

LA LEY DE AMNISTÍA A EXAMEN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: UNA DECISIÓN PREVISIBLE, EN UN TRIBUNAL FRACTURADO, CON ENDEBLE FUNDAMENTACIÓN EN ALGUNOS ASPECTOS ESENCIALES (COMENTARIO A LAS SSTC 137/2025 Y 165/2025)

The Amnesty Act under review by the Constitutional Court:
a foreseeable decision, in a fractured court, with flimsy
reasoning on some essential points (Remarks on
CCR 137/2025 and CCR 165/2025)

ALBERTO LÓPEZ BASAGUREN¹

Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

alberto.lopez@ehu.eus

Cómo citar/Citation

López Basaguren, Alberto (2026).

La ley de amnistía a examen del Tribunal Constitucional:
una decisión previsible, en un tribunal fracturado,
con endeble fundamentación en algunos aspectos esenciales
(Comentario a las SSTC 137/2025 y 165/2025).

Revista Española de Derecho Constitucional, 137, 291-321.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.137.09>

Resumen

El TC ha decidido ya la práctica totalidad de los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad presentados frente a la LO 1/2024, para la normalización institucional, política y social de Cataluña. Las sentencias siguen la doctrina establecida en la STC 137/2025, que establece la interpretación sobre las cuestiones directamente relacionadas con la amnistía. Complementariamente, la STC 165/2025 resuelve la cuestión relativa a la legitimación de las CC. AA. para recurrir la ley. La Sentencia 18/2026, por su parte, limita el carácter orgánico a unos pocos artículos de la Ley. El TC desestima los recursos en lo fundamental, salvo algunas cuestiones

¹ Grupo de Investigación IT1733-22 (Gobierno Vasco. Departamento de Educación).

menores, desde el punto de vista doctrinal. Avala la admisibilidad de la amnistía en nuestra Constitución y avala, igualmente, la constitucionalidad de la concreta amnistía establecida en la LO. El texto analiza la motivación sobre la que el TC fundamenta esas dos conclusiones y analiza la, a juicio del autor, debilidad o endeblez de los razonamientos utilizados, poniendo en entredicho algunos aspectos de la decisión, especialmente, el problema de la arbitrariedad en la que, a su juicio, incurre la LO.

Palabras clave

Derecho de gracia; amnistía; control de constitucionalidad; arbitrariedad del legislador

Abstract

The CC has now ruled on nearly all of the appeals and challenges of unconstitutionality brought against Organic Law 1/2024, which aims to restore institutional, political and social normality in Catalonia. The rulings follow the legal doctrine established in CCR 137/2025, which sets out the interpretation on issues directly related to the amnesty. CCR 165/2025 addresses, in addition, the issue concerning the standing of the Autonomous Communities to challenge the law. Ruling 18/2026, meanwhile, restricts the organic nature of the Act to just a few of its articles. The CC dismisses the appeals in substance, save for a few minor issues, from a doctrinal standpoint. It upholds the admissibility of amnesty under our Constitution and likewise upholds the constitutionality of the specific amnesty established in the Organic Law. The text analyses the reasoning on which the CC grounds these two conclusions and discusses what the author considers to be the weakness or flimsiness of the reasoning used, calling into question some aspects of the decision, particularly the issue of arbitrariness which, in his view, the Organic Law entails.

Keywords

Pardon; clemency; amnesty; constitutional review; arbitrary exercise of legislative power.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: EL CONTENIDO DEL FALLO Y LA LEGITIMACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA RECURRIR. II. LA AMNISTÍA DEL PROCÉS: UNA DECISIÓN PREVISIBLE EN UN TRIBUNAL FRACTURADO CON MAYORÍA DE TURNO: 1. Fractura académica acerca de la admisibilidad constitucional de la amnistía y, específicamente, de la concreta amnistía propuesta; 2. Una decisión previsible en un tribunal fracturado y una mayoría de turno: ¿no había espacio para el debate en el seno del Tribunal? III. ¿ES ADMISIBLE LA AMNISTÍA EN LA CONSTITUCIÓN? EL RAZONAMIENTO DEL TRIBUNAL Y SUS DEBILIDADES: 1. La admisibilidad de la amnistía en ausencia de acogimiento expreso en la Constitución; 2. La interpretación del TC a la luz de un análisis constitucional comparado. IV. ¿ES CONSTITUCIONAL LA AMNISTÍA DEL PROCÉS?: 1. La negativa a «levantar el velo» de las intenciones del legislador o la renuncia al control; 2. Excepcionalidad de la amnistía, ideal de justicia y arbitrariedad del legislador. V. A MODO DE CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN: EL CONTENIDO DEL FALLO Y LA LEGITIMACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA RECURRIR

La Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social de Cataluña, fue objeto de múltiples recursos de inconstitucionalidad, tanto por miembros del Congreso y del Senado como por parte de asambleas legislativas o Gobiernos de varias comunidades autónomas, así como de distintas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por la Sala de lo Penal del TS y por la Sala de lo Civil y Penal del TSJ de Cataluña². El TC resolvió el primero de los recursos de inconstitucionalidad, presentado por más de cincuenta diputados y más de cincuenta senadores del Partido Popular, en la Sentencia 137/2025, de 26 de junio, «sentencia piloto» de las posteriores emitidas sobre el mismo asunto, a cuya doctrina se remite. Junto con ella, tiene interés a los efectos de este texto la STC 165/2025, de 8 de octubre, que resuelve el recurso presentado por las Cortes de Aragón, en la que afronta la cuestión relativa a la legitimación de los órganos autonómicos para recurrir la referida ley orgánica³.

² El Defensor del Pueblo recibió distintas peticiones para que interpusiese el correspondiente recurso de inconstitucionalidad; por Resolución de 4 de septiembre de 2024, decidió no hacerlo.

³ En resolución de recursos interpuestos por órganos autonómicos, el TC ha emitido, además, las siguientes sentencias: STC 176/2025 (Gobierno de Murcia), STC 177/2025 (Gobierno de Andalucía), STC 178/2025 (Gobierno valenciano) y STC 179/2025

La STC 137/2025 declara, sustancialmente, la constitucionalidad de la LO de amnistía del *procés*, con tres salvedades. Por una parte, establece la inconstitucionalidad del art. 1.1 de la LO, en el que se concretan y delimitan los actos objeto de amnistía —tal y como argumenta en el FJ 8.3.4.a y precisa en el FJ 8.3.5—, por vulnerar el art. 14 de la Constitución, «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». Declaración de inconstitucionalidad que no supone su nulidad, porque, de acuerdo con la propia doctrina del Tribunal, cuando aquella —la inconstitucionalidad— no reside en determinación textual alguna de este, sino en su omisión, quiebra la relación entre ella y la nulidad (STC 45/1989, FJ 11); en caso contrario, como ocurre en el presente caso, la declaración de nulidad dañaría, sin razón alguna, a quienes sí han sido incluidos dentro del ámbito de la norma (STC 222/1992, FJ 7). Es decir, la inconstitucionalidad del art. 1.1 lo es para ampliar su ámbito de aplicación también, en los mismos términos, a cualquier persona que hubiese cometido actos delictivos en oposición a la pretensión secesionista —o a la realización de ambas consultas— y no, de forma limitada, a los cometidos por miembros de los cuerpos policiales, como establecía el texto de la ley.

En segundo lugar, el TC declara la inconstitucionalidad y nulidad del segundo párrafo del art. 1.3 de la LO de amnistía. Si en el apdo. 1 del art. 1 se

(Gobierno de Castilla y León), todas ellas de 20 de noviembre; STC 185/2025, de 2 de diciembre (Gobierno de Madrid); STC 192/2025, de 16 de diciembre (Asamblea de Murcia); STC 10/2026, de 27 de enero (Gobierno de Galicia); STC 18/2026 (Parlamento de Cantabria); STC 19/2026 (Gobierno de las Islas Baleares), ambas de 25 de febrero; STC 25/2026 (Gobierno de La Rioja), y STC 26/2026 (Gobierno de Cantabria), ambas de 12 de marzo. La STC 18/2026, que resuelve el recurso interpuesto por el Parlamento de Cantabria, incluye una novedad, al estimar parcialmente el recurso, declarando que el art. 3, en lo que se refiere a la responsabilidad administrativa y contable, y los arts. 5 a 16 de la LO 1/2024 no tienen carácter de ley orgánica; con ello, mantienen el carácter de ley orgánica los arts. 1, 2 y 4 y las disposiciones finales primera y segunda. Además, el TC ha emitido la STC 164/2025, de 8 de octubre, por la que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo y las SSTC 180/2025, 181/2025 y 182/2025, todas ellas de 20 de noviembre, en resolución de sendas cuestiones de inconstitucionalidad presentadas por la Sala de lo Civil y Penal del TSJ de Cataluña, en las que, sobre el fondo del asunto, se remite a la STC 137/2025, resolviendo, además, algunas cuestiones relativas, específicamente, a los requisitos de presentación de cuestiones de inconstitucionalidad. Están pendientes de resolución los recursos interpuestos por los Gobiernos de Extremadura y Aragón.

establece que los actos objeto de amnistía son los realizados entre el 1 de noviembre de 2011 y el 13 de noviembre de 2023, en el apdo. 3 del mismo artículo se disponía que quedarían incluidos, igualmente, los actos cuya realización se hubiera iniciado antes del 13 de noviembre de 2023, «aunque su ejecución finalizase con posterioridad a esa fecha». El Tribunal considera que, tal y como está redactada, esa «apostilla» supondría una habilitación para seguir desarrollando, con posterioridad a la fecha de 13 de noviembre de 2023, un comportamiento criminal que ya hubiese sido iniciado antes de ella, pudiendo prolongarlo indefinidamente, sin sufrir por ello sanción alguna. A juicio del Tribunal, «no resulta inteligible ninguna razón justificativa de este efecto pro futuro, que cuestiona la dinámica misma de la amnistía como institución». El Tribunal considera que, en «ausencia de conexión suficiente con la razón justificativa de la amnistía», esa disposición vulnera el art. 14 de la Constitución «al otorgar un efecto pro futuro a la amnistía que carece de justificación objetiva y razonable» (FJ 8.3.4.d).

