicial efectiva, procede la remisión a los correspondientes apartados de la fundamentación jurídica de la presente sentencia (FFJJ 4, 7, 8 y 9 respectivamente).

11.3. *Doctrina aplicable*

a) El principio de independencia judicial se encuentra consagrado en los arts. 117.1, 124, 127, 136.3, 152 CE y disposición adicional cuarta CE, además de conectar con la garantía procesal

prevista en el art. 24.1 CE (STC 15/2024, de 30 de enero, FJ 3). Este Tribunal ha mantenido desde sus primeros pronunciamientos que la independencia judicial es “un componente esencial de la noción de Estado de Derecho” (SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 6, y 144/1988, de 12 de julio, FJ 3), pues “si en un Estado no existe un poder judicial independiente (...) entonces lo que no hay es Estado de Derecho, pieza esencial, como es sabido, de un Estado auténticamente constitucional” (STC 37/2012, de 19 de marzo, FJ 5).

La independencia judicial “se predica de todos y cada uno de los jueces en cuanto ejercen la función jurisdiccional” y “debe ser respetada tanto en el interior de la organización judicial (art. 2 de la LOPJ) como por ‘todos’ (art. 13 de la misma Ley)” (STC 108/1986, FJ 6). Tal independencia se garantiza asegurando que, en el ejercicio de su función, los jueces “están sujetos única y exclusivamente al imperio de la ley” (STC 37/2012, de 19 de marzo, FJ 4, y 238/2012, FJ 7). La Constitución “configura a la justicia como independiente, sometida únicamente al Derecho y no a opciones políticas”; “en el ejercicio de su función constitucional, el juez es libre en cuanto que sólo está sujeto al imperio de la ley”; “independencia judicial y sumisión al imperio de la ley son, en suma, anverso y reverso de la misma medalla” (STC 37/2012, de 19 de marzo, FJ 5). En efecto, “la independencia judicial de cualquier presión o influencia externa tiene como anverso el sometimiento exclusivo de los Jueces a la Ley y al Derecho, principio de juridicidad, más allá del de legalidad, que implica el respeto no sólo a las normas sino también a los usos y costumbres, a los principios generales del Derecho y a la doctrina legal del Tribunal Supremo con valor complementario del ordenamiento jurídico” (STC 133/1995, de 25 de septiembre, FJ 5). La sumisión de los jueces al imperio de la ley significa, por lo que ahora especialmente importa, que “no están ligados a órdenes, instrucciones o indicaciones de ningún otro poder público, singularmente del legislativo y del ejecutivo” (SSTC 37/2012, de 19 de marzo, FJ 4, y 238/2012, FJ 7).

Esta doctrina, que subraya la necesidad de salvaguardar la independencia judicial respecto a los otros poderes del Estado, coincide con la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha señalado que “[e]l carácter complejo de la relación entre los jueces y el Estado exige que el Poder Judicial esté lo suficientemente alejado de otros poderes del Estado en el ejercicio de sus funciones para que los jueces puedan tomar decisiones basadas a fortiori en las exigencias del Derecho y la justicia, sin temer represalias ni esperar favores. Sería ilusorio creer que los jueces pueden defender el imperio de la ley y hacer efectivo el principio del Estado de Derecho si la legislación interna les priva de la protección de la Convención sobre cuestiones que afectan



directamente a su independencia e imparcialidad” (SSTEDH de 9 de marzo de 2021, asunto *Bilgen c. Turquía*, § 79; de 29 de junio de 2021, asunto *Broda y Bojara c. Polonia*, § 120; y de 15 de marzo de 2022, asunto *Grzęda c. Polonia*, § 264).

Como este Tribunal ha señalado en otras ocasiones, la proclamación constitucional de la independencia judicial va acompañada del establecimiento, en la propia Constitución, de diversas garantías adecuadas a asegurar su efectividad, como son, entre otras, la inamovilidad, que es su garantía esencial (art. 117.2 CE), pero también la reserva de ley orgánica para determinar la constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales, así como el estatuto jurídico de los jueces y magistrados (art. 122.1 CE), y su régimen de incompatibilidades (art. 127.2 CE) (SSTC 108/1986, FJ 6, 37/2012, FJ 6, y 128/2023, de 2 de octubre, FJ 4).

Por lo demás, es doctrina constitucional reiterada que la garantía de la independencia judicial “tiene como contrapeso la responsabilidad y el estricto acantonamiento de los jueces y magistrados en su función jurisdiccional y las demás que expresamente les sean atribuidas por ley en defensa de cualquier derecho (art. 117.4), disposición esta última que tiende a garantizar la separación de poderes” (SSTC 108/1986, FJ 6, y 128/2023, de 2 de octubre, FJ 4).

b) El principio de independencia judicial encuentra también reconocimiento en el Derecho de la Unión (art. 19 TUE y art. 47 CDFUE) como uno de los contenidos de la cláusula de Estado de Derecho del art. 2 TUE, pues “la existencia de tutela judicial efectiva destinada a garantizar el respeto del Derecho de la Unión, tanto en los Estados miembros como en el ámbito de la Unión, por órganos jurisdiccionales independientes, es inherente a un Estado de Derecho” (STJUE de 16 de febrero de 2022, asunto C-157/21, *Polonia c. Parlamento y Consejo*, § 150).

Según ha destacado el Tribunal de Justicia, la independencia judicial “reviste una importancia fundamental para el ordenamiento jurídico de la Unión por diversos motivos” (STJUE de 9 de julio de 2020, asunto C-272/19, *Land Hessen*, § 45). De una parte, porque dicha independencia “resulta esencial para el buen funcionamiento del sistema de cooperación judicial insito en el mecanismo de remisión prejudicial previsto en el artículo 267 TFUE, habida cuenta de que tal mecanismo únicamente puede ser activado por un órgano que, con competencia para aplicar el Derecho de la Unión, se atenga, entre otros, al criterio de independencia”; y, por otro lado, porque “la exigencia de independencia de los tribunales, inherente a la función jurisdiccional, está integrada en el contenido esencial del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y a un

proceso equitativo recogido en el artículo 47 de la Carta, que reviste una importancia capital como garante de la protección del conjunto de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables y de la salvaguarda de los valores comunes de los Estados miembros proclamados en el artículo 2 TUE, en particular el valor del Estado de Derecho” (STJUE de 20 de abril de 2021, asunto C-896/19, *Repubblika c. Il-Prim Ministru*, § 51, y jurisprudencia allí citada).

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha afirmado que “conforme al principio de separación de poderes que caracteriza el funcionamiento de un Estado de Derecho, debe garantizarse la independencia de los tribunales en particular frente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo” (por todas, STJUE de 19 de noviembre de 2019, asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18, *A.K. c. Krajowa Rada Sądownictwa y CP y DO c. Sąd Najwyższy*, § 124). Como se indicó también en la sentencia recién citada, dicha independencia supone “que el órgano en cuestión ejerza sus funciones [...] sin estar sometido a ningún vínculo jerárquico o de subordinación respecto a terceros y sin recibir órdenes ni instrucciones de ningún tipo, cualquiera que sea su procedencia, de tal modo que quede protegido de injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia de sus miembros a la hora de juzgar o que puedan influir en sus decisiones” (§ 121).

11.4. Enjuiciamiento

A la luz de la doctrina expuesta, la impugnación debe ser desestimada, pues ningún elemento hay en la concreta amnistía regulada en la LOANCat que implique presión o influencia externa en la función jurisdiccional, ni que ligue a los jueces a órdenes, instrucciones o indicaciones de ningún otro poder público, ni que, más ampliamente, sitúe a los miembros del poder judicial en la tesitura de ejercer la función jurisdiccional temiendo represalias o esperando favores. No se ve tampoco concernida ninguna de las específicas garantías constitucionales de la independencia judicial, pues la LOANCat no afecta a la inamovilidad de los jueces, ni a ningún otro elemento de su régimen estatutario, ni a la organización y funcionamiento de los tribunales. Hay simplemente, como se ha señalado ya, una ordenación legal del alcance del ejercicio jurisdiccional tanto en su vertiente material como procesal, potestad legislativa que coexiste, de este modo, con la exclusividad judicial de la función jurisdiccional, lo cual, según se ha razonado en los FFJJ 4 y 9, tampoco vulnera el resto de contenidos de la cláusula de Estado de Derecho específicamente relativos al poder judicial, esto



es, la reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva de los perjudicados por las conductas que resultan amnistiadas (art. 24.1 CE).

No es posible siquiera apreciar en la LOANCat la finalidad de crítica o censura al poder judicial que los recurrentes le atribuyen. La ley impugnada se limita a eliminar con carácter retrospectivo la responsabilidad de carácter represivo derivada de las conductas ilícitas incluidas en su ámbito de aplicación, sin que de dicha circunstancia quepa derivar valoración legislativa alguna acerca de la actividad jurisdiccional que los órganos judiciales hubieren realizado en el pasado respecto de las conductas que devienen amnistiables. La demanda sustenta la existencia del referido ánimo de censura o reprobación no en el articulado de la LOANCat –al que ninguna referencia se hace al fundamentar el presente motivo de impugnación–, sino en otros elementos que, por su naturaleza, no pueden afectar a la validez de la ley ni ser objeto de fiscalización a través de un recurso de inconstitucionalidad.

Así, por una parte, los recurrentes manifiestan su rechazo a determinadas afirmaciones contenidas en el preámbulo de la LOANCat, al considerar que no resultan acordes con la cláusula de Estado de Derecho. Ahora bien, según la reiterada jurisprudencia de este Tribunal, “los preámbulos de las leyes al carecer de valor normativo no pueden ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad”, lo cual no impide, claro está, que si “los conceptos y categorías que se contienen en el preámbulo de una ley se proyect[an] sobre su articulado posterior, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de uno o varios de los preceptos impugnados de la misma ley prive al párrafo o apartado del preámbulo que glose dicho precepto del valor jurídico interpretativo que le es característico” (ATC 95/2021, de 7 de octubre, FJ único, y jurisprudencia allí citada). En el presente caso, sin embargo, la demanda no vincula las afirmaciones del preámbulo que controvierte con ningún precepto de la ley, ni tal vinculación resulta objetivamente apreciable. En consecuencia, con independencia de la intención política o incluso partidista que pueda atribuírsele a algunos pasajes del preámbulo de la LOANCat y de la crítica que la utilización de un preámbulo legislativo con tales fines pueda merecer desde la perspectiva de la técnica legislativa, el Tribunal, de acuerdo con su jurisprudencia, no puede hacer ningún pronunciamiento al respecto (en un sentido similar se pronunció el citado ATC 95/2021).

De otro lado, la demanda funda la denunciada finalidad censora o reprobatoria de la LOANCat respecto de la actuación del poder judicial en las manifestaciones realizadas, tanto en

la tramitación parlamentaria de la ley como fuera de ella, por ciertas fuerzas políticas cuyos representantes en las Cortes Generales votaron a favor de la aprobación de la LOANCat. Al respecto baste recordar nuevamente que el enjuiciamiento de las normas legales no puede fundarse en las intenciones –reales o presuntas– que hayan guiado su aprobación parlamentaria, sino únicamente en su contenido objetivo. Como declaró la STC 19/2011, de 3 de marzo, FJ 12, “el relato o las afirmaciones que hacen sobre los supuestos motivos que, a su juicio, han llevado al legislador a aprobar dicha ley [son] argumentos que no pueden formar parte de un debate procesal que se desarrolla en esta sede y que tiene por objeto normas, no intenciones (STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 5)”. Por tanto, las opiniones y motivaciones políticas de los partidos que promovieron la ley de amnistía son ajenas al juicio de constitucionalidad que debe realizar el Tribunal.

12. La alegada vulneración del art. 23 CE

Los diputados y senadores recurrentes alegan que la ley impugnada infringe las más elementales exigencias formales y vulnera el art. 23 CE. Debido a que son varias las causas por las que llegan a tal conclusión, se analizan a continuación las diferentes alegaciones en el mismo orden en que los recurrentes las han formulado en la demanda.

12.1. La falta de mayoría necesaria para la aprobación de la LOANCat

12.1.1. Exposición del motivo y alegaciones de las partes

Los demandantes alegan, en primer lugar, que la LOANCat, siguiendo las recomendaciones de la Comisión de Venecia, debería haberse aprobado por una mayoría cualificada. Asimismo, sostienen que la Ley Orgánica 1/2024 obtuvo más votos en contra que a favor por parte de los representantes de los ciudadanos.

El Congreso de los Diputados se opone a este motivo del recurso. Niega que esta norma haya sido aprobada sin contar con la mayoría necesaria de los votos. Alega que el cálculo de los votos que realizan los recurrentes no es el que se corresponde con lo dispuesto en los Reglamentos de las Cámaras.



El abogado del Estado se opone también a esta alegación al considerar que la LOANCat, dado su carácter de ley orgánica, se ha aprobado a través del procedimiento legislativo que requiere la mayoría más exigente de las previstas en nuestro procedimiento legislativo.

12.1.2. *Doctrina constitucional y enjuiciamiento del motivo*

El motivo debe ser rechazado. La alegación por la que se aduce que la LOANCat no se aprobó por una mayoría cualificada, como recomienda la Comisión de Venecia, no puede prosperar. Como es patente, las recomendaciones de este organismo no constituyen parámetro de constitucionalidad (SSTC 197/2014, de 4 de diciembre, FJ 4 y 15/2015, de 5 de febrero, FJ 6). Para apreciar la conformidad o disconformidad de una ley, el Tribunal ha de atenerse únicamente a los preceptos constitucionales y, en su caso, al bloque de la constitucionalidad.

Tampoco puede prosperar la alegación en la que se sostiene que la Ley Orgánica 1/2024 fue aprobada a pesar de que, sumando los votos obtenidos en el Congreso y en el Senado, obtuvo más votos negativos que positivos. La LOANCat fue aprobada por la mayoría constitucionalmente exigida para las leyes orgánicas (art. 81.2 CE). En la votación del Pleno del Congreso, celebrada en la sesión del día 14 de marzo de 2024, el dictamen de la Comisión presentado obtuvo 178 votos a favor y 172 votos en contra. El Senado vetó la proposición de ley orgánica remitida por el Congreso en la sesión celebrada el 14 de mayo de 2024. De los 262 votos emitidos, la propuesta de veto obtuvo 149 votos a favor y 113 en contra. El veto del Senado fue levantado por el Congreso de los Diputados en la sesión plenaria celebrada el 30 de mayo. En esta segunda votación, la proposición obtuvo 177 votos a favor (mayoría absoluta) y 172 en contra, por lo que, de acuerdo con lo establecido en el art. 90.2 CE, se levantó el veto del Senado y, en consecuencia, se aprobó la Ley Orgánica 1/2024.

Resulta, por tanto, que la LOANCat se aprobó contando con los votos necesarios para que se produjera este efecto, sin que para enjuiciar su constitucionalidad y, por tanto, su legitimidad sea relevante el cómputo total de la suma de los votos obtenidos en el Congreso y en el Senado, como sostienen los recurrentes.

12.2. *La tramitación de la LOANCat como proposición de ley y el ejercicio de esta iniciativa estando el Gobierno en funciones*

12.2.1. *Exposición del motivo y alegaciones de las partes*

Como se ha indicado en los antecedentes, los recurrentes alegan que la LOANCat fue tramitada como proposición de ley y su tramitación se inició cuando el Gobierno se encontraba en funciones. Entienden que, dada la relevancia de esta iniciativa legislativa, al haberse tramitado antes de la celebración de la sesión de investidura como una proposición de ley, vulnera el art. 23 CE por haber privado a los parlamentarios de la información y documentación necesaria para que pudieran formarse una opinión.

12.2.2. *Doctrina constitucional y enjuiciamiento del motivo*

Estas alegaciones tampoco pueden prosperar. Es doctrina constitucional reiterada (entre otras muchas, SSTC 153/2024, de 16 de diciembre, FJ 2 y 15/2024, de 30 de enero, FJ 3) que “no se vulnera el procedimiento legislativo por el hecho de que la norma impugnada tenga su origen en una proposición de ley y no en un proyecto de ley, porque no existe obstáculo alguno en ninguna disposición del bloque de la constitucionalidad, para que la disposición normativa impugnada pudiera tener su origen en una u otra iniciativa legislativa [STC 128/2023, FJ 3 B)]”. Al no existir ninguna norma constitucional que imponga que este tipo de leyes ha de tramitarse a través de la iniciativa legislativa gubernamental, no existe impedimento constitucional alguno para que la LOANCat haya sido tramitada como proposición de ley orgánica.

Tampoco es relevante, a efectos de apreciar si el procedimiento de elaboración parlamentaria de la Ley Orgánica 1/2024 fue respetuoso con las exigencias constitucionales, que el Gobierno estuviera en funciones cuando se presentó esta iniciativa legislativa. Tal circunstancia no impide presentar proposiciones de ley a quienes tienen legitimación para ello.

En consecuencia, estas alegaciones también han de ser rechazadas.

12.3. *Las consecuencias de aplicar lo dispuesto en el art. 131.2 RCD y devolver la proposición de la ley orgánica a la Comisión para la elaboración un nuevo dictamen*

12.3.1. *Exposición del motivo y alegaciones de las partes*



Los recurrentes aducen que, aunque el Pleno del Congreso aprobó el Dictamen de la Comisión de Justicia sobre la proposición de ley de amnistía, cuando se procedió a su votación final sobre el conjunto de la proposición, esta fue rechazada. Entienden que, al no haber obtenido en esta votación ni siquiera mayoría simple, la proposición hubiera debido decaer. A su juicio, para que pudiera aplicarse lo dispuesto en el art. 131.2 RCD hubiera sido necesario que en la votación sobre el conjunto de la proposición se hubiera obtenido una mayoría simple, lo que no ocurrió en este caso, al obtener 171 votos a favor y 179 en contra. En su opinión, la interpretación que efectuó la Mesa de la Cámara del citado precepto contraviene el principio democrático mayoritario consagrado en el art. 79.2 CE en relación con el art. 23 CE.

