

EL FINAL DEL SENTIDO GARANTISTA DE LA CONSTITUCIÓN: A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA 137/2025, DE 26 DE JUNIO, SOBRE LA LEY DE AMNISTÍA

The end of the guarantee-based meaning of the Constitution:
regarding Ruling 137/2025, of 26 June, on the amnesty law

FRANCISCO JAVIER DÍAZ REVORIO

Universidad de Castilla-La Mancha

FcoJavier.DRevorio@uclm.es

Cómo citar/Citation

Díaz Revorio, Francisco Javier (2026).
El final del sentido garantista de la Constitución:
a propósito de la Sentencia 137/2025,
de 26 de junio, sobre la ley de amnistía.
Revista Española de Derecho Constitucional, 137, 323-357.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.137.10>

Resumen

La sentencia del Tribunal Constitucional español 137/2025, de 26 de junio, declara la constitucionalidad casi íntegra de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. En este trabajo se analiza críticamente esta sentencia, que parte de un presupuesto equivocado, como es una proclamación casi absoluta de la vinculación negativa del legislador a la Constitución, entendida como posibilidad irrestricta de cualquier regulación que no esté explícita ni implícitamente prohibida. Esta concepción es incompatible con el sentido garantista de la Constitución en un Estado social, y convierte al legislador en un poder casi constituyente. Además, en el rechazo a la prohibición implícita de la amnistía en la Constitución, el Tribunal mantiene una interpretación literal y restrictiva de los preceptos de esta, convirtiendo así sus principios medulares en meras orientaciones disponibles por el legislador. El estudio analiza también otras falacias argumentativas en las que incurre el Tribunal.

Palabras clave

Constitución; Tribunal Constitucional; legislador; amnistía; argumentación; Cataluña.

Abstract

Spanish Constitutional Court ruling 137/2025, dated June 26, declares Organic Law 1/2024, dated June 10, on amnesty for institutional, political, and social normalization in Catalonia to be almost entirely constitutional. This paper critically analyzes this ruling, which is based on a mistaken assumption, namely an almost absolute proclamation of the negative link between the legislator and the Constitution, understood as the unrestricted possibility of any regulation that is not explicitly or implicitly prohibited. This conception is incompatible with the guaranteeing nature of the Constitution in a social State and grants the legislator almost constituent power. Furthermore, in rejecting the implicit prohibition of amnesty in the Constitution, the Court maintains a literal and restrictive interpretation of its provisions, thus turning its core principles into mere guidelines available to the legislature. The study also analyzes other fallacies of argumentation committed by the Court.

Keywords

Constitution; Constitutional Court; legislative power; amnesty; argumentation; Catalonia.

SUMARIO

I. CONSIDERACIONES GENERALES. II. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y EL CONTROL DE EUROPEIDAD. III. LA CONSTITUCIÓN, EL LEGISLADOR Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. IV. LA AMNISTÍA DE LA LEY ORGÁNICA 1/2024: ¿RESTRICCIÓN RAZONABLE A LA IGUALDAD ANTE LA LEY?: 1. Amnistía y principio de igualdad. 2. La aplicación más laxa del juicio de razonabilidad de la historia del Tribunal Constitucional: no todo lo que no es irrazonable ni arbitrario es constitucional. 3. ¿Realmente es irrelevante el contexto político? 4. La errónea aplicación de la inconstitucionalidad por omisión. V. ESTADO DE DERECHO, EXCLUSIVIDAD JURISDICCIONAL Y TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. VI. ¿ESTAMOS ANTE UNA AUTOAMNISTÍA?: OTRA FALACIA ARGUMENTATIVA DEL TRIBUNAL. VII. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

No hay, pues, sobre la Tierra ninguna autoridad, por muy respetable que sea o por muy sagrado que sea su derecho, a la que desearía ver actuar sin trabas y dominar sin obstáculos.

Alexis de Tocqueville

La tiranía de los legisladores es actualmente, y será durante aún muchos años, el peligro más temible.

Jefferson

La superioridad del poder legislativo en nuestros gobiernos se deriva también de otras razones. Al ser sus facultades constitucionales, al mismo tiempo, más extensas y menos susceptibles de delimitación precisa, puede enmascarar con mucha facilidad bajo medidas complejas e indirectas las usurpaciones de atribuciones que realice en contra de los demás poderes del Estado.

James Madison

I. CONSIDERACIONES GENERALES

No es, desde luego, cualquier sentencia del Tribunal Constitucional. Se trata de la decisión que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado

por más de cincuenta diputados frente a la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (en adelante, LOANCat), sin duda una ley tan trascendente como polémica en su tramitación y en su fondo, en cuya descripción detallada no considero necesario entrar, más allá de lo que sea necesario para el comentario de la decisión del Tribunal Constitucional. Baste apuntar que, salvo dos declaraciones de inconstitucionalidad puntuales, y una de interpretación conforme, el Tribunal declara globalmente la constitucionalidad de la ley.

Ya hay quien la ha considerado la más importante en los cuarenta y cinco años de historia del Tribunal Constitucional (Tajadura, 2025: 175). Pero también se ha destacado con crudeza que esta decisión contiene graves errores, y que con ella el Tribunal Constitucional «ha perdido en esta ocasión una inmejorable oportunidad de hacer valer que, como tal institución, mantiene su razón de ser» (Cruz Villalón, 2025), o incluso que «ha abdicado por completo de su función de defensor de la Constitución y ha destruido el presupuesto y fundamento de su propia legitimidad que no es otro que la supremacía normativa de la Constitución» (Tajadura, 2025: 177), de tal manera que esta sentencia «deja maltrecha para el futuro nuestra democracia constitucional» (Aragón, 2026: 187).

Ciertamente, antes del anuncio y posterior tramitación de lo que luego ha sido la Ley Orgánica 1/2024, la doctrina no dedicó muchos estudios a la cuestión, aunque algunos de los más rigurosos y profundos (Aguado Renedo, 2001; García Mahamut, 2004) consideraron que la amnistía era una opción permitida por la Constitución. Más recientemente, en el debate doctrinal sobre la constitucionalidad de la amnistía, bastante intensificado desde que se anunció la proposición de ley, se pueden encontrar opiniones de muy ilustres juristas a favor de dicha constitucionalidad (López Guerra, 2024a: 339; 2024b: 15; García Roca, 2024a: 13; 2024b: 27; Ridao, 2023), pero probablemente una mayoría en contra (Aragón 2024a: 65; 2024b: 361, Ruiz Robledo, 2024a: 153; 2024b: 45; Tajadura, 2024: 89; Blanco Valdés, 2024: 297; De Carreras, 2024: 104; Díaz Revorio, 2024; Delgado Ramos, 2025: 215), mientras otros autores han entendido que, teniendo *prima facie* cabida la amnistía en la Constitución, sin embargo, esta en concreto resultaba inconstitucional (Aguado Renedo, 2024: 49; Carmona Contreras, 2024: 69).

Es indudable, por tanto, que existen argumentos jurídicos en uno y otro sentido. Pero la sentencia del Tribunal Constitucional, para llegar a una conclusión de constitucionalidad casi total de la ley, utiliza argumentos endebles y tergiversados, realiza afirmaciones generales innecesarias y muy cuestionables, que alteran su propia posición y desdibujan por completo el sentido garantista de la Constitución. Además, incurre en contradicciones manifiestas, e ignora o

tergiversa su propia jurisprudencia sobre diversas cuestiones. Y, en el fondo, utiliza el mismo argumento con el que ha descartado la inconstitucionalidad de toda amnistía, para validar, una y otra vez, cada una de las previsiones expresas de esta ley, que hubieran requerido un examen más estricto de proporcionalidad.

Sobre la argumentación se ha llegado a decir que la sentencia es «un puro secarral dialéctico que, con apariencia de apretarse los machos para lidiar la compleja faena, lo que en realidad hace es eludirla, tomando el olivo de una literalidad que le permite ausentarse en bloque de pronunciarse sobre los puntos de debate ofrecidos por los recurrentes» (Trillo, 2025: 10), o más en breve, que es «una sentencia lamentable», que muestra como nunca antes «a un tribunal retorcerse en su argumentación a fin de obtener un resultado claramente contrario a Derecho, que venía predeterminado políticamente» (Bar Cendón, 2025).

Por lo demás, para llegar a esta decisión, de forma indudablemente apresurada, el Tribunal siguió un proceso muy cuestionable, en el que se han denunciado graves irregularidades en los procesos de abstención y recusación de los magistrados, como han evidenciado los votos particulares; en el que se descarta desde el inicio la solución más coherente con el respeto a la primacía del derecho de la Unión Europea, como hubiera sido plantear una cuestión prejudicial o esperar a la resolución de las que ya estaban planteadas; y sobre todo, en el que se aprecia la ausencia casi total de una verdadera deliberación sosegada (Cruz Villalón, 2025) que habría podido conducir a una posición acaso más matizada, pero, sobre todo, más convincente. Porque, en efecto, parafraseando la célebre frase de Unamuno, podría decirse que el Tribunal (o más bien, la mayoría de seis votos) vence, pero no convence. De tal manera que, en un momento clave para la defensa del Estado de derecho, el supremo intérprete de la Constitución abdica de su esencial función de garantía jurídica de esta, haciendo caer a mínimos su propia imagen y prestigio. Desde luego, es esta una crítica dura, y también muy dolorosa para quien la escribe; requiere por ello una fundamentación más detallada que, dentro de las limitaciones de espacio que exige esta publicación, trataré de llevar a cabo.

II. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y EL CONTROL DE EUROPEIDAD

Antes de entrar en la cuestión central resuelta por esta sentencia, conviene detenerse en un aspecto procesal, pero de importancia capital, como es el relativo a si, existiendo motivos para entender que la ley de amnistía es contraria, además de la Constitución, al derecho de la Unión Europea, y que al menos en algunos casos la contradicción se produce por los mismos motivos, hubiera

sido procedente plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, o al menos esperar a que este resolviera las que ya habían sido planteadas por algunos órganos jurisdiccionales españoles por los mismos motivos. Esta opción había sido planteada por los recurrentes, y apoyada por algunos de los magistrados que luego han presentado votos particulares, pero en todo momento fue rechazada por la mayoría del Tribunal.

Hay que señalar que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la manera de resolución de este tipo de situaciones venía ya establecida en resoluciones anteriores, si bien en decisiones que resolvían cuestiones de inconstitucionalidad. Esta doctrina sostiene que deben resolverse primero las cuestiones vinculadas al control de europeidad, bien sea mediante el planteamiento de la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Luxemburgo o mediante la inaplicación directa de la ley por el juez ordinario, allí donde esta opción es posible de acuerdo con el derecho europeo; y solo si la respuesta a este cuestionamiento es negativa, y una vez confirmado, por tanto, que la ley es aplicable, puede plantearse la cuestión de inconstitucionalidad para resolver las dudas de constitucionalidad de la norma. Esta idea ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional en diversas resoluciones¹, y asumida en general por la doctrina que ha analizado la cuestión (por ejemplo, Cruz Villalón y Requejo, 2015: 190 y ss.; Díaz Revorio y Travé Valls, 2025: 85).

Sin embargo, en este caso el Tribunal Constitucional rechaza ambas opciones, con el argumento de que el control de constitucionalidad y el de europeidad se sitúan en planos diferentes:

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 (FJ 1.2.2.b).

¹ Por ejemplo, ATC 168/2016, de 4 de octubre, ATC 183/2016, de 15 de noviembre, ATC 185/2016, de 15 de noviembre, ATC 204/2016, de 13 de diciembre, 202/2016, de 13 de diciembre, 116/2020, de 22 de septiembre; recogida en el ATC 30/2024, de 9 de abril, FJ 3.

El Tribunal señala que esa autonomía de ambos planos, sin embargo, opera de forma diferente en las cuestiones de inconstitucionalidad y en los recursos de inconstitucionalidad. En el primer caso, dado que el planteamiento de la cuestión solo puede llevarse a cabo respecto a una norma con rango de ley «aplicable al caso», y no lo será la que es contraria al derecho de la Unión, deben resolverse en efecto las dudas de europeidad antes de plantear la propia cuestión de inconstitucionalidad, y por el mismo juez ordinario que la plantea². En cambio, en el caso de un 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)]». Por tanto, y siempre de acuerdo con el Tribunal Constitucional, «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». La sentencia, a continuación, recuerda la jurisprudencia previa según la cual el derecho de la Unión Europea no forma parte del canon de constitucionalidad de la ley, y aunque reconoce que los valores de la Unión «definen la propia identidad de la Unión Europea» y «también se encuentran en la Constitución Española y, por tanto, nuestro tribunal puede utilizar la jurisprudencia del TJUE», como ya ha hecho en algunas ocasiones, «para interpretar esos parámetros comunes de conformidad con dicho Tribunal», sin embargo, recalca que incluso en tales casos el parámetro de la constitucionalidad es solo la norma constitucional. Por tanto, concluye que «el presente proceso constitucional es un recurso de inconstitucionalidad en el que se dilucida únicamente la validez constitucional de la LOANCat», de manera que

[...] 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

² Literalmente señala el Tribunal en el fundamento citado: «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».

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.

Y añade:

[...] 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.

Es verdad que la cuestión que aquí se plantea se refiere a un recurso de inconstitucionalidad, mientras que la jurisprudencia anterior se centraba en las cuestiones de inconstitucionalidad. Y son conocidas y notorias las diferencias entre y uno y otro procedimiento. Pero la cuestión para dilucidar es si esas diferencias justifican una solución distinta a la ofrecida hasta ahora, desde la perspectiva de la relación entre aplicabilidad y validez. En resumen, se trata de justificar por qué motivo tendría sentido pronunciarse sobre la validez de una norma antes de saber si es realmente aplicable. Por lo demás, la autonomía teórica de las cuestiones de europeidad (aplicabilidad) y constitucionalidad (validez) no es tan evidente en la práctica, y se diluye hasta prácticamente desaparecer cuando el parámetro de una y otra es el mismo principio, como sucede señaladamente con el caso del Estado de derecho. Si España está integrada en Europa, y una norma es contraria a este principio, debería ser antieuropea e inconstitucional; y si no es lo primero, no es probable que sea lo segundo.

Por ello, cabía esperar las contundentes críticas que todos los votos plantean a esta cuestión. Así, Espejel señala:

[...] es evidente, desde la óptica del enjuiciamiento constitucional, que el juicio de aplicabilidad es presupuesto del de validez y que el Tribunal solo se puede pronunciar sobre la validez constitucional de una norma, ya sea en vía de recurso directo —a instancia de los legitimados en el art. 162.1 a) CE—, como por vía indirecta —a instancia de los legitimados en el art. 163 CE—, cuando aquella sea aplicable. Si la norma no resultase aplicable, no habría objeto del juicio de inconstitucionalidad.

Y añade:

Sin perjuicio de lo anterior, creo que introducir las categorías de validez y aplicabilidad en el juicio de constitucionalidad cuando en este concurre el Derecho de la Unión Europea resulta artificial y se dirige a orillar la reiterada doctrina de este tribunal que viene estableciendo que, si se plantean en un mismo caso cuestiones prejudiciales de interpretación del Derecho de la Unión Europea y cuestiones de inconstitucionalidad, es prioritaria la resolución de las primeras (voto particular, apartado 3).

Por su parte, Arnaldo, en su apdo. I.6.3, señala: «El argumento es falaz, ya que el hecho de la contravención con el Derecho de la Unión no sea canon de constitucionalidad de una norma, no impide que proceda plantear la cuestión prejudicial, porque, a diferencia de lo que parece deducirse de la sentencia, la decisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sí hubiera tenido incidencia para la resolución de este recurso de inconstitucionalidad».

En esta línea, Tolosa Tribiño indica expresamente:

La mayoría del Tribunal ha tomado la decisión deliberada de incumplir la obligación que nos impone el artículo 267, párrafo tercero, TFUE, que obliga a los órganos de última instancia a plantear una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia cuando se plantee alguna duda relativa a la «interpretación» del Derecho de la Unión. Esta decisión se ha tomado ignorando las dudas de interpretación que se han suscitado en el presente recurso de inconstitucionalidad, en relación con la cláusula del Estado de Derecho del artículo 2 TUE y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (apdo. 5).

Como ha destacado Urías (2025: 160), en casos como este, «el no disponer previamente de la interpretación de la justicia europea sobre el asunto podrá dar lugar a contradicciones». Y es que, en efecto, el Tribunal Constitucional se separa de su criterio anterior con un argumento artificioso, enfatizando diferencias que son irrelevantes en el caso, y haciendo dejación total de la que debería ser una de sus preocupaciones fundamentales en el marco del proceso de integración europea, como es la coordinación de criterios y el deseo de evitar disfunciones graves entre los tribunales, o absurdos como el que supondría que la ley de amnistía sea conforme con el principio del Estado de derecho según el art. 1 de la Constitución española, pero no según se entiende en el art. 2 del Tratado de la Unión Europea. Porque, en realidad, aunque el Tribunal Constitucional dice utilizar la jurisprudencia del TJUE, en este caso no lo hace; ni, en realidad, podría hacerlo, dado que cualquier precedente que se pudiera citar no respondería a la cuestión específica de si esta ley de amnistía (que tampoco tiene, por muchos motivos, parangón con ninguna otra conocida en Europa)

es contraria al entendimiento que ha de darse al principio del Estado de derecho, según el ordenamiento de la Unión. Con esta actitud, incumple las exigencias del derecho de la Unión, ignora por completo el mandato del artículo 10.2 de la Constitución (que implica conocer y seguir la interpretación que de los tratados internacionales hacen los correspondientes tribunales) y se exime a sí mismo de la obligación que considera aplicable a los tribunales ordinarios.

El magistrado Enríquez es, quizá, el que resulta más incisivo y claro a la hora de señalar las graves consecuencias de la decisión del Tribunal de no plantear la cuestión ni esperar a que se resuelvan las pendientes: «Nada ocurre si el Tribunal Constitucional declara constitucional una ley y luego el Tribunal de Justicia de la Unión Europea la declara inaplicable; es lo que dice la sentencia». Y añade: «Se acabó el tan ponderado diálogo entre tribunales. Se acabó la obligación del Tribunal Constitucional de velar por el respeto al principio de primacía del Derecho de la Unión Europea. Sencillamente, tras esta sentencia el Tribunal Constitucional queda fuera del sistema judicial europeo» —apdo. 1 (1)—.

En efecto, me parece que, a pesar de algunos titubeos en la jurisprudencia anterior, nunca anteriormente se había llegado a este nivel de «indiferentismo europeo» por parte del Tribunal Constitucional. Habrá que esperar a conocer la decisión del TJUE sobre las cuestiones prejudiciales planteadas (sin que quepa descartar que la premura del Tribunal Constitucional español tenga también como objetivo adicional servir como elemento condicionante para el Tribunal de Luxemburgo). Pero si se produjera una decisión estimatoria en este punto, lo que sin duda no es descartable³ —y en todo caso jamás debería descartar un Tribunal mínimamente prudente— nos encontraríamos con la gravísima consecuencia de que una norma es, a la vez, conforme y contraria a los principios del Estado de derecho, inaplicable a pesar de ser constitucionalmente válida, pero a la vez inaplicable, ¡y por los mismos motivos!