En tercer lugar, el TC salvaguarda la constitucionalidad de los apdos. 2 y 3 del art. 13 de la LO de amnistía, pero fijando la interpretación que debe atribuírseles para poder ser considerados conformes con la Constitución. La LO de amnistía establecía que el archivo de actuaciones o la resolución absolviendo de responsabilidad contable, según el caso, se debía realizar «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». El Tribunal reafirma la doctrina de que las funciones de exigencia de responsabilidad contable por parte del Tribunal de Cuentas tienen carácter jurisdiccional, por lo que quedan sometidas a las exigencias que derivan del art. 24 de la Constitución. Por ello, considera que las disposiciones del art. 13 deben interpretarse en el contexto normativo en que se insertan «en una comprensión de las normas procesales cuestionadas respetuosa con las exigencias del artículo 24 CE» (FJ 20.4.1). Como quiera 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», ni agota la reglamentación procesal aplicable, la tacha de inconstitucionalidad debe ser rechazada, en tanto cabe una interpretación conforme a la Constitución de las previsiones legales impugnadas. Por ello, concluye que debe descartarse el motivo de inconstitucionalidad en la medida en que la exégesis del precepto como «no obstativa de la audiencia de todas las partes del procedimiento contable resulta posible sin forzamiento textual que lo impida» Interpretada en esos términos, no hay vulneración del art. 24 de la Constitución.

La STC 137/2025 desestima el recurso en todo lo demás.

La STC 165/2025 tiene un único aspecto de importancia, en el que es necesario volver a detenerse: la cuestión de los límites de la legitimación de los órganos autonómicos para interponer el recurso de inconstitucionalidad. El Tribunal

recuerda que, a pesar de una primera posición que interpretó restrictivamente el inciso introducido en el art. 32.2 LOTC respecto a la legitimación de los órganos autonómicos para interponer el mencionado recurso establecida en el art. 161.2.a de la Constitución, «la doctrina posterior ha seguido una tendencia interpretativa flexibilizadora», de acuerdo con la que la legitimación autonómica «no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico» en todos aquellos supuestos en que «exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico» (STC 62/2023, FJ 2). El Tribunal considera que, en este asunto, concurren tres «puntos de conexión» que justifican la legitimación de la CA para recurrir: en primer lugar, que se ponga en entredicho la competencia del Estado para regular y conceder amnistías, lo que excedería de las atribuciones constitucionales de las Cortes Generales; en segundo lugar, que se aleguen infracciones del procedimiento legislativo que condujo a la aprobación de la ley de amnistía, dado que el TC estableció que las CC. AA. están legitimadas en esos supuestos para interponer el recurso de inconstitucionalidad por su interés en «asegurar en concreto el correcto funcionamiento del sistema de producción normativa» preconizado por la Constitución, «depurando y expulsando las normas impugnadas que se aparten de dicho sistema» (STC 59/2015, FJ 4), y, finalmente, en tercer lugar, que se alegue quiebra de los principios de separación de poderes y de reserva de jurisdicción, así como vulneración de la igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico en su vertiente de derecho a la igualdad, pues el Tribunal ha reconocido previamente la legitimidad de las CC. AA. para interponer recurso de inconstitucionalidad en supuestos que afectan a la arquitectura constitucional del Estado, dado que es el marco en el que ha de desenvolverse la actuación de las CC. AA., por lo que su defensa constituye garantía del principio de autonomía (STC 118/2016). El Tribunal concluye, sobre estas bases, que la CA de Aragón tiene legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad de la ley de amnistía (FJ 4). Creo que ya es hora de cerrar definitivamente esta cuestión y reconocer a las CC. AA. la plena legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad, en la medida en que esa restricción está ausente en la Constitución.

II. LA AMNISTÍA DEL PROCÉS: UNA DECISIÓN PREVISIBLE EN UN TRIBUNAL FRACTURADO CON MAYORÍA DE TURNO

1. FRACTURA ACADÉMICA ACERCA DE LA ADMISIBILIDAD CONSTITUCIONAL DE LA AMNISTÍA Y, ESPECÍFICAMENTE, DE LA CONCRETA AMNISTÍA PROPUESTA

Las cuestiones vinculadas al *procés* por la independencia de Cataluña han tenido un protagonismo extraordinario, no solo en el ámbito político,

sino también en el académico, durante más de un decenio, a partir de las elecciones al Parlamento de Cataluña de 2012. El debate sobre la concesión de amnistía a quienes cometieron actos delictivos durante el desarrollo de aquellos acontecimientos no es sino la última de ellas. Se puede afirmar, sin riesgo de caer en la exageración, que muy pocos asuntos sobre los que haya tenido que decidir el TC han tenido un debate académico previo tan amplio, encendido y apasionado.

La amnistía había sido objeto de análisis, fundamentalmente, en el ámbito del derecho penal, en cuanto forma de extinción de la responsabilidad penal⁴. La doctrina penalista ha mostrado una radical fractura entre quienes sostienen que la amnistía no cabe en el sistema constitucional vigente y quienes, por el contrario, sostienen su plena legitimidad⁵. Se podía pensar que la visión desde el derecho penal estaba condicionada por su perspectiva de legalidad, cuando, antes que nada, la amnistía es una cuestión de constitucionalidad; lo que, en nuestro sistema, tiene enorme importancia en la medida en que la Constitución no la recoge expresamente.

El tema no había suscitado atención desde la perspectiva del derecho constitucional — con la salvedad de la temprana incursión en el tema de E. Linde Paniagua (1978: 56 ss.)— hasta la publicación de la monografía de C. Aguado Renedo (2001), sin duda, el trabajo más completo en este campo⁶. Una falta de interés desde la óptica constitucionalista que ha sido radicalmente superada a impulso de la propuesta de amnistía del *procés*. Pues bien, una fractura igualmente radical a la existente en el campo penalista se produce en la literatura constitucionalista acerca de la acogida o rechazo en nuestro sistema constitucional de la figura de la amnistía; fractura que se ha manifestado, prácticamente,

⁴ Esto es algo que no es peculiar del período posterior a la Constitución, sino que ya ocurría en el período anterior. E. Linde Paniagua (1976: 94) ya señalaba, en un texto que analiza esta cuestión antes de la promulgación de la Constitución, que «[l]a doctrina sobre la amnistía es casi exclusivamente doctrina penalista, lo que no debe de extrañar por ser el Código Penal de 1870 el primer cuerpo legal que la reguló».

⁵ Sobre la fractura en la doctrina penalista, *vid.* C. Aguado Renedo (2001: 78); hay que subrayar que tanto en defensa de una como de otra postura se encuentran penalistas de reconocido prestigio.

⁶ Prácticamente al mismo tiempo que la monografía citada, se publicó el trabajo de J. L. Requejo Pagés (2001), en el que se analizan los antecedentes históricos de la potestad de gracia —amnistía e indulto— en el constitucionalismo español y el debate sobre esta cuestión en la elaboración de la Constitución de 1978. Sobre la cuestión de la amnistía en el debate de elaboración de la Constitución, *vid.*, igualmente, D. López Rubio (2024).

desde los primeros trabajos sobre este tema⁷, pudiéndose afirmar que el constitucionalismo académico está radical y profundamente dividido sobre el encaje de este instituto en nuestro sistema constitucional⁸. El sector de quienes consideran que el silencio de la Constitución sobre la amnistía, en una interpretación sistemática de esta, lleva a la exclusión constitucional de esta figura —entre quienes me encuentro— es significativo tanto cuantitativa como cualitativamente⁹. También lo es el elenco de quienes consideran que la figura como tal es posible en nuestro sistema constitucional¹⁰.

En cualquier caso, la cuestión no se reduce a la admisibilidad o rechazo constitucional de la figura de la amnistía, porque algunas personas significativas de entre quienes sostienen la admisibilidad de esa figura consideran, sin embargo, que la concreta amnistía aprobada en relación con los hechos del *procés* es contraria a la Constitución¹¹.

⁷ Es significativa la discrepancia entre C. Aguado Renedo (2001: 74 y ss.), quien sostiene que la amnistía es posible en el marco de la Constitución, y M. Aragón Reyes (2001: 17-18), quien, en el prólogo a la citada monografía, discrepa de la posición del autor, adelantando, siquiera sintéticamente, la mayor parte de los argumentos que han circulado en nuestro debate reciente en contra de la posibilidad de la amnistía en nuestro sistema constitucional. Argumentos que, posteriormente, ha desarrollado con mayor profundidad y extensión (M. Aragón Reyes, 2023-2024; 2024a; 2024b).

⁸ Sobre la fractura en la doctrina constitucionalista, es significativo el propio título del trabajo de J. García Roca (2024).

⁹ Como puede verse en M. Aragón Reyes *et al.* (2024), libro que recopila un amplio número de textos publicados al hilo del debate sobre la amnistía del *procés*. Defienden esta postura, por ejemplo, M. Aragón Reyes (2024), E. Gimbernat Ordeig (2024), A. López Basaguren (2024), A. Ruíz Robledo (2024) y J. Tajadura Tejada (2024).

¹⁰ Comenzando por los dos autores que se ocuparon inicialmente de la figura, E. Linde Paniagua (1978) y C. Aguado Renedo (2001), a los que se han sumado en este debate, por ejemplo, T. de la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo (2023a), A. Carmona Contreras (2023a), J. García Roca (2023; 2024), M. Presno Linera (2023), F. Bastida Freijedo (2024), G. Cámara Villar (2023-2024), L. Martín Rebollo (2023-2024) y L. López Guerra (2024). Previamente, F. Rubio Llorente (2000) ya había señalado que del silencio de la Constitución «no se sigue *necesariamente* su prohibición» (énfasis añadido).