El letrado de las Cortes Generales que actúa en representación del Senado se opone a la interpretación efectuada por la Mesa del Congreso. A su juicio, es contraria al principio democrático que consagra el art. 79.2 CE, que exige que para que un asunto se pueda considerar aprobado es preciso que obtenga la mayoría de votos. Invoca la doctrina contenida en la STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 3, aunque reconoce que el caso enjuiciado en la citada sentencia no es igual al que ahora se examina, al tratarse de un supuesto en el que se siguió el procedimiento de lectura única, lo que no ocurre en este caso.

La representación procesal del Congreso entiende que la Mesa de la Cámara aplicó debidamente lo dispuesto en el art. 131.2 RCD, pues considera que esta previsión reglamentaria lo que está estableciendo es que si se alcanza la mayoría absoluta se remite la iniciativa al Senado y si no se alcanza esa mayoría se devuelve a la Comisión.

El abogado del Estado se opone a esta alegación al apreciar que la devolución de la proposición de la ley orgánica de amnistía a la Comisión es lo que procede según el tenor del art. 131.2 RCD, ya que este precepto establece esta conclusión cuando la votación sobre el conjunto del texto no obtuviera mayoría absoluta.

12.3.2. Doctrina constitucional y enjuiciamiento del motivo

Como se ha expuesto en los antecedentes, el 30 de enero de 2024, el Pleno del Congreso de los Diputados debatió y votó el dictamen de la ponencia sobre la proposición de la ley orgánica de amnistía y obtuvo 177 votos a favor y 172 en contra. A continuación, al tratarse de una proposición de ley orgánica, para considerarse aprobada por esta Cámara, era precisa una

votación ulterior sobre el conjunto de la proposición (art. 81.2 CE). En esta votación obtuvo más votos en contra (179) que a favor (171). En aplicación de lo dispuesto en el art. 131.2 RCD, la Mesa del Congreso acordó la devolución de la proposición de ley orgánica a la Comisión de Justicia a efectos de emitir un nuevo dictamen. La cuestión que ahora se plantea es si el hecho de que la proposición de ley orgánica hubiera tenido más votos en contra que a favor en esta segunda votación debe tener como efecto jurídico el decaimiento del procedimiento legislativo o, por el contrario, su devolución a la Comisión con la finalidad de dar una segunda oportunidad a esta iniciativa, en aplicación de lo dispuesto en el art. 131.2 RCD.

Para resolver esta cuestión, ha de partirse de lo que establece el referido precepto reglamentario:

“1. Los proyectos y proposiciones de Ley Orgánica se tramitarán por el procedimiento legislativo común, con las especialidades establecidas en la presente Sección.

2. Su aprobación requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara en una votación final sobre el conjunto del texto. La votación será anunciada con antelación por la Presidencia de la Cámara y, si en ella se consigue la citada mayoría, el proyecto será remitido al Senado. Si, por el contrario, aquélla no se consiguiese, el proyecto será devuelto a la Comisión, que deberá emitir nuevo dictamen en el plazo de un mes.

3. El debate sobre el nuevo dictamen se ajustará a las normas que regulan los de totalidad. Si en la votación se consiguiese el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara se enviará al Senado, entendiéndose rechazado en caso contrario”.

Como se desprende de lo dispuesto en el apartado 1 del citado precepto, el Reglamento del Congreso dedica la sección 1ª, del Capítulo tercero del título V, a la regulación de las especialidades de los proyectos y proposiciones de ley orgánica. Una de estas especialidades consiste, precisamente, en que, una vez que el Pleno ha aprobado el dictamen de la Comisión, es preciso una segunda votación del Pleno de la Cámara sobre el conjunto del texto final y solo si se obtiene la mayoría absoluta se considera aprobada.

Como se acaba de señalar, la cuestión que ha de resolverse es si el rechazo del texto en esta segunda votación lleva aparejada la finalización del procedimiento legislativo o si, por el contrario, procede la devolución a la Comisión.



El art. 131.2 RCD se limita a establecer que en el caso de que la proposición o proyecto no obtuviera la mayoría absoluta en la votación final sobre el conjunto del texto “el proyecto será devuelto a la Comisión”. El precepto, por tanto, no distingue entre si la votación ha arrojado más votos positivos o negativos, sino que, únicamente, se refiere al caso de que no obtenga la mayoría absoluta y este resultado puede producirse tanto porque haya obtenido más votos en contra que a favor como en aquellos en los que ha obtenido más votos a favor, pero no la mayoría absoluta. Expresado en otros términos, la norma no prevé consecuencias jurídicas distintas para el caso de que el texto final no haya sido aprobado por mayoría absoluta o haya sido rechazado. Por ello, una interpretación literal de esta norma lleva a concluir que, en ambos casos –aprobación por mayoría simple o rechazo–, ha de devolverse el texto a la Comisión, pues donde no distingue la norma tampoco debe hacerlo el intérprete (*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*).

La misma conclusión deriva de una interpretación sistemática del precepto. Por una parte, ha de tenerse en cuenta que el trámite previsto en el art. 131.2 RCD es una especialidad del procedimiento de tramitación de los proyectos y proposiciones de ley orgánica. Por tanto, sus previsiones –también las de adopción de acuerdos– han de considerarse prevalentes a las establecidas en el procedimiento ordinario. Así lo preceptúan las reglas de interpretación jurídica –ley especial prevalece frente a ley general–; así lo dispone el propio art. 131.1 RCD en el que expresamente se establece que estas iniciativas se tramitarán “por el procedimiento legislativo común, con las especialidades establecidas en la presente Sección” y la misma previsión está contenida en el art. 79.2 CE, que excepciona la mayoría simple como regla general para adoptar acuerdos en los casos en los que la propia Constitución disponga mayorías especiales. Como en el procedimiento ordinario no se exige esta segunda votación sobre el conjunto del texto, ha de estarse a la norma especial que regula cómo ha de procederse en estos casos, que es el art. 131.2 RCD, no el art. 79.1 RCD. Este argumento sistemático fue el que aplicó el ATC 24/2024, de 14 de marzo, FJ 2, –que enjuició esta misma actuación de los órganos de la Cámara– para llegar a la conclusión de que la resolución adoptada por la Presidencia y la Mesa del Congreso de remitir de nuevo la proposición de ley a la Comisión para que en el plazo de un mes presentara un nuevo dictamen no vulneraba el art. 23.2 CE.

Desde esta perspectiva sistemática existe otro argumento que lleva a la misma conclusión. El art. 131.3 RCD regula expresamente cuándo ha de rechazarse el texto y, por

tanto, cuándo se produce el decaimiento del procedimiento legislativo. Según dicho precepto, esta consecuencia solo procede en el caso de que, tras haberse seguido el trámite del art. 131.2 RCD, el nuevo texto tampoco haya obtenido la mayoría absoluta constitucionalmente exigible. En definitiva, como en este caso no se da la circunstancia prevista en el art. 131.3 RCD –no se había seguido aún el trámite del art. 131.2 RCD– no procede el rechazo de la proposición, sino la devolución a la comisión.

Afirmar, como sostienen los recurrentes y el letrado del Senado, que para la aplicación de lo dispuesto en el art. 131.2 RCD sea necesario que en la votación sobre el conjunto del proyecto se hayan obtenido más votos positivos que negativos, no tiene respaldo ni en la literalidad del precepto ni se deriva de su interpretación sistemática.

Un análisis teleológico refuerza esta interpretación. El art. 131.2 RCD, al prever la devolución a la Comisión de las iniciativas que no hayan alcanzado la mayoría absoluta, está configurando un sistema que evita el rechazo definitivo de una iniciativa sobre la que ya ha habido un pronunciamiento favorable del Pleno –la aprobación del dictamen de la Comisión–, otorgando una segunda posibilidad a la Cámara para revisar o ajustar aspectos que pudieran ser objeto de acuerdo tras un segundo análisis en Comisión, promoviendo de este modo una mayor deliberación y participación de los representantes. Este procedimiento, a diferencia del previsto para la tramitación de las leyes ordinarias, que se aprueban por mayoría simple, garantiza un consenso político amplio sobre normas que regulan materias de especial relevancia, como ocurre con las leyes orgánicas. Por ello, lejos de vulnerar el principio democrático, como alegan los recurrentes, la interpretación que de esta norma realizó la Mesa del Congreso está en consonancia con este principio, al dar una posibilidad más de debate y análisis antes del rechazo definitivo de la iniciativa.

Por último, en contra de lo que sostienen los recurrentes, no existen precedentes de los que pueda deducirse que para que resulte de aplicación el art. 131.2 RCD sea necesario que el texto haya obtenido una mayoría simple para su devolución a la Comisión. Ciertamente, en los supuestos que citan el texto obtuvo la referida mayoría, pero no se refieren a ningún precedente en el que el texto haya sido rechazado en este trámite por haber obtenido más votos negativos que positivos.

En definitiva, no existe ninguna razón jurídico constitucional que justifique la aplicación del art. 131.2 RCD únicamente a situaciones en que se haya obtenido en la votación final una mayoría simple. Ni su interpretación teleológica ni sistemática ni literal permite atribuirle tal sentido. La norma es clara al establecer como umbral la mayoría absoluta y no una mayoría simple. De este modo, cualquier resultado negativo en la votación final –independientemente de si se alcanzó una mayoría simple o si hubo más votos en contra– debe activar el procedimiento de devolución a la Comisión para su reconsideración. Una iniciativa solo puede decaer si así lo prevé expresamente la Constitución o, en su defecto, el reglamento parlamentario.

12.4. *La emisión del dictamen de la Comisión sin que previamente la Ponencia hubiera emitido informe*

12.4.1. *Exposición del motivo y alegaciones de las partes*

Los recurrentes alegan también que tras la vuelta a la Comisión de la proposición de la ley orgánica de amnistía no se emitió el informe de la ponencia que ha de preceder al debate en Comisión y que, por este motivo, se infringió el art. 114 RCD. La vulneración de este precepto conlleva, según se afirma en el escrito de interposición de este recurso, que se ha vulnerado el derecho fundamental que consagra el art. 23 CE, al haber privado a los parlamentarios de una información (el informe de la Ponencia) que consideran necesaria para poder ejercer sus funciones representativas.

El Senado también considera que la Comisión de Justicia elaboró un segundo dictamen sin previo informe de la Ponencia. Entiende que esa actuación es contraria al art. 131.2 RCD en relación con los arts. 113 y 114 RCD.

La letrada que actúa en representación del Congreso de los Diputados afirma que cuando resulta de aplicación lo dispuesto en el art. 131.2 RCD la ponencia no ha de emitir un nuevo informe. A su juicio, el informe ha de darse en la fase a la que se refieren los arts. 113 y 114 RCD, esto es, tras, en su caso, la celebración del debate de totalidad y la finalización del plazo de presentación de enmiendas, pero no cuando el Pleno ha votado sobre el conjunto de la proposición de ley orgánica y esta no ha logrado la mayoría absoluta.

El abogado del Estado considera también que no existe la infracción invocada, al entender que la actuación de la Cámara es la procedente de acuerdo con lo dispuesto en el art. 131.2 RCD.

12.4.2. *Enjuiciamiento del motivo*

La alegación debe ser rechazada en atención a la literalidad de lo dispuesto en el art. 131.2 RCD, que establece que la consecuencia jurídica que determina la devolución del texto final tras no alcanzar la mayoría absoluta en el Pleno del Congreso es la emisión de un “nuevo dictamen en el plazo de un mes”. Como ya se ha expuesto, el trámite previsto en el art. 131.2 RCD es una especialidad del procedimiento de tramitación de los proyectos y proposiciones de ley orgánica y como el supuesto que se enjuicia se refiere a una proposición de ley orgánica, no hay duda alguna de que es este el precepto, al ser norma especial, el que debe aplicarse y no los arts. 113 y 114 RCD como aducen los recurrentes. En todo caso, dada la naturaleza de este trámite, a la que se ha hecho referencia más arriba –otorgar a la Cámara una segunda oportunidad para que pueda alcanzar la mayoría constitucionalmente exigida–, carece de sentido que la Ponencia emita un nuevo informe. No se está, por tanto, ante una retroacción del procedimiento legislativo para que vuelva a aplicarse lo dispuesto en el art. 113 RCD (presentación de enmiendas, nombramiento de los ponentes y redacción del informe). A través de esta vía lo que se pretende es que la Comisión pueda tomar en consideración cuestiones nuevas y que, como consecuencia de ello, emita un nuevo dictamen que pueda lograr la mayoría exigida para su aprobación. Por ello, como afirma el Acuerdo de la Mesa de 6 de febrero de 2024, para realizar el nuevo dictamen la Comisión ha de partir del dictamen que ya emitió en su día, de las enmiendas mantenidas en relación con esta proposición y, en su caso, de las enmiendas transaccionales que en este momento procedimental pudieran presentarse. La no emisión de un nuevo informe por la ponencia no ha privado a los parlamentarios de ninguna información.

La pretensión de los recurrentes, por tanto, carece de fundamento, pues la Comisión de Justicia se limitó a cumplir la legalidad parlamentaria. En consecuencia, debe descartarse la vulneración del art. 23 CE aducida en la demanda.

12.5. *La infracción del Reglamento del Congreso en la admisión, calificación y aprobación de las enmiendas transaccionales en la Comisión*



12.5.1. *Exposición del motivo y alegaciones de las partes*

La última de las alegaciones relativa a la lesión del art. 23 CE se refiere al “conocimiento sorpresivo de las enmiendas transaccionales” en el transcurso de la Comisión de Justicia celebrada el 7 de marzo de 2024, lo que contraviene, según los diputados y senadores recurrentes, los arts. 79.1 CE y 69 y 78.1 RCD. Aducen que, tal y como consta en el Diario de sesiones de la Comisión (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones. XV Legislatura, año 2024, núm. 69, de 7 de marzo, p. 1), dicha sesión tuvo que suspenderse por el desconocimiento de dichas enmiendas y para su calificación. Ponen de manifiesto que la Mesa, sin haber sido convocada previamente, se reunió para pronunciarse sobre la admisión y calificación de las enmiendas. Los demandantes afirman que tal forma de proceder supuso una lesión de los parlamentarios a ejercer de forma adecuada su función representativa (art. 23 CE).

La representación del Senado alega que la actuación de la Comisión y de la Mesa pudo lesionar los derechos de los parlamentarios (art. 23 CE), pues apenas tuvieron tiempo para examinar las enmiendas transaccionales. Considera que la admisión por la mesa de la Comisión de estas enmiendas contraviene el art. 69 RCD, que establece un plazo de 48 horas de antelación para disponer de la documentación relacionada con el debate o un acuerdo justificativo de la urgencia; de los arts. 79.1 CE y 78.1 RCD, en tanto que la reunión de la Mesa no fue formalmente convocada; y del art. 114.3 RCD, que atribuye a las mesas de las Comisiones la función de calificación de las enmiendas transaccionales, puesto que no estaba reglamentariamente convocada.

La representación procesal del Congreso de los Diputados se opone a esta alegación. A su juicio, la sesión de la Comisión de Justicia de 7 de marzo de 2024 respetó las previsiones reglamentarias, pues la presentación de las enmiendas transaccionales se efectuó por escrito, por los sujetos legitimados y respetando el límite temporal del art. 114.3 RCD. Asimismo, señala que las enmiendas transaccionales fueron calificadas y admitidas a trámite por la reunión de la Mesa. Indica que a esta reunión asistieron todos sus miembros y fue convocada por su presidente en un receso de la Comisión (no pudo ser convocada con antelación por la propia naturaleza de este tipo de enmiendas), adoptó el acuerdo de calificación de forma motivada y lo trasladó a los miembros de la Comisión tan pronto como se reanudó.

El abogado del Estado interesa también que se rechace este motivo del recurso. Se basa para ello en que las enmiendas transaccionales fueron admitidas por el órgano competente –la Mesa de la Comisión de Justicia– siguiendo el procedimiento reglamentariamente establecido en el art. 114.3 RCD.

12.5.2. Doctrina constitucional y enjuiciamiento del motivo

Dos son, por tanto, las cuestiones alegadas por los recurrentes. Por una parte, aducen que se ha vulnerado el derecho de los parlamentarios porque la Comisión de Justicia, en el trámite abierto como consecuencia de la aplicación del art. 131.2 RCD –devolución de la proposición de la ley orgánica de amnistía a la Comisión para efectuar un nuevo dictamen por no haber obtenido el conjunto del texto la mayoría absoluta del Pleno de la Cámara– ha admitido a trámite de forma “sorpresiva” enmiendas transaccionales y, por otra, que la referida Comisión se reunió sin cumplir los requisitos de tiempo y forma reglamentariamente previstos.

Estas alegaciones no pueden prosperar. Las enmiendas transaccionales que se presentan en la Comisión no se rigen por el art. 69 RCD, sino por el art. 114.3 RCD. De acuerdo con este último precepto este tipo de enmiendas son admisibles si (i) son presentadas por un miembro de la Comisión; (ii) si se presentan por escrito y (iii) si tienen como objeto alcanzar un acuerdo por aproximación entre las enmiendas ya formuladas y el texto del artículo.

Estas enmiendas son un instrumento que permite aunar posiciones en el debate parlamentario, enriquecer el debate y lograr de este modo un consenso que facilite la formación de la voluntad legislativa. No obstante, como cualquier enmienda, no pueden plantear cuestiones nuevas, pues han de guardar conexión material, homogeneidad o afinidad material con el texto enmendado (en este sentido, STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 5). Resulta, por tanto, que por su propia naturaleza, su presentación no puede estar sometida, como pretenden los recurrentes, a los requisitos que establece el art. 69 RCD –que exige presentar la documentación que haya de servir de base al debate en el Pleno o en la Comisión con al menos cuarenta y ocho horas de antelación–, sino que han de regirse por el precepto que expresamente las regula: el art. 114.3 RCD, para las que se presentan en el debate en la Comisión, supuesto que ahora se examina, y el art. 118.3 RCD cuando se formulan durante la deliberación en el Pleno.



Por todo ello, la alegación por la que se aduce que las enmiendas transaccionales presentadas no cumplen lo dispuesto en el 69 RCD y que por este motivo lesionan el art. 23 CE no puede prosperar. De igual modo, tampoco se aprecia que el pretendido carácter “sorpresivo” que le atribuyen los recurrentes pueda ocasionar la vulneración del referido precepto constitucional. Como se acaba de indicar, la presentación durante el debate y sin apenas formalización es lo que caracteriza a este tipo de enmiendas, pues de otro modo no podrían cumplir su finalidad.

