

CONSTITUCIÓN ABIERTA Y POTESTADES DE LAS CORTES. COMENTARIO A LA STC 137/2025, DE 26 DE JUNIO, SOBRE LA LEY DE AMNISTÍA

KONSTITUZIO IREKIA ETA GORTEEN AHALAK. IRUZKINA, KONSTITUZIO AUZITEGIAK AMNISTIA-LEGEAREN GAINEAN EMANDAKO EKAINAREN 26KO 137/2025 EPAIARI EGINA

OPEN CONSTITUTION AND POWERS OF PARLIAMENT. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT RULING 137/2025, OF JUNE 26, ON THE AMNESTY LAW

Javier Tajadura Tejada

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

<https://orcid.org/0000-0001-8744-9860>

Cómo citar / Nola aipatu: Tajadura Tejada, Javier (2025). Constitución abierta y potestades de las Cortes. Comentario a la STC 137/2025, de 26 de junio, sobre la ley de amnistía. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 6: 142-155
<https://doi.org/10.47984/legal.2025.012>



RESUMEN

La aprobación de la LO 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, suscitó de manera inmediata muchas dudas sobre su encaje constitucional. La STC 137/2025 declaró su conformidad con la Constitución. En este trabajo se somete a crítica esta sentencia por considerar que avala una modificación de la Constitución sin acudir al procedimiento de reforma,

tal y como denuncian los magistrados discrepantes. El Tribunal da una respuesta que –por contradecir la literalidad del artículo 66 CE, la regulación del derecho de gracia en el artículo 62 CE y los debates constituyentes– considero errónea. Aun en el supuesto de que la concesión de la amnistía hubiera resultado una cuestión política y socialmente pacífica, desde una perspectiva estrictamente jurídico-constitucional existen argumentos muy sólidos para sostener que en

Javier Tajadura Tejada

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Recepción del artículo: 30.10.2025. Evaluación: 11.11.2025 y 01.12.2025. Última versión aprobada: 01.12.2025. Fecha de publicación: 18.12.2025.

nuestro ordenamiento las Cortes Generales no tienen entre sus facultades la concesión de amnistías.

PALABRAS CLAVE

Amnistía, derecho de gracia, soberanía parlamentaria, constitución normativa.

LABURPENA

Katalunian normalizazio instituzionala, politikoa eta soziala lortzeko amnistiaaren ekainaren 10eko 1/2024 Lege Organikoa onartzean, zalantza asko sortu ziren bat-batean, ea bat datorren Konstituzioarekin. Konstituzio Auzitegiaren 137/2025 Epaiaek ebazi zuen bat datorrela Konstituzioarekin. Lan honetan, kritika egiten zaio epai horri, uste baita Konstituzioa aldatzea babesten duela erreforma-prozedurara jo gabe, aurka agertu ziren magistratuek salatzen dutenez. Auzitegiak emandako erantzuna okerra iruditzen zait, ez baitor bat Espainiako Konstituzioaren 66. artikuluarekin, Konstituzio bereko 62. artikulan grazia-eskubideaz arautzen denarekin eta eztabaida konstituziogileekin. Nahiz eta amnistia ematea politikoki eta sozialki baketsua izango zen, ikuspegi juridiko-konstituzional hertsitik, argudio oso sendoak daude baiezatzeko gure ordenamenduan Gorte Nagusiek ez dutela beren ahalmenen artean amnistia ematea.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA POTESTAD DEL PARLAMENTO PARA CONCEDER AMNISTÍAS NO REQUIERE UNA HABILITACIÓN CONSTITUCIONAL EXPRESA.
- III. DE LOS DEBATES PARLAMENTARIOS Y DE LA PROHIBICIÓN DE INDULTOS GENERALES NO PUEDE CONCLUIRSE LA EXISTENCIA DE UNA PROHIBICIÓN IMPLÍCITA DE LA AMNISTÍA.
- IV. LA OMNIPOTENCIA DEL LEGISLADOR Y EL FALSEAMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN.

BIBLIOGRAFÍA.

GAKO-HITZAK

Amnistia, grazia-eskubidea, burujabetza parlamentarioa, arau-konstituzioa.

ABSTRACT

The approval of Organic Law 1/2024, of June 10, on amnesty for the institutional, political, and social normalization of Catalonia, immediately raised many doubts about its constitutionality. Constitutional Court Ruling 137/2025 declared it constitutional. This paper criticizes this ruling, arguing that it endorses a constitutional amendment without following the reform procedure, as denounced by the dissenting justices. The Court's response –which contradicts the wording of Article 66 of the Spanish Constitution, the regulation of the right of pardon in Article 62, and the constitutional debates– I consider erroneous. Even assuming that granting amnesty had been a politically and socially peaceful matter, from a strictly legal-constitutional perspective, there are very strong arguments to support the claim that the Spanish Parliament does not have the power to grant amnesties.