En fin, aunque no sea la idea central de este argumento, no puede dejar de sorprender el localismo mostrado por el Tribunal Constitucional a la hora de enfatizar las peculiaridades de la realidad política española en la que se aprueba y se ha de aplicar la ley. En efecto, la sentencia, antes de zanjar este punto y de manera sorprendente, añade que la norma legal impugnada «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» (FJ 1.2.2). Increíblemente, el Tribunal parece insinuar que estas peculiaridades podrían tener incidencia o justificar una decisión diferente

³ Autores como Betancor (2024: 114) ya se han pronunciado abiertamente por la existencia de esa contradicción.

respecto a la conformidad constitucional y a la europea. Parece ignorar también que el Tribunal de Luxemburgo no debe entrar en la valoración jurídica de la normativa española, ya que su función en una cuestión prejudicial de este tipo se limita a interpretar lo que significa el Estado de derecho y el resto de los principios del parámetro europeo aplicable, y su compatibilidad con una amnistía como la aprobada en la ley impugnada; pero que, en puridad, la decisión sobre la aplicación o no de dicha ley en los aspectos impugnados va a corresponder, siempre y por definición, a los tribunales españoles, aunque en esa decisión estén obligados a seguir los parámetros establecidos por Luxemburgo.

Pero lo más sorprendente es que este argumento resulta manifiestamente incoherente y chocante en una sentencia que, como veremos, se niega reiteradamente y con énfasis a considerar cualquier aspecto de la realidad política que rodeó al proceso que condujo a la aprobación de la ley. Así que, al parecer, las cuestiones políticas subyacentes, que en otros aspectos el Tribunal decide deliberadamente ignorar, ahora parecen relevantes a la hora de justificar que su pronunciamiento no deba esperar a la solución de los procesos que han de resolver cuestiones de indudable relevancia en la interpretación del derecho europeo.

III. LA CONSTITUCIÓN, EL LEGISLADOR Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Entrando ya en el núcleo de la cuestión, conviene comenzar por analizar el argumento central de la sentencia, acaso el más erróneo y peligroso por lo que tiene de debilitamiento del sentido de la Constitución y del papel del propio Tribunal Constitucional. En efecto, para justificar que la aprobación de una amnistía es una competencia constitucionalmente posible del legislador, se realizan una serie de afirmaciones categóricas y absolutas según las cuales la amplitud de competencias de este sería tal que la propia Constitución perdería su sentido garantista y su función de límite al poder político, y especialmente al propio legislador, como rama del Estado potencialmente más poderosa.

El Tribunal parte de la idea (que, con los matices que señalaremos a continuación, se puede compartir) de que la Constitución no es un programa que deba cumplir el legislador, sino un marco; pero extrae de ella una serie de consecuencias inadmisibles, estableciendo un principio general, y parece que casi absoluto, de vinculación negativa del legislador a la Constitución. Se afirma: «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» (FJ 3.2.1). Con estas premisas se llega a la conclusión de que, «[e]n definitiva, el legislador puede regular toda materia que la Constitución no prohíba explícita o implícitamente» (FJ 3.2.1). A partir de

ahí, el Tribunal inicia el análisis de los argumentos que conducirían a entender que existe una prohibición implícita de la amnistía —partiendo de que es evidente que no existe tal prohibición de forma explícita—, rechazando todos y cada uno de ellos. Sin perjuicio de entrar más adelante en algunos de ellos, vamos a detenernos en esta primera idea central, porque me parece susceptible de no pocos matices e incluso rectificaciones.

En esta línea se mueven los votos particulares de la sentencia en examen. Así, Espejel señala:

[...] son preocupantes, especialmente de cara al futuro, las afirmaciones de la sentencia sobre el concepto de Constitución y el contenido de la ley, porque pueden ser fácilmente sacadas de contexto y hacer perder de vista lo que ha afirmado el Tribunal en reiteradas ocasiones: «En el Estado constitucional no puede desvincularse el principio democrático de la primacía incondicional de la Constitución» [SSTC 259/2015, FJ 4 b), y 114/2017, FJ 5, entre otras] (apdo. 3 del voto).

Tolosa Tribiño lo expresa con gran contundencia:

La sentencia incurre en una distorsión doctrinal inaceptable al invocar de forma extrapolada y descontextualizada los principios de la «libertad de configuración del legislador», de vinculación negativa y de una supuesta «Constitución concebida como norma abierta» (FJ 3.2.1), para justificar que el silencio constitucional legitime la actuación del Parlamento. La consecuencia es que atribuye a las Cortes Generales una potestad ilimitada que desborda su función legislativa y la aproxima al ejercicio de un verdadero poder constituyente» (p. 11).

Con no menos firmeza, el voto de Arnaldo Alcubilla tiene un apdo. II.3 titulado significativamente «La concepción omnímoda del Parlamento es contraria al art. 9.1 de la Constitución. La libertad de configuración de que el legislador dispone no le faculta para actuar libérrimamente, como hace el autor de la ley recurrida», en el que se puede leer:

El poder legislativo, en suma, no ostenta una potestad omnímoda para poder configurar «libremente» cualquier «decisión política» ni goza de una potestad omnímoda solo limitada por cláusulas expresamente prohibitivas, sino que solo puede hacer aquello que la Constitución le permite. Esa es la consecuencia en todos los sistemas normativos en los que existe una Constitución rígida, en la que los poderes y públicos están sujetos a esta, como establece expresamente el art. 9.1 CE.

Arnaldo cuestiona también el entendimiento de la idea que ahora da la mayoría respecto a la vinculación negativa del legislador a la Constitución, destacando que lo que el Tribunal había señalado anteriormente es que el legislador goza de una «amplia libertad de configuración», pero que ello «en modo alguno permite concebir la Constitución, según pretende la sentencia, como una norma “abierta” a la libérrima decisión del legislador, difuminando, hasta hacerla desaparecer, la nítida distinción entre poderes constituyentes y poderes constituidos». En fin, Enríquez Sancho también critica esta idea de la sentencia de la mayoría, señalando en el apdo. 2 de su voto:

[...] una cosa es que, conforme a nuestra doctrina reiterada, el legislador en principio goza de un amplio margen de decisión política, acorde con el pluralismo que caracteriza a la propia composición del Parlamento, y otra que el legislador solo esté delimitado en lo negativo por prohibiciones constitucionales expresas, lo cual como decimos no es así. De allí que la propia sentencia tenga que reconocer al final, que los límites que vinculan al legislador con la Constitución no solo son expresos sino también implícitos.

Parte de la doctrina que ya ha comentado la propia sentencia ha coincidido en la dura crítica a este aspecto de su fundamentación. Así, Tajadura (2025: 182) señala que «la sentencia incurre en errores flagrantes al exponer una teoría de la vinculación del legislador a la Constitución incompatible con la teoría de la Constitución normativa». Aragón (2026: 187) considera que la sentencia sostiene «un erróneo y devastador entendimiento de la vinculación de la ley a la Constitución». Por lo demás, este tema ya había sido el centro del debate doctrinal paralelo a la tramitación de la ley de amnistía. De manera emblemática, podemos citar a Aragón (2024b: 367 y ss.), en la línea de destacar el carácter constitucionalmente limitado del poder de las Cortes Generales, que no podrían hacer cualquier cosa excepto lo prohibido. En contra, López Guerra (2024a: 343 y ss.) destaca que en nuestro sistema la Constitución realiza a favor de las Cortes la potestad legislativa mediante una atribución de tipo general, sin enumerar una lista de ningún tipo de materias concretas; y aunque reconoce la existencia de límites constitucionales a la potestad legislativa, no aprecia que estos le impidan el ejercicio de la prerrogativa de gracia mediante la aprobación de una amnistía. En una línea similar, García Roca (2024a: 17y ss.) lleva a cabo una razonada defensa de la constitucionalidad de la amnistía, dentro de la cual se refiere a la posición del Parlamento como dispensador de la «legitimidad democrática». Aunque más adelante señalaré los argumentos por los que creo que no son acertadas estas visiones, interesa destacar que la sentencia en examen va mucho más allá que estas y otras

opiniones doctrinales que defienden con argumentos la constitucionalidad de la amnistía, al realizar consideraciones generales sobre la posición del legislador ante la Constitución, que desdibujan por completo el papel de esta, convirtiendo al legislativo en un poder omnímodo.

En mi opinión, es esta una cuestión fundamental desde el punto de vista del entendimiento de la Constitución y su significado garantista como límite a todos los poderes públicos, incluido, por supuesto, al legislador en un Estado constitucional. Pero me parece que la respuesta que se le dé no necesariamente determina la respuesta a la pregunta sobre la constitucionalidad de la ley de amnistía. En efecto, podría defenderse que el legislador tiene una amplísima libertad de regulación y configuración, y sin embargo entender que la amnistía (o al menos, esta amnistía) es inconstitucional. Pero, a la inversa, para defender la constitucionalidad de la ley no hubiera sido necesario, en modo alguno, llegar a afirmaciones tan categóricas como las derivadas de esta configuración extrema de esa supuesta vinculación meramente negativa del legislador a la Constitución. Es verdad, por supuesto, que, si se entiende que la Constitución prohíbe todo tipo de amnistía, esta no podría en modo alguno ser constitucional, pero ello no impide que, como he dicho, puede llegarse por otras vías a la justificación tanto de la constitucionalidad como de la inconstitucionalidad de la ley en examen.