También debe rechazarse la tacha de inconstitucionalidad que se fundamenta en que la Mesa se reunió sin que existiera convocatoria formal previa y que por este motivo vulneró el art. 79 CE y el art. 78.1 RCD. Según consta en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, (Comisiones. XV Legislatura, año 2024, núm. 69, de 7 de marzo, pág. 2), la convocatoria de la Mesa fue solicitada por la portavoz del Grupo Parlamentario Popular para que se calificasen las enmiendas presentadas. El presidente de la Comisión, para atender esta petición, acordó hacer un receso y reunir a la Mesa de la Comisión con este objeto. La reunión empezó a las 11:20 de ese mismo día, el 7 de marzo, finalizó a las 11:40 y asistieron todos sus miembros (Acta de la reunión de la Mesa de la Comisión de Justicia celebrada el día 7 de marzo de 2024. XV legislatura, acta núm. 8), por lo que la celebración de esta reunión respetó las exigencias que se derivan de los arts. 23 y 79 CE y del art. 78.1 RCD.

En todo caso, ha de tenerse en cuenta que, como reiteradamente ha señalado el Tribunal, entre otras muchas, en la STC 97/2002, de 25 de abril, FJ 2, “[l]as normas constitucionales y parlamentarias que regulan la elaboración de las leyes tienen carácter instrumental respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 CE), de suerte que la ‘inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras’ (STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1)”. En el presente caso, los recurrentes ni siquiera alegan que los pretendidos defectos en los que fundamentan la vulneración de los arts. 79 y 23 CE hayan alterado el proceso de formación de voluntad de la Cámara, por lo que hubiera bastado esta constatación para desestimar este motivo del recurso.

Rechazadas, conforme a los razonamientos expuestos, las censuras de inconstitucionalidad dirigidas contra la totalidad de la LOANCat, procede acometer el examen

del tercer y último bloque de alegaciones de la demanda; mediante las cuales los recurrentes plantean, con carácter subsidiario, la inconstitucionalidad de algunos de los preceptos de la LOANCat. Su examen se efectuará en los siguientes fundamentos conforme al orden en el que han sido alegados en la demanda.

C) Análisis de las alegaciones relativas a la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la LOANCat

Los recurrentes, tras cuestionar la constitucionalidad de la LOANCat en su integridad, plantean con carácter subsidiario la inconstitucionalidad de algunos de sus preceptos, cuyo examen se efectuará en los siguientes fundamentos conforme al orden en el que han sido alegados en la demanda.

13. La impugnación del art. 1 LOANCat: Ámbito subjetivo, temporal y material de la amnistía

13.1. Precisiones iniciales

El recurso dirige cuatro reproches de inconstitucionalidad al art. 1 LOANCat, definitorio del ámbito objetivo de la norma. En ellos se sostiene, en síntesis, (i) que la concesión de la amnistía a los líderes del proceso independentista es arbitraria y desproporcionada; (ii) que el ámbito temporal es igualmente arbitrario y desproporcionado, en especial, la previsión del art. 1.3 LOANCat ampliatoria del mismo; (iii) que el ámbito material que se fija en los apartados a), b), c), d) y f) del art. 1.1 LOANCat vulnera los arts. 25.1 y 17.1 CE, el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y es también arbitrario y desproporcionado, y (iv) que el art. 1.1. e) introduce la ideología (a favor o en contra del proceso independentista) como elemento de diferenciación de forma contraria al art. 14 CE en conexión con los arts. 25.1 y 17.1 CE.

En relación con el ámbito temporal y material de la LOANCat y su incompatibilidad con el art. 14 CE, debe tenerse presente lo ya resuelto en el FJ 8.3.4 y 8.3.5. Por lo que se refiere al ámbito temporal, allí se descartó que el intervalo que fija el art. 1.1 LOANCat y la previsión del párrafo primero del art. 1.3 LOANCat carezcan de justificación y sean manifiestamente desproporcionados. Nada nuevo o distinto respecto de lo ya enjuiciado y resuelto se plantea ahora. En lo que atañe al párrafo segundo del art. 1.3 LOANCat se apreció allí su inconstitucionalidad,

por lo que no cabe ya enjuiciamiento alguno al respecto. Por otro lado, el pronunciamiento referido al ámbito de aplicación de la amnistía efectuado en el FJ 8.3.5 deja sin objeto la alegación dirigida contra el art. 1.1. e) LOANCat de vulneración del art. 14 CE, ya que se asienta en la no inclusión en la amnistía de las manifestaciones o actuaciones de la ciudadanía en oposición al proceso secesionista, ámbito material al que el Tribunal ha extendido la aplicación de las previsiones de la LO 1/2024.

De conformidad con lo señalado, el contenido impugnatorio de los motivos dirigidos contra el art. 1 LOANCat queda circunscrito al cuestionamiento de la inclusión de los líderes políticos en el ámbito subjetivo de la amnistía y de la delimitación del ámbito material de la LOANCat.

13.2. Sobre la arbitrariedad y desproporción de amnistiar a los líderes políticos del proceso secesionista (art. 1 LOANCat)

13.2.1. Exposición del motivo y alegaciones de las partes

El primer reproche de inconstitucionalidad esgrimido frente al art. 1 de la LOANCat concreta una alegación dirigida también contra el conjunto de la norma —la que defendía que establece una diferencia en la ley que no superaría el triple juicio de proporcionalidad (por ser una medida inidónea, innecesaria y falta de proporcionalidad en sentido estricto)—, proyectándola sobre el hecho de que se amnistie a los líderes del proceso secesionista vinculado a las consultas inconstitucionales de 9 de noviembre de 2014 y 1 de octubre de 2017. Los recurrentes consideran que es absolutamente desproporcionado, ya que se han comprometido pública y reiteradamente a “volver a hacerlo”. Por eso, sostienen, sin más explicación, se incurre en arbitrariedad y desproporción.

En relación con este motivo de inconstitucionalidad solo ha alegado el abogado del Estado, que lo rechaza con una remisión a los argumentos esgrimidos en relación con la alegación general expuesta por los recurrentes contra la LOANCat en su totalidad.

13.2.2. Enjuiciamiento del motivo

En la demanda se sostiene que la inclusión de los líderes del proceso independentista en la LOANCat lleva la amnistía más allá de su fundamento legítimo, pues difícilmente puede conseguir la reconciliación amnistiar a quienes abiertamente declaran que van a repetir las conductas ilícitas. Se denuncia, entonces, de nuevo, la carencia de justificación razonable para la amnistía, ahora en cuanto a los líderes políticos secesionistas, y la desproporción subsiguiente, al establecerse un ámbito subjetivo de aplicación que excede de lo que razonablemente podría amparar su finalidad legítima. El motivo canaliza pues, en este sentido concreto, una alegación de quiebra de la interdicción de la arbitrariedad y del principio de igualdad.

El alegado carácter arbitrario del ámbito subjetivo de la LOANCat debe descartarse, bastando, como hace el abogado del Estado en sus alegaciones, remitirse a la doctrina general que en esta sentencia ya se ha expuesto *supra*. La amnistía de todas las personas, sin excepción, que participaron en el proceso independentista cuenta con una explicación en el preámbulo, que supera el juicio de razonabilidad: busca finalizar la ejecución de las condenas y los procesos judiciales relacionados con un proceso que ha generado tensión en toda la sociedad catalana y desafección hacia las instituciones estatales, para superar el conflicto político y generar un contexto social e institucional de estabilidad y concordia. Mantener la sustanciación de los procedimientos que afectan a los líderes políticos de aquel proceso, por más que como reconoce el preámbulo sean “los menos”, podría dificultar ese objetivo. Finalmente, y como es obvio, una vez aplicada la LOANCat, lo que estos líderes, como las demás personas, hagan con posterioridad no entra ya en su objeto y merecerá, en su caso, la respuesta que prevea el ordenamiento jurídico.

Tampoco puede decirse que la inclusión de los líderes del proceso independentista sea discriminatoria, por ser manifiestamente desproporcionada en relación con la justificación objetiva y razonable de la LOANCat. Tal y como se ha explicado, el objetivo legítimo de “distensión” y “reconciliación” pretende alcanzarse, según se explica en el preámbulo de la norma, con la eliminación de un foco de tensión consistente, sintéticamente, en la exigencia de responsabilidad criminal por los hechos incardinados en el contexto del proceso independentista. Lo decisivo a los efectos de alcanzar ese objetivo no es tanto cómo pueden recibir, individualmente, la amnistía sus concretos beneficiarios –ni siquiera quienes actuaron como líderes–, sino el efecto general que la amnistía puede tener sobre el conjunto de la población catalana. Desde esa óptica, no es irrazonable pensar que un amplio sector de la población seguiría percibiendo la continuación de los procesos penales contra los líderes del movimiento independentista como un importante factor de tensión.



En consecuencia, no puede aceptarse la vulneración de los arts. 9.3 y 14 CE aquí alegada en relación con el art. 1 LOANCat.

13.3. *La alegada indeterminación del ámbito material de aplicación de la LOANCat [art. 1.1 a), b), c), d) y f) LOANCat]*

13.3.1. *Exposición del motivo y alegaciones de las partes*

La demanda dirige un reproche de inconstitucionalidad específico a los apartados a), b), c), d) y f) del art. 1.1 LOANCat, que estima contrarios al art. 25.1 en relación con el art. 17.1 CE así como al art. 9.3 CE. Considera que, en tanto dotan a la amnistía de un ámbito material absolutamente indeterminado -pues depende de la declaración sobre la intencionalidad que la persona que solicite su aplicación manifieste haber tenido en las actuaciones- no responden al principio de taxatividad, vulneran el principio de seguridad jurídica aplicable a las amnistías (STC 147/1986, FJ 3) y resultan arbitrarios y desproporcionados al diferenciar singularmente en la ley penal.

Se razona al respecto en primer lugar que el tenor de los citados apartados identifica los comportamientos delictivos susceptibles de ser amnistiados por la finalidad o intención con que se cometieron, la de colaborar con el proceso secesionista, no por su aptitud objetiva para servir a tal proceso. Entienden los recurrentes que, de ese modo, bastaría con alegar que la conducta delictiva se realizó con tal intencionalidad para que le sea de aplicación la amnistía, por lo que la sanción penal dependería de la voluntad del infractor. De otro lado, achacan a la redacción de los apartados impugnados que realiza una extensión ilimitada e indeterminada del ámbito objetivo de la amnistía mediante el empleo de cláusulas generales en los apartados a), b) y c) del art. 1.1 -(que se transmite al resto de apartados-, ampliada incluso con la dicción del art. 1.1 f).

En relación con este motivo solo ha alegado el abogado del Estado para defender su rechazo. Sostiene que la extensión de la amnistía fijada en los preceptos cuestionados no resulta desproporcionada ni arbitraria, ya que no se extiende a hechos que carezcan de relación con el proceso separatista que dio lugar a la consulta de 2014 y el referéndum de 2017. En particular, niega que la aplicación de la amnistía quede supeditada a la mera manifestación de la persona

encausada de haber perseguido una finalidad independentista, dato que deberán apreciar los órganos judiciales sin que exista imposición alguna por la ley sobre la cuestión.

13.3.2. *Preceptos impugnados*

En el desarrollo de motivo se alude específicamente a las siguientes expresiones normativas: (i) en el art. 1.1 a) a “cualquier otro acto tipificado como delito que tuviere idéntica finalidad”, que el recurso identifica con “la intención de reivindicar, promover o procurar la secesión o independencia Cataluña”; (ii) en el párrafo segundo del art. 1.1 a) a cualquier acto realizado “con el fin de divulgar el proyecto independentista, recabar información y adquirir conocimientos similares”; (iii) en el art. 1.1 b) a “cualquier otro acto tipificado como delito que tuviere idéntica finalidad”, que sería “la intención de convocar, promover o procurar la celebración de las consultas”; (iv) en el art. 1.1 c) a “cualesquiera otros actos tipificados como delitos realizados con idéntica intención”, esto es, “el propósito de permitir la celebración de las consultas populares a que se refiere la letra b) del presente artículo o sus consecuencias”; (v) en el art. 1.1 d) a determinados delitos “ejecutados con el propósito de mostrar apoyo a los objetivos y fines descritos en las letras precedentes o a los encausados condenados por la ejecución de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente artículo”; y (vi) en el art. 1.1 f) a “los actos cometidos con el propósito de favorecer, procurar o facilitar cualesquiera de las acciones determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable contempladas en los apartados anteriores del presente artículo” y a “cualesquiera otros que fueran materialmente conexos con tales acciones”.

No obstante, para comprender el sentido y alcance de tales cláusulas y evaluar el reproche de indeterminación que les dirige la demanda, resulta imprescindible tener presente tanto el tenor completo de los apartados impugnados como el del párrafo inicial del art. 1.1 que los precede:

“Artículo 1. *Ámbito objetivo.*

1. Quedan amnistiados los siguientes actos determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable, ejecutados en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, de su preparación o de sus consecuencias, siempre que hubieren sido realizados entre los días 1 de noviembre de 2011 y 13 de noviembre de 2023, así como las siguientes acciones ejecutadas entre estas fechas en el contexto del denominado proceso



independentista catalán, aunque no se encuentren relacionadas con las referidas consultas o hayan sido realizadas con posterioridad a su respectiva celebración:

a) Los actos cometidos con la intención de reivindicar, promover o procurar la secesión o independencia de Cataluña, así como los que hubieran contribuido a la consecución de tales propósitos.

En todo caso, se entenderán comprendidos en este supuesto los actos tipificados como delitos de usurpación de funciones públicas o de malversación, únicamente cuando estén dirigidos a financiar, sufragar o facilitar la realización de cualesquiera de las conductas descritas en el primer párrafo de esta letra, directamente o a través de cualquier entidad pública o privada, siempre que no haya existido propósito de enriquecimiento, así como cualquier otro acto tipificado como delito que tuviere idéntica finalidad.

También se entenderán comprendidas en este supuesto aquellas actuaciones desarrolladas, a título personal o institucional, con el fin de divulgar el proyecto independentista, recabar información y adquirir conocimiento sobre experiencias similares o lograr que otras entidades públicas o privadas prestaran su apoyo a la consecución de la independencia de Cataluña.

Asimismo, se entenderán comprendidos aquellos actos, vinculados directa o indirectamente al denominado proceso independentista desarrollado en Cataluña o a sus líderes en el marco de ese proceso, y realizados por quienes, de forma manifiesta o constatada, hubieran prestado asistencia, colaboración, asesoramiento de cualquier tipo, representación, protección o seguridad a los responsables de las conductas a las que se refiere el primer párrafo de esta letra, o hubieran recabado información a estos efectos.

b) Los actos cometidos con la intención de convocar, promover o procurar la celebración de las consultas que tuvieron lugar en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017 por quien careciera de competencias para ello o cuya convocatoria o celebración haya sido declarada ilícita, así como aquellos que hubieran contribuido a su consecución.

En todo caso, se entenderán comprendidos en este supuesto los actos tipificados como delitos de usurpación de funciones públicas o de malversación, únicamente cuando estén dirigidos a financiar, sufragar o facilitar la realización de cualesquiera de las conductas descritas en el párrafo anterior, siempre que no haya existido propósito de enriquecimiento, así como cualquier otro acto tipificado como delito que tuviere idéntica finalidad.

c) Los actos de desobediencia, cualquiera que sea su naturaleza, desórdenes públicos, atentado contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos o resistencia que hubieran sido ejecutados con el propósito de permitir la celebración de las consultas populares a que se refiere la letra b) del presente artículo o sus consecuencias, así como cualesquiera otros actos tipificados como delitos realizados con idéntica intención.

En todo caso, se entenderán comprendidos en este supuesto los actos tipificados como delitos de prevaricación o cualesquiera otros actos que hubieran consistido en la aprobación o ejecución de leyes, normas o resoluciones por autoridades o funcionarios públicos que hayan sido realizados con el propósito de permitir, favorecer o coadyuvar a la celebración de las consultas populares a que se refiere la letra b) del presente artículo.

También quedarán amnistiados los actos de desconsideración, crítica o agravio vertidos contra las autoridades y funcionarios públicos, los entes e instituciones públicas, así como sus símbolos o emblemas, incluidos los actos llevados a cabo a través de la prensa, de la imprenta, de un medio de comunicación social, de internet o mediante el uso de redes sociales y servicios de la sociedad de la información equivalentes, así como en el curso de manifestaciones, asambleas, obras o actividades artísticas o educativas u otras de similar naturaleza que tuvieran por objeto reivindicar la independencia de Cataluña o la celebración de las consultas a las que se refiere la letra b) o prestar público apoyo a quienes hubieran ejecutado los actos amnistiados con arreglo a esta ley.

d) Los actos de desobediencia, cualquiera que sea su naturaleza, desórdenes públicos, atentado contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, resistencia u otros actos contra el orden y la paz pública que hubieran sido ejecutados con el propósito de mostrar apoyo a los objetivos y fines descritos en las letras precedentes o a los encausados o condenados por la ejecución de cualesquiera de los delitos comprendidos en el presente artículo. [...]

f) Los actos cometidos con el propósito de favorecer, procurar o facilitar cualesquiera de las acciones determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable contempladas en los apartados anteriores del presente artículo, así como cualesquiera otros que fueran materialmente conexos con tales acciones”.

13.3.3. *Delimitación del motivo y del parámetro de control constitucional (art. 9.3 CE)*

La demanda predica la tacha de inconstitucionalidad de la conformación de un ámbito material de aplicación de la LOANCat que se dice dependiente de la voluntad de quien la solicite y

absolutamente indeterminado, fruto de la referencia en los apartados impugnados a la finalidad de la actuación como elemento definitorio del espectro comisivo al que se proyecta la amnistía y del empleo de cláusulas generales también centradas en el propósito o fin de la conducta. El análisis de la impugnación precisa una triple delimitación, referida tanto al sentido de los preceptos a que atañe como al contenido impugnatorio y su encuadre constitucional:

a) En primer lugar, hay que descartar desde un inicio la premisa interpretativa sobre la que se construye el motivo de que la aplicación de la amnistía está en manos de los interesados. El elemento teleológico de orientación a una determinada finalidad, intención o propósito, dirigido a concretar los actos vinculados con el contexto al que atiende la ley, incluso si se interpretara en términos puramente subjetivos, debe fijarse a partir de los elementos de juicio concurrentes por parte de los órganos judiciales y administrativos a los que corresponde aplicar la LOANCat y decidir si concurren los requisitos para amnistiar. Los preceptos impugnados no contienen una suerte de prueba legal o tasada que obligue a afirmar la finalidad o intención requerida si así lo han declarado los infractores. El órgano judicial o administrativo podrá contar, entre otros datos, con lo declarado por la persona interesada, pero ni será necesariamente la única circunstancia significativa ni, desde luego, la determinante *ex lege*. Otros aspectos relevantes pueden ser, sin ánimo de exhaustividad, el tipo de acción u omisión, el momento y lugar en que tienen lugar o las manifestaciones previas o posteriores del autor.