¹¹ Así, por ejemplo, el propio C. Aguado Renedo (2024), A. Carmona Contreras (2023b), L. Martín Rebollo (2023-2024: 116-118). Además, hay otros autores que, sosteniendo la posibilidad constitucional de la amnistía, consideran que la amnistía del *procés*, tal y como se planteó y aprobó, es rechazable por razones políticas: T. de la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo (2023b) o el penalista J. A. Lascarain Sánchez (2023), por ejemplo.

2. UNA DECISIÓN PREVISIBLE EN UN TRIBUNAL FRACTURADO CON MAYORÍA DE TURNO: ¿NO HABÍA ESPACIO PARA EL DEBATE EN EL SENO DEL TRIBUNAL?

La fractura doctrinal que ha tenido lugar en relación, en primer lugar, con la admisibilidad o no de la amnistía en la Constitución, y, en el supuesto de aceptada esta, la constitucionalidad o no de la concreta amnistía aprobada en relación con el *procés*, daba al TC el respaldo académico suficiente para una decisión favorable a la constitucionalidad de la ley. No había dudas de que la mayoría del momento del TC compartiría esa misma posición. La decisión adoptada en la STC 137/2025 era, por tanto, una decisión del todo previsible, en un tribunal fracturado. En un colegio integrado, en este caso, por diez miembros¹², la sentencia se aprobó por una mayoría de 6 a 4¹³.

Hay que aceptar que, por las razones que sean, esa fractura ha sido —y es— un hecho que no se puede eludir ni minusvalorar. Si traemos a colación lo que evoca la expresión acuñada por P. Häberle (1975) de «sociedad abierta de intérpretes constitucionales» (*offene Gesellschaft der Verfassungsintrepreten*)¹⁴, hay que aceptar que la interpretación de la Constitución es una cuestión abierta, resultado del debate entre quienes integran esa «sociedad», en la que, obviamente, la academia ocupa un lugar de referencia destacado. Pero esa constatación no puede llevar a eludir el contraste crítico sobre la solidez de los argumentos sobre los que el TC fundamenta su decisión.

La fractura doctrinal tiene ahora unas connotaciones muy singulares, puesto que se produce en un contexto político profundamente polarizado, teñido de partidismo de forma extrema. Una polarización que enlaza con el proceso de colonización de las instituciones de control —muy destacadamente, el TC— por los partidos políticos a través de la *lottizzazione* —o reparto de lotes— en la designación de sus miembros por las cámaras

¹² El Pleno quedó reducido como consecuencia de la abstención del magistrado Campo Moreno y el apartamiento, aceptando la recusación presentada por el abogado del Estado, del magistrado Macías Castaño. El Tribunal rechazó las recusaciones del presidente, Conde-Pumpido, y de la magistrada Díez Bueso.

¹³ Emitieron voto particular los magistrados Enríquez Sancho, Arnaldo Alcubilla, Tolosa Tribiño y Espejel Jorquera.

¹⁴ Una idea similar es la que J. J. Solozabal Echavarria (2023-2024: 184) trae a colación por referencia al trabajo de S. Levinson (*Framed*, OUP, 2012), cuando se refiere a lo que este autor denomina la *Constitution of Conversation*, que «resulta de un diálogo que sobre la base de las afirmaciones de la Ley Suprema establecen todos sus intérpretes, principalmente, pero no solo, el Tribunal Constitucional».

parlamentarias, en un reparto de sus respectivas «cuotas», sin contraste, entre ellos, de la mayor o menor idoneidad de los propuestos por cada partido y sin respetar lo que parecían *convenciones* firmemente asentadas y asumidas a lo largo de varios decenios (P. Cruz Villalón, 2021; A. Carmona Contreras, 2024). Por esta vía, se ha llegado en el TC a una sucesión de alternancias en la mayoría de turno, de forma que, en los asuntos políticamente trascendentes, en los que se manifiesta la polarización política, la correspondiente mayoría impone su posición, sin considerar necesario deliberar en el seno del Tribunal para tratar de acercar posturas y tratar de integrar al máximo las posiciones encontradas.

Nada de esto ha ocurrido en el asunto que es objeto de análisis en estas páginas, como pone de manifiesto el perentorio calendario de debate impuesto por el presidente (P. Cruz Villalón, 2025b): entre el día en que se filtró —en una práctica que se repite en el TC— el borrador de sentencia elaborado por la magistrada ponente del asunto y la aprobación de la sentencia en el Pleno del Tribunal, transcurrieron escasamente veinticinco días¹⁵. Pero hay que recordar que se trata de un funcionamiento —falta de auténtica deliberación a la búsqueda de la integración— que no es novedoso, sino que, con una mayoría de turno de signo contrario, ya practicó el TC en el trascendental asunto del control del primer estado de alarma con ocasión de la pandemia (A. López Basaguren, 2022: 245-251). Como ha señalado P. Cruz Villalón (2025b), lo que singulariza a órganos como el TC «es, esencialmente, su capacidad y voluntad de deliberar, tanto una cosa como la otra. [...] Y en función de cómo acierten en llevar a cabo esa dimensión de su oficio, los tribunales constitucionales contribuirán a la integración o a la polarización de la comunidad política: desde luego, siempre sin merma de la claridad y coherencia de la sentencia»¹⁶. Con ello, el Tribunal ha hecho una nueva contribución al difícilmente remediable proceso de pérdida creciente de la *auctoritas* del TC, en el camino hacia su irrelevancia como institución de integración de la comunidad política (P. Cruz Villalón, 2021).

¹⁵ El relato del procedimiento de trabajo establecido por el presidente y seguido por el Tribunal en este asunto contenido en el apdo. I del voto particular del magistrado Arnaldo Alcubilla es revelador, en este sentido.

¹⁶ Concluye P. Cruz Villalón (2025b) señalando que «[l]o que lamentablemente parece haber ocurrido en el caso que nos ocupa es un ejemplo de libro del referido efecto aditivo, seguramente involuntario, de polarización [...]. En definitiva, tocaba deliberar con toda la amplitud que el caso requería a partir de lo que no pasaba de ser una opinión [de la ponente] sobre diez [quienes integraban el Tribunal en este asunto]. Es aquí donde honestamente pienso que el tribunal ha fallado de manera ostensible».

III. ¿ES ADMISIBLE LA AMNISTÍA EN LA CONSTITUCIÓN?: EL RAZONAMIENTO DEL TRIBUNAL Y SUS DEBILIDADES

Antes de abordar las alegaciones planteadas por los recurrentes, en la STC 137/2025 el Tribunal precisa cuál ha sido, hasta ese momento, su doctrina sobre la amnistía, señalando que, «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», en la STC 63/1983, de 20 de julio —que tiene, a estos efectos, una importancia marginal¹⁷— y en la STC 147/1986, de 25 de noviembre. Resalta el Tribunal el hecho de que, en esos asuntos, se trataba de controlar normas preconstitucionales respecto a una amnistía que «puede calificarse como transicional», dado que, a través de esta medida, se pretendía facilitar el tránsito de una dictadura al sistema democrático instaurado por la Constitución. Una precisión importante por la repercusión que tuvo, especialmente, cierta «información» periodística sobre las, supuestamente, innumerables ocasiones en las que el TC había avalado la admisibilidad constitucional de la amnistía (A. Ruíz Robledo, 2024: 46-51)¹⁸.

La única sentencia realmente significativa, a estos efectos, es la STC 147/1986, en la que el TC realiza algunas consideraciones de sumo interés. Así, afirma 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 ella se enjuiciaba la constitucionalidad de la Ley 1/1984, por la que se ampliaban algunos efectos de la ley de amnistía de 1977. El TC afirma que esa ley «no estableció una nueva amnistía», sino que introdujo «nuevos aspectos añadidos al régimen jurídico de la única existente»; y precisa que ese cambio normativo «ni siquiera supone en sí mism[o] manifestación del ejercicio del derecho de gracia», ya que

¹⁷ El único interés radica en que el TC afirma 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).

¹⁸ Lo que evidencia el exceso en la afirmación contenida en el preámbulo de la LO 1/2024, cuando sostiene que el TC «no solo ha dejado clara la constitucionalidad de las leyes de amnistía con carácter general, sino que, con ocasión de la amnistía aprobada en 1977, ha establecido los requisitos para que una ley de estas características pueda ser válida en nuestro ordenamiento jurídico».

constituye una «mera precisión del régimen jurídico de aquel». Concluye el Tribunal reconociendo la capacidad del legislador para «precisar ese régimen jurídico, pues no hay restricción alguna sobre esta materia» (FJ 2, *in fine*).

En la STC 137/2025, el Tribunal recoge algunas otras afirmaciones contenidas en aquella sentencia de 1986 en el sentido de que la amnistía es, por una parte, un fenómeno complejo, una institución excepcional que «en parte desconoce las reglas usuales de la evolución del ordenamiento jurídico [...] y es productora de efectos excepcionales». En la misma sentencia se refiere a las diferencias entre amnistía e indulto, afirmando 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»; y afirma que, aunque una de las características que definen a la amnistía «es la eliminación de los efectos de la cosa juzgada» —por lo que «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» (STC 147/1986, FJ 4.a).

El Tribunal concluye esta reconstrucción de su doctrina previa sobre la amnistía precisando que esta «se ha dictado en relación con una modalidad de amnistía muy concreta, la que tiene lugar en contextos transicionales y [...] la amnistía es un fenómeno complejo que puede otorgarse por motivos muy diversos». Por ello, considera que el problema que se suscita en el recurso que tiene que resolver respecto a la amnistía del *procés* «es novedoso en la medida en que la amnistía otorgada por la ley ahora impugnada es distinta en muy diversos aspectos» a las concedidas en 1976 y 1977; lo que, sin embargo, «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» (FJ 2.2).