Por ello, me parece particularmente desdichado el intento del Tribunal de establecer una configuración general del legislador no como un poder constituido cuyas funciones y competencias son las que la Constitución le encomienda, sino como una especie de poder originario y previo que, si bien puede encontrar límites en las prohibiciones constitucionales expresas (y supuestamente también en las implícitas, según dicción literal de la sentencia, pero en la práctica parece que, con los criterios argumentativos que se utilizan, resultará difícil encontrar ninguna prohibición de ese tipo), tiene de origen cualquier tipo de potestad que no se le haya restringido. En la línea apuntada por Ruiz Robledo (2025), la sentencia utiliza como pretexto la idea de Constitución abierta (que no explica) para hacer desaparecer la Constitución normativa. En palabras de Ruiz Risueño (2026: 114), «nunca la configuración de la Constitución como norma abierta puede justificar la intervención del poder legislativo en un ámbito que no le está expresamente reconocido por la Constitución», o, al menos, en mi opinión, en un ámbito que implícitamente no le está atribuido, sino vedado.

Dicho lo anterior, y siendo esta cuestión un aspecto medular para el entendimiento de este aspecto esencial del derecho constitucional y la teoría de la Constitución, me parece que conviene fijar algunos puntos para darle respuesta, porque, además, creo que el enfoque que el Tribunal da a este asunto es uno de los puntos más débiles de esta sentencia.

- 1) Por supuesto, la respuesta a esta cuestión puede ser diferente en cada sistema constitucional, en función de lo que disponga la Constitución o de la configuración que de esta se derive para el legislador. Por poner un ejemplo, en el constitucionalismo británico, aunque no sin algunos matices recientes, rige un principio de soberanía parlamentaria prácticamente absoluta. Pero este principio no parece trasladable al constitucionalismo normativo, y menos al constitucionalismo europeo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Y, en concreto, no parece trasladable a la Constitución española de 1978.
- 2) Me parece absurdo sostener, con carácter general, que todo aquello que la Constitución no contempla expresamente está permitido, o que está prohibido, sea para los ciudadanos o para los poderes públicos. Una interpretación sistemática, lógica, o teleológica, por ejemplo, nos permitirá dar respuesta al tratamiento constitucional de hechos o situaciones no expresamente previstas. Así, por ejemplo, la falta de mención a la libertad sexual no nos impide entender que es un derecho constitucional implícitamente protegido por otros principios o derechos (libertad, libre desarrollo de la personalidad, libertad ideológica y religiosa). En cambio, la falta de mención del asesinato no permite entender que la Constitución lo permite, sino que parece más razonable interpretar que la protección del derecho a la vida exige normas penales que, dentro obviamente de un amplio margen de configuración, castiguen con carácter general, y de forma proporcional, el asesinato. Así que no es difícil encontrar, en el ámbito de lo no regulado constitucionalmente, derechos implícitos, prohibiciones implícitas, entre otros tipos de reglas o principios constitucionales implícitos. De todos ellos derivarán obligaciones para los poderes públicos —incluido, por supuesto, el legislador—, como la de respetar esos derechos implícitos, hacerlos efectivos, o protegerlos, en ocasiones incluso con la obligación de dictar normas penales⁴.

⁴ No podemos detenernos en este punto, pero debo señalar que, aunque la Constitución solo habla expresamente de la necesidad de sanciones penales en el ámbito de la protección de derechos para el caso del derecho al medio ambiente (art. 45.3), parece indudable que otros derechos requieren protección penal, y un caso evidente es el derecho a la vida, más allá de las dudas sobre los límites de esa protección (puede citarse ahí la STC 53/1985, de 11 de abril, y sus votos particulares, respecto al aborto, o de forma más inmediata la misma sentencia que comentamos en el FJ 14.1.2). Sobre el tema, véase García de la Torre (2024).

- 3) En lo que atañe en concreto al legislador, esa idea de la vinculación negativa me parece tan necesitada de precisiones y correcciones que resulta preferible no plantearla de ese modo. En primer lugar, porque en el constitucionalismo del Estado social y democrático de derecho no son pocas las obligaciones positivas para el legislador expresamente señaladas en la Constitución, a veces solamente en el sentido de la obligación de regular un tema o materia (por ejemplo, art. 35.2 de la Constitución), pero muchas más veces indicando también la orientación, los objetivos que perseguir, o contenidos concretos (véase, por ejemplo, el art. 37.2). Pero, además, más allá de esas obligaciones expresas para el legislador, existen muchas otras genéricas, tanto en sus objetivos más o menos abiertos como en sus destinatarios, que pueden incluir, junto con el legislador, otros poderes del Estado (por todas, las obligaciones impuestas a todos los poderes públicos en el art. 9.2).
- 4) Más allá de esos supuestos en los que la regulación, su contenido y sus fines están constitucionalmente orientados o determinados, el legislador puede regular diversas materias y perseguir diversos fines, pero ni siquiera en ese ámbito puede hablarse sin objeción de una mera vinculación negativa, pues el conjunto de principios y valores constitucionales actúa como límite, y al tiempo como mandato de actuación y orientación de su actividad.
- 5) Por tanto, aunque es evidente que existe un margen de apreciación en la elección de las materias para regular y de los fines que perseguir, estos no pueden resultar contradictorios con los fines constitucionalmente impuestos a toda la actividad de los poderes públicos, comenzando por los valores superiores —incluyendo la igualdad y la justicia— y siguiendo por otros principios medulares como el Estado de derecho o la separación de poderes, y todo un conjunto de principios y valores constitucionales cada vez más amplio y más expansivo. Estos no solo actúan como límite a toda acción del legislador, sino como fines insoslayables que la Constitución impone. Además de lo anterior, el legislador debe legislar dentro de su ámbito competencial, en el caso de Estados descentralizados o inmersos en procesos de integración supranacional, como es el caso español. Así las cosas, puede hablarse de un margen más o menos amplio de libertad de configuración del legislador, pero desde luego muy mediatizada y condicionada. Y en modo alguno parece adecuado hablar, en términos genéricos, de una vinculación meramente negativa. Dicho de otro modo, es cierto que considerar la Constitución como un «programa»

terminaría por alterar el principio de separación de poderes y la configuración del legislador como un poder básicamente discrecional; pero tampoco ya se puede considerar la norma suprema como un mero marco como en su día imaginó Kelsen. Pero, además, la idea de una vinculación negativa, tal y como la expresa el Tribunal Constitucional en la sentencia que comentamos, parece incluso ir más allá de la Constitución como marco, ya que solo admite la posibilidad de prohibiciones expresas o implícitas, pero tal y como interpreta la idea, estas últimas parecen resultar casi inimaginables, ya que la sentencia rechaza incluso, como veremos, las prohibiciones que pueden deducirse de forma lógica de las existentes, y las que derivan de principios que actúan como mandatos de actuación.

- 6) Aproximando de nuevo la reflexión al tema concreto de la amnistía, todo lo anterior sería aplicable a las potestades legislativas de las Cortes; o, en el caso español, a las potestades que la Constitución les atribuye expresamente en el art. 66.2 o en otros preceptos constitucionales. Pero, como ha destacado y demostrado con acierto De Miguel Bárcena (2024: 137), la amnistía es una función distinta a la potestad legislativa ordinaria: «[...] la amnistía no es una ley en sentido material, más bien un acto soberano de suspensión de la vigencia de otra ley, el Código Penal».
- 7) Así las cosas, la potestad de amnistiar no forma parte de las expresamente reconocidas a las Cortes Generales, y en un simple vistazo se aprecia que, por su propio sentido, choca o entra en tensión con principios constitucionales como la igualdad, el Estado de derecho, la separación de poderes, o la exclusividad jurisdiccional. En el contexto de todo lo anteriormente señalado, parece suficiente para considerar que la amnistía es inconstitucional, pero es que, además, en contra de lo que el Tribunal Constitucional señala, puede entenderse que hay una prohibición constitucional implícita de la amnistía.

Esta idea ha centrado los debates doctrinales paralelos a la tramitación y aprobación de la ley, y es también otro de los puntos de discrepancia. La doctrina ha debatido si de la prohibición de que la ley autorice indultos generales (art. 62.i de la Constitución) se derivaría, siguiendo el argumento *a fortiori*, una prohibición implícita de la amnistía. El argumento de los recurrentes, compartido por el Senado, sería que, estando expresamente prohibida la figura del indulto general, y resultando la amnistía —respecto a la que, como ya hemos visto, no hay prohibición, pero tampoco admisión expresa— una institución que de forma más intensa contradice determinados principios

generales, no cabe considerar que esta pueda estar implícitamente admitida. El Tribunal Constitucional (FJ 3.2.1. a) destaca la diferente naturaleza jurídica de una y otra figura, y, sorprendentemente, afirma que no procede entrar en la cuestión de si ambas figuras son especies del mismo género —«derecho de gracia»— por considerarla «irrelevante para analizar este motivo del recurso». En mi opinión, este argumento resulta endeble e incomprensible porque, en efecto, las diferencias jurídicas entre las dos figuras son notorias, pero todas ellas ponen de relieve que la amnistía es mucho más intensamente contradictoria con algunos principios constitucionales, como el de la exclusividad jurisdiccional o el derecho a la tutela judicial efectiva, en la medida en que el indulto no afecta a la potestad jurisdiccional de juzgar, sino, como mucho, a la de su ejecución, es decir, al cumplimiento de la condena. En cambio, la amnistía, en cuanto se proyecta también sobre hechos cuyo enjuiciamiento no ha concluido o ni siquiera ha comenzado, afecta de forma mucho más intensa a esa potestad. Si, aun así, la Constitución ha querido prohibir que el indulto pueda realizarse con carácter general, no parece fácil interpretar que pretendiera permitir una decisión general de similares o mayores efectos si se lleva a cabo mediante amnistía, y ni siquiera si se considera que esta debe necesariamente ser aprobada por el legislador, pues el choque con estos principios es de tal intensidad que, prohibidos expresamente los indultos generales, solo parecería admisible una amnistía con ese mismo carácter general si así lo hubiera previsto expresamente la Constitución.