KEYWORDS

Amnesty, right of pardon, parliamentary sovereignty, normative constitution.

I. INTRODUCCIÓN

El pasado 26 de junio el Tribunal Constitucional pronunció la sentencia resolutoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados y más de cincuenta senadores del Partido Popular contra la LO 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Por los efectos que ha producido sobre nuestro sistema constitucional, no es exagerado afirmar que se trata de una de las resoluciones más relevantes dictada por el Tribunal en sus cuatro décadas y media de vida.

La STC 137/2025 avala una modificación de la Constitución sin acudir al procedimiento de reforma, tal y como denuncian los magistrados discrepantes.

“La aprobación de una ley que otorgue la amnistía, como sucede en el caso de la Ley Orgánica 1/2024, hubiera requerido la previa reforma de la Constitución. Al no apreciarlo así, la sentencia de la que disiento consiente una mutación constitucional, una verdadera ruptura del pacto constitucional de 1978, pues permite que el legislador (la mayoría parlamentaria coyuntural) modifique la Constitución sin acudir al procedimiento de reforma previsto en su título X, de suerte que a partir de ahora habrá que entender que el art. 66.2 CE incluye entre las potestades de las Cortes Generales la de aprobar amnistías, pese a no estar prevista de forma expresa y haber sido rechazada en su día por el poder constituyente”¹.

Esta es, a mi juicio, la principal objeción que cabe hacer 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.

Es evidente que desde un punto de vista político y social la aprobación de la amnistía resultó muy controvertida. Atendiendo a la amable invitación del Consejo de Redacción de esta revista, voy a centrar mi contribución al debate que sobre dicha sentencia se suscita exclusivamente en una cuestión que me parece fundamental y a la que el Tribunal da una respuesta que –por contradecir la literalidad del artículo 66 CE, la regulación del derecho de gracia en el artículo 62 CE y los debates constituyentes– considero errónea. Aun en el supuesto de que la concesión de la amnistía hubiera resultado una cuestión política y socialmente pacífica, desde una perspectiva estrictamente jurídico-constitucional existen argumentos muy sólidos para sostener que en nuestro ordenamiento las Cortes Generales no tienen entre sus facultades la concesión de amnistías. El Tribunal soslaya esos argumentos y, en un ejercicio de voluntarismo, atribuye a las Cortes una potestad que el propio constituyente decidió excluir del ámbito competencial de aquellas.

1 STC 137/2025, de 26 de junio. Voto particular del magistrado Enrique Arnaldo, II.4.

Para llevar a cabo su enjuiciamiento de la ley, en la primera parte de la sentencia (FF. JJ. 2 a 5) el Tribunal expone la jurisprudencia constitucional relativa a la amnistía con el fin de analizar si el Tribunal ha avalado ya la constitucionalidad de este tipo de leyes (FJ 2). A continuación, examina si la amnistía, para poder ser otorgada, necesita una habilitación constitucional. Para ello expone el modo en que la Constitución vincula al legislador y analiza si, como sostienen los recurrentes, la prohibición de la amnistía se deriva del artículo 62.i CE y de los trabajos constituyentes (FJ 3). Más adelante, en los fundamentos jurídicos 4 y 5, aborda la compatibilidad de la amnistía con el principio de separación de poderes.

Dejando al margen otras muchas consideraciones, voy a limitar mi exposición a criticar dos afirmaciones del Tribunal: la primera, que el legislador no necesita una habilitación expresa para conceder amnistías; la segunda, que de la Constitución y los debates constituyentes no cabe deducir una prohibición implícita de la amnistía. Esta doble afirmación es la base sobre la que se sustenta la sentencia.

II. LA POTESTAD DEL PARLAMENTO PARA CONCEDER AMNISTÍAS NO REQUIERE UNA HABILITACIÓN CONSTITUCIONAL EXPRESA

El análisis de la jurisprudencia constitucional sobre la amnistía carece de sentido, puesto que tras la aprobación de la Constitución no se ha aprobado en España ninguna amnistía, dado que existía un consenso bastante generalizado de que no tenían cabida en nuestro ordenamiento (Aragón, 2024b: 65; Ruiz Robledo, 2024: 158). Consenso que se tradujo en su supresión como causa extintiva de responsabilidad penal en el denominado Código Penal de la democracia de 1995 (Ramos Tapia y Ruiz Robledo, 2024: 85).

El Tribunal no puede negar esa evidencia y da la razón a los recurrentes:

“[...] puede considerarse, como sostienen los recurrentes, que el problema que se suscita en este recurso es novedoso en la medida en que la amnistía otorgada por la ley ahora impugnada es distinta en muy diversos aspectos a la concedida en el Real Decreto-ley 10/1976 y en la Ley 46/1977. Ahora bien, dicho carácter novedoso no impide que la doctrina recaída en las SSTC 63/1983 y 147/1986, a propósito de las consideraciones generales sobre la naturaleza jurídica de la amnistía, sea aplicable a este caso. En particular, su carácter excepcional y complejo, así como las diferencias que dicha institución presenta respecto del indulto” (FJ 2).