El motivo de inconstitucionalidad no puede asentarse en una premisa interpretativa insostenible, como en gran medida hace la demanda en este punto. Debe abordarse la tacha de inconstitucionalidad, no obstante, toda vez que también señala otros factores de indeterminación, en particular, el recurso a cláusulas generales que establecen la finalidad de los actos delictivos como único elemento que acota el ámbito material de la ley.

b) Excluido ya el referido entendimiento de las disposiciones impugnadas como fuente de reproche constitucional, la lectura del motivo muestra que solo la denuncia de falta de la taxatividad que exige el art. 25.1 CE se articula con un mínimo desarrollo argumentativo. La vulneración del principio de seguridad jurídica y la existencia de arbitrariedad y desproporción que también se atribuyen a los preceptos reseñados de la LOANCat carece de exposición justificativa más allá de la insistencia en la indeterminación del ámbito objetivo de la amnistía y el establecimiento de una ley penal singular.

De cualquier manera, la censura de arbitrariedad y desproporción del ámbito objetivo de la ley ya se ha enjuiciado en el FJ 8.3.4, como también se descartó la aplicación de la doctrina de las leyes singulares (FJ 5.2), a cuyos razonamientos cabe remitirse ahora. Por otro lado, también al examinar la tacha general de la demanda en la que se defiende la incompatibilidad de toda amnistía con las exigencias materiales que el art. 25.1 CE impone al legislador, se excluyó que la ley de amnistía esté sujeta al mandato de certeza característico del principio de legalidad penal (FJ 5.3.2), de modo que la vulneración denunciada ahora en particular no puede prosperar con tal encuadramiento. No obstante, la garantía de taxatividad *ex* art. 25.1 CE tiene su fundamento en una especial exigencia de seguridad jurídica en el ámbito sancionador, como a continuación se expondrá, lo que conecta el motivo con la afirmación apodíctica de desconocimiento del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE que contiene el motivo, que enuncia a la postre el parámetro de control constitucional aplicable.

c) En efecto, la doctrina sobre el sentido, alcance y contenido del derecho fundamental a la legalidad penal conduce a excluir que el mandato de taxatividad pueda verse infringido por las previsiones de la Ley de amnistía. Ahora bien, la exigencia de previsibilidad que sintetiza el contenido material del principio de legalidad penal recogido en el art. 25.1 CE concreta en el ámbito de las disposiciones penales o administrativo sancionadoras la exigencia de certeza que demanda el principio de seguridad jurídica proclamado en el art. 9.3 CE (SSTC 14/2021, de 28 de enero, FJ 2, y 75/2024, FJ 3). De acuerdo con tal esquema, que la exigencia de taxatividad dimanante del art. 25.1 CE no se aplique a las previsiones de la Ley de amnistía, en concreto, a los apartados del art. 1.1. LOANCat controvertidos en este motivo, no significa que la ley no deba someterse al principio de seguridad jurídica y las exigencias de precisión y claridad que impone el art. 9.3 CE.

Según exponen las citadas resoluciones, la seguridad jurídica ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), o como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4). Si en el ordenamiento jurídico en que se insertan las normas, teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la



previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9, y jurisprudencia allí citada).

13.3.4. *Enjuiciamiento del motivo*

Los recurrentes sitúan la incertidumbre en la fijación por los preceptos recurridos de un ámbito material indeterminado, porque no se precisan los delitos amnistiados, sino que se define en torno a unas finalidades o intenciones en cláusulas generales. Sin embargo, ni uno ni otro dato conduce a apreciar tal indeterminación y, por ende, una infracción del principio de seguridad jurídica por falta de claridad y certeza.

El ámbito sustantivo de aplicación de la LOANCat viene fijado en un sentido positivo en el art. 1.1. y, en un sentido negativo, por las exclusiones contempladas en el art. 2. El párrafo primero del art. 1.1. fija el contexto en el que han de haberse realizado los hechos amnistiados, “el proceso independentista catalán”. Junto a ese elemento delimitador global se alude de forma específica a los actos ejecutados “en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, de su preparación o de sus consecuencias”. Se configura así un ámbito material de aplicación, pero delimitado, el de las acciones determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable cometidas en ese contexto, al que también alude el preámbulo de la LOANCat (apartado V).

A partir de esa caracterización general, el legislador precisa en los apartados siguientes diversos actos comprendidos. Para ello recurre en ocasiones a la enumeración de modalidades delictivas concretas –así, las alusiones a la usurpación de funciones públicas y la malversación en el art. 1.1. a) y b), a la desobediencia, desórdenes públicos, atentado o resistencia en el art. 1.1. c) y d) o a la prevaricación en el art. 1.1. c)–; otras veces, a la descripción del contenido de las conductas –apoyo a los responsables en el art. 1.1. a) *in fine*, aprobación o ejecución de normas o resoluciones en el art. 1.1. c), donde también se alude a actos de desconsideración, crítica o agravio–. Pero incluso en estos casos, las especificaciones que operan los apartados a), b), c), d) y f) del ámbito objetivo de la ley no proceden en último término del tipo objetivo de conducta de que se trate, sino de la finalidad a la que se orienta la actuación, dada la presencia de cláusulas abiertas o redacciones generales que remiten a la motivación de la acción o la omisión penal, administrativa o contablemente relevante, a saber:

(i) En el art. 1.1. a) se apela a “la intención de reivindicar, promover o procurar la secesión o independencia de Cataluña” con que se cometen los actos.

(ii) En el apartado b) se atiende a “la intención de convocar, promover o procurar la celebración de las consultas que tuvieron lugar en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017”.

(iii) El art. 1.1. c) alude, de un lado, al “propósito de permitir la celebración de las consultas populares a que se refiere la letra b) del presente artículo o sus consecuencias” que guíe cualquier acto tipificado como delito. De otro, a acciones que tuvieran “por objeto reivindicar la independencia de Cataluña o la celebración de las consultas a las que se refiere la letra b) o prestar público apoyo a quienes hubieran ejecutado los actos amnistiados con arreglo a esta ley”.

(iv) El apartado d) contempla “el propósito de mostrar apoyo a los objetivos y fines descritos en las letras precedentes o a los encausados o condenados por la ejecución de cualesquiera de los delitos comprendidos en el presente artículo”.

(v) El art. 1.1. f) cierra la delimitación con la cláusula general que remite a actos cometidos con “el propósito de favorecer, procurar o facilitar cualesquiera de las acciones determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable contempladas en los apartados anteriores del presente artículo, así como cualesquiera otros que fueran materialmente conexos con tales acciones”.

De esta forma queda inicialmente delimitado el ámbito objetivo de aplicación de la LOANCat, que abarca cualquier acto determinante de responsabilidad penal, administrativa o contable cometido en aras de la celebración de las consultas y en apoyo de la independencia. La consistencia de la expectativa del ciudadano sobre la actuación del aplicador de la ley se ve asimismo reforzada en la medida en que el recurso a la específica intencionalidad delictiva o infractora con que se actuó se muestra como criterio adecuado para conectar la conducta amniable con la situación o contexto a que atiende la ley y su finalidad. A ello se añade que la alusión a específicas modalidades de conducta en los apartados cuestionados del art. 1.1 LOANCat ofrece pautas sobre los ilícitos indudablemente comprendidos en ella, aun cuando no excluyan otra clase de actuaciones cometidas en el contexto del proceso independentista con la finalidad colaboradora o impulsora reseñada. Pautas que asimismo ofrece la conexión de los apartados a),

b), c), d) y f) del art. 1.1 LOANCat con el apartado e) del mismo artículo, relativo a las actuaciones policiales dirigidas a dificultar o impedir la realización de los actos generadores de responsabilidad amnistiables, y, especialmente, con las exclusiones del ámbito de aplicación de la ley que dispone su art. 2. Todo ello sin perjuicio de que dicho ámbito está integrado también por los supuestos que introducen los efectos de la inconstitucionalidad declarada del art. 1.1 LOANCat en el FJ 8.3.5: los actos amnistiables realizados con la finalidad de oponerse a la secesión o independencia de Cataluña o a la celebración de las consultas de 2014 y 2017.

Por lo demás, la apreciación de la orientación finalística de las actuaciones por parte del aplicador de la LOANCat no presenta particularidad alguna respecto de la operación probatoria y subsuntiva que exigen todas aquellas previsiones normativas que definen su supuesto de hecho con elementos subjetivos de carácter intencional, por ejemplo, el ánimo de lucro en relación con la conducta de apropiación para poder apreciar un hurto. En estos casos, la aplicación de la norma no solo requiere afirmar la concurrencia de un hecho, sino que su realización responde a la conducta intencional del agente exigida por el legislador, todo ello a partir de los elementos de juicio concurrentes. La Ley Orgánica 1/2024 no plantea desde esta perspectiva ninguna especialidad respecto a los casos en los que debe determinarse por los tribunales la intención con la que actuó la persona.

En conclusión, no se aprecia una falta de claridad o incertidumbre contrarias al art. 9.3 CE sobre la clase de conductas que son amnistiadas, sin perjuicio de la necesaria actuación judicial o administrativa para resolver sobre la aplicación al caso de la norma formulada de forma general y abstracta, concretando el enunciado legal. El motivo debe desestimarse.

14. La impugnación de las cláusulas de exclusión de la amnistía [art. 2 a), c) y d) LOANCat]

Los diputados y senadores recurrentes impugnan varios apartados del art. 2 LOANCat, en concreto, los recogidos en sus letras a), c) y d), que establecen cláusulas de exclusión de la amnistía que, a su juicio, infringirían, por diversos motivos, los arts. 9.3, 14, 15, 17.1, 24 y 25.1 CE.

14.1. La alegada vulneración del derecho a la vida y a la integridad física y moral de las personas garantizado en el art. 15 CE [art. 2 a) LOANCat]

14.1.1. *Exposición del motivo y alegaciones de las partes*

En la demanda se afirma que el art. 2 a) LOANCat infringe el art. 15 CE, en relación con los arts. 2 y 3 CEDH, porque estos preceptos exigen una protección penal de la vida y la integridad física de las personas frente a los delitos que atenten contra tales bienes, cualquiera que sea su grado de ejecución, incluso aunque no se haya producido el resultado lesivo.

El abogado del Estado rebate el motivo argumentando que lo que se plantea es una mera censura de la calidad técnica de la norma, lo que no compete al Tribunal Constitucional revisar, y porque cabe interpretar la norma impugnada, en conexión con el art. 1 LOANCat, en el sentido de que quedan excluidas de la amnistía las formas imperfectas de ejecución porque también ellas generan la correspondiente responsabilidad penal.

14.1.2. *Doctrina constitucional*

El art. 15 CE establece que “todos tienen derecho a la vida”, lo que supone un mandato dirigido al Estado de crear un marco legal de protección de la vida humana que, dado su carácter fundamental en el sistema constitucional, debe incluir también, como última garantía, el recurso a las normas penales. Este mandato no es, sin embargo, indeclinable: el legislador puede ceder en la defensa penal de la vida en caso de conflicto con otros derechos fundamentales, bienes y principios constitucionales de singular relevancia, pues la vida no posee un valor absoluto y debe coexistir con aquellos derechos, bienes y principios. En la interpretación del art. 15 CE este tribunal ha admitido que la ley pueda recurrir a diversas técnicas de exoneración de conductas que afectan a la vida humana tras tomar en consideración situaciones características de conflicto que afectan de manera específica a un ámbito determinado de prohibiciones penales. El juicio de ponderación efectuado por el legislador queda entonces sometido al escrutinio último de este tribunal, que debe atenerse en su análisis a un patrón estrictamente jurídico, depurado de consideraciones de política criminal, dado el amplio margen de apreciación que corresponde al legislador (*vid.* SSTC 53/1985, de 11 de abril, FFJJ 3 y 7; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 3; 44/2023, de 9 de mayo, FFJJ 4 y 5, y 92/2024, de 18 de junio, FJ 2; asimismo, STC 19/2023, de 22 de marzo, FJ 4).



El marco europeo de garantía de la vida y la dignidad personal, conformado por los arts. 2 y 3 CEDH, impone con carácter general a los Estados miembros obligaciones positivas de protección respecto de las personas que se hallan bajo su jurisdicción. Se exige, por ejemplo, defenderlas frente a actos que atenten o pongan en peligro su vida (STEDH de 28 de octubre de 1998, asunto *Osman contra Reino Unido*, § 115). Y se incide, con especial vigor, en el deber de emprender una persecución criminal eficaz de los ataques perpetrados por sus agentes que hayan resultado en muerte o en el padecimiento de torturas o cualquier clase de penas o tratos inhumanos o degradantes. La obligación de perseguir diligentemente estos hechos no solo ha de verse cumplida en la fase de investigación, sino que se extiende a la ejecución de los pronunciamientos penales condenatorios que se hubieran dictado en el procedimiento, resaltando el TEDH que una excesiva lenidad en la ejecución de las penas impuestas resultante de la aplicación de medidas de gracia y beneficios penales y penitenciarios, puede constituir una vulneración de la vertiente procesal de estos derechos en la medida en que el Estado invalida el efecto reparador y disuasorio de la condena, al tiempo que transmite a la sociedad un mensaje inaceptable de connivencia o tolerancia con los excesos cometidos por sus agentes (SSTEDH de 26 de abril de 2011, asunto *Enukidze y Girgviniani contra Georgia*, §§ 273 a 275, y de 8 de abril de 2008, asunto *Ali y Ayse Duran contra Turquía*, §§ 68 a 72, así como los precedentes citados en ambas). Lo que no empece, por otra parte, para que semejantes deberes de protección se activen asimismo en caso de que el peligro contra la vida proceda de la acción de un particular (STEDH de 24 de marzo de 2011, asunto *Giuliani y Gaggio contra Italia*, §§ 244 a 251) o en el marco de un ataque terrorista (STEDH de 13 de abril de 2017, asunto *Tagayeva y otros contra Rusia*, §§ 562 y ss.).

La doctrina europea de derechos humanos no ha interpretado, sin embargo, las necesidades de protección de la vida y la dignidad humana derivadas de los arts. 2 y 3 CEDH en el sentido de que conduzcan inexorablemente a la exclusión de toda institución o instrumento de extinción o atenuación de la responsabilidad criminal en la persecución de las conductas punibles que hayan supuesto su vulneración o puesta en peligro.

En el ATC 80/2021, de 15 de septiembre, FJ 6, al recapitular las exigencias impuestas a los Estados en los tratados internacionales de protección de derechos humanos suscritos por nuestro país, se concluyó que ninguno de ellos estipula la imprescriptibilidad de los correspondientes delitos, ni la prohibición de las amnistías. Se constató entonces que “[e]l Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha venido mostrando más flexible que la Corte

Interamericana, considerando que las obligaciones positivas y procesales no son siempre incompatibles con decisiones de no acometer procedimientos penales o no condenar (STEDH de 17 de marzo de 2009, *Ould Dah c. Francia*). Y, si bien resoluciones más recientes aproximan su posición a la de su homólogo interamericano, tampoco se rechaza en ellas *tout court* la posibilidad de prescripción, amnistía u otras limitaciones o atenuaciones de la respuesta penal (SSTEDH de 27 de mayo de 2014, *Marguš c. Croacia*, § 125-138 y § 346; y de 17 de septiembre de 2014, *Mocanu c. Rumanía*, § 316-319, 326)".

Se ha reconocido, asimismo, que razones relacionadas con la consecución de un interés general pueden ser suficientes para justificar una limitación de la protección dispensada a los bienes y valores garantizados en los arts. 2 y 3 CEDH, en particular la amnistía como medio para resolver un conflicto político, si bien a condición de que se mantenga el equilibrio entre los legítimos intereses del Estado y el interés de los ciudadanos en que el derecho a la vida siga estando protegido por la ley [*vid.* decisión de la Comisión Europea de Derechos Humanos de 2 de septiembre de 1991, asunto *Dujardin y otros contra Francia* (demanda núm. 16734/90)].

14.1.3. Enjuiciamiento del motivo

El precepto impugnado establece:

“Artículo 2. Exclusiones.

En todo caso, quedan excluidos de la aplicación de la amnistía prevista en el artículo 1:

a) Los actos dolosos contra las personas que hubieran producido un resultado de muerte, aborto o lesiones al feto, la pérdida o la inutilidad de un órgano o miembro, la pérdida o inutilidad de un sentido, la impotencia, la esterilidad o una grave deformidad”.

El precepto transcrito contiene una previsión normativa que, al delimitar la cláusula de exclusión de las conductas que afectan a los bienes y derechos protegidos en el art. 15 CE, determina que permanezcan dentro de la esfera de lo amnistiable conductas punibles (formas imperfectas de ejecución y resultados lesivos que no revisten una especial gravedad) que incidirían en distinto grado en la esfera de protección de dicho precepto constitucional.

Los parlamentarios recurrentes parten de la premisa de que las exigencias de protección emanadas del art. 15 CE constituyen un impedimento insoslayable de la exoneración de cualquier forma o modalidad de ataque a la vida o integridad física o moral de las personas. Sin embargo, no se vislumbra un genuino conflicto entre el precepto impugnado y las exigencias de tutela de la vida y la integridad de las personas emanadas del art. 15 CE en relación con los arts. 2 y 3 CEDH pues, según se ha explicado, no existe ninguna prohibición categórica de aplicar la amnistía a delitos que afecten a tales derechos. A lo sumo, es necesario que se mantenga el equilibrio entre el interés general que el Estado trata de alcanzar con la aplicación de dicha medida y el interés de los ciudadanos en que la ley siga siendo una garantía suficiente de protección de la vida y de la dignidad de las personas.