En suma, el Tribunal Constitucional ha venido a tergiversar la Constitución, y la posición del legislador respecto a esta, al afirmar que este solo tiene una vinculación negativa, y entender ese tipo de vinculación como un poder prácticamente omnímodo para regular cualquier cuestión, con cualquier finalidad y en cualquier sentido, salvo que se encuentre con alguna prohibición expresa o implícita de tal regulación. Pero, aunque se entendiera que ese planteamiento es correcto, parece difícil justificar una admisión implícita de una institución que entra en contradicción con principios constitucionales medulares, y que, además, se parece en este aspecto a una institución expresamente prohibida, como es la de los indultos generales.

IV. LA AMNISTÍA DE LA LEY ORGÁNICA 1/2024: ¿RESTRICCIÓN RAZONABLE A LA IGUALDAD ANTE LA LEY?

Aunque de todo lo anterior se debería haber deducido la inconstitucionalidad general de la amnistía a partir de la Constitución, dado que el Tribunal Constitucional llega a la solución contraria, procede plantearse si, aun

admitiendo por hipótesis la posibilidad de una ley de amnistía que no contradiga la Constitución, es tal el caso de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio.

Ya se han mencionado anteriormente los principios constitucionales con los que la amnistía como institución entra en tensión. En esta fase del análisis se trataría básicamente de ver si, admitiendo que no hubiera prohibición implícita de la amnistía, y que esa tensión con dichos principios no implicase *per se* la inconstitucionalidad de esta, la concreta regulación no vulnera estos principios, ni ningún otro precepto constitucional.

En esta labor, y más allá de los supuestos de alguna incompatibilidad evidente, será necesario identificar los derechos y principios a los que afecta la regulación y llevar a cabo un examen de si las concretas reglas y restricciones que impone la regulación legal superan un examen de razonabilidad en sentido amplio, que en general se compondría de tres fases: la idoneidad de las medidas incluidas respecto a un fin lícito, necesidad, y lo que podríamos denominar proporcionalidad en sentido estricto. Es verdad que el concepto de razonabilidad a veces se refiere a ese examen completo del que la proporcionalidad forma parte, y otras veces se referiría a otro tipo de examen, acaso más laxo⁵, más próximo al criterio de no arbitrariedad. Este último sería, en todo caso, el estándar de control más laxo, y, por tanto, el más sencillo de superar. En cualquier caso, parece evidente que el examen necesario para una ley que de forma tan intensa afecta a determinados derechos y principios constitucionales ha de ser el más estricto de idoneidad (o finalidad-adequación), necesidad, proporcionalidad. Vamos a ver cómo lo ha llevado a cabo el Tribunal Constitucional, en especial en lo relativo a la afectación del principio de igualdad, que inequívocamente es la colisión más evidente de la ley.

1. AMNISTÍA Y PRINCIPIO DE IGUALDAD

Como se ha dicho, toda amnistía entra, por su esencia, en tensión con el principio de igualdad, en la medida en la que supone, solo para algunos supuestos, hechos o personas, la imposibilidad de enjuiciamiento, respuesta o sanción penal —o el borrado de todos sus efectos, si es que esta ya se produjo—. Pero si se admite que la amnistía es compatible con la Constitución, todavía

⁵ Aunque estos criterios, con matices, diferencias y titubeos, son utilizados hoy por la inmensa mayoría de los tribunales constitucionales y supranacionales del mundo, un estudio riguroso y completo puede encontrarse en Barak (2017: 277 y ss.), quien, sin embargo, desglosa el primer requisito del examen en dos: fin adecuado y conexión racional. También puede citarse, por supuesto, a Alexy (2019).

es posible que la concreta regulación de esta vulnere el principio de igualdad o el derecho a no ser discriminado, por la propia definición y regulación de los supuestos a los que se aplica la medida. O, por supuesto, si las carencias en este ámbito son más intensas, podría hablarse de arbitrariedad de la ley.

A este respecto, la primera cuestión a la que cabe responder es la relativa a si es aplicable a la ley de amnistía la doctrina constitucional sobre las leyes singulares, que viene a reconocer la posibilidad de estas, pero sometidas a determinados requisitos estrictos. El Tribunal Constitucional responde a esta cuestión en sentido negativo, porque «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» (FJ 5.3.2).

De esta manera, la sentencia, contestada también por los votos particulares, salva la constitucionalidad de la ley en sus aspectos generales relacionados con la igualdad, aunque, como veremos, lleva a cabo algunas declaraciones interpretativas por motivos concretos referidos a la definición de las personas y supuestos a los que se aplica la amnistía.

2. LA APLICACIÓN MÁS LAXA DEL JUICIO DE RAZONABILIDAD DE LA HISTORIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: NO TODO LO QUE NO ES IRRAZONABLE NI ARBITRARIO ES CONSTITUCIONAL

Me interesa destacar especialmente que, tanto en lo relativo a la igualdad como a la hora de analizar la tensión entre la ley de amnistía y otros principios constitucionales, el Tribunal no lleva a cabo un examen de proporcionalidad en el sentido estricto antes apuntado, sino que, por razones no explicadas, se limita en la práctica a un somero examen de razonabilidad, o incluso de no arbitrariedad.

Así, y comenzando por el estándar más laxo, dedica varias páginas a justificar por qué la ley no es arbitraria, y reitera con insistencia que las medidas que contiene son «razonables»; pero en ningún momento realiza un examen estricto y adecuado de la finalidad perseguida, de si son adecuadas a dicho fin, necesarias y proporcionales. Y es que, aunque los votos particulares y parte de la doctrina (por ejemplo, Aragón, 2026: 182) hayan insistido en la calificación de la ley como arbitraria, aun si se admite que no lo fuera, en la medida en que no careciera de toda justificación razonable, ello no la convertiría sin más en constitucional.

El Tribunal no explica suficientemente por qué elude el examen de proporcionalidad en sentido estricto e intenso, que suele aplicar a todas las

leyes que afectan a derechos fundamentales, y en especial y en particular a la igualdad (véase, por ejemplo, Giménez Gluck, 2004). Simplemente, procede con reiteración a la calificación de las medidas y los motivos del legislador como no arbitrarios o razonables, así como a una referencia somera a los fines, que insistentemente se niega a enjuiciar, en lo que no derive explícitamente del mismo texto de la ley. En este terreno, la decisión constituye, a mi juicio, el examen más flexible, laxo y abierto que jamás haya realizado el Tribunal respecto a una ley que afecta de forma notoria e intensa a la igualdad y a otros derechos fundamentales.

Sorprende especialmente la ligereza con la que el Tribunal analiza la cuestión de la licitud de los fines del legislador. El FJ 3.2.1 llega a afirmar expresamente que «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». Además de que el elemento teleológico sería más bien el «para qué» que el «porqué», la afirmación supone prácticamente una legitimación constitucional de la arbitrariedad; o, como mínimo, la consideración de la absoluta irrelevancia del que debe ser el primer requisito en todo juicio de razonabilidad. Además, de repente, el Tribunal abandona de forma expresa la idea, expuesta en sus sentencias anteriores sobre las amnistías preconstitucionales (SSTC 147/1986, de 25 de noviembre, y 63/1983, de 20 de julio), de que la amnistía ha de perseguir un ideal de justicia, considerando que este es solo uno de sus posibles fines. Después de esto, en realidad reconoce que esta amnistía no tiene ninguna pretensión desde esa perspectiva de la justicia (FJ 6.2). Todo ello sin siquiera reparar que ese fin de la justicia, a pesar de su notable ambigüedad, de algún modo debería estar presente en toda ley, aunque solo sea por la consideración de aquella como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1), que hace difícil admitir la licitud de leyes que ni siquiera buscan la justicia. Pero, además, decide quedarse en un control meramente formal de los fines del legislador, con el argumento de que estos fines requieren una valoración política, que él no está legitimado para cuestionar.

3. ¿REALMENTE ES IRRELEVANTE EL CONTEXTO POLÍTICO?

Este es, a mi juicio, otros de los puntos extraordinariamente débiles de la argumentación del Tribunal. En el FJ 6.2 se dice expresamente: «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 en el 6.3 se añade: «[...] 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».

Sin embargo, y en contradicción con lo anterior, el Tribunal decide finalmente analizar el contexto político del momento en el que se produjeron los hechos que resultan amnistiados, con el mero propósito de comprobar la excepcionalidad de la ley. En esta comprobación desliza esta curiosa afirmación: «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».

Llama la atención la paradoja de justificar la excepcionalidad de la ley, que a su vez justifica la excepcionalidad de la medida de la amnistía, y en definitiva su constitucionalidad, en el hecho de que se produjera una grave crisis constitucional, que fue provocada precisamente por quienes resultan ahora amnistiados! De mantenerse esa lógica, la idea será que, si se cometen delitos suficientemente graves como para generar una crisis constitucional, se está al tiempo creando una situación suficientemente excepcional como para justificar la amnistía (por supuesto, también excepcional) de aquellos delitos.