Al subrayar la nota de “excepcionalidad”, el Tribunal omite explicar en qué consistió aquella. La (preconstitucional) amnistía de 1977 fue la traducción jurídica del principio político de reconciliación nacional y supuso la deslegitimación del derecho anterior como derecho injusto. Desde esa óptica fue un presupuesto material de la actual Constitución (De Miguel, 2024: 92). La España de 2024 nada tiene que ver con la de 1977. Ello explica

que, tras la amnistía de 1977, al elaborarse la Constitución un año después se tomara la decisión de excluirla del ordenamiento por considerarla innecesaria en el marco de un Estado de derecho y de una sociedad democrática (Delgado, 2025: 218).

A continuación, el Tribunal examina el argumento más sólido y consistente del recurso: “[...] al no estar contemplada la amnistía en la Constitución, su aprobación hubiera requerido una reforma constitucional, toda vez que durante los trabajos parlamentarios fueron rechazadas las enmiendas que se referían a la amnistía”. Es aquí donde la sentencia incurre en un error grave al exponer una teoría de la vinculación del legislador a la Constitución incompatible con la teoría de la Constitución normativa: “El legislador –señala el Tribunal– puede regular toda materia que la Constitución no prohíba explícita o implícitamente. Respetando este límite, ningún contenido puede considerarse exento de la posibilidad de que el Parlamento lo atraiga hacia sí. Partiendo de esta premisa, es obligado analizar si, como alegan los recurrentes, la Constitución prohíbe implícitamente la amnistía, al ser obvio que no existe una prohibición expresa” (FJ 3).

El Tribunal no aborda la cuestión nuclear que está en el fondo de la controversia: si la facultad de conceder amnistías puede considerarse incluida dentro de la potestad legislativa del Estado o, por el contrario, se trata de una competencia de distinta naturaleza (Tajadura, 2024: 100). Tanto los debates parlamentarios como el derecho comparado apuntan en la dirección de que la potestad legislativa y la facultad de conceder amnistías son funciones diferentes (De Miguel, 2024: 132).

El Tribunal examinará después para privarles de todo valor hermeneútico los trabajos parlamentarios, pero prescinde del examen del derecho comparado. El recurso al derecho comparado no sirve para justificar la constitucionalidad de la amnistía porque el hecho de que una constitución extranjera la permita no puede hacernos olvidar que en nuestro proceso constituyente las dos enmiendas presentadas para incluir entre las potestades de las Cortes la de conceder amnistías fueron rechazadas y, al regular el derecho de gracia, únicamente se admitió el indulto individual. Sin embargo, el examen del derecho comparado hubiera servido al Tribunal para mostrarle que, en ordenamientos como el portugués, el francés o el italiano, la potestad legislativa no comprende la de conceder amnistías.

La Constitución italiana sí recoge en su artículo 79 la figura de la amnistía –como facultad del Parlamento diferente de la potestad legislativa– y exige para su concesión por el Parlamento “la aprobación por mayoría de dos tercios de los miembros de cada Cámara” (la misma mayoría exigida para la reforma constitucional)².

La Constitución de la V República francesa también recoge la amnistía, y durante los años sesenta se dictaron tres amnistías para reconciliar el país y poner fin a la

2 Las concedidas hasta hoy pueden agruparse en tres bloques: las tendentes a poner fin a la guerra civil encubierta que se libró durante la Segunda Guerra Mundial; las referidas exclusivamente a delitos tributarios, y las tendentes a descongestionar prisiones saturadas amnistiando a condenados a menos de cuatro años de prisión.

división provocada por la guerra de Argelia, y en 1990, otra para las revueltas en la Nueva Caledonia (territorio no autónomo bajo supervisión del Comité Especial de Descolonización de las Naciones Unidas).

En Portugal, el artículo 161 de su Constitución confiere al Parlamento como una potestad distinta de la legislativa la de conceder amnistías. Hasta este año, la última había sido en 1996 y resultó políticamente muy controvertida. Se amnistió a Saraiva de Carvalho, militar condenado a 18 años de cárcel por formar parte de un grupo terrorista, y a los miembros de este (se excluyeron los delitos de sangre). Saraiva de Carvalho había sido uno de los artífices de la Revolución de los Claveles. En agosto de 2023, con motivo de la visita del papa Francisco al país, se otorgó una amnistía que benefició a todos los jóvenes de entre 16 y 30 años condenados por delitos penados con menos de ocho años de cárcel, aunque se excluían también del perdón “los delitos contra la soberanía nacional y contra la aplicación del Estado de derecho” y los de corrupción. Esta amnistía fue similar a los indultos generales que concedía el general Franco (y que por eso nuestro constituyente expresamente prohibió). Franco otorgó doce indultos generales, entre ellos, dos por las coronaciones papales de Juan XXIII y Pablo VI, en 1958 y 1963, respectivamente.