1. LA ADMISIBILIDAD DE LA AMNISTÍA EN AUSENCIA DE ACOGIMIENTO EXPRESO EN LA CONSTITUCIÓN

La primera cuestión objeto de controversia académica ha versado sobre la admisibilidad de la amnistía en ausencia de acogimiento expreso en la Constitución. Ya se ha señalado la existencia de una fractura radical en el ámbito académico entre quienes consideran que, por su naturaleza excepcional, la

amnistía requiere, para ser admisible, reconocimiento expreso en la Constitución y quienes consideran que ese acogimiento expreso no es necesario, en la medida en que el legislador tiene una potestad general, sin que sea necesario que la Constitución especifique, expresamente, todos y cada uno de los ámbitos en que puede ejercer su potestad de aprobar leyes. Esta última es la tesis que acoge el TC, fundamentándola en la concepción de la Constitución como una «norma abierta», sobre la base de la configuración del Estado como democrático, que consagra el pluralismo político como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 de la Constitución) (FJ 3.2.1). El Tribunal señala que la vinculación del legislador con la Constitución es de carácter negativo, no positivo, por lo que no necesita una habilitación expresa de la Constitución para ejercer su potestad, sino que es libre para «regular toda materia que la Constitución no prohíba explícita o implícitamente». En caso contrario, se estaría exceptuando el principio democrático y, en particular, la potestad legislativa que, con carácter general, sin distinción alguna, la Constitución atribuye a las Cortes Generales (FJ 3.2.1).

Dado que considera obvio que la Constitución no prohíbe expresamente la amnistía, el Tribunal analiza si hay en la Constitución una prohibición implícita. A estos efectos, afronta los tres argumentos fundamentales que se han debatido en el ámbito académico y que fueron objeto de alegación por los recurrentes.

Respecto, en primer lugar, a la alegación de que el debate durante la elaboración de la Constitución avalaría un rechazo del constituyente a la admisibilidad de la amnistía, que había sido defendido en sede académica (I. Ramos Tapia y A. Ruíz Robledo, 2023; A. Ruíz Robledo, 2024: 44-46), parece claro, a mi juicio, que, por encima de todo, el constituyente excluyó debatir expresamente sobre este asunto (J. L. Requejo Pagés, 2001: 101; D. López Rubio, 2024: 198), por lo que, más allá de indicios, es muy difícil obtener conclusiones de suficiente consistencia en ese sentido. La voluntad del constituyente sería un indicio que habría que contrastar —y subordinar a la *voluntas* que se deduce de una interpretación sistemática de la Constitución—; pero, en cualquier caso, debe ser clara para otorgarle un valor significativo; claridad que no se puede deducir del debate constituyente. Esta es la interpretación que asume el TC¹⁹.

¹⁹ El TC sostiene esta interpretación a partir de las actas de la Ponencia de la Comisión Constitucional del Congreso en la que se expresa la decisión de «no constitucionalizar» el tema de la amnistía, junto con el análisis de los motivos por los que se rechazaron las dos enmiendas presentadas sobre este asunto, que «no se fundamenta en que la amnistía no es constitucionalmente admisible, sino en otros argumentos», lo

De la misma forma, el TC rechaza el argumento esgrimido por un sector académico acerca de que la prohibición de los indultos generales en el art. 62.i de la Constitución supondría la prohibición de la amnistía sobre la base del principio *a minori ad maius*, en el sentido de que, si la Constitución prohíbe lo menos, con mayor razón estará prohibido lo más. El Tribunal lo rechaza con el argumento de que la relación entre indulto y amnistía «no es cuantitativa o de grado, sino cualitativa», citando la STC 147/1986; afirmación que, señala, «se fundamenta en que estas instituciones presentan diferencias sustanciales». Al tratarse de instituciones diferentes, concluye, «la inconstitucionalidad de la ley de amnistía no puede fundamentarse en la prohibición de los indultos generales». Pero el Tribunal afirma que, aunque se aceptase que ambos institutos son especies del género «derecho de gracia», esa conclusión no quedaría desvirtuada, en la medida en que el régimen jurídico de los indultos y la amnistía «son muy distintos»: mientras que los indultos son actos del rey, sujetos a refrendo del Gobierno, que han de ejercerse conforme a la ley, la amnistía solo puede ser adoptada por el legislador, porque solo el legislador puede, en ejercicio de su potestad legislativa, excepcionar la ley.

Esta argumentación es, a mi juicio, débil, a pesar de que tiene un respaldo académico relevante. El atrincheramiento del Tribunal en la afirmación de que se trata de dos institutos diferentes me parece simple, en la medida en que justifica su voluntad de eludir el análisis a fondo de en qué sentido la amnistía es «derecho de gracia» y en qué sentido, dentro de este, tiene singularidades frente a las otras especies que lo integran. El que indulto y amnistía sean dos figuras diferentes no exime de ese examen, porque no diluye el hecho de que nos encontremos ante dos medidas que tienen un mismo ámbito de afectación: la excepción, con unas u otras características, a la aplicabilidad plena de la sanción penal prevista legalmente. Una cuestión de grado, por tanto, en la medida en que en un caso esa excepción es de carácter pleno y en el otro solo parcial²⁰.

Que la potestad o derecho de gracia es un género, del que la amnistía y el indulto son dos especies, ha constituido, de forma generalizada, el

que solo puede significar que «la Constitución quiere guardar silencio al respecto»; de forma que «el silencio constitucional, *por sí solo*, no equivale a la prohibición de una institución» (énfasis añadido). Su significado habrá que deducirlo en una interpretación sistemática de la Constitución, junto con otros elementos de esta.

²⁰ En efecto, el TC acepta 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» (FJ 3.2.1.a); ¿no es una cuestión de grado en un mismo ámbito material?

presupuesto sobre el que se han realizado todos los estudios académicos sobre el tema²¹. Que su ejercicio corresponda a distintas instituciones no significa que ambas no sean manifestación de la prerrogativa de gracia. En este sentido, sorprende que el TC recurra a la Constitución de 1931 para mostrar que es posible admitir la amnistía, a pesar de que se excluyan los indultos generales²², pero luego no afronte el significado del acogimiento expreso de la amnistía en la Constitución republicana frente al silencio en la Constitución actual.

Por ello, considero que era exigible del TC una mayor depuración del fundamento de su rechazo, de entrada, a situar las dos figuras de gracia como una diferencia de grado dentro de un mismo instituto, entendido de forma general.

²¹ Así, destacadamente, C. Aguado Renedo (2001: 38-39) se refiere a «las tres formas en que puede presentarse la gracia», señalando que las va a mostrar «en el orden de prelación que guardan las mismas, allí donde se presentan todas, consideradas de mayor a menor, tanto en el número como en la entidad de sus efectos, respectivamente»; aunque este autor (p. 79) rechaza el argumento *a minore ad maius*, porque supone interpretar la voluntad del constituyente, considerando que no es esta la vía adecuada para desentrañarla. C. Pérez del Valle (2001: 194) afirma que la amnistía «es una forma de legislación penal que se caracteriza por excluir la pena con efectos retroactivos para determinados hechos punibles», sobre la que, a juicio de este autor, «no hay restricción constitucional alguna». Pero, a pesar de ello, señala que «la amnistía ha venido siendo considerada una manifestación del derecho de gracia con características especiales» (pp. 187-188). Aunque afirma que la amnistía «no constituye el ejercicio de la prerrogativa de gracia que deriva del poder del gobierno», sino, como ya se ha dicho, de la potestad legislativa del Parlamento, reconoce que «cualquier manifestación de la prerrogativa de gracia ha de ser concebida como una renuncia del Estado a la sanción de determinados hechos punibles» (p. 190). Esta característica es lo que las unifica. Esto no significa, obviamente, que se trate del mismo instituto, pues tienen diferencias materiales y formales; pero no puede servir de justificación para eludir el análisis de su común fundamento. El propio TC, en la STC 147/1986, al rechazar que la Ley 1/1984 hubiese establecido una nueva amnistía, señala que, por ello, no se trata de manifestación del «ejercicio del derecho de gracia»; *ergo*, consideraba que la amnistía suponía ejercicio de este. En el mismo sentido del texto, I. Ramos Tapia y A. Ruíz Robledo (2023, epígrafe VI).

²² En efecto, afirma el TC que «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», señalando que «esta doctrina se cohonestaba 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» (FJ 3.2.1.a).

Si tenemos en cuenta lo dicho hasta aquí, se puede entender el sistema establecido en la Constitución de forma distinta a como lo hace el TC —y parte importante de la doctrina académica— en el sentido de que el art. 62.i, al establecer que corresponde al rey «ejercer *el* derecho de gracia con arreglo a la ley» (énfasis añadido), excluyendo la posibilidad de indultos generales, está estableciendo la forma —la única— en que la Constitución acoge semejante institución: únicamente en cuanto indultos particulares o individuales, otorgados por el Gobierno de acuerdo con la ley²³.

