

La amnistía en la Constitución española de 1978: su admisión por el Tribunal Constitucional

*Sentencia del Tribunal Constitucional (recurso de inconstitucionalidad)
núm. 137/2025, de 26 de junio (Pleno) (ponente: Sra. Montalbán Huertas)*

Vicente Juan Calafell Ferrá

Doctor en Derecho

<https://doi.org/10.36151/RJIB.2025.27.09>

EL OBJETO DEL LITIGIO CONSTITUCIONAL: LA LEY ORGÁNICA 1/2024, DE 10 DE JUNIO, DE AMNISTÍA PARA LA NORMALIZACIÓN INSTITUCIONAL, POLÍTICA Y SOCIAL EN CATALUÑA

La Sentencia del Tribunal Constitucional 137/2025, de 26 de junio, resolvió el recurso de inconstitucionalidad 6436-2024, interpuesto por más de cincuenta diputados y más de cincuenta senadores del respectivo grupo parlamentario Popular del Congreso de los Diputados y del Senado, contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

Los diputados y senadores recurrentes articulaban los motivos de su impugnación de la Ley Orgánica 1/2024 en dos grandes bloques. Por un lado, afirmaban que la amnistía —como institución— es contraria a la Constitución española de 1978, porque quiebra gravemente elementos estructurales del Estado democrático de Derecho que proclama nuestra vigente Norma Fundamental. En concreto, sostenían que la amnistía vulnera el principio del Estado de Derecho (art. 1.1), que también tiene carácter esencial en el ordenamiento comunitario europeo (art. 2 del Tratado de la Unión Europea); el principio de la separación de poderes, porque viola la reserva de jurisdicción (art. 117.3) y la obligación de cumplir las resoluciones judiciales firmes (art. 118); y determinados principios y derechos fundamentales, como la igualdad (art. 14), la tutela judicial efectiva (art. 24.1) y la legalidad penal (art. 25.1). Los actores argumentaban, asimismo, que la proscripción constitucional de la amnistía se deriva del artículo 62.i) CE —que prohíbe

los indultos generales— y también resulta del examen de los trabajos constituyentes. Por todo ello, concluían que la amnistía solo sería admisible si tuviera una habilitación expresa en la Constitución, que no existe.

Por otro lado, los demandantes alegaban que, en caso de aceptarse la constitucionalidad de la figura de la amnistía, la regulación llevada a cabo en la Ley Orgánica 1/2024 sería totalmente inconstitucional, por diversas razones. Un primer motivo de esta denuncia es la vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3). A juicio de los recurrentes, la amnistía aprobada carecía de una justificación material vinculada a razones extraordinarias de justicia y, por el contrario, respondía exclusivamente a una transacción política para asegurar la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno. A ello añadían que la ley de amnistía tenía un carácter autoaplicativo, ya que fue promovida por partidos políticos cuyos dirigentes iban a beneficiarse directamente de ella. Todo ello evidenciaba, en fin, un uso instrumental —y, por lo tanto, arbitrario— del Derecho por parte del legislador. En segundo lugar, se alegaba que la amnistía adoptada suponía una clara discriminación contraria al artículo 14 CE, al establecer que, por los mismos hechos delictivos, unas personas debían soportar las correspondientes consecuencias penales y otras quedaban exentas de ellas (sobre la base, además, de un criterio expresamente proscrito, como es la opinión o ideología, dada la motivación independentista de los actos amnistiados). Finalmente, la Ley también se reputaba inconstitucional por razones procedimentales, pues su tramitación legislativa adolecía de graves vicios contrarios al artículo 23 CE y otros preceptos conexos.

Durante la tramitación del recurso de inconstitucionalidad, los demandantes solicitaron al Tribunal Constitucional que planteara diversas cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con la Ley Orgánica 1/2024, por su posible incompatibilidad con algunas disposiciones del Derecho comunitario (que, de ser apreciada por el Tribunal de Luxemburgo, podría determinar la inaplicabilidad de la norma impugnada). Con carácter subsidiario, también pidieron que se suspendiera la tramitación del proceso constitucional hasta que la jurisdicción europea resolviera otras cuestiones prejudiciales sobre la misma Ley que ya habían elevado distintos órganos judiciales españoles. El Tribunal Constitucional no atendió estas solicitudes, porque —según expuso— el proceso del que estaba conociendo (un recurso de inconstitucionalidad) tiene, por definición, el carácter de control abstracto de constitucionalidad y, por ello, es independiente de los concretos problemas de aplicabilidad que pueda suscitar la ley enjuiciada.

El Pleno del Tribunal Constitucional —cuya composición en este proceso había quedado reducida a diez miembros, por la recusación de un magistrado (que era el ponente designado inicialmente) y la abstención de otro— adoptó el fallo por mayoría. Por un lado, la Sentencia declaró inconstitucionales dos previsiones concretas relativas a la delimitación del ámbito de la ley, tanto material (por no incluir en la amnistía, sin una justificación objetiva, los actos ilícitos llevados a cabo en el contexto del proceso independentista catalán con la finalidad de oponerse a la secesión de Cataluña o a la celebración de las consultas populares de independencia, salvo si sus autores fueron policías), como temporal (por posibilitar, sin un fundamento razonable, la extensión de la amnistía a hechos delictivos iniciados en el contexto del proceso independentista catalán, pero cuya ejecución o realización se continuara prolongando en el futuro). Por otro lado, la Sentencia hizo una interpretación conforme con la Constitución respecto de otras dos disposiciones, referentes a la exigencia de dar audiencia a todas las partes en los procedimientos de responsabilidad contable. Finalmente, y esta es la decisión auténticamente relevante, la Sentencia desestimó el recurso en todo lo demás. Cuatro integrantes del Pleno manifestaron su desacuerdo con la fundamentación y el fallo de la sentencia en sendos votos particulares.