Alemania es el único caso entre los países de nuestro entorno en que, sin habilitación constitucional expresa, se han aprobado amnistías. Pero su Constitución no establece –como hace la nuestra– la prohibición de indultos generales. En 1949 y 1954, se dictaron leyes de “impunidad” para todos los delitos cometidos durante el nazismo que no fueran “crímenes de guerra”. Y más recientemente, en 2009, se dictó una ley de “rehabilitación” a favor de todos los ciudadanos que fueron condenados como traidores por el nazismo.

Prescindiendo por completo del examen de esta cuestión, que es decisiva y fundamental para la correcta resolución del recurso planteado, el Tribunal da por supuesto (sin refutar los numerosos argumentos que justifican sólidamente la tesis contraria) que la concesión de amnistías es una facultad encuadrable dentro de la genérica “potestad legislativa del Estado”. Y, con esa infundada y falsa premisa, apela a la concepción de “Constitución abierta”, en la que la concesión de amnistías estaría amparada por “la libertad de configuración del legislador”.

Ocurre, sin embargo, que la consecuencia real que se extrae de esa “apertura constitucional” no es que el Parlamento pueda legislar “según las opciones políticas imperantes en cada momento” –lo que nadie discute–, sino que el Parlamento puede ejercer cualquier facultad al amparo de la potestad legislativa. Cualquier acto del Parlamento que revista la forma de ley (aunque materialmente sea algo distinto de una ley) será constitucional siempre que no contradiga expresamente la Constitución. De esta forma se sortea fraudulentamente el vicio de inconstitucionalidad que radica precisamente en el hecho de que el Parlamento está ejerciendo una competencia distinta de la legislativa y que no solo no le fue atribuida por el constituyente, sino que se decidió su exclusión. Se modifica así fraudulentamente el artículo 66 de la Constitución para ampliar las potestades de las Cortes.

La confusa apelación del Tribunal a la noción de “Constitución abierta” nos retrotrae al siglo XIX y restaura el principio de soberanía parlamentaria. La Constitución se desnORMATIVIZA. Si el Parlamento puede realmente hacerlo todo y se asume que cualquier acto, medida o decisión que aquél adopte es constitucional, aunque la Constitución no lo haya habilitado para adoptarla y no le haya atribuido la correspondiente competencia, las previsiones constitucionales dejan de ser un límite efectivo a su actuación.

Todo lo anterior obliga a rechazar la interpretación que el Tribunal hace del principio de vinculación (negativa) del legislador a la Constitución. El Tribunal sostiene que el Parlamento –mediante la aprobación de una ley– puede hacer todo lo que no esté expresa o implícitamente prohibido, aunque no esté habilitado constitucionalmente para ejercer una determinada atribución, puesto que el Parlamento puede aprobar cualquier acto o decisión mediante una ley formal. Proyecta así sobre un poder público constituido el principio de libertad general que en un Estado constitucional rige solo para los ciudadanos: está permitido hacer todo lo que no está prohibido. Para los poderes públicos constituidos –incluido el Parlamento– la regla es la contraria: solo pueden ejercer aquellas competencias que les están expresamente atribuidas.

En un Estado constitucional –tal y como advierten los magistrados disidentes–, el principio que rige para los poderes públicos –incluido el legislador– no es el de vinculación negativa, sino positiva: estos necesitan de una atribución constitucional expresa de potestades. Enrique Arnaldo recuerda que el principio de “vinculación negativa” fue enunciado por Franz Julius Stahl, el “jurista reaccionario” del que hablaba García de Enterría, en el contexto histórico de la monarquía prusiana de la segunda mitad del siglo XIX, y sirvió como aparato dogmático para que el canciller Bismarck impusiera una orientación autoritaria a su política³.

Esta inaceptable comprensión del principio de vinculación del legislador a la Constitución como vinculación negativa y no positiva es el fundamento principal de la sentencia: “El legislador puede regular toda materia que la Constitución no prohíba explícita o implícitamente. Respetando este límite, ningún contenido puede considerarse exento de la posibilidad de que el Parlamento lo atraiga hacia sí” (FJ 3). Esa atribución exorbitante de poder al Parlamento contradice el principio general de que los poderes públicos solo pueden ejercer las funciones que la Constitución les atribuye. Si bien es cierto que el Parlamento puede legislar sobre cualquier materia respetando las prohibiciones constitucionales expresas e implícitas, de ello no se puede concluir que el Parlamento pueda hacerlo todo y ejercer funciones que no son materialmente legislativas y que excepcionan y, por ello, contradicen preceptos constitucionales sin una previa y expresa habilitación constitucional.