En la medida en que el art. 2 a) LOANCat discierne el tratamiento jurídico que deben recibir las acciones dolosas que desencadenan la muerte de una persona y determinados resultados lesivos en base a un criterio fundado en la gravedad del resultado, no puede afirmarse que sea arbitrario, ni que incurra en un manifiesto desequilibrio al aquilatar la necesidad de defensa de los bienes y valores amparados en el art. 15 CE con los fines perseguidos por la ley.

Procede, por ello, desestimar el presente motivo de inconstitucionalidad y declarar que el art. 2 a) LOANCat no vulnera el derecho a la vida y a la integridad física y moral de las personas garantizado en el art. 15 CE, en su conexión con los arts. 2 y 3 CEDH.

14.2. *La alegada vulneración del derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE) en la cláusula de exclusión de los delitos de terrorismo [art. 2 c) LOANCat]*

14.2.1. *Exposición del motivo y alegaciones de las partes*

Los parlamentarios recurrentes denuncian que el art. 2 c) LOANCat infringe los arts. 25.1 y 17.1 CE por su falta de taxatividad e imprecisión en la determinación de los delitos amnistiables, lo que atribuyen a que, en lugar de referirse a los arts. 573 a 580 bis CP, donde se tipifican los delitos de terrorismo, opta por remitir a la Directiva 2017/541, de 15 de marzo, relativa a la lucha contra el terrorismo. También le reprochan que solo excepciona de la amnistía los delitos consumados, al exigir la doble condición de que el delito esté incluido en la directiva y que además haya “causado” de forma intencionada graves violaciones de los

derechos humanos, estableciendo una inaceptable dicotomía entre un terrorismo que sería respetuoso de los derechos humanos, y otro que no lo sería. Argumentan también que la directiva, al imponer a los Estados la obligación de adoptar sanciones penales eficaces, proporcionadas y disuasorias para los delitos definidos en la misma, no sería conciliable con su perdón por medio de la amnistía. Rechazan, asimismo, que se exija que el resultado del delito sea intencionado, porque se excluye así la posibilidad de apreciar el dolo eventual y finalizan el motivo afirmando que la sanción del terrorismo es necesaria en garantía de los arts. 1.1 y 15 CE, y que la amplitud de la amnistía “supone una desprotección de bienes jurídicos esenciales”.

La representación procesal del Senado sostiene que los arts. 10.1, 9.3 y 15 CE impiden al poder legislativo exceptuar la norma penal en materia de terrorismo, y que la amnistía también afecta a las garantías de la legalidad penal.

El abogado del Estado rebate el motivo argumentando que las normas del Derecho de la Unión Europea carecen de rango y fuerza constitucionales, y que el art. 2 c) LOANCat es conforme con la directiva de terrorismo y con el CEDH, destacando que, según la opinión de la Comisión de Venecia, las amnistías solo son compatibles con las normas internacionales si se excluyen de su ámbito de aplicación las vulneraciones graves de derechos humanos, que es precisamente lo que ha hecho la norma impugnada.

14.2.2. *Enjuiciamiento del motivo*

El art. 2 c) LOANCat establece lo siguiente:

“Artículo 2. Exclusiones.

En todo caso, quedan excluidos de la aplicación de la amnistía prevista en el artículo 1: (...)

c) Los actos que por su finalidad puedan ser calificados como terrorismo, según la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y, a su vez, hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, en particular las reguladas en los artículos 2 y 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y en el derecho internacional humanitario”.



El motivo no puede ser acogido por las siguientes razones:

a) En primer lugar, los parlamentarios argumentan que el precepto infringe el art. 25.1 CE, en concreto la exigencia de taxatividad de la ley penal, porque no delimita con precisión y certeza los delitos de terrorismo que quedan excluidos de la amnistía, dado que la cláusula de exclusión recogida en el mismo remite a la Directiva (UE) 2017/541, de 15 de marzo, relativa a la lucha contra el terrorismo, en lugar de a los arts. 573 a 580 bis CP, que son los preceptos que determinan en nuestro ordenamiento penal las acciones y omisiones sancionables como delito de terrorismo.

Ya en el FJ 5.3.2 de esta sentencia se ha explicado que el parámetro de constitucionalidad de la LOANCat no puede derivarse del mandato de taxatividad del art. 25.1 CE, lo que no obsta para que el reproche de falta de taxatividad que enarbolan los demandantes pueda ser reconducido al más amplio principio de seguridad jurídica (art. 9.3 C), que lo que veda es el uso en una norma jurídica de términos que puedan generar en el ciudadano, a la hora de planificar su conducta, y en los poderes públicos, a la hora de interpretarla y aplicarla, dudas irresolubles sobre su ámbito de aplicación.

Una vez reconducido el motivo de impugnación, el mismo debe ser desestimado pues ninguna quiebra a la seguridad jurídica se produce porque el art. 2 c) LOANCat efectúe una remisión directa a la mencionada Directiva (UE) 2017/541, pues esta es la disposición comunitaria que precisamente armoniza en el espacio de la UE la definición de los delitos de terrorismo. Tal remisión en modo alguno dificulta ni hace imposible para el ciudadano ni para los órganos jurisdiccionales la determinación de las conductas que deban ser calificadas como terrorismo con arreglo al Derecho de la Unión Europea. Además, como reconocen los recurrentes, la directiva de referencia ha sido objeto de trasposición en nuestro Código Penal en virtud de las reformas operadas por las LLOO 2/2015, de 30 de marzo, y 1/2019, de 20 de febrero.

A ello cabría añadir que, como indica el Preámbulo de la LOANCat, la referencia expresa y directa a la Directiva (UE) 2017/541 responde a la voluntad del legislador nacional de cohonestar el ámbito de aplicación de la LOANCat con el Derecho de la Unión. Como expresamente se indica, la norma pretende reflejar el "compromiso con la protección de los

derechos fundamentales, equilibrando la amnistía con el respeto por los derechos humanos y los compromisos internacionales de España".

Por todo ello, este tribunal declara que el art. 2 c) LOANCat no vulnera los arts. 25.1 CE, en su vertiente material de exigencia de taxatividad de la ley penal, y 9.3 CE, que proclama el principio de seguridad jurídica.

b) En segundo lugar, la demanda introduce un giro argumental cuando, a continuación, funda la petición de declaración de inconstitucionalidad del art. 2 c) LOANCat en que el precepto no respeta el contenido y finalidad de la Directiva de lucha contra el terrorismo; pues según alega distingue entre uno que atenta contra los derechos humanos de otro que no y de esta manera expulsa de la amnistía todas las conductas que, según la directiva, deben ser tipificadas como delito y sancionadas de forma eficaz y proporcionada.

En este punto, en relación con el Derecho de la Unión Europea, este tribunal ha afirmado en reiteradas ocasiones que ni el fenómeno de la integración europea, ni el art. 93 CE a través del que ésta se instrumenta, ni el principio de primacía del Derecho de la Unión que rige las relaciones entre ambos ordenamientos, han dotado a las normas del Derecho de la Unión Europea, originario o derivado, "de rango y fuerza constitucionales", aunque corresponda a este tribunal velar por el respeto del principio de primacía del Derecho de la Unión Europea cuando exista una interpretación auténtica efectuada por el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea [SSTC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 3 a) y 75/2017, de 19 de junio, FJ 2].

A la luz de esta doctrina, el presente fundamento impugnatorio debe ser desestimado, porque en el mismo se nos insta a utilizar como parámetro de inconstitucionalidad de la ley su correspondencia con una norma del Derecho de la Unión Europea, lo que resulta improcedente.

c) No obstante lo anterior, en cuanto a la queja relativa a la distinción entre un terrorismo que atenta contra los derechos humanos de otro que no, y la vaga alusión a la posible vulneración del art. 15 CE que en ello pretende residenciarse este fundamento impugnatorio debe dirimirse a partir de una lectura completa del art. 2 LOANCat, que incorpora la cláusula de la letra a), determinante de la exclusión del ámbito aplicativo de la amnistía de toda conducta que produjera la muerte de una persona o alguna de las lesiones cualificadas enumeradas en

dicho precepto. Siendo esta cláusula la que afecta directamente a los derechos y valores constitucionales consagrados en el art. 15 CE, es preciso remitirse a lo ya razonado en el FJ 14.1.3 de esta resolución, en el que se ha descartado que el art. 2 a) LOANCat incurra en un déficit de protección inaceptable en términos constitucionales.

14.3. La no exclusión de los delitos de odio por razón de ideología [art. 2 d) LOANCat]

14.3.1. Exposición del motivo y alegaciones de las partes

Los recurrentes explican que el art. 2 d) de la LOANCat excluye de la amnistía los distintos supuestos determinantes del delito de odio del art. 510 CP o de la agravante del art. 22.4ª CP, con la concreta salvedad de los delitos cometidos con una motivación discriminatoria basada en la ideología, que sí aparece expresamente contemplada en los citados preceptos de referencia. Esto, por ser injustificado, vulnera el art. 9.3 CE. Además, entienden, supone una diferenciación en el grado de protección de las víctimas que “infringe el art. 14 CE y el art. 24 CE por discriminar, dejando desprotegida a una tipología de víctimas de delito de odio frente a otras a las que sí se otorga protección penal”.

Por su parte y sobre este motivo de impugnación, el Senado reitera en este punto sus alegaciones generales en relación con el carácter discriminatorio, por razón ideológica, del móvil exoneratorio de esta amnistía.

Para el abogado del Estado, los recurrentes están planteando un supuesto de inconstitucionalidad por omisión, sin que se den los requisitos para poder apreciarla porque la Constitución no impone en este punto el dictado de norma alguna (cita en este punto las SSTC 87/1989, de 11 de mayo, FJ 2; 159/2011, de 19 de octubre, FJ 5, y 139/2016, de 21 de julio, FJ 10). Afirma no entender el alcance de las alegaciones en esta impugnación, toda vez que la finalidad del art. 2 de la LOANCat es, precisamente, excluir del ámbito de aplicación de la amnistía ciertos actos tipificados como delictivos, por su entidad.

14.3.2. Delimitación del objeto

El precepto impugnado señala:

“Artículo 2. Exclusiones.

En todo caso, quedan excluidos de la aplicación de la amnistía prevista en el artículo 1: (...)

d) Los actos tipificados como delitos en cuya ejecución hubieran sido apreciadas motivaciones racistas, antisemitas, antigitanas u otra clase de discriminación referente a la religión y creencias de la víctima, su etnia o raza, su sexo, edad, orientación o identidad sexual o de género, razones de género, de aporofobia o de exclusión social, la enfermedad que padezca o su discapacidad, con independencia de que tales condiciones o circunstancias concurrieran de forma efectiva en la persona sobre la que recayó la conducta.”

Es necesario realizar algunas precisiones sobre el objeto de la alegación puesto que la demanda invoca el art. 24 junto al art. 14 CE sin mayor explicación y razonando constantemente en términos de discriminación. Los demandantes incurren así en una falta de fundamentación en lo que se refiere a la posible infracción del derecho a la tutela judicial efectiva.

Es doctrina reiterada de este tribunal que “la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada” [por todas, STC 90/2022, FJ 1 b)]. Ciertamente “es carga de los recurrentes no solo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar [...] de una carga del recurrente y en los casos en que aquella no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar” (así, desde la STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3, reiterada recientemente en la STC 64/2025, de 13 de marzo, FJ 6). Por ello, el motivo relativo a una posible vulneración del art. 24 CE por el precepto que nos ocupa queda fuera del objeto de análisis de esta sentencia.

Las tachas de inconstitucionalidad se imputan a la forma en que el legislador configura la exclusión de la aplicación de la amnistía en el art. 2 d), que supone que no cubra “los actos tipificados como delitos en cuya ejecución hubieran sido apreciadas motivaciones racistas, antisemitas, antigitanas u otra clase de discriminación referente a la religión y creencias de la víctima, su etnia o raza, su sexo, edad, orientación o identidad sexual o de género, razones de género, de aporofobia o de exclusión social, la enfermedad que padezca o su discapacidad”,



manteniendo por tanto la represión penal de los mismos. Pero el reparo que formulan los recurrentes no estaría en la exclusión creada para estos actos delictivos, sino en que no se contemple la imposibilidad de amnistiar también aquellos con otra motivación discriminatoria, en concreto la ideológica, a la que el marco penal da el mismo tratamiento que a los excluidos de la amnistía. De ello derivan un resultado discriminatorio y arbitrario.

14.3.3. *Enjuiciamiento del motivo*

Como acaba de indicarse, los actores argumentan sin más que hay una discordancia entre los motivos discriminatorios excluidos de la LOANCat en el art. 2 d) y los que se incluyen en dos preceptos del Código penal. Parecen dar por hecho que la dicción de aquellos artículos de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal supone un estándar de constitucionalidad y que la Ley Orgánica 1/2024, al apartarse de ese estándar sin dar una explicación para ello, y no reproducir especularmente los mismos tipos o agravantes en sus exclusiones, incurre en arbitrariedad y discriminación. Pero este es un planteamiento que no puede aceptarse.

De partida, por la sencilla razón de que los preceptos del Código penal no son canon de constitucionalidad y el legislador no tiene, por tanto, que ajustarse a ellos necesariamente. Es algo obvio que evidencian, sin ir más lejos, las sucesivas reformas de su propio texto y que el Tribunal ha tenido ocasión de resaltar en varias ocasiones, aludiendo siempre al amplio margen de libertad de configuración de delitos y penas que corresponde al legislador democrático a la hora de la plasmación normativa de la política criminal (por todas, STC 60/2010, de 7 de octubre, FJ 3). Huelga insistir más en que el enjuiciamiento constitucional sobre la producción legislativa se sujeta a un rígido marco conceptual que solo tiene como parámetro de control los valores, principios y reglas de nuestra ley fundamental (vid. *supra* FJ 3).

En todo caso no es complejo inferir del conjunto de la LOANCat una explicación racional de la exclusión, en la letra d) del art. 2, de los delitos cometidos con una motivación que pueda entenderse discriminatoria por razones ideológicas. No puede ignorarse, en este punto, que el contexto conflictual al que la LOANCat pretende dar respuesta es, según se expresa en el preámbulo, un escenario de confrontación en el que concurren motivaciones ideológicas contrapuestas. Por ello, aunque es cierto que puede distinguirse analíticamente entre la conducta cometida con una motivación subjetiva ideológica—en la que el móvil del agente es promover la realización de los objetivos propios de su particular ideología— y la que obedece a una motivación

discriminatoria de tipo ideológico —en la que el autor del delito pretende, por el contrario, dañar o perjudicar ilícitamente a quienes profesan una determinada ideología—, en la práctica no siempre es fácil deslindar interpretativamente las conductas que persiguen la realización de la propia ideología de las que buscan dañar a quienes profesan un ideario contrapuesto. En tales circunstancias, no es irrazonable entender que el legislador ha valorado que la exclusión del ámbito de la amnistía de los delitos cometidos con una motivación de “discriminación ideológica” resultaría demasiado ambigua y que podría generar incertidumbre en cuanto al ámbito de aplicación de aquella.

Así las cosas, y una vez que los preceptos que suponían una asimetría —en el alcance material de la amnistía— por razón de la finalidad ideológica perseguida ya han sido depurados (FJ 8.3.5), no existe en el art. 2 d) de la LOANCat una opción legislativa arbitraria ni tampoco contraria al art. 14 CE, ya que responde a una justificación objetiva y razonable.

15. La impugnación de los efectos de la amnistía sobre la responsabilidad penal (art. 4 LOANCat)

En este fundamento jurídico se analizan los motivos de inconstitucionalidad que los diputados y senadores recurrentes esgrimen frente a la regulación de algunos de los efectos que, en el ámbito de la responsabilidad penal, se derivan, en virtud de lo previsto en el art. 4 LOANCat, de la aplicación de la amnistía. Se trata de las previsiones recogidas en las letras a), b) y d) del mencionado precepto.

15.1. La alegada vulneración del derecho a la tutela cautelar (arts. 24.1 y 117.3 CE) por el efecto de levantamiento de las medidas cautelares [art. 4 a) LOANCat]

15.1.1. Exposición del motivo y alegaciones de las partes

Los parlamentarios recurrentes denuncian que el art. 4 a) LOANCat, puesto en relación con el art. 4 c) LOANCat, vulnera los arts. 24.1 y 117.3 CE, porque elimina la potestad jurisdiccional cautelar al imponer al juez el levantamiento de las medidas cautelares personales y reales, lo que anticipa la tutela judicial definitiva, impide la ponderación de los elementos fácticos y probatorios del caso, y deja al juez sin margen para mantener una medida cautelar no privativa de libertad o una medida real.



El abogado del Estado en su escrito de alegaciones interesa la desestimación del motivo. Aduce que la LOANCat no modifica la LECrim, pues el levantamiento de las medidas cautelares, aunque sea inmediato, solo se producirá previo juicio de valoración efectuado por el juez sobre la inclusión de los hechos en la ley de amnistía. Si el juzgador considera que las personas encausadas son beneficiarias de la amnistía y, por lo tanto, que concurre en ellas una causa de extinción de la responsabilidad penal, desaparecen de inmediato los presupuestos que permiten el mantenimiento de cualquier medida cautelar, por lo que procede su levantamiento. Para la adopción de la prisión provisional el art. 503 LECrim exige que conste en la causa la existencia de uno o varios hechos que presenten caracteres de delito, y que aparezcan motivos bastantes para creer responsable criminalmente del delito a la persona contra la que se vaya a dictar el auto de prisión. La apreciación de que el sujeto es beneficiario de la amnistía hace desaparecer el carácter delictivo del hecho y la responsabilidad criminal, por lo que no existe justificación alguna para su mantenimiento. Añade que lo mismo ocurre con la orden de detención, sujeta a unos motivos taxativos previstos en el art. 490 LECrim. Si el juez aprecia que el sujeto es beneficiario de la amnistía debe ponerlo en libertad, pues así lo exige el art. 489 LECrim, y es la forma habitual de proceder de los tribunales cuando desaparecen los motivos de la medida cautelar.