LA RESOLUCIÓN DEL LITIGIO CONSTITUCIONAL: LA CONSTITUCIÓN NO RECOGE LA AMNISTÍA, PERO LA ADMITE

La Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, ha provocado una intensa controversia política, social y académica. Este vivo debate también se ha reflejado en la Sentencia 137/2025, que es una resolución muy extensa en la que se abordan —tanto desde la perspectiva de la mayoría del Pleno, como desde la óptica discrepante de los votos particulares— diversas cuestiones de la máxima trascendencia jurídico-constitucional. Evidentemente, este comentario no puede detenerse en todos y cada uno de los puntos de interés de la Sentencia, por lo que se centrará en algunos contenidos especialmente reseñables.

Uno de los pronunciamientos esenciales de la Sentencia 137/2015 es, probablemente, el relativo a la constitucionalidad de la amnistía, en cuanto institución. Para la mayoría del Tribunal Constitucional, la figura de la amnistía tiene cabida en la Constitución española de 1978, aunque nuestra vigente Norma Fundamental no la recoja expresamente. Para fundamentar esta conclusión, el Tribunal Constitucional sostiene, en primer lugar, la existencia de una diferencia cualitativa —y no meramente cuantitativa— entre

la amnistía y el indulto. Por su naturaleza, la amnistía comporta una decisión que solo puede ser adoptada por el legislador, mientras que el indulto es una potestad del ejecutivo, que debe ejercerla conforme a la ley. En concreto, la amnistía supone excepcionar de forma retroactiva la aplicación del Derecho para determinados sujetos (aquellos que cometieron los hechos que se consideran exentos de responsabilidad de carácter punitivo); por ello, únicamente las Cortes Generales, en ejercicio de su potestad legislativa, pueden aprobarla.

Seguidamente, el Tribunal Constitucional afirma que, en un Estado democrático de Derecho, el ejercicio de la potestad legislativa se rige por un principio de vinculación negativa del legislador a la Constitución. Esto significa que el legislador puede regular toda materia que la Constitución no prohíba de modo explícito o implícito y, por consiguiente, no necesita una habilitación constitucional expresa para poder ejercer su potestad legislativa. Pues bien, según el Tribunal Constitucional, la Constitución no contiene una prohibición expresa, pero tampoco implícita, de la amnistía. En este sentido, la proscripción de indultos generales no comprende la amnistía, por la diversa naturaleza de ambas figuras. Por otra parte, de los debates constituyentes no se desprende un rechazo de la amnistía, sino más bien la voluntad de no constitucionalizarla; y el silencio constitucional —por sí solo— no equivale a la prohibición de una institución. En suma, si se entendiera que una ley de amnistía no es admisible porque la Constitución no ha atribuido expresamente esta competencia a las Cortes Generales se estaría excepcionando la potestad legislativa que —con carácter general y con base en el principio democrático— se confiere a las cámaras (art. 66.2).

Sentada esta premisa fundamental, el Tribunal Constitucional niega que la amnistía vulnere la separación entre el poder legislativo y el poder judicial (que está sometido al imperio de la ley), porque su concesión no significa juzgar ni ejecutar lo juzgado mediante una declaración de culpabilidad. Antes bien, una ley de amnistía no cuestiona la declaración de culpabilidad realizada por los tribunales, sino que supone renunciar al *ius puniendi* en ciertos supuestos —y, con ello, extinguir total o parcialmente las responsabilidades de carácter punitivo que puedan derivarse de él— para conseguir unos objetivos de interés general (como la reconciliación o pacificación política), cuya apreciación corresponde en exclusiva al legislador.

Finalmente, otro pronunciamiento especialmente destacable de la Sentencia comentada es el relativo a la violación de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, que —según los recurrentes— se debía, sobre todo, a la falta de una explicación racional de la amnistía aprobada.

Para el Tribunal Constitucional, la denunciada ausencia de justificación debe poder deducirse de una base objetiva (esto es, del preámbulo y del articulado de la ley o, en su caso, de los trabajos parlamentarios), pero no a través de un juicio de las intenciones políticas que pudieron inspirar la norma. En consecuencia, las razones o circunstancias extraordinarias que movieron al legislador a amnistiar determinadas conductas castigadas en el Código Penal deben buscarse y constar de manera inteligible en la propia ley. Según la Sentencia, de la lectura del preámbulo de la Ley Orgánica 1/2024 —donde se identifican y explican los motivos y el fin constitucional a que responde— no puede apreciarse que esta norma carezca de toda justificación clara y razonable.

Para concluir, cabe recordar que la Ley Orgánica 1/2024 ha sido objeto de cerca de veinte recursos y cuestiones de inconstitucionalidad más, que están pendientes de resolver. Uno de dichos recursos es, precisamente, el interpuesto por el Gobierno de las Illes Balears, con el parecer favorable —pero no unánime— del Consejo Consultivo (Dictamen 68/2024, de 22 de julio). Pues bien, no parece previsible que el Tribunal Constitucional, cuando resuelva estos procesos de inconstitucionalidad, vaya a variar la doctrina sobre la amnistía que ha establecido en la Sentencia 137/2025.