3 Voto particular del magistrado Enrique Arnaldo, II.1.

En definitiva, la sentencia asume como punto de partida que el Parlamento puede otorgar amnistías porque no necesita una habilitación constitucional para ello y porque la Constitución no contiene una prohibición expresa de aquellas. Desde esa óptica, el Tribunal debe analizar únicamente si, como alegan los recurrentes, existe alguna prohibición implícita.

III. DE LOS DEBATES PARLAMENTARIOS Y DE LA PROHIBICIÓN DE INDULTOS GENERALES NO PUEDE CONCLUIRSE LA EXISTENCIA DE UNA PROHIBICIÓN IMPLÍCITA DE LA AMNISTÍA

La expresa prohibición de indultos generales establecida en el artículo 62.i CE implica, según la doctrina más cualificada (Gimbernat, 2024: 75; Zapatero, 2024: 109), una implícita prohibición de las amnistías. Frente a esta autorizada y razonada interpretación del artículo 62.i CE, el Tribunal, en unas pocas líneas, se limita a recordar que el indulto y la amnistía son instituciones diferentes (que lo son, pero encuadrables ambas en el derecho de gracia), y obviando la objeción de que es precisamente la diferencia existente entre ambas la que obliga a aplicar el principio *a maiore ad minus*, rechaza que el 62.i pueda ser interpretado como una norma que prohíba implícitamente la concesión de amnistías:

“Con carácter general, la amnistía supone excepcionar retroactivamente la aplicación de una norma punitiva y eliminar, total o parcialmente, respecto de aquellos a quienes beneficia, la responsabilidad de carácter represivo que se derive de la comisión de ese ilícito. El indulto, sin embargo, solo exime de las penas total o parcialmente impuestas, pero no afecta a otras consecuencias que se derivan del ilícito cometido. Al tratarse de instituciones diferentes, la inconstitucionalidad de una ley de amnistía no puede fundamentarse en la prohibición de los indultos generales que contiene el art. 62 i) CE” (FJ 3).

El Tribunal reconoce el mayor alcance y trascendencia de la amnistía como medida de gracia respecto al indulto, pero no extrae consecuencia alguna de ello a los efectos de aplicar el argumento *a maiore ad minus*. Simplemente lo obvia o descarta, para –conectando con su doctrina anterior sobre los poderes exorbitantes del Parlamento– subrayar la facultad del legislador de “excepcionar la ley”:

“La amnistía presenta notas diferentes. Se caracteriza por ser un acto que, por lo general, tiene como objeto excepcionar con carácter retroactivo la aplicación de normas punitivas, tanto en lo que se refiere a la posibilidad de ser juzgado por la comisión de los hechos ilícitos que tales normas tipifican, como a la de extinguir,

total o parcialmente, las condenas a las que su aplicación ha dado lugar. Por ello, un acto de estas características que, por su propia naturaleza, supone excepcionar de forma retroactiva la aplicación del Derecho para determinados sujetos (los que cometieron los hechos que se consideran exentos de responsabilidad de carácter punitivo) solo puede ser adoptado por el legislador, pues solo el Parlamento, en ejercicio de su potestad legislativa, puede excepcionar la ley. Con ello no se está afirmando que la amnistía sea constitucional si la adopta el legislador. Solamente se quiere señalar que una de las exigencias que impone la Constitución para que, en su caso, esta institución sea compatible con sus determinaciones es que ha de ser adoptada necesariamente por las Cortes Generales” (FJ 3).

La ausencia de motivación es notoria. No es que se haga caso omiso de la doctrina constitucional y penal, sino que no se toman en consideración las fundadas objeciones planteadas por los magistrados discrepantes⁴. No se argumenta ni se motiva con la mínima consistencia por qué no procede aplicar el principio *a maiore ad minus* (Zapatero, 2024: 109).

El Tribunal insiste en atribuir al legislador una genérica facultad de “excepcionar la ley” que solo puede aceptarse en un sistema de soberanía parlamentaria. Allí donde impera la Constitución normativa, la posibilidad de excepcionar la ley requerirá siempre habilitación expresa en el marco del derecho de crisis o de excepción. Una de las más notables contradicciones de la sentencia reside precisamente en que, a pesar de reconocer y subrayar el carácter excepcional de la amnistía, admite que se otorgue mediante el ejercicio de la función genérica legislativa en tiempos de normalidad. Atribuir al Parlamento con carácter general la facultad de “excepcionar la ley” (sin habilitación expresa para ello) supone, en realidad, habilitarle para “excepcionar la Constitución”.