15.1.2. *Doctrina constitucional*

Este tribunal ha dicho que “la tutela judicial no es tal sin medidas cautelares que aseguren el efectivo cumplimiento de la resolución definitiva que recaiga en el proceso” (STC 14/1992, de 10 de febrero, FJ 7), y que aunque el art. 24.1 CE no haga referencia a las medidas cautelares, “de ello no puede inferirse que quede libre el legislador de todo límite para disponer o no medidas de aquel género o para ordenarlas sin condicionamiento constitucional alguno”, pues “[l]a tutela judicial ha de ser, por imperativo constitucional, ‘efectiva’, y la medida en que lo sea o no ha de hallarse en la suficiencia de las potestades atribuidas por ley a los órganos del poder judicial para, efectivamente, salvaguardar los intereses o derechos cuya protección se demanda”. En definitiva, el legislador no puede “eliminar de manera absoluta la posibilidad de adoptar medidas cautelares dirigidas a asegurar la efectividad de la Sentencia estimatoria que pudiera dictarse” (STC 238/1992, de 17 de diciembre, FJ 3). El derecho enunciado en el art. 24.1 CE tiene, “en cuanto límite frente al legislador, una sustantividad propia derivada de su contenido esencial”, límite que no opera “únicamente en la defensa procesal de un derecho fundamental” sino en cualesquiera otros derechos e intereses legítimos (art. 24.1 CE) (STC 238/1992, FJ 4). Es contrario, por ello, al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva el régimen de medidas cautelares que conduzca,

en el caso de que sea estimada la pretensión del proceso principal, a difíciles fórmulas reintegrativas, a situaciones irreversibles, o a que el procedimiento principal no pueda alcanzar sus fines (SSTC 66/1984, de 6 de junio, FJ 3, y 237/1991, de 12 de diciembre, FJ 2).

15.1.3. *Enjuiciamiento del motivo*

El art. 4 LOANCat, en sus letras a) y c), establece lo siguiente:

“Artículo 4. Efectos sobre la responsabilidad penal.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 163 de la Constitución y en el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, tras la entrada en vigor de esta ley:

a) El órgano judicial que esté conociendo de la causa ordenará la inmediata puesta en libertad de las personas beneficiarias de la amnistía que se hallaran en prisión ya sea por haberse decretado su prisión provisional o en cumplimiento de condena.

Así mismo, acordará el inmediato alzamiento de cualesquiera medidas cautelares de naturaleza personal o real que hubieran sido adoptadas por las acciones u omisiones comprendidas en el ámbito objetivo de la presente ley, con la única salvedad de las medidas de carácter civil a las que se refiere el artículo 8.2.” (...)

c) La suspensión del procedimiento penal por cualquier causa no impedirá el alzamiento de aquellas medidas cautelares que hubieran sido acordadas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley y que implicasen la privación del ejercicio de derechos fundamentales y libertades públicas”.

Se ordena, por lo tanto, la puesta en libertad de las personas beneficiarias de la amnistía que se hallaran en prisión, así como el alzamiento de cualesquiera medidas cautelares personales y reales que hubieran sido adoptadas con anterioridad a su entrada en vigor, consecuencias jurídicas que quedan supeditadas a que se pueda establecer que las acciones u omisiones acreditadas en el procedimiento penal están comprendidas en su ámbito de aplicación.

El precepto impugnado parte del presupuesto de que la determinación de los hechos que han quedado acreditados en el procedimiento, y el juicio de subsunción de los mismos en el



supuesto aplicativo de la ley de amnistía, lo ha de realizar el juez o tribunal que está conociendo de la causa, por lo que no hay razones que sustenten el motivo de que la norma despoja a los órganos judiciales de toda posibilidad de ejercer una tutela cautelar efectiva de los derechos e intereses concernidos en el procedimiento.

De igual manera, se ha de concluir que la inmediatez en el levantamiento de las medidas a la que alude el precepto no es un mandato *ope legis*, ni mucho menos una suplantación o injerencia directa del legislador en el hacer jurisdiccional, pues es el propio precepto el que reclama de manera explícita la mediación judicial.

El precepto impugnado es, además, coherente con las exigencias derivadas de la tutela judicial efectiva de la libertad personal (art. 17.1 CE) y de los restantes derechos fundamentales y libertades públicas sujetas a cualquier forma de privación o restricción temporal en virtud de decisiones judiciales adoptadas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley, restricciones que al limitar el pleno ejercicio de los derechos de quienes son parte pasiva del proceso penal, precisan de la subsistencia de una cobertura legal clara y suficiente para ser constitucionalmente admisibles.

En este sentido, el juicio positivo de aplicación de la amnistía, emanado del órgano judicial que conoce de la causa, supone el reconocimiento de que las conductas investigadas o enjuiciadas han quedado exceptuadas de la aplicación de los tipos penales que sirvieron de fundamento a su imputación o condena, en virtud de una ley cuya constitucionalidad se presume en tanto este tribunal no establezca lo contrario, lo que basta para afirmar que ha desaparecido el presupuesto básico que justificaba la adopción de las medidas, que su cobertura legal ha quedado desplazada por la LOANCat, y que, en consecuencia, la opción por la que se decanta la ley, la de que el juez se pronuncie sobre su alzamiento, es idónea para una tempestiva tutela judicial del conjunto de los derechos y libertades que se ven involucrados en el proceso penal.

En lo que concierne a la tutela judicial de los intereses privados dañados por las conductas delictivas amnistiadas, queda salvaguardada en virtud de la remisión que hace el art. 4 a) LOANCat, en el inciso final de su párrafo segundo, al art. 8.2 LOANCat, donde se dispone que “la amnistía otorgada dejará siempre a salvo la responsabilidad civil que pudiera corresponder por los daños sufridos por los particulares”-

En atención a lo expuesto, procede desestimar que el art. 4 a) LOANCat vulnere el derecho a la tutela judicial efectiva y el principio de reserva de jurisdicción garantizados en los arts. 24.1 y 117.3 CE.

15.2. *Sobre el levantamiento de las órdenes europeas de detención [art. 4 b) LOANCat]*

En la demanda se denuncia que el art. 4 b) LOANCat incide en el ámbito del Derecho de la Unión Europea, en concreto, en la regulación de las órdenes europeas de detención, especialmente cuando se hayan emitido por delitos de terrorismo o malversación de caudales públicos. Cita la STJUE de 16 de diciembre de 2021, C-203/20, párrafos 52 y 53, donde se dice que el Derecho de la Unión no es aplicable al proceso penal en el contexto del cual podría dictarse la orden europea de detención, ya que el referido proceso penal es distinto del procedimiento de emisión de dicha orden, que es el único al que se aplica la Decisión Marco 2002/584 y, por tanto, el Derecho de la Unión.

El abogado del Estado en su escrito de alegaciones niega que el precepto contradiga el Derecho de la Unión Europea y la jurisprudencia del TJUE y aduce que, una vez amnistiado el delito, es inherente a la propia amnistía que se dejen sin efecto las medidas adoptadas, incluidas las órdenes de detención nacionales, internacionales o europeas.

Este motivo debe ser desestimado. A juicio del recurrente, el art. 4 b) LOANCat incide en el ámbito del Derecho de la Unión con base en lo dispuesto en los párrafos 52 y 53 de la STJUE de 16 de diciembre de 2021 (C-203/20), pero este argumento no puede compartirse. De la citada sentencia solo se desprende que el proceso de emisión de una euroorden y el proceso penal son procesos distintos y autónomos, y que solo la ODEE tiene su regulación en la Decisión Marco 2002/584. Como resulta evidente, las afirmaciones sostenidas en esta STJUE no se ven contradichas por el hecho de que una vez amnistiado un delito deban, *per se*, quedar sin efectos las órdenes de detención a que el mismo hubiera dado lugar, que es lo que preceptúa el art. 4 b) LOANCat. En suma, de la simple enunciación del motivo de impugnación y de la cita de la jurisprudencia del TJUE invocada en el recurso de inconstitucionalidad no se advierte la infracción de ningún precepto.

15.3. *La alegada vulneración del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales (art. 24.1 CE) por la finalización de la ejecución de las penas [art. 4 d) LOANCat]*



15.3.1. *Exposición del motivo y alegaciones de las partes*

En la demanda se sostiene que el art. 4 d) LOANCat infringe el art. 24.1 CE porque elimina, sin razón, la efectividad de las sentencias condenatorias al imponer al órgano judicial dar por finalizada la ejecución de las penas.

El abogado del Estado rebate el motivo manifestando que sería incoherente que la LOANCat mantuviera los efectos de un delito amnistiado y que no se infringe el art. 24.1 CE porque se trata de una medida motivada y proporcionada al fin que persigue la ley.

15.3.2. *Enjuiciamiento del motivo*

El precepto impugnado establece lo siguiente:

“Artículo 4. Efectos sobre la responsabilidad penal.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 163 de la Constitución y en el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, tras la entrada en vigor de esta ley: (...)

d) El órgano judicial que esté conociendo de la causa procederá a dar por finalizada la ejecución de todas las penas privativas de libertad, privativas de derechos y multa, que hubieran sido impuestas con el carácter de pena principal o de pena accesoria, y que tuvieran su origen en acciones u omisiones que hubieran sido amnistiadas”.

Este efecto es consecuencia necesaria de la extinción de la responsabilidad penal que se deriva de la decisión judicial que declara aplicable al caso la amnistía (art. 3 LOANCat) lo que obliga a revisar las sentencias firmes “incluso en el supuesto de que la pena impuesta estuviera suspendida o la persona condenada se hallara en libertad condicional” (art. 11.5 LOANCat). Se ha de descartar que el mandato del art. 4 d) LOANCat sea susceptible de vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, por dos motivos: (i) porque no altera ni menoscaba la jurisdicción de los jueces y tribunales llamados a aplicarlo, al exigir como presupuesto que sean esos mismos órganos judiciales quienes juzguen y declaren, si es el caso, la aplicabilidad de la ley de amnistía,

quedando debidamente salvaguardada la reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE); y (ii) porque, como ya se ha expuesto en el FJ 9 de esta sentencia, no existe un derecho fundamental a obtener la condena penal de otro y a que se cumpla indefectiblemente la misma, pues la ejecución de las penas es una prerrogativa integrada en el *ius puniendi* del Estado, que, a diferencia de lo que ocurre con las pretensiones que tienen por objeto la reparación de los daños y perjuicios ocasionados por los actos amnistiados, no queda comprendido en el derecho fundamental del art. 24.1 CE, ni en ningún otro derecho fundamental, y puede ser exceptuado, limitado o condicionado en la ley.

En atención a ello, procede declarar que el art. 4 d) LOANCat no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales en sus propios términos.

16. La alegada inconstitucionalidad del régimen de restitución de las multas impuestas en aplicación de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (art. 7.2 LOANCat)

16.1. Exposición del motivo y alegaciones de las partes

Se denuncia en el recurso la inconstitucionalidad del apartado segundo del art. 7 LOANCat, que establece la irrepetibilidad de las cantidades abonadas en concepto de multa, salvo aquellas fruto de la imposición de sanciones por infracciones de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (en adelante, LOPSC), con excepción de las muy graves, en atención a criterios de proporcionalidad valorados por la Administración sancionadora. A juicio de los recurrentes, esta previsión vulnera, de un lado, el principio de legalidad sancionadora en su vertiente material en tanto que “la sanción de las infracciones muy graves se deja a una decisión prácticamente libre y arbitraria de la Administración”. De otro lado, consideran que introduce una diferenciación arbitraria contraria a los arts. 9.3, 14 y 25.1 CE entre las sanciones administrativas en general, “que son sancionables y no se incluyen en la amnistía”, y las tipificadas en la LO 4/2015, que “resultan privilegiadas por la amnistía”, sobre la que no existe explicación alguna.

El abogado del Estado considera inadmisibile el motivo en tanto que es la LOANCat la que establece qué infracciones pueden ser perdonadas y no impide que las decisiones de la



administración puedan ser revisadas a través de los procedimientos previstos en la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa.

16. 2. *Enjuiciamiento del motivo*

El art. 7 LOANCat, inserto en el título II de la ley, relativo a los efectos de la amnistía, regula los “efectos sobre indemnizaciones y restituciones”. Tras establecer en el apartado primero que la amnistía no dará derecho a percibir indemnización alguna ni generará derechos económicos, la previsión del segundo apartado que el recurso cuestiona dispone lo siguiente:

“2. Tampoco dará derecho a la restitución de las cantidades abonadas en concepto de multa, salvo las satisfechas por imposición de sanciones al amparo de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, con excepción de las impuestas por infracciones muy graves, siempre que, a criterio de la Administración que impuso la sanción, se estime que concurren para ello criterios de proporcionalidad”.

El tenor transcrito del art. 7.2 LOANCat evidencia, frente al doble reproche de inconstitucionalidad que le dirigen los recurrentes, que la disposición en absoluto atañe a la sanción o no de las contravenciones de la LOPSC ni, en general, tiene por objeto reglas específicas sobre el catálogo de infracciones administrativas exoneradas, que se fija por las disposiciones sobre el ámbito objetivo de la ley (arts. 1 y 2 LOANCat). El precepto impugnado opera una vez que los actos ilícitos han sido amnistiados, por incluirse en el ámbito de aplicación de la ley a juicio de las autoridades judiciales o administrativas competentes, extinguiéndose la responsabilidad penal, administrativa o contable que corresponda, para establecer con carácter general que las cantidades abonadas en concepto de multa por los hechos amnistiados, sea cual sea su naturaleza, no serán restituidas. A continuación establece un régimen específico para las cantidades satisfechas por las infracciones de la LOPSC, ya que dispone su repetición si, a criterio de la administración sancionadora, concurren criterios de proporcionalidad para ello. Esa posibilidad solo se prevé, además, para las multas impuestas por infracciones de seguridad ciudadana que no sean muy graves, esto es, para las leves o graves, según reza el artículo y especifica el preámbulo (apartado VI).

A la luz del contenido del art. 7.2 LOANCat descrito carecen de base las censuras que efectúa el motivo. No deja en manos de la administración el castigo de infracción alguna, menos

aún de las muy graves a las que se refieren los recurrentes, que la norma excluye de la posibilidad de reintegro. Tampoco incorpora la diferencia denunciada entre infracciones administrativas sancionables (o no amnistiables), las del Derecho administrativo sancionador con carácter general, y no sancionables (o amnistiables), las tipificadas en la LO 4/2015. La disposición legal se limita a determinar el régimen de restitución de las multas abonadas en concepto de sanción por hechos amnistiados, atribuyendo a la administración la decisión sobre el reintegro de las correspondientes a infracciones leves y graves de seguridad ciudadana, que debe adoptar no libre o arbitrariamente, sino conforme a criterios de proporcionalidad, y sin perjuicio del control ulterior por la jurisdicción contencioso-administrativa. En definitiva, las alegaciones formuladas en la demanda tienen como presupuesto una lectura del contenido normativo del precepto que no se corresponde con la regulación que efectivamente incorpora, por lo que tal y como se formulan deben ser desestimadas.

Aun a riesgo de reconstruir el motivo, cabe entender que, cuando el recurso alude en él a sanción o emplea el término “sancionable”, pretender referirse a la restitución o el carácter restituible de las multas pagadas por ilícitos administrativos amnistiados. Y que, en consecuencia, se denuncia la arbitrariedad y discriminación de prever un régimen particular de devolución de las cantidades abonadas como sanción por infracciones leves y graves de la LO 4/2015 amnistiadas – restituibles– frente al resto de multas impuestas por contravenciones administrativas asimismo amnistiadas, que no generan derecho de reintegro alguno.

Con ocasión del análisis de la alegación global de arbitrariedad y quiebra de la igualdad de la LOANCat se ha expuesto con detalle la doctrina constitucional relevante (FFJJ 7.2 y 8.2), a cuyo desarrollo y referencias debe remitirse ahora. Conforme a lo indicado allí, quien formule la censura de arbitrariedad debe razonarla en detalle y el motivo prosperará solo si la medida adoptada carece absolutamente de explicación racional o es el resultado de una discriminación normativa, aspecto que enlaza con la denuncia de vulneración del art. 14 CE. Al respecto resulta pertinente recordar de nuevo que el principio de igualdad es un límite a la potestad del legislador que se ve vulnerado cuando introduce un elemento o factor de diferenciación entre situaciones sustancialmente iguales carente de fundamento racional, de modo que resulte arbitraria. La cláusula general de igualdad del inciso primero del art. 14 CE exige una justificación objetiva y razonable de aquella previsión legislativa que introduzca consecuencias jurídicas diversas para situaciones homogéneas tanto de la finalidad como de los efectos de la medida, que no deben determinar resultados especialmente gravosos o desmedidos.



A la previsión cuestionada alude el preámbulo de la LOANCat en su apartado VI al describir el contenido del Título II de la ley orgánica, relativo a los efectos de la exoneración de responsabilidad. Se explica allí que “la amnistía no dará derecho a percibir indemnización alguna, ni dará lugar a la restitución de las cantidades abonadas en concepto de multa o sanción salvo las satisfechas por imposición de sanciones leves o graves al amparo de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, siempre que concurren para ello criterios de proporcionalidad según estime la Administración que impuso la sanción”. De forma específica el legislador se limita a señalar la excepcional devolución de las cantidades abonadas en concepto de multa o sanción por infracciones de la LOPSC y a aclarar que dicha excepción solo abarca las sanciones leves o graves y en tanto concurren razones de proporcionalidad que corresponde apreciar a la administración sancionadora.

No resulta difícil, sin embargo, apreciar la conexión de la previsión normativa en cuestión con la finalidad justificativa de la LOANCat, previamente explicada en el preámbulo (apartado II), que, como se viene repitiendo, persigue favorecer la reconciliación y encauzar el conflicto político mediante la rebaja de los elementos de tensión. Entre otros, identifica como representativos de tal “tensión política, social e institucional” los ilícitos cometidos en “la organización y celebración de la consulta y el referéndum” y los que “guardan una profunda conexión con los mismos, como pueden ser [...] las diferentes acciones de protesta para permitir su celebración o mostrar oposición al procesamiento o condena de sus responsables”; alude asimismo a las movilizaciones intensas y sostenidas en el tiempo que han acompañado al proceso independentista. De forma refleja, la delimitación inicial que el art. 1.1 LOANCat efectúa de los hechos amnistiables por el criterio general de que se trate de actuaciones cometidas en el contexto del proceso independentista catalán, señaladamente en el marco de las consultas de 2014 y 2017, se concreta luego en sus diversos apartados, refiriéndose de forma específica, entre otros, a actos de desobediencia, desórdenes públicos, atentados contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, resistencia, actos contra el orden y la paz pública o de desconsideración, crítica o agravio vertidos contra las autoridades y funcionarios públicos, los entes o instituciones públicas, así como sus símbolos o emblemas [apartados c) y d)], todos ellos ilícitos característicos del desenvolvimiento de las acciones de protesta y movilización social.