En tercer lugar, el TC rechaza, igualmente, la alegación de que la reserva de jurisdicción establecida en el art. 117.3 de la Constitución supondría, ante la falta de expreso acogimiento de la amnistía, su inadmisibilidad constitucional. El TC sostiene que esa reserva de jurisdicción «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*» (FJ 3.2.2). El Tribunal señala que «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», por lo que la concesión de una amnistía «no supone ni juzgar ni ejecutar lo juzgado». A su juicio, 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

²³ En esta misma dirección parece pronunciarse J. J. Solozabal Echavarria (2023-2024: 184) cuando plantea la *precomprensión* desde la que el TC tendría que afrontar el examen de la constitucionalidad de la ley de amnistía y, siguiendo a S. Levinson, señala que, de acuerdo con este autor, los pronunciamientos constitucionales sobre los poderes, instituciones y ramas del Estado —lo que constituye la *Constitución de la Organización*— «no admite[n] desarrollos, si no tienen un significado meramente auxiliar o secundario. Su actuación es, normativamente hablando, sustancialmente completa y su regla más importante de conducta es la máxima *inclusio unius exclusio alterius*, la decisión constitucional excluye lo no incluido, y su tenor o textualidad tiene, por tanto, un valor determinante y no meramente declarativo o enunciativo». Sobre esa base, J. J. Solozabal se pregunta: «¿Qué idea de la Norma Suprema ha de aplicarse al juicio de constitucionalidad de la amnistía?». Y responde: «Está claro que los márgenes dentro de los que se mueva el legislador penal dependen en su apertura, de si procede referirse a los criterios de la Constitución de la Conversación o a los de la Constitución de la Organización. Quiere decirse, entonces, que la prohibición expresa de los indultos generales, sobreentendiéndose la licitud de los particulares (art. 62-i CE), deja sin cobertura constitucional a la amnistía como medida de gracia no contemplada».

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» (FJ 4.4). En consecuencia, la amnistía no afecta, a juicio del Tribunal, a la reserva de jurisdicción. Tampoco en el sentido de que impida la ejecución de resoluciones judiciales condenatorias, como alegaban los recurrentes.

El art. 117.3 de la Constitución establece expresamente que corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales «juzgar y hacer ejecutar lo juzgado». Parece que una ley de amnistía sí afecta a la competencia de los tribunales para «hacer ejecutar lo juzgado». Ciertamente, las modificaciones legales en materia penal, cuando, por ejemplo, se reducen las penas correspondientes a un delito determinado, también inciden en la forma de «hacer ejecutar lo juzgado», al aplicar retroactivamente las disposiciones penales posteriores más favorables. Pero, en esos casos, se trata de consecuencias —en vía interpretativa²⁴— en supuestos en que es el tipo penal el que se modifica, respetando las exigencias del principio de legalidad en ese ámbito²⁵.

Me siguen sin parecer convincentes los argumentos que, antes en el ámbito académico, ahora en la STC, avalan la admisibilidad constitucional de la amnistía. Sigo convencido de que la amnistía —como toda medida de gracia— es una excepción a la reserva jurisdiccional en aplicación de la ley penal, configurada sobre la base del principio de legalidad y tipicidad, sin

²⁴ Este hecho tiene importancia en relación con lo que se expondrá más adelante respecto a lo que en algunos países se califica como «amnistía» y que consiste en establecer por ley la extinción de responsabilidad por actos que, con la reforma —o supresión— del tipo penal, han modificado sus efectos punitivos o han dejado de ser delito para el futuro.

²⁵ A pesar de que, en remisión a su doctrina, el TC recuerda que «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» (FJ 5.3.1), concluye reduciendo el significado del principio de legalidad penal a la exigencia de la simple previsión legal sin, según parece, requerir, necesariamente, la generalidad y abstracción del tipo: «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» (FJ 5.3.2.a).

posibilidad de leyes singulares o, si se quiere, excepcionales —y la ley de amnistía del *procés* lo es—²⁶. En ese sentido, los indultos particulares o individuales son posibles porque la Constitución expresamente los prevé. De acuerdo con la doctrina constitucional establecida sobre la amnistía del *procés*, el art. 62.i sería superfluo —salvo en la prohibición de los indultos generales—, porque, en ausencia de una norma similar, el legislador perfectamente podría haber regulado por ley la posibilidad de esa medida de gracia. Más en general, sería superfluo que las constituciones acogieran expresamente el derecho de gracia, en cualquiera de sus manifestaciones, porque siempre estaría a disposición del legislador, sin necesidad de cobertura expresa en la Constitución, instituirlo legalmente. ¿Es eso lo que pone de manifiesto el hecho de que todas las constituciones de nuestro entorno jurídico-cultural hagan referencia expresa al derecho de gracia? Más bien, lo que a mi juicio pone de manifiesto esa realidad es que el derecho de gracia es una excepción. ¿Excepción a qué? Excepción —no puede ser de otra forma— a la aplicabilidad de la legalidad penal, configurada en torno a tipos abstractos, de acuerdo con el principio de generalidad, aplicada —juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado— por jueces y tribunales. Y, como tal excepción, solo cabe en la medida en que la Constitución la recoja de forma expresa. En mi opinión, la expresa incorporación de esa excepción en las constituciones de nuestro ámbito jurídico-cultural lo confirma.

2. LA INTERPRETACIÓN DEL TC A LA LUZ DE UN ANÁLISIS CONSTITUCIONAL COMPARADO

Se ha señalado que no puede haber objeción a la admisibilidad constitucional de la amnistía porque es un instituto reconocido de forma generalizada en las constituciones de nuestro entorno, incluso en ausencia de expresa incorporación al texto constitucional.

En relación con esta cuestión hay que hacer una primera afirmación: la amnistía es un instituto plenamente aceptado en el modelo de Estado de derecho, en concreto, en Europa occidental. Pero, con carácter general, las constituciones de nuestro entorno jurídico-cultural recogen expresamente la

²⁶ El TC, en el sentido sostenido por los recurrentes, rechaza que sea aplicable a la ley de amnistía la doctrina sobre las leyes singulares (FJ 6) y califica la ley de amnistía como «excepcional», pero una cosa es que la doctrina constitucional sobre las leyes singulares no sea de aplicación al caso y otra distinta que, de su carácter, no haya que extraer consecuencias en relación con los principios de tipicidad y de legalidad penal.

posibilidad de la amnistía, como medida de gracia, junto con el indulto, como otra medida de gracia. Así lo hacen la Constitución de Francia (arts. 17 y 34, respectivamente), la de Italia (art. 79), la de Portugal (arts. 134.f y 161.f, respectivamente), la de Suiza (art. 173.1.k), la de Austria (arts. 65.2.c y 93, respectivamente), la de Dinamarca (art. 24), la de Países Bajos (art. 122.1 y 121.2, respectivamente) y la de Finlandia (art. 105)²⁷.

En nuestro ámbito jurídico-cultural hay constituciones que no prevén la figura de la amnistía de forma expresa; sin embargo, se afirma que la amnistía

²⁷ La European Commission for Democracy through the Law (Venice Commission) (2024), para. 44, incluye a Suecia entre los países en los que la amnistía «is provided for explicitly in the Constitution», lo que no es correcto. El caso de Suecia es singular. El capítulo 12 del *Instrument of Government* (versión en inglés), bajo el epígrafe «Dispensation and Clemency» (*Dispens och nåd*), establece lo siguiente: art. 8, «The Government may approve exemption from provisions of ordinances, or from provisions adopted in accordance with a Government decision, unless otherwise provided in an act of law or in a decision concerning a budget appropriation»; art. 9, «The Government may, by exercising clemency, remit or reduce a penal sanction or other legal effect of a criminal act, and remit or reduce any other similar intervention by a public authority concerning the person or property of an individual. Where exceptional grounds exist, the Government may decide that no further action shall be taken to investigate or prosecute a criminal act». De acuerdo con el texto introductorio al *Instrument of Government* (*Regeringsform*) publicado por el *Riksdag* (disponible en <https://bit.ly/4v94x53>): «Dispensation relates to the possibility of making exceptions of a favourable nature from a statutory provision in a particular case. The Government may permit such an exception from a provision of an ordinance or from a rule adopted by virtue of a government decision». Por su parte: «By exercising clemency, the Government may remit or reduce a penal sanction or other legal effect of a criminal act, and remit or reduce any other similar intervention by a public authority concerning an individual's person or property». Ni la Constitución ni la *Riksdag Act* contienen previsión expresa alguna sobre amnistía. Sin embargo, en Suecia se han aprobado sucesivas amnistías, en los años recientes, en relación con la ilegal tenencia de armas de fuego, de forma que su entrega voluntaria permitía eludir la responsabilidad penal por esa posesión (Library of Congress, 2018). Pero se trata de una materia singular, puesto que, desde 2000, existe una norma procesal especial permanente en el art. 7 del capítulo 9 de la ley de armas —*Vapenlagen* (1996: 67)—, según la cual solo se podrá iniciar un proceso contra una persona que entregue voluntariamente armas de fuego o munición a la Autoridad Policial si ello está justificado desde el punto de vista del interés público (Riksdag. Justitiekottet, 2018: 5). Con las «amnistías» no se trata sino de impulsar que las personas en esa situación actúen en el sentido previsto en la ley, excluyendo la posibilidad de activar la excepción de interés público.

está admitida como ejercicio de la potestad legislativa del Parlamento. Se trata, significativamente, de Alemania y Bélgica²⁸. Esta afirmación, sin embargo, necesita ser precisada. Es cierto, en primer lugar, que en esos dos países —y en otros, como Francia e Italia, por ejemplo, en los que la amnistía sí se prevé expresamente en la Constitución— se otorgaron amnistías en relación con actos realizados durante el período nazi y en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. Se trata, obviamente, de amnistías *transicionales*, en un momento en el que se considera conveniente cerrar un ciclo histórico en el contexto del restablecimiento del régimen democrático²⁹. Su naturaleza las sitúa fuera del debate que nos ocupa, como ocurre con la amnistía de 1977 en España.

Fuera de estos casos, las leyes de «amnistía» a que se hace referencia son, en puridad, leyes de *corrección jurídica*: leyes complementarias de reformas de la legislación penal dirigidas a extender de forma plena los efectos retroactivos de la modificación o supresión de determinados tipos penales en relación con actos cometidos en el pasado, constitutivos de los delitos afectados por la reforma. Es el caso de las *Straffreiheitsgesetz* o leyes de impunidad alemanas de 1968 y 1970 (A. López Basaguren, 2024; F. Simón Yarza, 2024: 335-337). La razón de esta decisión del legislador radica en el hecho de que en esos sistemas jurídicos —como el alemán— los efectos retroactivos de la ley penal posterior más favorable tienen límites³⁰, en contra de lo que —en vía interpretativa, como se ha dicho más arriba— ocurre en el nuestro³¹.