En un Estado constitucional, el legislador puede derogar la ley y establecer excepciones a la ley en una ley, pero lo que no puede hacer es excepcionar una ley penal sin derogarla y mucho menos excepcionarla solo para sujetos determinados en violación del principio de igualdad. Para poder ejercer legítimamente tan exorbitante potestad, el Parlamento necesitaría contar con una habilitación expresa. Esto es precisamente lo que acertadamente sostienen los recurrentes e injustificadamente rechaza la mayoría del Tribunal. Para el Tribunal la prohibición constitucional de conceder indultos generales es una limitación que opera únicamente frente al Gobierno y de la cual no se pueden deducir límites para el legislador omnipoente.

A continuación, el Tribunal aborda el examen de los debates constituyentes alegado también por los recurrentes como un claro testimonio de que la voluntad del constituyente fue excluir la amnistía:

4 Voto particular del magistrado Enrique Arnaldo, II.1.

“Los demandantes alegan que la Constitución ordena la atribución y delimitación de potestades entre los distintos poderes del Estado sin hacer mención alguna a la amnistía. A su juicio esta omisión es deliberada. Así lo deducen de los trabajos parlamentarios en los que se rechazaron dos enmiendas en las que expresamente se aludía a la amnistía, en concreto la enmienda núm. 504, en la que se establecía que ‘[l]as Cortes Generales [...] otorgan amnistías’ y la núm. 744 que en la que se preveía que ‘[l]as amnistías solo podrán ser acordadas por el Parlamento’. [...].

“Estos argumentos no pueden prosperar. Del hecho de que durante los trabajos parlamentarios se rechazaran dos enmiendas que expresamente aludían a la amnistía no cabe deducir que la Constitución la prohíba” (FJ 3).

Sosteniendo que del rechazo no cabe deducir la prohibición, el Tribunal priva de cualquier valor jurídico hermeneútico a esa decisión expresa del constituyente, porque expreso fue el rechazo de las enmiendas y expreso fue el rechazo a incluir la institución de la amnistía en nuestro ordenamiento (Ramos Tapia y Ruiz Robledo, 2024: 82). En la medida en que dicho rechazo no se tradujo en la inclusión de una cláusula prohibitoria por considerarse innecesario, el Tribunal deduce de esa ausencia la habilitación de las Cortes para conceder amnistías. El razonamiento es absolutamente contrario a la lógica y a la historia. A la lógica, porque, si se consideró innecesario establecer una prohibición expresa habiéndose dispuesto ya una implícita, es irrazonable deducir de ello una permisión. Y a la historia, porque los trabajos parlamentarios confirman la muy clara voluntad de los constituyentes de excluir la amnistía (Gimbernat, 2024: 75; Zapatero, 2024: 109).

Los magistrados discrepantes se oponen a la interpretación de la mayoría. El voto particular de Enrique Arnaldo lo hace por extenso y con detalle: “[...] los constituyentes de 1978 rechazaron las enmiendas que proponían la inclusión de la amnistía en el texto de la Constitución y, además, dejaron constancia expresa de no querer constitucionalizarla”. De ello no cabe sino preguntarnos ¿cómo no deducir de ese rechazo la prohibición? La mayoría del Tribunal no argumenta en modo alguno su respuesta negativa.

En definitiva, prescindiendo tanto de la prohibición de indultos generales como de los debates parlamentarios, el Tribunal concluye que la Constitución guarda silencio sobre la amnistía y que lo que procede es interpretar ese silencio constitucional:

“El silencio constitucional, por sí solo, no equivale a la prohibición de una institución. Tal consecuencia solo es posible en los supuestos en los que dicha institución sea incompatible con la propia Constitución. Si no concurre esta circunstancia será el legislador el que, con la libertad de configuración que le es propia, la incorpore a nuestro ordenamiento jurídico y acometa su regulación sin más límites que los que se derivan de la norma fundamental” (FJ 3).

Y vuelve a apelar a la noción de “constitución abierta”. “Por todo ello –concluye el Tribunal–, la interpretación que sostienen los demandantes es incompatible con la idea de Constitución abierta, que es inherente al Estado democrático y al pluralismo político” (FJ 3). Esta apelación a la noción de Constitución abierta lleva al Tribunal a contradecir expresamente lo que fue una decisión constitucional básica, aunque implícita: el rechazo a atribuir a las Cortes la facultad de conceder amnistías.

Esta confusa y peligrosa concepción de la Constitución como norma “abierta”⁵ es incompatible con la idea de constitución normativa, según la cual las decisiones del constituyente vinculan a todos los poderes constituidos, incluido el legislador; de manera que éstos poderes constituidos solo pueden ejercer aquellas potestades y funciones que el propio constituyente les atribuyó. Las habilitaciones constitucionales de los poderes públicos están cerradas.