Y todo ello a pesar de que «esta crisis constitucional» (sí, la provocada por quienes cuestionaban la supremacía de la Constitución, la unidad del Estado y la integridad del sujeto político soberano...) «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». Así que la amnistía es una especie de premio a quienes han «logrado» todo esto... Pero todavía se cuestiona su calificación como arbitraria.

El Tribunal, de hecho, para llegar a esa conclusión negativa sobre la arbitrariedad, se niega a considerar cualquier otro factor que no sea el propio texto de la ley. No deja de resultar sorprendente en un Tribunal que tantas veces ha insistido en la necesidad de una interpretación que tenga en cuenta la realidad social o el contexto de la norma; y que, como hemos visto, ha invocado en esta misma sentencia las peculiaridades de la política española para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley sin esperar a la respuesta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre las cuestiones de europeidad; y que ha invocado la misma realidad sociopolítica del *procés* para dar por buena la

excepcionalidad de la norma. Pues bien, el mismo Tribunal, en la misma sentencia, ahora entiende que son irrelevantes hechos notorios como la necesidad del candidato a la presidencia del Gobierno de los votos de los diputados del partido entre cuyos miembros están algunos beneficiarios de la amnistía, entre ellos su líder, quien de forma pública y notoria la ha exigido, de tal manera que la exigencia de esta ley de amnistía quedó plasmada, negro sobre blanco, en los acuerdos entre ambos partidos, justo antes del compromiso de voto favorable a la investidura del candidato, y en el contexto de referencias expresas a *lawfare* o judicialización de la política⁶.

Expresamente señala el Tribunal que «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» (FJ 7.2 a). Y añade: «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». Y ello porque «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» (FJ 7.2.b).

Quizá para evitar la apariencia de llegar «demasiado lejos» en ese camino, la sentencia intenta matizar a continuación:

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 (FJ 7.2. d).

Así las cosas, parece que el Tribunal solo podrá declarar que una ley es arbitraria si tal diagnóstico se deriva del texto de la propia ley. Pero me parece que solo a un legislador no ya arbitrario, sino enloquecido, se le ocurrirá explicar en el texto de la propia ley, o en el preámbulo —o evidenciarlo de algún

⁶ El documento íntegro del acuerdo puede consultarse, por ejemplo, en https://es.scribd.com/document/683316834/Documento-firmado-por-el-PSOE-y-Junts#-from_embed (fecha de último acceso: 1 de marzo de 2026).

otro modo en dichos textos— esa «finalidad espuria» a la que se refiere el Tribunal. En sentido contrario, a partir de ahora, basta que el legislador plasme en el preámbulo cualquier fin aparentemente lícito para que el Tribunal dé por buena la ley, o al menos la considere razonable o no arbitraria.

No es, por tanto, que el Tribunal haya decidido no «levantar el velo», quizá para no quitarse la venda con la que habitualmente se representa a la justicia, sino que ha decidido actuar como aquel «jurista persa» al que se refería Cruz Villalón, actuando como si la «realidad social en la que han de ser aplicadas» las normas, incluyendo la ley impugnada y la propia Constitución, no existiera. Incurre así en un puro formalismo contrario a su jurisprudencia habitual, imposible e inviable en un Tribunal Constitucional, y que, en definitiva, aparentando ser inocuo, termina por ser inicuo.

Hay que recordar, en todo caso, que todas estas consideraciones las realiza el Tribunal en el contexto del examen de la impugnación de la arbitrariedad de la ley, porque, en realidad, en sentido estricto se queda sin hacer el más exigente y riguroso examen de su proporcionalidad, ya que decide mantenerse en ese control formal que da por bueno todo lo que se derive de la propia ley que está enjuiciando. Es verdad que estos mismos argumentos, si se aceptasen, servirían para justificar el primero de los elementos de ese examen, es decir, la finalidad de la ley. Tal finalidad sería, en tal caso, la que invoca el legislador en la propia ley («la necesidad de superar [...] la situación de alta tensión política que vivió la sociedad catalana de forma especialmente intensa desde finales de 2011», según el propio preámbulo). Y, en efecto, el propio Tribunal señala: «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».

Pero, aun dando por buena esta finalidad —lo que ya es mucho aceptar—, faltaría aún el control de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido propio. El Tribunal, desde la perspectiva de la igualdad, lleva a cabo este examen, al que dedica no pocas páginas. Pero como antes he anticipado, en realidad, después de dar muchas vueltas, se vuelve una y otra vez a la misma idea: hay que respetar el margen del legislador para valorar la situación e interpretar que esas son las medidas necesarias para conseguir la «pacificación» en Cataluña. Y, si nos atenemos a lo que la ley indica, esa visión no resulta irrazonable. Por ejemplo, el FJ 8.3.3 expresa 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 puede reputarse ilegítima, y que «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». Una vez aceptada con tal laxitud la necesidad, el Tribunal, como destaca Urías (2025: 171), lleva a cabo una especie de mero «control de coherencia» que «sustituye o engloba (no se sabe) el de idoneidad de la ley para el fin que se propone».

Y, en lugar de llevar a cabo un examen de necesidad, que implicaría la comparación de las medidas incluidas en la ley con otras posibles que, tendiendo al mismo fin, afectasen menos a la igualdad o a otros derechos, el Tribunal añade:

[...] 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.

En resumen: el Tribunal delega plenamente en el propio legislador todo el examen de idoneidad-necesidad-proporcionalidad de su propia obra.

4. LA ERRÓNEA APLICACIÓN DE LA INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN

A pesar de todo lo anterior, finalmente el Tribunal no puede dejar de apreciar ciertos motivos de inconstitucionalidad por contradicción con el principio de igualdad en dos aspectos relacionados con la delimitación de los hechos amnistiados. Por un lado, se va a declarar inconstitucional y nulo el párrafo segundo del art. 1.3 de la ley, que declara: «Los 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». Este precepto se declara inconstitucional por sus efectos prospectivos ilimitados, ya que «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». Y «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».

Pero ahora me interesa destacar la declaración de inconstitucionalidad sin nulidad, y aparentemente por omisión, de todo el apdo. 1 del art. 1, en la medida en que el Tribunal considera incompatible con el principio de igualdad, y carente de proporcionalidad, la exclusión de la amnistía de las personas que realizaran el mismo tipo de actos, pero con un propósito contrario a la independencia. Señala el Tribunal que

[...] 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) (FJ 8.3.4).

El Tribunal entiende que este es un caso de inconstitucionalidad por omisión, y por ello en el FJ 8.3.5 indica los efectos de esta declaración, que son los propios de este tipo de situaciones, es decir, la inconstitucionalidad sin nulidad de ningún inciso textual, pero con un efecto de extensión, de manera que «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».

En realidad, se trata de un pronunciamiento cuyo efecto es aditivo, ya que la inconstitucionalidad se produce en la medida en que no se incluyen determinados supuestos en la amnistía. El pronunciamiento supone ampliar los efectos de la amnistía, esto es, reducir todavía más el ámbito de la aplicación del Código Penal a determinadas conductas o personas. Lo que ahora me interesa destacar es que, en contra de lo que dice el Tribunal Constitucional, en este caso la inconstitucionalidad de la omisión no debería provocar la extensión de los efectos de la amnistía a supuestos no previstos por el legislador. No hay una justificación convincente para preferir esta extensión de efectos de la amnistía a su nulidad, de modo que, en palabras de Urías (2025: 173), «este punto, una de las claves de la bóveda argumentativa de la sentencia, podría legítimamente haberse enfocado también de tal modo que llevara a la estimación de los recursos contra la ley». Hay que destacar que, en los antecedentes que cita la propia sentencia (SSTC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11, y 222/1992,

de 11 de diciembre, FJ 7), al igual que en la mayoría de los casos de inconstitucionalidad por omisión, o bien no hay propiamente un efecto extensivo de la norma, quedando la reparación de la inconstitucionalidad pendiente de una nueva regulación legal (tal es el caso de la STC 45/1989), o bien la extensión del efecto previsto en la ley a supuestos no contemplados por ella deriva de la aplicación de preceptos constitucionales, o de la necesidad de lograr la más adecuada aplicación de determinados principios constitucionales. En la STC 222/1992 se trata de la protección de la vivienda y la intimidad familiar, y en otros ejemplos de sentencias aditivas (STC 103/1983, de 22 de noviembre) se trata de garantizar la suficiencia económica de determinados colectivos de ciudadanos... En fin, se trata de supuestos en los que, si bien el restablecimiento de la igualdad podría conseguirse *prima facie* suprimiendo una consecuencia jurídica determinada, o extendiéndola a colectivos o supuestos no expresamente contemplados en la norma legal, resulta constitucionalmente preferible esta segunda opción, porque la consecuencia o prestación trata de hacer efectivos principios que están en la propia Constitución. Pero como destaca el voto de Enríquez, apdo. 4, en el caso en examen no existe ningún deber constitucional de amnistiar, de tal modo que, si el precepto que delimita la amnistía contradice el principio de igualdad, el Tribunal se extralimita extendiendo el efecto de la amnistía, ya que la igualdad podría restablecerse igualmente suprimiendo la amnistía. El falso argumento de la deferencia no parece aplicable en este caso, pues se trata de una necesidad ineludible de adaptar el precepto legal a la Constitución, y sea una solución, sea la otra, la voluntad y la decisión del legislador quedan igualmente alteradas, debido a su incompatibilidad con la norma fundamental.