Basta la lectura del catálogo de infracciones graves y leves de seguridad ciudadana (arts. 36 y 37 LOPSC), para apreciar que tales contravenciones se ven especialmente concernidas, pues por su contenido típico mantienen una clara conexión con el proceso independentista, ya que abarcan,

por ejemplo, reuniones o manifestaciones no comunicadas, la negativa a disolverlas, la perturbación de su desarrollo o el incumplimiento de las restricciones de circulación, desórdenes públicos, la obstaculización y ocupación de la vía pública, daños a bienes muebles e inmuebles, actos de desobediencia o resistencia a la autoridad o a sus agentes o falta de respeto y consideración a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Resulta razonable considerar, por ello, que un amplio porcentaje de las conductas acontecidas en el contexto independentista determinantes de responsabilidad son infracciones de la LOPSC. Las modalidades de conducta que el legislador enumera como inequívocas actuaciones amnistiabiles en el art. 1.1 LOANCat se proyectan principal y mayoritariamente en las infracciones de seguridad ciudadana de desobediencia, faltas o resistencia a la autoridad en que incurrieron los ciudadanos que participaron en las numerosas manifestaciones y protestas que tuvieron lugar en el contexto y marco temporal al que atiende la ley. No ocurre así con las faltas muy graves tipificadas en el art. 35 LOPSC, que, si bien sanciona en su apartado primero reuniones o manifestaciones no comunicadas o prohibidas, vincula el desvalor de la conducta prohibida con la celebración en infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad y, sobre todo, con la generación de un riesgo para la vida o la integridad física de las personas.

Identificados los ilícitos graves y leves contra la seguridad ciudadana como un elemento de tensión particularmente significativo, no carece de justificación que el legislador haya puesto el acento en ellos y disponga una consecuencia adicional a los efectos generales de extinción de responsabilidad administrativa regulados en el art. 5 LOANCat, que ya prevé en su segundo apartado la consecuencia específica de la eliminación del Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana de las infracciones y sanciones a los que se aplique la amnistía. La devolución de las multas impuestas por infracciones leves y graves de la LO 4/2015, cuya cuantía puede oscilar entre 100 y 600 euros y 601 y 30.000 euros respectivamente (art. 39 LOPSC), constituye una medida complementaria de contenido económico a priori idónea en orden a eliminar o rebajar en la mayor medida posible un relevante y singular factor de tensión y desafección por afectar a numerosos ciudadanos en aras de lograr o favorecer el objetivo de la reconciliación y de encauzar el conflicto político subyacente a través del diálogo.

Desde las anteriores consideraciones, existe una justificación objetiva y razonable de la decisión de restituir el importe ya abonado por haber incurrido en una infracción grave o leve de seguridad ciudadana amnistiada frente a la ausencia de reintegro de las multas pagadas por otros



actos determinantes de distintos tipos de responsabilidad en relación con el proceso independentista.

La previsión normativa tampoco puede considerarse discriminatoria por existir una manifiesta desproporción entre la medida y la finalidad perseguida. El alcance material de la posible restitución se amolda a la finalidad de avanzar en la distensión y el diálogo mediante la rebaja o la eliminación de un particular elemento tensor y generador de desafección: las sanciones de seguridad ciudadana impuestas a múltiples ciudadanos por conductas vinculadas con la movilización social que acompañó el proceso independentista catalán, favorables y contrarias al mismo, como ya se ha indicado, durante más de diez años. Quedan fuera, sin embargo, las multas abonadas por conductas atentatorias contra la seguridad ciudadana más graves, constitutivas de infracciones administrativas muy graves o delito, o contra otros intereses, que no pueden equipararse a las anteriores. Tampoco resulta irrazonable la consideración del legislador de que el reintegro de las cantidades pagadas en concepto de multa por tales ilícitos es en abstracto funcional para mitigar la confrontación y el conflicto en tanto revierte las consecuencias jurídicas peyorativas sufridas. Como se viene repitiendo, el diseño de la amnistía, de su alcance y efectos, podría ser otro, pero al tribunal le corresponde solo examinar si el dibujado por la LOANCat, en este punto respecto a la devolución de las multas, es razonablemente adecuado para cumplir su finalidad legítima y no tiene unas consecuencias manifiestamente excesivas, tal y como se ha apreciado, por lo que debe desestimarse el motivo.

17. La alegada inconstitucionalidad (arts. 14 y 24.1 CE) del régimen procesal de la responsabilidad civil (art. 8.2 LOANCat)

17.1. Exposición del motivo y alegaciones de las partes

Los diputados y senadores recurrentes denuncian que la reserva de responsabilidad civil que se contiene en el segundo párrafo del art. 8.2 LOANCat vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE porque instaura un procedimiento para la reclamación de los perjuicios sufridos por las víctimas más gravoso que el ejercicio conjunto de la acción civil y penal, al imponerles el gravamen económico y procesal de reclamar separadamente en vía civil, con el coste de abogado y procurador y la dificultad añadida de no poder contar con las pruebas producidas en el proceso penal ya sobreseído. Vulnera también el art. 24.1 CE en relación con el art. 14 CE, al establecer una diferenciación arbitraria entre las víctimas sujetas al régimen general que pueden

obtener la reparación de los daños sufridos en vía penal, con auxilio del Ministerio Fiscal, sin necesidad de personarse con abogado y procurador, y las víctimas que hayan sufrido daños por delitos cometidos en el contexto del denominado proceso independentista catalán, que se convierten en víctimas de segundo nivel simplemente por la intencionalidad política de los autores del delito.

El abogado del Estado rebate este motivo argumentando que el art. 8.2 LOANCat es mera reiteración de lo previsto en la LECrim, arts. 100 y siguientes, en concreto en el art. 116, que dispone que la extinción de la acción penal no lleva consigo la extinción de la acción civil y que la persona a quien corresponda “podrá ejercitarla, ante la jurisdicción y por la vía de lo civil que proceda contra quien estuviere obligado a la restitución de la cosa, reparación del daño o indemnización del perjuicio sufrido”. No se establece, por lo tanto, un régimen distinto al previsto en otros casos de extinción de la responsabilidad criminal, como la prescripción o el indulto, por lo que la censura no sería referenciable en la LOANCat, sino en el propio sistema de la LECrim, respecto del cual ninguna tacha de inconstitucionalidad se realiza. El precepto impugnado, lejos de suponer una vulneración del art. 24.1 CE, establece precisamente la salvaguarda del derecho de defensa de los particulares que hayan sufrido consecuencias de carácter civil.

17.2. Enjuiciamiento del motivo

El art. 8.2 LOANCat dispone lo siguiente:

“Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, la amnistía otorgada dejará siempre a salvo la responsabilidad civil que pudiera corresponder por los daños sufridos por los particulares, que no se sustanciará ante la jurisdicción penal”.

El art. 24.1 CE garantiza, ciertamente, el acceso a un proceso en el que se puedan hacer valer los derechos e intereses afectados, pero no incorpora un derecho fundamental a procesos determinados (SSTC 160/1998, de 14 de julio, FJ 4; 214/2000, de 18 de septiembre, FJ 5, y 112/2007, de 10 de mayo, FJ 5) pues se trata de un derecho fundamental que debe ser aplicado en cada caso según la naturaleza y fines de cada tipo de procedimiento (STC 7/1981, de 30 de marzo, FJ 6).



El art. 8.2 LOANCat no contradice, por lo tanto, las exigencias de la doctrina constitucional citada, ni tan siquiera se aparta de lo dispuesto en el art. 116 LECrim, que establece que la extinción de la acción penal, con carácter general, no lleva consigo la de la civil, y que la persona a quien corresponda la acción civil podrá ejercitarla, ante la jurisdicción y por la vía de lo civil que proceda, contra quien estuviere obligado a la restitución de la cosa, reparación del daño o indemnización del perjuicio sufrido. En definitiva, no infringe el art. 24.1 CE la norma que determina que la pretensión de reparación de los daños y perjuicios ocasionados por el delito deba deducirse por la vía civil, tras producirse el cierre definitivo del proceso penal por extinción o agotamiento de la acción penal, careciendo de relevancia, desde la perspectiva de dicho derecho fundamental, la alegación de que el procedimiento civil pueda presentar, por motivos como los que se exponen en la demanda, ciertas dificultades o inconvenientes que no se darían en el proceso penal.

En lo que se refiere al trato dispar que reciben las víctimas de los delitos amnistiados que han de acudir a la vía civil para hacer valer sus derechos, no se puede afirmar que se trate de una diferenciación arbitraria o carente de toda razón, susceptible de vulnerar el derecho a la igualdad (art. 14 CE). El cierre del proceso penal es consecuencia de la extinción de la responsabilidad penal que deriva a su vez de un mandato legal. La desvinculación de la acción civil respecto de la acción penal extinta es una consecuencia necesaria de la ley y constituye una justificación suficiente del itinerario procesal divergente que han de seguir para el reconocimiento y satisfacción de sus derechos quienes fueron víctimas o perjudicados por un delito situado en el ámbito objetivo de aplicación de la LOANCat.

Procede por ello declarar que el art. 8.2 LOANCat no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) ni el derecho a la igualdad (art. 14 CE).

18. *La alegada vulneración del derecho a la legalidad penal en relación con el derecho a la libertad (arts. 25.1 y 17.1 CE) por los efectos no suspensivos de los recursos (art. 10.2 LOANCat)*

18.1. *Exposición del motivo y alegaciones de las partes*

Este motivo aprecia una contradicción entre la exigencia de resolución firme para la eficacia de la amnistía que establece el art. 9.3 LOANCat, que estima razonable, y el carácter no

susensivo de los recursos frente a las decisiones al respecto que dispone el párrafo segundo del art. 10 LOANCat. A dicha contradicción achaca la vulneración de los arts. 25.1 y 17 CE, “por resultar determinante de la extinción de la responsabilidad criminal y, en su caso, de la recuperación de la plena libertad por parte de la persona sometida a medida cautelar o a pena privativa”. Circunscribe la inconstitucionalidad al inciso final del art. 10 LOANCat “que no tendrán efectos suspensivos”.

El abogado del Estado argumenta de contrario que el régimen no suspensivo de los recursos del art. 10 LOANCat se limita a reproducir el régimen ordinario de recursos de la LECrim, que prevé que la pena solo se ejecute cuando sea firme la resolución que la impone (art. 794 LECrim) y que la prisión provisional solo durará lo que subsistan los motivos que la hayan ocasionado (art. 528 LECrim). Sostiene que la decisión judicial inicial de aplicación de la amnistía determina el efecto provisional propio de la fase del proceso en que se haya apreciado y el efecto no suspensivo de los recursos ordinarios que quepan frente a ella tiene la finalidad evidente y proporcional de que “se dilate lo menos posible las consecuencias”.

18.2. *Enjuiciamiento del motivo*

Bajo la rúbrica “Competencia y procedimiento” del título III de la LOANCat, el art. 9, dedicado a la “Competencia para la aplicación de la amnistía”, después de atribuir a los órganos judiciales la aplicación de la amnistía de los actos tipificados como delito, dispone en su apartado 3 que:

“3. Solo podrá entenderse amnistiado un acto determinante de responsabilidad penal, administrativa o contable concreto cuando así haya sido declarado por resolución firme dictada por el órgano competente para ello con arreglo a los preceptos de esta ley”.

En el mismo título, el art. 10 LOANCat regula la “Tramitación preferente y urgente” y establece en su párrafo segundo que:

“Las decisiones se adoptarán en el plazo máximo de dos meses, sin perjuicio de los ulteriores recursos, que no tendrán efectos suspensivos”.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Es el carácter no suspensivo de los recursos que fija el último inciso del art. 10 LOANCat el que, según los recurrentes, vulnera los arts. 25.1 y 17.1 CE por contradecir la exigencia de firmeza del art. 9.3 LOANCat.

El mínimo desarrollo argumentativo del motivo no permite atisbar dónde radica la afectación del derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE). No solo cabe reiterar aquí que la exigencia de certeza en la descripción de los tipos penales que dimana del art. 25.1 CE no se proyecta a la delimitación del ámbito de aplicación de la ley de amnistía [FJ 5.3.2.b)]. Debe tenerse en cuenta incluso con carácter previo que ni el inciso impugnado del art. 10 LOANCat ni el art. 9.3 LOANCat con que se contrasta contienen normas punitivas o determinantes de la existencia de responsabilidad penal, sino reglas relativas al procedimiento para aplicar la amnistía a actos constitutivos de delito.

Por otro lado, tampoco desde la perspectiva del art. 17.1 CE se detalla o vislumbra incompatibilidad constitucional alguna, pues la exigencia de resolución firme para entender amnistiado un hecho delictivo no empece a que la aplicación judicial de la amnistía, de oficio o a instancia de parte, se articule en las sucesivas instancias desde la previsión más ventajosa para la libertad de los posibles beneficiados por la medida. No se aprecia la contradicción que denuncia el recurso, ni, por ende, confusión alguna.

Ha de desestimarse la impugnación del inciso final del párrafo segundo del art. 10 LOANCat.

19. La alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) como consecuencia de la exigencia de finalización del proceso por auto de sobreseimiento libre (art. 11.2 y 3 LOANCat)

19.1. Exposición del motivo y alegaciones de las partes

Se sostiene en la demanda que el art. 11 LOANCat, en sus apartados 2 y 3, vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE porque impone el sobreseimiento libre del art. 637 LECrim, cuando lo procedente sería, según entienden los parlamentarios recurrentes, el provisional del art. 641.2 LECrim, al tratarse de supuestos en los que quedó acreditada la perpetración de la infracción, pero no hay motivos para acusar a los responsables. Consideran que

la LOANCat impide de este modo acudir al recurso de revisión penal frente a un eventual error judicial en el otorgamiento de la amnistía, al tiempo que, dado que el sobreseimiento libre equivale a una sentencia absolutoria, “petrifica” la decisión por el efecto de *res iudicata*, deviniendo ilusoria la eventual declaración de nulidad que resultara del presente recurso de inconstitucionalidad.

El abogado del Estado rebate este motivo argumentando que corresponde al juez, y no a la ley, apreciar la concurrencia de los presupuestos del precepto, y que la LOANCat no innova ni modifica el sistema previsto en la LECrim en caso de extinción de la responsabilidad criminal por amnistía (arts. 637.2 y 3, 666.4ª y 675 LECrim).

19.2. Enjuiciamiento del motivo

Es oportuno transcribir aquí lo que dispone el art. 11 LOANCat en sus tres primeros apartados:

“Artículo 11. Procedimiento en el ámbito penal.

1. La amnistía se aplicará por los órganos judiciales en cualquier fase del proceso penal.

2. De aplicarse durante la fase de instrucción o la fase intermedia se decretará el sobreseimiento libre, previa audiencia del Ministerio Fiscal y de las partes, por el órgano judicial competente con arreglo al artículo 637.3.º de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

3. De aplicarse durante la fase de juicio oral el órgano judicial que estuviera conociendo del enjuiciamiento dictará auto de sobreseimiento libre o, en su caso, sentencia absolutoria, previo cumplimiento de los siguientes trámites:

a) Las partes y el Ministerio Fiscal podrán proponer la aplicación de la amnistía como artículo de previo pronunciamiento de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 666.4.ª de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, con arreglo a lo establecido en el Título II del Libro III de la Ley de Enjuiciamiento Criminal o, en su caso, en el artículo 786 de la misma ley.

b) También podrán las partes y el Ministerio Fiscal interesar su aplicación en cualquier momento del juicio oral o al formular sus conclusiones definitivas.



c) Cuando las partes o el Ministerio Fiscal no interesaran la aplicación de la amnistía, el órgano judicial deberá hacerlo de oficio, previa audiencia del Ministerio Fiscal y de las partes, si concurrieran los presupuestos para ello, dictando a tal efecto auto de sobreseimiento libre o, en su caso, sentencia absolutoria.”

La tacha de inconstitucionalidad propone como canon de control de estos preceptos el acierto o desacierto en la selección de la modalidad de sobreseimiento aplicable a los procedimientos que tienen por objeto delitos amnistiables. Los parlamentarios recurrentes sostienen que lo idóneo es el sobreseimiento provisional, no el libre. En cualquier caso, siendo la amnistía una causa de extinción de la responsabilidad criminal, la opción del legislador por el sobreseimiento libre no presenta viso alguno de irrazonabilidad.

El segundo argumento incide en que el sobreseimiento libre, que produce efectos de cosa juzgada, cierra el camino para el eventual planteamiento de un recurso de revisión penal frente a un eventual error judicial en la aplicación de la amnistía. No se hace ningún esfuerzo para explicar el parámetro de enjuiciamiento constitucional que habría que aplicar. En cualquier caso, el motivo resulta fallido porque el auto de sobreseimiento es recurrible por medio de los recursos ordinarios, en virtud de lo previsto en el art. 16.1 LOANCat. Por otra parte, un remedio extraordinario, como es el recurso de revisión penal, que solo está previsto contra sentencias firmes condenatorias, en los supuestos taxativamente determinados en el art. 954.1 LECrim, carecería, por su propia configuración legal, de toda utilidad para revisar una errónea aplicación de la amnistía.

Por las razones expuestas, procede desestimar que el art. 11.2 y 3 LOANCat infrinja el derecho a la tutela judicial efectiva garantizado en el art. 24. 1 CE.

20. La alegada vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías (art. 24 CE) por no preverse la audiencia a todas las partes en el procedimiento contable (art. 13.2 y 3 LOANCat)

20.1. Exposición del motivo y alegaciones de las partes

El último motivo del recurso de inconstitucionalidad señala que los párrafos 2º y 3º del art. 13 LOANCat prescriben el archivo del procedimiento contable sin la audiencia de todas las partes procesales, incluyendo demandantes particulares, lo que constituiría una grave vulneración del art.