²⁸ El caso de los países de tradición anglosajona es diferente. No solo el Reino Unido —en donde se aprobó recientemente la, fuertemente controvertida, *Northern Ireland Troubles (Legacy and Reconciliation) Act 2023* [2023 Chapter 41], de 18 de septiembre de 2023—, sino, también, Irlanda, puesto que, incluso cuando, como en este último caso, se dispone de constitución codificada como norma suprema, el principio tradicional de soberanía parlamentaria condiciona la perspectiva sobre el tema.

²⁹ Procesos que, sin embargo, no dejaron de ser profundamente controvertidos. Sobre estos procesos, puede verse T. Holzhauser (2025, 894-896).

³⁰ En efecto, de acuerdo con el art. 2 del Código Penal alemán —*Strafgesetzbuch*—, el principio general es que la pena se determina de acuerdo con la ley vigente en el momento de la comisión del delito (§ 1); el principio *lex mitior* únicamente se aplica si la ley vigente en el momento de la conclusión del delito se modifica —favorablemente— antes de que se dicte sentencia (§ 3). F. Simón Yarza (2024: 336) hace referencia, igualmente, a los límites de este principio en el derecho alemán.

³¹ Es lo que estableció la temprana STC 8/1981, de 30 de marzo, afirmando que «[e]l problema de la retroactividad e irretroactividad de la Ley penal [...] viene regulado por nuestra Constitución en su art. 9.3, donde se garantiza la irretroactividad de las “disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”. Interpretando a *contrario sensu* este precepto puede entenderse que la Constitución

En contra de lo que se sostiene en estas líneas, se ha objetado que la *ley de impunidad* de 1970 amplía su ámbito de aplicación, con un efecto real de amnistía que supera la simple *corrección jurídica* o ampliación de efectos de la reforma de la ley penal. Tanto la ley de 1968 como la de 1970 establecen que su ámbito de aplicación afecta a la comisión de delitos que hayan sido derogados o sustituidos por las correspondientes leyes de reforma del derecho penal³². Es cierto que la ley de 1970 añade que, igualmente, serán objeto de impunidad «los delitos cometidos en el período comprendido entre el 1 de enero de 1965 y el 31 de diciembre de 1969 mediante manifestaciones o en relación con estas»³³. Este es, sin embargo, un ámbito no desligado de la Tercera Ley de Reforma del Derecho Penal —*Drittes Gesetz zur Reform des Strafrechts*, 1969—, que, específicamente, afecta a los delitos con ocasión de manifestaciones públicas. La inclusión de los mencionados delitos en la *ley de impunidad* tiene la finalidad de rectificar la aplicación considerada excesiva del § 125 del Código Penal, referido a la *ruptura de la paz* —*Landfriedensbruch*— en el contexto de las protestas de finales de los años sesenta. No hay, por tanto, desde el punto de vista material, una ruptura de los presupuestos de las *leyes de jurídica*, aunque la reforma penal no afectase expresamente a la regulación de los delitos contenida en la ley sobre reuniones y manifestaciones —*Versammlungsgesetz (Gesetz über Versammlungen und Aufzüge)*—.

Ciertamente, nuestra Constitución se inserta en un entorno jurídico-cultural muy preciso; el de la Europa occidental continental. Y, como se ha podido comprobar, en él se considera, de forma generalizada, que la amnistía, en cuanto excepción a la aplicación de las leyes penales en condiciones de igualdad y, por tanto, a la reserva a jueces y tribunales de la facultad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, requiere acogimiento expreso en la Constitución, al igual que la facultad para conceder indultos. En este sentido, el TC ha eludido afrontar ese análisis; un análisis que le obligaba a motivar, de forma suficientemente convincente, las razones por las que en España es constitucional la

garantiza también la retroactividad de la Ley penal favorable, principio que ya estaba recogido y puntualmente regulado en cuanto a su alcance en el art. 24 del Código Penal que, lejos de oponerse a la Constitución y haber sido derogado por ella, resulta fortalecido por la interpretación del citado art. 9.3». F. Simón Yarza (2024: 336) considera que se trata de una «interpretación forzada», en la medida en que «ni se desprende de su [del art. 9.3 de la Constitución] literalidad, ni se basa en la misma razón de justicia [de la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables]».

³² Véase § 1 Gesetz über Straffreiheit (Straffreiheitsgesetz 1970 — StrFrhG 1970).

³³ *Ibid.*

amnistía, a pesar de contrariar la norma a la que responden todas las constituciones de ese ámbito jurídico-cultural. Obviamente, la amnistía no es incompatible con ese modelo, como se ha dicho más arriba. Lo que requiere ese modelo es que la amnistía, para ser admisible, tenga expresa acogida en la Constitución.

IV. ¿ES CONSTITUCIONAL LA AMNISTÍA DEL PROCÉS?

1. LA NEGATIVA A «LEVANTAR EL VELO» DE LAS INTENCIONES DEL LEGISLADOR O LA RENUNCIA AL CONTROL

Una vez establecida la admisibilidad constitucional de la amnistía, como tal, el TC procede a afrontar la cuestión de si en la concreta amnistía establecida en la LO 1/2024 concurren las condiciones necesarias para ser considerada acorde con la Constitución. El Tribunal comienza haciendo una afirmación impactante, al precisar que la amnistía, para ser considerada legítima constitucionalmente, no debe estar, necesariamente, orientada a un «ideal de justicia», desdiciéndose de lo afirmado en las SSTC 63/1983 y 147/1986. En el ámbito doctrinal, se ha señalado, precisamente, que la voluntad de alcanzar un «ideal de justicia» es el elemento que, necesariamente, debe concurrir para que la amnistía sea legítima jurídicamente y, en consecuencia, no arbitraria. Como recoge C. Pérez del Valle (2001: 194), admitir la constitucionalidad de la amnistía no significa la atribución de una facultad ilimitada al legislador, sino que «la amnistía debe estar sujeta a ciertas limitaciones propias del orden jurídico en un Estado de Derecho de modo que su significación político criminal se oriente racionalmente al valor de Justicia»³⁴.

El Tribunal establece que, para que pueda aprobarse una ley de amnistía, debe concurrir, como presupuesto, la existencia de una situación excepcional, que deriva de la función misma que cumple ese instituto en el sistema jurídico. Esa es, según afirma el Tribunal, «la circunstancia que permite descartar la arbitrariedad de una medida que conlleva la quiebra selectiva del principio de

³⁴ En esta misma dirección, tal y como señala F. Simón Yarza (2024: 334), el Tribunal Constitucional Federal alemán, en la sentencia de 15 de diciembre de 1959 —en el conocido como caso *Platow*—, estableció que la violación del principio de igualdad en una ley de impunidad tiene lugar si resulta manifiesto que la disposición establecida por el legislador para delitos individuales no se basa en la idea de justicia, es decir, si no pueden encontrarse consideraciones razonables para aprobarla que se deriven de la naturaleza del asunto o sean convincentes de otro modo.

igualdad ante la ley» (FJ 6.2). Pero el Tribunal reduce la situación excepcional a un simple presupuesto fáctico, sin entrar a analizar si las medidas adoptadas son razonables desde la perspectiva de un «ideal de justicia» en relación con esa situación excepcional. El Tribunal considera que queda en manos del legislador la consideración de las razones que justifican la adopción de las medidas que integran la ley de amnistía, sin posibilidad de control: «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». Y añade: «[...] 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». Aunque 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», reduce ese control a la verificación de existencia de un presupuesto puramente fáctico: «la escalada del proceso secesionista catalán» (FJ 6.3).

Eso es no decir nada, porque la amnistía —cualquier amnistía— solo es imaginable si existe un presupuesto de hecho excepcional o extraordinario. La cuestión no es, por tanto, si existe un hecho extraordinario, sino si las medidas que se adoptan para afrontarlo reúnen los requisitos de razonabilidad, igualdad, ideal de justicia perseguido y, en consecuencia, ausencia de arbitrariedad.

El Tribunal considera que la arbitrariedad requiere, desde el punto de vista material, dos condiciones; bien que sea el resultado de una discriminación normativa, bien que haya una carencia absoluta de explicación racional de la medida adoptada, «sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias». Reprocha a los recurrentes que pretendan que proceda «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». Amparándose en lo afirmado en sentencias anteriores, considera que «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 adoptada es plenamente irrazonable o carente de toda justificación» (FJ 7.2).

Aunque apunta no desconocer «las particulares circunstancias» en las que fue aprobada la LO, «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», el Tribunal afirma que «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». Sobre esa base, considera que la lectura del preámbulo lleva a la conclusión de que «no pueda decirse que carezca de toda justificación razonable». Considera, en este sentido, que la amnistía objeto de la ley «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 en el denominado proceso independentista en Cataluña. La justificación está clara y está muy alejada de moverse en meras referencias generales imprecisas» (FJ 7.3.2).

A partir de ahí, el Tribunal disuelve la argumentación relativa a la quiebra del principio de igualdad en relación con la exigencia de generalidad de la ley penal, aspecto, este último, al que ya se ha hecho referencia más arriba. Se refugia en su doctrina sobre el principio de igualdad y la legitimidad de regular de forma diferente situaciones diferentes, eludiendo la cuestión de la aplicación de la amnistía por referencia a unos actos concretos desvinculados de la referencia a los tipos penales, configurados de forma general. Una doctrina tradicional que resulta, a todas luces, fuera de lugar en el asunto que nos ocupa, pues no nos encontramos ante un supuesto ordinario de afectación al principio de igualdad, sino ante una cuestión radicalmente diferente³⁵.