La constitución puede considerarse en ciertos ámbitos como una norma “abierta”, pero ello exige delimitar con claridad el alcance de la apertura. Con carácter general, cabe destacar la apertura al derecho internacional de los derechos humanos (art. 10. 2 CE) y al proceso de integración supranacional europea (art. 93 CE). Por otro lado, por la indecisión del constituyente, la organización territorial también está indefinidamente abierta y esa apertura es la causa última de la mayor parte de los problemas de nuestro modelo de descentralización. Sea de ello lo que fuere, esa apertura constitucional nada tiene que ver con una eventual atribución al Parlamento de potestades exorbitantes para adoptar cualquier tipo de acto, decisión o medida siempre que revista la forma de ley, incluida la facultad de “excepcionar” la propia ley en tiempos de normalidad, esto es, al margen del derecho de crisis.

La Constitución abierta a la que apela el Tribunal supone privar a la Constitución de su condición de norma suprema y de límite efectivo al poder. Según el Tribunal, el Parlamento puede ejercer potestades que no solo no le han sido atribuidas, sino que se rechazó expresamente concedérselas porque interpretar el silencio constitucional como prohibición (a pesar de que lo exijan la interpretación lógica y la histórica) iría en contra de la Constitución abierta.

Los magistrados discrepantes se oponen radicalmente a esta tesis:

“El artículo 66.2 CE enumera las funciones de las Cortes Generales, y entre estas funciones no se encuentra la de aprobar amnistías. No pueden considerarse las amnistías entre las potestades legislativas a las que se refiere este artículo porque el ejercicio del derecho de gracia no es potestad legislativa [...]” (FJ 2b).

“[...] si los constituyentes acordaron incluir la regulación de los indultos en la Constitución, pero no la de la amnistía es porque esta no tiene encaje en ella. Y

no cabe en ella porque las medidas de gracia constituyen en esencia quiebras al principio de exclusividad de la potestad jurisdiccional y también pueden serlo al principio de igualdad, de modo que su exclusión solo es posible si la propia Constitución lo permite” (FJ 2e)⁶.

Los magistrados discrepantes son plenamente conscientes tanto del grave error conceptual y de planteamiento de la sentencia como de sus funestas y peligrosas consecuencias: “El poder legislativo, 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”⁷. Esa limitación de los poderes del Parlamento (y de todos los poderes constituidos) en virtud de la cual solo pueden ejercer aquellas funciones que le han sido atribuidas por el constituyente es un elemento esencial del Estado constitucional y opera como presupuesto necesario de la supremacía normativa de la Constitución por la que el Tribunal debe velar. Innecesario debiera ser recordar que la legitimidad del Tribunal Constitucional es una legitimidad básicamente funcional: la institución se legitima por la función que desempeña, que es velar por esa supremacía de la Constitución sobre la ley, y defender así –como nos recuerdan los maestros Manuel Aragón y Pedro de Vega– la voluntad del poder constituyente frente a la de los poderes constituidos.

El Tribunal abdica de su función y, al hacerlo –por deferencia con la mayoría parlamentaria coyuntural que aprobó la ley–, usurpa funciones constituyentes. Siendo su misión velar por el cumplimiento de la voluntad del constituyente –objetivada en la Constitución–, la está reemplazando. La sentencia modifica una decisión constitucional que, si bien no puede calificarse de fundamental, sí puede considerarse básica: el rechazo a conceder amnistías. El Tribunal ejerce –ilegítima e inconstitucionalmente– las funciones que corresponden al poder de reforma previsto en los artículos 167 y 168 CE. Permitiendo que el legislador modifique la Constitución (art. 66 CE) sin seguir el procedimiento de reforma el Tribunal se comporta no como el guardián de la Constitución, sino como su dueño: “[...] mediante un ejercicio de constructivismo jurídico que convierte al Tribunal Constitucional en un poder constituyente que reescribe a su gusto la Constitución. Un exceso inaceptable, pues el Tribunal Constitucional es el guardián de la Constitución, no su dueño”⁸.

⁶ Por todos, voto particular del magistrado Ricardo Enríquez.

⁷ Voto particular del magistrado Enrique Arnaldo, II.3.

⁸ Voto particular del magistrado Enrique Arnaldo, II.4.

IV. LA OMNIPOTENCIA DEL LEGISLADOR Y EL FALSEAMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN

La indiscutible trascendencia jurídico-política de las cuestiones constitucionales controvertidas en la STC 137/2025 reclamaba una deliberación serena y sosegada sobre estas que, lamentablemente, no se ha producido. La sentencia no da respuestas mínimamente consistentes a las objeciones planteadas y se limita a validar la constitucionalidad de la ley, sorteando aquellas. Ante la carencia absoluta de encaje constitucional de la ley, el Tribunal recupera el viejo principio de soberanía parlamentaria que es incompatible con la Constitución normativa y, de esa forma, convalida una reforma fraudulenta de la Constitución.