24.2 CE por desconocer los principios de audiencia y de igualdad de las partes, además de generar a los actores del proceso contable que no sean el Ministerio Fiscal o las entidades públicas perjudicadas la indefensión que proscribe el art. 24.1 CE.

El abogado del Estado opone que solo los particulares que hubieran ejercitado la acción popular resultan excluidos, pero ello no genera indefensión, pues no tienen derecho a obtener una condena, sino un derecho a personarse en un proceso, sin que actúen en función de un derecho o interés legítimo, sino de una genérica voluntad de aplicación de la legalidad, por lo que sus derechos en el proceso son de pura configuración legal (art. 125 CE). Aduce que también el trámite del art. 24 de la Ley de Indulto excluye su audiencia y que la jurisprudencia constitucional (STC 67/2011, de 16 de mayo) subraya que es la ley la que determina los procesos en los que deba existir la acción popular.

20.2. Precepto impugnado y regulación sobre las partes en el procedimiento contable

El art. 13 LOANCat regula el “Procedimiento en el ámbito contable” en los siguientes términos:

“1. La amnistía se aplicará por el Tribunal de Cuentas en cualquier fase del proceso.

2. En las actuaciones previas previstas en los artículos 45, 46 y 47 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se dictarán las correspondientes resoluciones declarando el archivo de las actuaciones, previa audiencia del Ministerio Fiscal y de las entidades del sector público perjudicadas por el menoscabo de los caudales o efectos públicos relacionados con los hechos amnistiados, cuando estas no se hayan opuesto.

3. Si el proceso de exigencia de responsabilidad contable tramitado por el Tribunal de Cuentas se hallara en fase de primera instancia o de apelación, los órganos competentes de dicho Tribunal, previa audiencia del Ministerio Fiscal y de las entidades del sector público perjudicadas por el menoscabo de los caudales o efectos públicos relacionados con los hechos amnistiados, dictarán resolución absolviendo de responsabilidad contable a las personas físicas o jurídicas demandadas, cuando dichas entidades no se hayan opuesto”.



La comprensión del motivo requiere tener presente la regulación legal sobre las partes procesales en el procedimiento ante el Tribunal de Cuentas, que pueden ser distintas del Ministerio Fiscal y las entidades del sector público perjudicadas a las que aluden los apartados impugnados.

El art. 47 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (en adelante, LOTCu) reconoce en su número uno legitimación para actuar ante la jurisdicción contable a “quienes tuvieran interés directo en el asunto o fueren titulares de derechos subjetivos relacionados con el caso”; precisa en su número dos que “[l]as Administraciones públicas podrán ejercer toda clase de pretensiones ante el Tribunal de Cuentas”, y acoge en su número tres la acción pública para la exigencia de responsabilidad contable. La Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (en adelante, LFTCu) concreta en su art. 55.1 que, con arreglo a lo dispuesto en el citado art. 47 LOTCu, la legitimación activa para ejercer toda clase de pretensiones de responsabilidad contable ante el Tribunal de Cuentas corresponderá, en todo caso, a la Administración o Entidad Pública perjudicada y al Ministerio Fiscal. Y el art. 56 LFTCu regula el ejercicio de la llamada “acción pública”, que confiere legitimación activa a todos los ciudadanos, tanto si se ha iniciado como si no un procedimiento jurisdiccional en exigencia de responsabilidad contable, que puede ser un juicio de cuentas o un reintegro por alcance. El art. 55.2 LFTCu especifica, además, que “[s]e considerarán legitimados pasivamente los presuntos responsables directos o subsidiarios, sus causahabientes y cuantas personas se consideren perjudicadas por el proceso”.

20.3. *Doctrina constitucional*

Parte la doctrina constitucional de que el Tribunal de Cuentas, además de las funciones de fiscalización atribuidas por el art. 136 CE, tiene también relevantes funciones de enjuiciamiento contable que poseen un indudable carácter jurisdiccional (SSTC 187/1988, de 17 de octubre, FJ 2; 18/1991, de 31 de enero, FJ 2; 215/2000, de 18 de septiembre, FFJJ 6 y 7; y 126/2011, de 18 de julio, FJ 10). Cuando actúa en el ejercicio de su función jurisdiccional de enjuiciamiento contable, lo que supone la exigencia de una especie de responsabilidad civil (ATC 371/1993, de 16 de diciembre, FJ 1), queda sometido a las garantías que la Constitución anuda a todo proceso (STC 215/2000, FJ 6) y sus resoluciones son susceptibles de producir vulneraciones de los derechos establecidos en el art. 24 CE (ATC 312/1996, de 29 de octubre, FJ 2).

Al respecto, este tribunal ha expresado en incontables ocasiones que “el art. 24 CE, en cuanto reconoce los derechos a la tutela judicial efectiva con interdicción de indefensión, a un proceso con todas las garantías y a la defensa, ha consagrado, entre otros, los principios de contradicción e igualdad de armas, imponiendo la necesidad de que todo proceso judicial esté presidido por la posibilidad de una efectiva y equilibrada contradicción entre las partes a fin de que puedan defender sus derechos e intereses. También hemos afirmado que la interdicción de la indefensión requiere del órgano jurisdiccional un indudable esfuerzo, a fin de preservar los derechos de defensa de las partes, correspondiendo a los órganos judiciales la obligación de procurar que en un proceso se dé la necesaria contradicción entre ellas, así como que posean idénticas posibilidades de alegar o probar y, en definitiva, de ejercer su derecho de defensa en cada una de las instancias que lo componen” (SSTC 307/2005, de 12 de diciembre, FJ 2, y 64/2019, de 9 de mayo, FJ 6).

En tal sentido, “en ningún caso pueden ser privadas las partes de la oportunidad de alegar sobre la cuestión que, a juicio del órgano judicial, resulta determinante de la decisión del recurso, pues de otro modo sufre la confianza legítima generada por los términos en que fue conformada la realidad jurídica en el proceso, que no puede desconocerse por los órganos judiciales” [SSTC 278/2006, de 25 de septiembre, FJ 3 b), y 64/2019, FJ 8]. Se garantiza así “a los litigantes, en todo proceso y en todas sus instancias y recursos, un adecuado ejercicio del derecho de defensa que respete los principios de audiencia, contradicción e igualdad de armas procesales, asegurándoles la oportunidad de ser oídos y de hacer valer sus respectivos derechos e intereses legítimos” [SSTC 23/2003, de 10 de febrero, FJ 2; 124/2024 FJ 2 a)].

20.4. Enjuiciamiento del motivo: interpretación conforme

20.4.1. Planteamiento interpretativo de los recurrentes

Los recurrentes imputan a los apartados 2º y 3º del art. 13 LOANCat la lesión del art. 24 CE desde el entendimiento de que prescribe el archivo “solo con la intervención del Ministerio Fiscal y de las entidades públicas perjudicadas”, sin la audiencia del resto de partes procesales, incluyendo demandantes particulares, con la correspondiente indefensión. Como se ha explicado, las normas reguladoras de la actuación del Tribunal de Cuentas identifican al presunto responsable (o sus causahabientes) como legitimado pasivo y acogen la posibilidad de actores distintos de la entidad perjudicada y el Ministerio Fiscal, regulando con gran generosidad la legitimación de



cualquier ciudadano para ejercer la acción pública. En el motivo se sostiene que ni uno ni otros serían oídos en el incidente en que se resuelve la aplicación de la amnistía.

Si fuera como sostienen los demandantes, el precepto devendría inconstitucional por desconocer las garantías del art. 24 CE, al impedir a una parte, en el curso del proceso, el ejercicio de las facultades de alegación y, en su caso, de justificación de sus derechos e intereses legítimos, bien para la defensa de sus propias posiciones, bien para rebatir las posiciones contrarias [en análogos términos ya la STC 1/1992, de 13 de enero, FJ 5, que citan, entre muchas, las referidas SSTC 23/2003, FJ 2, y 124/2024, FJ 3.b)]. Sin embargo, la conclusión interpretativa en que se asienta el motivo, esto es, que la mención específica a la audiencia del Ministerio Fiscal y la entidad pública perjudicada en los preceptos cuestionados excluye la audiencia del resto de partes, en particular de los actores públicos, no es la única intelección que admiten los enunciados legales ni viene impuesta por el contexto normativo en que se insertan las previsiones del art. 13 LOANCat ni, en fin, impide una comprensión de las normas procesales cuestionadas respetuosa con las exigencias del art. 24 CE.

20.4.2. *Enunciado legal y contexto normativo*

a) Sin duda alguna, el art. 13.2 y 3 LOANCat dispone la audiencia obligatoria del Ministerio Fiscal y la entidad del sector público perjudicada por los hechos cuya posible amnistía se dirime antes de que el Tribunal de Cuentas decida, en su caso, archivar las actuaciones, si se está en la fase de actuaciones previas, o absolver, si el proceso está en fase de primera instancia o de apelación. Resulta de todo punto pertinente la previsión específica de la garantía de audiencia para quien tiene la misión de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley –tal es el estatuto constitucional del Ministerio Fiscal (art. 124 CE)– y para quien ostenta la condición de perjudicado civil en el procedimiento. Puede darse, además, la circunstancia de que ninguno de ellos sea demandante en el procedimiento en el que se depura la responsabilidad contable, sea el juicio de cuentas, sea el procedimiento de reintegro por alcance, por no haber ejercitado la acción contable (arts. 55.1, 58.3, 69.1 y 2, 70.2, y 73.2 y 3 LFTCu). De este modo, la previsión legal refuerza el control de legalidad de la aplicación de la amnistía y la defensa de los derechos de los ciudadanos y el interés público, ya que asegura la intervención del Ministerio Fiscal, así como garantiza la intervención de quien siendo perjudicado no ostenta la condición de actor en el proceso. Por análogas razones, tratándose de una decisión tan trascendental como la extinción de la

responsabilidad contable, resulta adecuado garantizar la intervención del Ministerio Fiscal y de la entidad perjudicada en la fase de actuaciones previas, que este tribunal ha considerado parte integrante del procedimiento de enjuiciamiento contable (STC 18/1991, de 31 de enero, FJ 4).

b) Sin perjuicio del sentido del trámite procesal previsto en el art. 13.2 y 3 LOANCat, resulta asimismo indudable que el enunciado legal no contiene una prohibición o exclusión del trámite de audiencia al resto de partes, sobre el que la norma guarda silencio. Como tampoco cabe duda de que las reglas mínimas de procedimiento que el legislador fija en el art. 13 LOANCat o, incluso, en su Título III no agotan la reglamentación procesal aplicable ni, en tal medida, excluyen las previsiones de audiencia en ella previstas.

Por lo que concierne a las disposiciones procesales de la LOANCat, el art. 13.2 y 3 LOANCat debe ponerse en relación ante todo con el art. 9.2 LOANCat, que prevé la audiencia del interesado en los procedimientos contables, parte a la que tampoco alude de forma expresa el art. 13 LOANCat y que naturalmente ha de ser oída en relación con la aplicación de la amnistía. Pero también otras disposiciones de la ley son ilustrativas. Así, el art. 12 LOANCat regula la aplicación de la amnistía en el ámbito contencioso-administrativo, que incluye la revisión de las resoluciones relativas a actos determinantes de responsabilidad contable. En sus previsiones para los distintos estadios en que se encuentre el procedimiento contempla la audiencia de las partes (art. 12. 1, 2, 3 y 4 LOANCat, este último apartado puesto en relación con el art. 102 Ley 28/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, al que remiten también los arts. 83 y 84.1 LFTCu).

Resulta también relevante que, conforme al párrafo segundo del art. 10 LOANCat, “[l]as decisiones se adoptarán en el plazo máximo de dos meses, sin perjuicio de los ulteriores recursos, que no tendrán efectos suspensivos”. Esos recursos, según el art. 16.1 LOANCat, son los previstos en el ordenamiento jurídico, salvo en el caso de las resoluciones que resuelvan la revisión de sentencias o de resoluciones administrativas firmes, frente a las que el art. 16.2 LOANCat especifica que cabrá interponer los mismos recursos que, en su caso, hubieran procedido contra la sentencia dictada en primera instancia.

Los recursos previstos para las resoluciones en materia de responsabilidad contable se contemplan en los arts. 80 y ss. LFTCu, que remiten a su vez, a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sin especialidades en cuanto a la legitimación de las partes para interponerlos.



Es también reseñable que el art. 46.2 LFTCu contempla la posibilidad de archivar las actuaciones previas; el art. 56.3 LFTC, la de inadmitir el escrito en el que se ejercite la acción pública de responsabilidad; el art. 68. 1 LFTCu (al que remite el art. 73.1 LFTCu) en relación con el art. 51 LJCA, la de declarar que no ha lugar a la incoación del procedimiento, y los arts. 71.2ª y 74.2ª en relación con el art. 79 LFTCu, la de sobreseer. En todos estos casos de terminación anticipada se prevé un trámite de audiencia a los interesados y partes existentes en cada momento previo a la decisión. Las normas citadas puestas en relación con los arts. 80 y 81 LFTCu establecen que contra todas las resoluciones mencionadas cabe interponer recurso ante la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas y, contra el auto que resuelva, recurso de casación ante el Tribunal Supremo.

20.4.3. Interpretación conforme a la Constitución

A la luz de la redacción legal, el contexto normativo reseñado y las exigencias del art. 24 CE, debe descartarse la tacha de inconstitucionalidad formulada, en tanto cabe una interpretación conforme a la Constitución de las previsiones legales impugnadas. De forma reiterada el Tribunal ha acogido el criterio hermenéutico de la interpretación conforme, según el cual, siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera, de modo que solo se declare la inconstitucionalidad en caso de incompatibilidad indudable con ella. La salvaguarda del principio de conservación de la norma encuentra su límite en las interpretaciones respetuosas tanto de la literalidad de la norma cuestionada como de su contenido [por todas, con numerosas referencias, SSTC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7, y 17/2022, de 8 de febrero, FJ 4.c)]. En especial en el marco de las regulaciones procesales y las garantías de defensa del art. 24 CE, el Tribunal ha insistido en la interpretación de los silencios legales como no excluyentes de esas garantías (SSTC 74/1987, de 25 de mayo, FJ 4, o 110/1993, de 25 de marzo, FFJJ 6. 7 y 8).

Como se ha indicado, el tenor del art. 13.2 y 3 LOANCat no limita necesariamente la audiencia en el procedimiento contable al Ministerio Fiscal y a la entidad pública perjudicada, excluyendo la del resto de partes. De otro lado, la expresa mención a la intervención de ambos y la falta de referencia a otras partes no puede desconocer la previsión específica del art. 9.2 LOANCat de dar audiencia al interesado. Como tampoco la posibilidad que establece el art. 16 LOANCat de interponer los recursos que el ordenamiento jurídico prevé para las partes del procedimiento, sin limitación alguna en cuanto a los legitimados respecto a las reglas generales, frente a las

resoluciones que resuelvan sobre la extinción de la responsabilidad contable en aplicación de la ley.

En particular esta última disposición supone, de acuerdo con el conjunto normativo descrito, que las partes de los procedimientos de enjuiciamiento contable distintos del Ministerio Fiscal y la entidad pública perjudicada, cuya condición procesal de parte no se ve afectada por la LOANCat, pueden recurrir las decisiones de archivo y absolución. En esos recursos, cuya sustanciación se guía por las normas reguladoras del proceso contencioso-administrativo, podrán hacer valer no solo alegaciones sobre la inclusión de los hechos en cuestión en el ámbito de la amnistía, sino también la lesión de las garantías constitucionales anejas a su condición de parte *ex art. 24 CE*. El régimen de recursos de la LOANCat, además de evidenciar la consideración que la ley tiene hacia la posición de las partes en el procedimiento contable, que debe guiar la aplicación de la norma en general, muestra la aporía de una comprensión de su art. 13 que excluya la audiencia inicial de las partes no aludidas a las que, sin embargo, se les reconoce luego el derecho al recurso frente a la decisión de los órganos del Tribunal de Cuentas.

Si a ello se suma que la regulación propia de la jurisdicción contable prevé la intervención de todas las partes en las decisiones de terminación anticipada del procedimiento, se aprecia que la interdicción de la indefensión encuentra una vía adecuada en el procedimiento contable, sin perjuicio de otras, para preservar los derechos de defensa de las partes en tanto permite la necesaria contradicción entre ellas y les confiere idénticas posibilidades de alegar.

De lo anterior se sigue que, aun cuando la redacción legal pudiera interpretarse de formas diversas, incluida una interpretación no ajustada a la Constitución, cabe un entendimiento de los apartados 2º y 3º del art. 13 LOANCat que no impide oír a todas las partes ni articular un trámite que les permita formular las alegaciones que consideren convenientes sobre la aplicación de la amnistía a los hechos susceptibles de generar responsabilidad contable, conforme, por tanto, con el art. 24 CE. Ese entendimiento viene avalado por el conglomerado normativo aplicable según la propia Ley de amnistía, cuyas disposiciones, además, no agotan el régimen procesal de los incidentes en los que se dirima la posibilidad de amnistiar, sino que aportan sucintas reglas que deben integrarse en los distintos procedimientos en los que inciden y hacerlo siempre de manera respetuosa con el art. 24 CE.

En virtud de lo razonado, el motivo de inconstitucionalidad debe descartarse en tanto que la exégesis del precepto como no obstativa a la audiencia de todas las partes del procedimiento contable resulta posible, pues, sin forzamiento textual que lo impida y en línea con las previsiones de la LOANCat, supone una comprensión respetuosa con el derecho de defensa y la prohibición de indefensión (art. 24 CE). En orden a evitar que la aplicación del art. 13.2 y 3 LOANCat pueda dar lugar a posibles interpretaciones del precepto contrarias al art. 24 CE y dado que es posible una comprensión acorde con la Constitución, la que entiende que la referencia expresa a la audiencia del Ministerio Fiscal y las entidades del sector público perjudicadas no excluye la preceptiva audiencia al resto de partes, esta interpretación conforme se llevará al fallo.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, y, en consecuencia:

1º 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.

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

3º 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.

4º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintiséis de junio de dos mil veinticinco.