2. EXCEPCIONALIDAD DE LA AMNISTÍA, IDEAL DE JUSTICIA Y ARBITRARIEDAD DEL LEGISLADOR

La actitud del TC en este asunto es, dicho con todo el respeto, decepcionante y no se corresponde con la naturaleza absolutamente excepcional de la amnistía del *procés*, dentro de la excepcionalidad de cualquier amnistía, por sí misma. Era exigible mucho más por su parte.

³⁵ En este sentido, ya ha advertido C. Aguado Renedo (2024: 74-75) que el asunto tenía un «carácter iniciático», lo que «conduce directamente a entender poco adecuados los conceptos, los criterios, las ideas doctrinales y las referencias jurisprudenciales típicos, y, con ellos, los modos de razonar y argumentar más habituales; sobre todo porque suponen forzar la lectura y la interpretación de preceptos y del sistema jurídico, para que aparezcan como consecuencias al menos no demasiado iconoclastas y permitan su aceptación por la comunidad jurídica, acostumbrada a analizar y a interpretar con tal instrumental analítico e interpretativo». El asunto es totalmente novedoso, por lo que, tal y como señala este autor, «habrá de razonarse con arreglo a esas novedades, es decir, con argumentos coherentes con tal carácter novedoso de la proposición».

Es destacable, en primer lugar, la forma en que el Tribunal desliga la aprobación de la amnistía de su finalidad hacia un «ideal de justicia», en contra de lo que había afirmado en el pasado, limitando esa persecución de un «ideal de justicia» a las amnistías transicionales. No es eso lo que se ha sostenido en el ámbito académico, ni en ordenamientos como el alemán por parte de su TCF, lo que es especialmente significativo teniendo en cuenta lo que allí se considera «amnistía».

Ya se ha dicho más arriba que, en sede académica, se ha precisado la necesidad de que la amnistía esté dirigida a ese «ideal de justicia», lo que tiene la consecuencia de estar limitada por el principio de generalidad, por lo que «requiere un distanciamiento del poder que dicta las leyes penales respecto de los hechos concretos y las personas concretas, para evitar que el acto de legislación se lleve a efecto bajo la influencia de esos casos concretos y o de la dependencia directa de intereses que afecten a ese caso» (C. Pérez del Valle, 2001: 195)³⁶. Principio de generalidad que supone, además, que la disposición «no puede contener trato de favor alguno respecto de personas vinculadas o no vinculadas al conflicto delimitado normalmente *a través de tipos penales* especificados con ciertos elementos circunstanciales de tiempo o lugar o de finalidad o motivación» (énfasis añadido)³⁷. La amnistía, por tanto, con independencia de cómo esté delimitada, requiere referirse a tipos penales, caracterizados de forma general, lo que no ocurre en la amnistía del *procés*.

Por otra parte, el Tribunal, como se ha dicho más arriba, reduce la excepcionalidad de la amnistía a la concurrencia de un presupuesto de hecho excepcional. Parece que, para el TC, una vez que concurre ese presupuesto de hecho extraordinario, el legislador es libre de adoptar las medidas que estime oportunas, cualquiera que sea la motivación del legislador y con unas endebles exigencias a su contenido. Precisamente, la labor que correspondía afrontar al Tribunal era analizar si los motivos del legislador al aprobar la amnistía eran constitucionalmente legítimos. Renunciando a esa tarea convierte la decisión del legislador en sustancialmente incontrolable, dejada a su absoluta discreción. De esa forma, el

³⁶ Un aspecto que el Tribunal tendría que haber examinado, teniendo en cuenta el pacto PSOE-Junts y el carácter indispensable de los votos de los diputados de este partido en la aprobación de la ley. En este sentido, L. Martín Rebollo (2023-2024: 118).

³⁷ Esto mismo es lo que se pone de manifiesto en Alemania en las *leyes de impunidad*: el respeto del principio de generalidad en la ley penal por referencia de las conductas objeto de la ley a tipos penales —de forma abstracta, por tanto—, luego circunscritos temporalmente o por otras razones; requisito necesario, aunque no suficiente, para determinar que no se trata de una amnistía *ad hoc*, constitucionalmente rechazable. *Vid.* F. Simón Yarza (2024: 334).

TC elude la que, sin duda, es, en este asunto, una cuestión capital: si las intenciones del legislador ponen en evidencia, o no, la arbitrariedad de la ley de amnistía sometida a control³⁸. En contra de lo que considera el TC, su obligación era «levantar el velo», por usar su misma expresión, de lo que subyacía a la motivación de la aprobación de la amnistía del *procés*.

Ciertamente, esta era la cuestión central acerca de la constitucionalidad de la amnistía del *procés*; porque lo que correspondía controlar al TC era, precisamente, si esa ley era producto de la arbitrariedad, como consecuencia de una actuación en desviación de poder (L. Martín Rebollo, 2023-2024: 117-118). Como señala Martín Rebollo, la amnistía del *procés* exigía controlar la existencia de una justificación racional en la ley, que no es otra cosa que el análisis de la relación entre arbitrariedad y abuso de la discrecionalidad. Porque, como señala a continuación, la discrecionalidad propia del legislador tiene límites sustanciales, entre los que está la igualdad, no aisladamente considerada —como, por el contrario, hace el TC en este asunto—, sino combinada con criterios como la desviación de poder, la apreciación de los hechos objetivos³⁹, la proporcionalidad y la razonabilidad de lo previsto. Como es sabido, la desviación de poder «es un vicio que apunta a la intencionalidad; un vicio del fin que puede existir aunque el acto sea formalmente correcto y adecuado»; un vicio que «no es de moralidad, sino de legalidad», que concurre cuando las potestades públicas son usadas para fines distintos de los previstos por el ordenamiento, «no importa que sean lícitos y plausibles o no» (*ibid.*: 118)⁴⁰.

³⁸ Como señaló P. Cruz Villalón (2025a), a la luz del texto filtrado a la prensa, sustancial y casi plenamente coincidente con la sentencia finalmente aprobada, se trata de un recurso «que pivota esencialmente sobre la arbitrariedad del legislador. Y en estas circunstancias, ¿cómo sería posible abordar el problema, si no es trayendo a juicio la intención del legislador, su estrategia política o su finalidad última? Nótese que se trata de una ley en la que la finalidad es parte esencial de su propia identidad». En un sentido similar, C. Aguado Renedo (2024: 79).

³⁹ Sobre la importancia de los hechos, con un preciso relato de estos a efectos de su toma en consideración, *vid.* C. Aguado Renedo (2024: 79-82).

⁴⁰ Como señaló anticipadamente P. Cruz Villalón (2023-2024: 59), en el caso de la amnistía del *procés*: «[...] se trata de una amnistía política en toda regla, en la que se acumula excepción sobre excepción. Como tal amnistía política implica ya que la excepcionalidad por definición de toda amnistía se eleva al cubo: es excepcional dentro de la propia excepción de la medida. Esta no ha de estar simplemente justificada, sino excepcionalmente justificada. Y no es un caso en el que estén implicados particulares saberes técnicos, donde la deferencia al legislador ocupa su lugar. Se trata por el contrario de una materia en la que la intuición hace casi todo el recorrido. En la medida en que esta apreciación sea compartida, el control de proporcionalidad de

El TC renuncia a realizar ese control indispensable de la ley de amnistía, lo que tiene efectos de importancia estructural, hasta el punto de poner en cuestión el sistema de control de constitucionalidad, al propio Tribunal e, incluso, la virtualidad de la propia disposición constitucional contenida en el art. 9.3 de la Constitución⁴¹.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

La doctrina del TC sobre la amnistía del *procés* es, a mi juicio, decepcionante. En primer lugar, por la forma de funcionar, reincidiendo en una vía que le ha llevado a una creciente pérdida de *auctoritas*. No es, por desgracia, una novedad, pero no por ello deja de ser decepcionante y peligrosa, tanto para el propio Tribunal como para el sistema democrático en su conjunto. El Tribunal tiene que recuperar la credibilidad de sus integrantes, desligándose de la identificación partidista y, especialmente en los asuntos de mayor impacto político, demostrando haber agotado, lealmente, la obligación de deliberar, tratando de alcanzar la mejor solución, integrando a la mayor parte posible de sus miembros. En caso contrario, estaremos condenados a una alternancia de distintas mayorías en el TC, que, en su turno correspondiente y en los asuntos de confrontación político-partidista, impondrán su criterio, sin necesidad de hacer esfuerzo alguno por integrar a la *minoría* del Tribunal. Con lo que se convertirá en una prolongación de la mayoría parlamentaria, perdiendo, irremisiblemente, la credibilidad que todavía le quede. Esta situación tendría que haber encendido ya todas las alarmas del sistema político, pero parece haberse interiorizado como algo natural —¿y deseado?— por los partidos de la alternancia de Gobierno y, quizá, como inevitable por la mayoría de la sociedad.

esta medida se presenta con una particular urgencia, prácticamente solapado con el de interdicción de la arbitrariedad. No me parece que para ello se requiera un juez constitucional rodeado de un extraordinario reconocimiento por parte de la comunidad política afectada. Sólo un juez de la constitucionalidad».

⁴¹ Es lo que llevó a P. Cruz Villalón (2025a) a afirmar que, eludiendo entrar en el control de los motivos del legislador para enjuiciar la concurrencia o no de arbitrariedad, «quedarían una vez más puestas en evidencia las carencias del modelo de control de constitucionalidad de la ley que rige en nuestro ordenamiento. Esta vez, con su modo de distinguir selectivamente entre unos motivos y otros, el reproche de arbitrariedad podría emigrar de la ley al propio juez. En esa tesitura, más hubiera valido cortar por lo sano, declarando que la interdicción de arbitrariedad contenida en el artículo 9 de la Constitución no incluye al legislador».