V. ESTADO DE DERECHO, EXCLUSIVIDAD JURISDICCIONAL Y TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Aunque se trata de alegaciones diferentes, agrupamos en este apartado estas cuestiones en la medida en que todas ellas se relacionan. Un Estado de derecho se caracteriza por la independencia del Poder Judicial, que conlleva la exclusividad jurisdiccional, y que es, a su vez, un instrumento necesario para la garantía eficaz del derecho a la tutela judicial efectiva. Por lo demás, se trata también de principios con los que entra en tensión toda amnistía, de manera que podrían considerarse argumentos para la inconstitucionalidad de la amnistía en general. Pero admitiendo que la Constitución permitiera la amnistía, todavía habría que analizar si la concreta regulación de la ley en examen contradice alguno de estos parámetros.

La sentencia que comentamos rechaza en general cualquier incompatibilidad en esta línea, salvo un pronunciamiento interpretativo al que se hará referencia. En realidad, para ese rechazo se vienen a recuperar los argumentos generales de la sentencia: la libertad de configuración del legislador, y una interpretación restrictiva de los principios constitucionales.

En lo relativo al Estado de derecho, y en especial a la independencia judicial (FJ 11), la sentencia desestima el argumento afirmando que «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». El Tribunal vuelve a así a su posición de «jurista persa» e ignora factores muy relevantes, no solo derivados del preámbulo de la ley, sino de su propia tramitación y contexto. Por lo demás, no entra en la idea central de que el contenido de la ley, y su regulación específica, suponen en no pocas ocasiones una intervención clara en las funciones y competencias del Poder Judicial, cuya justificación verdadera quizá solo se entienda en el contexto de las acusaciones de *lawfare* explicitadas en el acuerdo político que da origen a la ley, y parece radicar en la finalidad de impedir que la interpretación judicial de la norma llegue a frustrar el objetivo central de esta, que es la posibilidad de que el líder del partido que exigió la amnistía, hoy prófugo de la justicia, pueda volver a España.

Ciertamente, estos últimos aspectos se relacionan ya más directamente con las impugnaciones de la ley derivadas de su vulneración del principio de exclusividad jurisdiccional. Este principio, denominado reserva de jurisdicción, se aborda con carácter general en el FJ 4 de la sentencia, vinculándolo, como es propio, a la separación de poderes. Pero la sentencia vuelve a los argumentos generales, recordando que la función jurisdiccional «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)» (FJ 4.2), de manera que el legislador puede establecer causas de exención de la responsabilidad sancionadora. Deduce de ahí el Tribunal que «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» (FJ 4.4). Estos argumentos, admisibles si se considerase que la amnistía está permitida implícitamente por la Constitución, son especialmente criticables en el contexto de la concreta amnistía de la LO 1/2024, que contiene una

regulación detallada de mandatos a los jueces sobre la forma de llevar a efecto esa amnistía, tratando de asegurar el efecto buscado de que personas concretas (y, sobre todo, una persona concreta) no tengan ya motivo alguno por el que pueda exigírseles responsabilidad penal.

En cuanto a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales (FJ 9), la sentencia recuerda que es un derecho de configuración legal. Y en lo que atañe el ejercicio de la acción, se recuerda también que el ámbito de la tutela judicial efectiva es más restringido cuando se pretende ejercer la acción punitiva, de manera que no existe un derecho fundamental a ejercer una condena penal.

Entre las numerosas impugnaciones de preceptos concretos de la ley que tienen como fundamento, único o compartido, este derecho, podemos mencionar la única que lleva a un pronunciamiento interpretativo y no desestimatorio puro. Se trata de la impugnación del art. 13 (procedimiento en el ámbito contable), en la media en que prevé la audiencia del Ministerio Fiscal y de las entidades públicas perjudicadas por el menoscabo de caudales, antes de declarar el archivo de las actuaciones, sin incluir la misma previsión respecto a otras partes en el proceso. Pero el Tribunal entiende que cabe una interpretación conforme del precepto, que no excluiría la audiencia de otras partes, en concreto de las personadas en virtud de la acción popular (FJ 20.4.3):

[...] aun cuando la redacción legal pudiera interpretarse de formas diversas, incluida una interpretación no ajustada a la Constitución, cabe un entendimiento de los apdos. 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.

VI. ¿ESTAMOS ANTE UNA AUTOAMNISTÍA?: OTRA FALACIA ARGUMENTATIVA DEL TRIBUNAL

Resultaría imposible reflejar y comentar aquí cada uno de los pronunciamientos de la sentencia en examen. Pero antes de abordar las conclusiones de este trabajo, parece imprescindible detenerse un momento en la impugnación basada en que la amnistía regulada en la LO 1/2024 constituiría en realidad una autoamnistía, que estaría prohibida por el art. 102.3 de la Constitución (FJ 10). Claro es que, para quienes entendemos que la amnistía no cabe en la Constitución, mucho menos cabría la autoamnistía, pero resulta innecesario acudir al citado art. 102.3 para fundamentar eso. En cualquier caso, la sentencia se limita

a llevar a cabo una interpretación literal y rigorista del precepto, constatando que no existe ningún dato ni indicio de que ningún miembro del Gobierno vaya a ser beneficiario de la amnistía. Obvia así, de nuevo, el dato notorio de que el líder del partido cuyo grupo parlamentario resultó decisivo para la aprobación de la ley será, sin duda, el principal y más destacado beneficiario de la amnistía, que, como ya he apuntado, es una exigencia de un acuerdo público entre su partido y el principal de los partidos que apoya al Gobierno.

Pero se añaden aquí otras consideraciones que resultan, cuando menos, llamativas e ilógicas. El mismo fundamento jurídico proclama, literalmente:

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.

Así que, según el Tribunal, la amnistía en examen nunca podrá ser considerada una autoamnistía de acuerdo con el siguiente silogismo: 1) en los Estados democráticos de derecho no puede haber, por principio, autoamnistías; 2) España es un Estado democrático de derecho; *ergo*, 3) es imposible que se dé una autoamnistía en España. Obviamente, me parece que la trampa argumentativa es tan evidente que no merece la pena detenerse demasiado en ella. La premisa sería que *en un Estado democrático no deberían producirse autoamnistías*, lo cual no impide que, en realidad, puedan darse, eso sí, en violación de los principios del Estado de derecho. Por tanto, la conclusión no puede ser que, por definición, cualquier amnistía en un Estado de estas características no puede ser, por definición, una autoamnistía. Más bien, de la premisa (formulada adecuadamente, como aquí hemos hecho) se deriva que, en un Estado democrático, aunque estuviera permitida la amnistía, habría siempre una prohibición implícita de una autoamnistía, precisamente porque esta sería en esencia incompatible con los principios democráticos, o con los del Estado de derecho. Luego habría que ver si lo que lleva a cabo la ley es una autoamnistía, que es de lo que se trata. Y teniendo en cuenta lo ya mencionado sobre quiénes serán los más destacados beneficiarios de la ley y la inequívoca finalidad real de esta, la respuesta (en la línea de autores como Aragón, 2026: 186-187) debería ser afirmativa.

De este modo, una interpretación adecuada de los principios constitucionales del Estado de derecho, o si se quiere una interpretación teleológica de dichos principios, o analógica y teleológica del concreto art. 102.3 de la Constitución

hubiera llevado, sin duda, a otras conclusiones. Y habrá que ver si la respuesta a esta cuestión desde la perspectiva europea es la misma, o las conclusiones son diferentes.

VII. CONCLUSIONES

En el momento más importante, en uno de los asuntos más trascendentales de los últimos años, el Tribunal resuelve de forma manifiestamente criticable. Insiste en su decisión de no entrar en valoraciones políticas, pero todo el contexto del caso permite afirmar que la mayoría del Tribunal había tomado una decisión basada precisamente en consideraciones políticas, y sin mayor debate esa decisión se ha tratado de fundamentar jurídicamente. Ruiz Risueño (2026: 121) llega a decir que lo que el legislador y el Tribunal Constitucional denominan amnistía «no es tal, sino un acto político, absolutamente arbitrario sin base ni sustento constitucional» alguno, que ha sido ropaje de un ropaje aparentemente jurídico.

Y, a partir de ahí, en mi opinión, todo el proceso y toda la argumentación se supeditan a ese objetivo principal, más político que jurídico. Con esta actitud, el Tribunal degrada su propia posición, y desdibuja el sentido último de la Constitución como norma suprema destinada a establecer límites y a posibilitar el control del poder político.

Los votos particulares ofrecen muchos elementos para confirmar esta valoración, criticando con dureza e intensidad esta actitud de la mayoría. Espejel (apdo. III) afirma que con esta decisión el Tribunal viene a convalidar una ley que «representa la mayor regresión institucional habida en la historia constitucional reciente, consolida una desigualdad entre iguales y constituye (salvedad hecha de las afectantes al derecho a la vida) la más injusta de cuantas leyes han sido sometidas al escrutinio de este tribunal».

El objetivo era, según denuncian los votos, declarar constitucional a toda costa la ley, y hacerlo lo antes posible. Siguiendo de nuevo a Espejel (I, 2): «Todo parece indicar que el fallo de esta sentencia estaba ya decidido, lo que nos ha llevado a alguno de los componentes del Pleno a plantearnos que la deliberación era un mero trámite formal». A ese objetivo se supedita un procedimiento no carente de irregularidades, en particular en las decisiones sobre la abstención y recusación de magistrados. A este objetivo se supedita también la falta de verdadera deliberación entre los propios magistrados, de cara a resolver el asunto con insólita celeridad. Esta, por supuesto, es elogiable cuando no supone merma del debate ni de la calidad argumentativa, pero no es este el caso.