La doctrina del Tribunal puede resumirse como sigue. La constitucionalidad de la ley se fundamenta en el principio de vinculación negativa del Parlamento a la Constitución. El Parlamento puede hacer todo aquello que la Constitución no le prohíba expresa o implícitamente, aunque se trate –como es el caso– del ejercicio de facultades que no le han sido atribuidas. La facultad excepcional de conceder amnistías hay que encuadrarla dentro de la genérica facultad legislativa y no requiere una habilitación constitucional expresa. El Parlamento mediante ley puede adoptar cualquier acto, medida o decisión siempre que no haya una prohibición expresa o implícita. Del hecho de que el constituyente rechazara expresamente atribuir a las Cortes la facultad de amnistiar y de que la Constitución prohíba los indultos generales cabe concluir que hay un “silencio constitucional” sobre la amnistía que no puede identificarse con una prohibición. El rechazo debe entenderse como permisión. Así lo exige la concepción de la Constitución como una norma “abierta”. Tampoco puede deducirse la prohibición de la amnistía de ninguna otra disposición o principio constitucional.

En la STC 137/2025, el Tribunal atribuye al Parlamento una posición de supremacía sobre el poder constituyente y le habilita para ejercer cualquier potestad, aunque no se le haya expresamente atribuido, y aunque revista carácter excepcional.

El Tribunal ha permitido así al Parlamento reformar fraudulentamente la Constitución y colocarse por encima del poder constituyente. El artículo 66 CE ha sido modificado para incluir entre las facultades de las Cortes la potestad de conceder amnistías, sin seguir el procedimiento de reforma constitucional. La sentencia ha convalidado la modificación de una decisión expresa del constituyente que, si bien no puede calificarse de fundamental, sí reviste la condición de básica: el rechazo a atribuir al Parlamento la facultad de conceder amnistías.

En definitiva, la apelación a una confusa noción de Constitución abierta ha servido al Tribunal para desnortativizar la Constitución. El principio de soberanía de la Constitución (Kelsen, Kriele) ha sido sustituido por el de soberanía parlamentaria. De esta forma, el ámbito competencial del legislador no se encuentra ya limitado por la Constitución. El Parlamento puede adoptar cualquier tipo de acto o medida y ejercer cualquier facultad sin habilitación constitucional. Basta con que el acto o medida en

cuestión –como ocurre con la amnistía– revista forma de ley. En este contexto debemos recordar que si la Constitución deja de operar como un límite efectivo a la actuación del Parlamento, queda abierta la puerta al despotismo parlamentario.♦

BIBLIOGRAFÍA

Aragón Reyes, Manuel (2024a). Amnistía y democracia constitucional. La Constitución como límite. En Andrés Betancor Rodríguez (coord.). *La amnistía: el caballo de Troya de la democracia*. Zalla (Bizkaia): Deusto.

Aragón Reyes, Manuel (2024b). La Constitución no permite la amnistía. En Manuel Aragón Reyes, Enrique Gimbernat Ordeig y Agustín Ruiz Robledo (dirs.). *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*. A Coruña: Colex.

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). Valencia: Tirant lo Blanch.

Gimbernat, Enrique (2024). Indultos generales y amnistía. En Manuel Aragón Reyes, Enrique Gimbernat Ordeig y Agustín Ruiz Robledo (dirs.). *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*. A Coruña: Colex.

Ramos Tapia, Inmaculada y Ruiz Robledo, Agustín (2024). Si el Gobierno quiere amnistiar a Puigdemont debe reformar la Constitución. En Manuel Aragón Reyes, Enrique Gimbernat Ordeig y Agustín Ruiz Robledo (dirs.). *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*. A Coruña: Colex.

Ruiz Robledo, Agustín (2024). ¿Respalda el Tribunal Constitucional la amnistía? En Manuel Aragón Reyes, Enrique Gimbernat Ordeig y Agustín Ruiz Robledo (dirs.). *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*. A Coruña: Colex.

Tajadura Tejada, Javier (2024). Constitución y amnistía. *Revista española de derecho constitucional*, 131, 89-119. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.131.03>

Zapatero, Virgilio (2024). La amnistía y el oso del profesor Recasens. En Manuel Aragón Reyes, Enrique Gimbernat Ordeig y Agustín Ruiz Robledo (dirs.). *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*. A Coruña: Colex.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Fernández Farreres, Germán (2024). Amnistía y arbitrariedad del legislador. En Andrés Betancor Rodríguez (coord.). *La amnistía: el caballo de Troya de la democracia*. Zalla (Bizkaia): Deusto.

Vidal, Carlos (2024). Sin precedentes en Europa. En Andrés Betancor Rodríguez (coord.). *La amnistía: el caballo de Troya de la democracia*. Zalla (Bizkaia): Deusto.