En segundo lugar, siendo plenamente consciente de la fractura sobre este tema en el ámbito académico, el Tribunal tendría que haberse esforzado en dar razones más sólidas sobre la admisibilidad constitucional de la amnistía, tratando de avanzar más allá de los términos en que había quedado el debate académico, entrando a las objeciones a las que todavía no se ha respondido de forma suficientemente satisfactoria. De esa forma, aún en la discrepancia, la decisión del Tribunal sería plenamente aceptable como una decisión solvente.

La mayor debilidad de la motivación del Tribunal reside, sin duda, en la justificación de la legitimidad constitucional de la concreta amnistía aprobada mediante la LO 1/2024. El Tribunal no puede atarse de pies y manos, renunciando a controlar, en un supuesto como el que nos ocupa, la posible arbitrariedad del legislador, negándose a sí mismo la capacidad para entrar en sus motivaciones, porque con ello convierte al legislador en incontrolable en un asunto absolutamente excepcional constitucionalmente, en el que, frente a lo que ocurre de forma general en nuestro ámbito jurídico-cultural, no hay expresa habilitación constitucional. Aunque se sostenga que ello no es óbice para la admisibilidad de la amnistía, exige del Tribunal un celo especial en su motivación.

Bibliografía

- Aguado Renedo, César (2001). *Problemas constitucionales del ejercicio de la potestad de gracia*. Madrid: Civitas.
- Aguado Renedo, César (2024). La amnistía en el sistema español: cuestión de interpretación y de control constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 131, 49-88. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.131.02>.
- Aragón Reyes, Manuel (2001). Prólogo. En César Aguado Renedo. *Problemas constitucionales de la potestad de gracia*. Madrid: Civitas.
- Aragón Reyes, Manuel (2023-2024). Los problemas constitucionales de la proposición de ley de amnistía. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 108-109, 10-13.
- Aragón Reyes, Manuel (2024a). El debate constitucional sobre la amnistía. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 28 (2), 361-387. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.28.13>.
- Aragón Reyes, Manuel (2024b). La Constitución no permite la amnistía. En Manuel Aragón Reyes, Enrique Gimbernat Ordeig y Agustín Ruíz Robledo (eds.). *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho* (pp. 65-68). A Coruña: Colex.
- Aragón Reyes, Manuel, Gimbernat Ordeig, Enrique y Ruíz Robledo, Agustín (2024). *La amnistía en España. Constitución y Estado de derecho*. A Coruña: Colex.
- Bastida Freijedo, Francisco (2024). Amnistía y Constitución. *Revista General de Derecho Constitucional*, 40, 1.
- Cámara Villar, Gregorio (2023-2024). La amnistía ante el silencio de la Constitución. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 108-109, 36-41.

- Carmona Contreras, Ana (2023a). La amnistía, la Constitución, el fin y los medios. *El País*, 2-11-2023. Disponible en: <https://bit.ly/3RCIxCm>.
- Carmona Contreras, Ana (2023b). Amnistía: los árboles (jurídicos) y el bosque (político). *El País*, 16-11-2023. Disponible en: <https://bit.ly/4wPYEM5>.
- Carmona Contreras, Ana (2024). La amnistía en el laberinto parlamentario. *El País*, 21-3-2024.
- Cruz Villalón, Pedro (2021). El Tribunal Constitucional ante el riesgo de la irrelevancia, *El País*, 10-11-2021. Disponible en: <https://bit.ly/4dPIKbJ>.
- Cruz Villalón, Pedro (2023-2024). Primeras consideraciones sobre el control de constitucionalidad de la ley de amnistía. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 108-109, 56-59.
- Cruz Villalón, Pedro (2025a). Las intenciones del legislador. *El País*, 20-6-2025. Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2025-06-20/las-intenciones-del-legislador.html>.
- Cruz Villalón, Pedro (2025b). Ahora que la amnistía es constitucional. *El País*, 7-8-2025. Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2025-08-07/ahora-que-la-amnistia-es-constitucional.html>.
- De la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, Tomás (2023a). Gracia y justicia. *El País*, 8-9-2023. Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2023-09-08/gracia-y-justicia.html>.
- De la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, Tomás (2023b). Entre Escila y Caribdis. *El País*, 18-10-2023. Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2023-10-18/entre-escila-y-caribdis.html>.
- European Commission for Democracy through the Law (Venice Commission) (2024). *Spain. Opinion on the Rule of Law requirements of Amnesties with particular reference to the Parliamentary Bill “On the Organic Law on Amnesty for the institutional, political and social normalisation of Catalonia*, Venice, 15-16 March 2024 —CDL-AD(2024)003—. Disponible en: <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/opinion-1167>.
- García Roca, Javier (2023). Democracia representativa y amnistía. *El País*, 1-12-2023. Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2023-12-01/democracia-representativa-y-amnistia.html>.
- García Roca, Javier (2024). La amnistía en la Constitución: los constitucionalistas divididos. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 131, 13-47. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.131.01>.
- Gimbernat Ordeig, Enrique (2024.) Indultos generales y amnistías. En Manuel Aragón Reyes, Enrique Gimbernat Ordeig y Agustín Ruíz Robledo (eds.). *La amnistía en España. Constitución y Estado de derecho* (pp. 75-78). A Coruña: Colex.
- Häberle, Peter (1975). Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten. Ein Beitrag zur pluralistischen und “prozessualen” Verfassungsinterpretation. *JuristenZeitung*, 30. Jahrg., 10, 297-305 (La sociedad abierta de los intérpretes constitucionales. Una contribución para la interpretación pluralista y procesal de la Constitución). *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 38.
- Holzhauser, Thorsten (2025). Democratic Revisionism in Postwar Europe: Justifying Purges and Amnesty Laws in France, Austria and West Germany, 1943-1957. *Contemporary European History*, 34, 882-897. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0960777325000062>.
- Lascurain Sánchez, Juan Antonio (2023). ¿Amnistía? Sí, pero no. *El Mundo*, 27-10-2023.

- Library of Congress: Sweden: Three-Month Weapons Amnesty Implemented. *Global Legal Monitor*, 7-2-2018. Disponible en: <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2018-02-07/sweden-three-month-weapons-amnesty-implemented/>.
- Linde Paniagua, Enrique (1976). *Amnistía e indulto en España*. Madrid: Tucur.
- Linde Paniagua, Enrique (1978). Amnistía e indulto en España. *Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político e Internacional (Universidad Nacional de Educación a Distancia)*, 2, 55-69. Disponible en: <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/issue/view/569>.
- López Basaguren, Alberto (2022). El Tribunal Constitucional frente a la emergencia pandémica (STC 148/2021, 168/2021 y 183/2021). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 125, 237-282. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.125.08>.
- López Basaguren, Alberto (2024). La amnistía del *procés* y sus problemas. *Política & Prosa*, 1-2-2024. Disponible en: <https://politicaproza.com/es/la-amnistia-del-proces-y-sus-problemas/>.
- López Guerra, Luis (2024). Sobre la ley de amnistía: criterios jurídicos y políticos. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 28 (2), 339-359. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.28.12>.
- López Rubio, Daniel (2024). El instituto de la amnistía en los trabajos de las Cortes Constituyentes. *Revista Catalana de Dret Public*, 68, 189-205. Disponible en: <https://doi.org/10.58992/rcdp.i68.2024.4175>.
- Martín Rebollo, Luis (2023-2024). Amnistías, amnistía y Constitución (Sobre la reciente proposición de la ley de amnistía). *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 108-109, 114-119.
- Pérez del Valle, Carlos (2001). Amnistía, Constitución y justicia material. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 61, 187-206. Disponible en <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-61-enero-abril-2001/amnistia-constitucion-y-justicia-material-2>.
- Presno Linera, Miguel (2023). Excepcional, no inconstitucional. *El País*, 14-11-2023. Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2023-11-14/excepcional-no-inconstitucional.html>.
- Ramos Tapia, Inmaculada y Ruíz Robledo, Agustín (2023). ¿Se olvidó la Constitución de la amnistía? *Diario La Ley*, 10345, 1-8. Disponible en: https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAmNzYwtz-c7WY1KLizPw8WYMDI2MDCyMLtbz8lNQqF2fb0ryU1LTmVnQUkJLMtEqX_OSQyoJU27TEnOJUtdSk_PxsFJPiYSYAAFO3CutjAAAWE.
- Requejo Pagés, José Luis (2001). Amnistía e indulto en el constitucionalismo histórico español. *Historia Constitucional*, 2, 3. Disponible en: <https://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/issue/view/3>.
- Rigsdag. Justitieutskottet (2018). *En tidsbegränsad vapenamnesti 2018* [Rigsdag. Comisión de Justicia: *Amnistía temporal para armas de fuego 2018* —traducción privada—]. Disponible en: <https://data.riksdagen.se/fil/583E72A3-5CF1-4917-BCA1-1032165B0FD4>.
- Rubio Llorente, Francisco (2000). La gracia de Aznar. *El País*, 11-12-2000. Disponible en: https://elpais.com/diario/2000/12/11/opinion/976489209_850215.html.

- Ruíz Robledo, Agustín (2024). La amnistía en la España Constitucional. *Revista General de Derecho Constitucional*, 40. Disponible en: https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=428003.
- Simón Yarza, Fernando (2024). La amnistía en Alemania: leyes de impunidad y justicia constitucional. En Manuel Aragón Reyes, Juan María Bilbao Ubillos, Francisco Javier Matia Portilla, Fernando Rey Martínez y Juan José Solozábal Echavarría (coords.). *La Constitución como forma de la democracia. Libro homenaje a Paloma Biglino* (pp. 327-342). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Solozabal Echavarría, Juan José (2023-2024). El Tribunal Constitucional ante la ley de amnistía. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 108-109, 182-185.
- Tajadura Tejada, Javier (2024). Constitución y amnistía. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 131, 89-119. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.131.0>.