A ese objetivo se supeditan, en fin, muchas cuestiones de fondo, que se van a resolver con argumentos a veces contradictorios, falaces, cuestionables, y que en ocasiones rompen con la línea jurisprudencial previa del Tribunal. En realidad, se diría que toda la sentencia viene a incurrir en una gran trampa interpretativa, consistente en deducir, al principio de la fundamentación, que la amnistía es conforme a la Constitución por el mero hecho de que esta no la prohíbe, ni explícita ni implícitamente, y a continuación, partiendo ya de esa conclusión como presupuesto de toda la argumentación, descartar uno por uno los argumentos que conducirían a entender que sí existe una prohibición implícita, afirmando en todos los casos que los principios de los que podría deducirse esa prohibición (igualdad, separación de poderes, independencia judicial y tutela judicial efectiva, entre otros) deben entenderse siempre en el contexto de la licitud constitucional de la amnistía, y en el marco establecido por el legislador con ese margen de decisión que viene a ser, de acuerdo con esa argumentación, prácticamente absoluto. Se parte así de ese muy erróneo concepto de vinculación negativa para dar por buena la constitucionalidad de la amnistía. Y con el mismo argumento de esa especie de soberanía legislativa se descarta, en primer lugar, toda contradicción de la amnistía con principios medulares de la Constitución; y, en segundo lugar, casi la totalidad de las concretas impugnaciones de la ley en examen, bajo el presupuesto de que todos los aspectos cuestionados forman parte de esa libertad de configuración del legislador. De este modo, no es ya que el legislador pueda establecer restricciones razonables y proporcionadas a la aplicación de los principios y derechos constitucionales, sino que estos dejan de existir en la práctica ante el absoluto margen de actuación del legislador. El Tribunal ha delegado en el propio legislador el marco de enjuiciamiento del control de constitucionalidad de la ley, dando por buenos los argumentos a favor de esta que se derivan de su texto, sin otro elemento o parámetro de control y enjuiciamiento. Con este criterio, lejos de valorar la ley desde los parámetros derivados de la Constitución, son estos los que se interpretan a la luz de esta, cuya licitud se ha afirmado desde el principio.

Como se ha sugerido, parece que todas estas trampas argumentativas tienen el objetivo de justificar una decisión previamente adoptada. Se diría que, en esta sentencia, la fundamentación es consecuencia del fallo, y no a la inversa. Y así, para justificar la celeridad en la adopción de esta decisión, se renuncia al diálogo entre tribunales, y a la búsqueda de coherencia e integración del ordenamiento de la Unión Europea. Se crea una situación en la que es posible que la misma ley sea declarada, por los mismos motivos, compatible con la Constitución e incompatible con el derecho de la Unión, con el riesgo de que «Estado de derecho» pase a significar algo diferente en nuestra Constitución y en el derecho europeo.

Lo más grave es que se abandona por completo el significado garantista de la Constitución, sustituyéndolo por un concepto «minimalista», más propio de otros siglos o de otros sistemas constitucionales. Con ello, se restringe el papel del propio Tribunal Constitucional, cuya función parece ahora, salvo casos muy excepcionales, reducida a la inutilidad o, peor aún, a la convalidación excesivamente deferente de las decisiones políticas adoptadas por la mayoría.

En fin, desde esta perspectiva la sentencia en examen supone décadas de retroceso en el papel de la Constitución y en la integración del derecho de la Unión Europea. La tiranía de la mayoría, el gran temor denunciado por los primeros estudiosos de la Constitución, ha pasado de amenaza a realidad. Quien debería haberlo impedido, actuando como guardián de la Constitución, ha operado más bien como su enemigo.

Bibliografía

- Aguado Renedo, César (2001). *Problemas constitucionales en el 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>.
- Alexy, Robert (2019). *Ensayos sobre la teoría de los principios y el juicio de proporcionalidad*. Lima: Palestra.
- Aragón Reyes, Manuel (2024a). La Constitución no permite la amnistía. En Manuel Aragón, Enrique Gimbernat Ordeig, Agustín Ruiz Robledo (dirs.). *La amnistía en España: Constitución y Estado de derecho* (pp. 65-68). Madrid: Colex.
- Aragón Reyes, Manuel (2024b). 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 (2026). Examen crítico de la STC 137/2025 sobre la amnistía. En Francisco Ruiz Risueño (coord.). *La amnistía a debate. Análisis crítico de la sentencia 37/2025 del Tribunal Constitucional* (pp. 167-190). Madrid: Aranzadi.
- Bar Cendón, Antonio (2025). Una sentencia lamentable y su interpretación. *El Mundo*, 20-7-2025. Disponible en: <https://www.elmundo.es/opinion/2025/07/10/686e336be85ecec6468b45a4.html>.
- Barak, Aharon (2017). *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*. Lima: Palestra.
- Betancor, Andrés (2024). El derecho de la Unión Europea, garante del Estado de derecho, opuesto a la amnistía. En Andrés Betancor (coord.). *La amnistía: el caballo de Troya de la democracia: Por qué la ley de amnistía enfrenta los valores y principios del Estado de derecho y corroe la democracia* (pp. 104-129). Zalla, Vizcaya: Deusto.

- Blanco Valdés, Roberto (2024). La amnistía: una ley de punto... y seguido. En Manuel Aragón, Enrique Gimbernat Ordeig, Agustín Ruiz Robledo (dirs.). *La amnistía en España: Constitución y Estado de derecho* (pp. 297-301). Madrid: Colex.
- Carmona Contreras, Ana (2024). La ley de amnistía. Una perspectiva constitucional. En Rosario García Mahamut (dir.). *La ley de amnistía: cuestiones constitucionales* (pp. 69-82). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cruz Villalón, Pedro (2025). 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>.
- Cruz Villalón, Pedro y Requejo Pagés, Juan Luis (2015). La relación entre la cuestión prejudicial y la cuestión de inconstitucionalidad. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 50, 173-194.
- De Carreras, Francesc (2024). Cuando sólo la política determina el (mal) derecho. En Andrés Betancor (coord.). *La amnistía: el caballo de Troya de la democracia: Por qué la ley de amnistía enfrenta los valores y principios del Estado de derecho y corroe la democracia* (pp. 61-79). Zalla, Vizcaya: Deusto.
- De Miguel Bárcena, Josu (2024). *Amnistía. Una ley para olvidar*. Sevilla: Athenaica.
- Delgado Ramos, David (2025). Amnistía y constitución. En Víctor Martínez Patón y Gemma Martínez Galindo (dirs.). *Cincuenta reformas penales (vol. 2). Análisis de las reformas del código penal de 1995 desde la perspectiva del populismo punitivo* (pp. 215-252). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Díaz Revorio, Francisco Javier (2024). Una valoración de la constitucionalidad de la proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. *Diario La Ley*, 10422, 4.
- Díaz Revorio, Francisco Javier y Travé Valls, Adriana (2025). Jueces ordinarios y Tribunal Constitucional en el sistema español de control de constitucionalidad: una propuesta de control difuso orientado. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 134, 69-102. Disponible en <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.134.03>.
- García de la Torre, Faustino (2024). *Las obligaciones estatales de tutela penal. Fundamentos constitucionales del derecho penal en el Estado democrático de derecho*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- García Mahamut, Rosario (2004). *El indulto. Un análisis jurídico constitucional*. Madrid: Marcial Pons.
- García Roca, Javier (2024a). 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>.
- García Roca, Javier (2024b). El lugar de la amnistía en la Constitución. En Rosario García Mahamut (dir.). *La ley de amnistía: cuestiones constitucionales* (pp. 27-43). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Giménez Gluck, David (2004). *Juicio de igualdad y Tribunal Constitucional*. Barcelona: Bosch.
- López Guerra, Luis (2024a). 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 Guerra, Luis (2024b). La amnistía y su proyección constitucional. En Rosario García Mahamut (dir.). *La ley de amnistía: cuestiones constitucionales* (pp. 15-26). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ridao, Joan (2023). Una amnistía excepcional pero justa. *La Vanguardia*, 13-9-2023. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20230913/9222835/amnistia-excepcional-justa.html>.
- Ruiz Risueño, Francisco (2026). Amnistía: crónica de una sentencia anunciada. En Francisco Ruiz Risueño (coord.). *La amnistía a debate. Análisis crítico de la sentencia 37/2025 del Tribunal Constitucional* (pp. 93-126). Madrid: Aranzadi.
- Ruiz Robledo, Agustín (2024a). ¿Respalda el Tribunal Constitucional la amnistía? En Manuel Aragón, Enrique Gimbernat Ordeig, Agustín Ruiz Robledo (dirs.). *La amnistía en España: Constitución y Estado de derecho* (pp. 153-159). Madrid: Colex.
- Ruiz Robledo, Agustín (2024b). La amnistía antes y ahora. En Rosario García Mahamut (dir.). *La ley de amnistía: cuestiones constitucionales* (pp. 45-67). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ruiz Robledo, Agustín (2025). Adiós Constitución normativa; bienvenida, Constitución abierta. *La mirada de Argós* [blog], 4-6-2025. Disponible en <https://aruizrobledo.blogspot.com/2025/06/adios-constitucion-normativa-bienvenida.html>.
- Tajadura Tejada, Javier (2024). Constitución y amnistía. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 131, 89-119. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.131.03>.
- Tajadura Tejada, Javier (2025). La «desnormativización» de la Constitución: comentario a la STC 137/2025, de 26 de junio, sobre la LO 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 29 (2), 173-206. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.29.2.06>.
- Trillo, Ramón (2025). La amnistía y el Tribunal Constitucional. *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, 119, 4-11.
- Urías, Joaquín (2025). ¿Es posible hacer derecho constitucional en los tiempos que corren? Comentario a la STC 137/2025, de 26 de junio, sobre la ley de amnistía. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 6, 156-179. Disponible en: <https://doi.org/10.47984/legal.2025.011>.