

# ¿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

EGIN DAITEKE KONSTITUZIO-ZUZENBIDEA GARAI HAUETAN? IRUZKINA, KONSTITUZIO AUSZTEGIAK AMNISTIA-LEGEAREN GAINean EMANDAKO EKAINAREN 26KO 137/2025 EPAIARI EGINA

IS IT POSSIBLE TO PRACTISE CONSTITUTIONAL LAW IN THE TIMES WE LIVE IN? A COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT 137/2025 OF 26 JUNE CONCERNING THE AMNESTY ACT

Joaquín Urías Martínez

Universidad de Sevilla

<https://orcid.org/0000-0002-0827-1978>

Cómo citar / Nola aipatu: Urías Martínez, 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

<https://doi.org/10.47984/legal.2025.011>



## RESUMEN

La sentencia 137/2025 del Tribunal Constitucional resuelve el primero de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. La decisión –una de las más relevantes políticamente en la historia del Tribunal– viene a validar la esencia de la norma pese a declarar la inconstitucionalidad de alguna de sus prescripciones. En un marco de intensa polarización doctrinal, el Tribunal ha perdido la ocasión de dictar una sentencia integradora basada en una dogmática sólida sobre la amnistía. De una parte, el carácter ideológico neutral de la norma se presenta como un hecho ontológico huérfano de argumentación alguna. De otra, el abuso del llamado control de proporcionalidad lleva a juicios valorativos de oportunidad que diluyen la robustez jurídica de las conclusiones.

## PALABRAS CLAVE

Amnistía, control de proporcionalidad, libertad del legislador, derecho de gracia, Cataluña.

## LABURPENA

Katalunian normalizazio instituzionala, politikoa eta soziala lortzeko amnistiaaren ekainaren 10eko 1/2024 Lege Organikoaren aurka jarritako lehenengo konstituzio-kontrakotasuneko errekurtsoa ebatzen du Konstituzio Auzitegiaren 137/2025 Epaiaik. Erabaki horrek –politikoki garrantzitsuenetako bat, auzitegiaren historian– baliozkotu egiten du arauaren muina, nahiz eta Konstituzioaren kontrakotzat jotzen duen haren xedapenetakoren bat. Doktrina izugarri polarizatzen ari den testuinguru honetan, auzitegiak

aukera galdu du epai integratzaile bat emateko, amnistia buruzko dogmatika sendo batean oinarritua. Batetik, arauaren izaera ideologikoki neutroa egitate ontologiko bat da, batere argudiorik gabea. Bestetik, proporcionaltasun-kontrola delakoaz abusatzeak egokitasuna baloratzeko judizioetara darama, zeinek ondorioen sendotasun jurídicoa lausotzen baitute.

## GAKO-HITZAK

Amnistia, proporcionaltasun-kontrola, legegilearen askatasuna, grazia-eskubidea, Katalunia.

## ABSTRACT

Constitutional Court Judgment 137/2025 resolves the first of the actions of unconstitutionality brought against Organic Law 1/2024 on amnesty for the institutional, political, and social normalization of Catalonia. The decision –one of the most politically significant in the Court's history– upholds the essence of the statute, despite declaring some of its provisions unconstitutional. In a context of intense doctrinal polarization, the Court has missed the opportunity to issue an integrative judgment grounded in a solid constitutional theory of amnesty. On the one hand, the purported ideological neutrality of the law is presented as an ontological fact devoid of any meaningful reasoning. On the other, the excessive reliance on the so-called proportionality test leads to evaluative judgments of policy expediency that ultimately weaken the legal soundness of the conclusions.

## KEYWORDS

Amnesty, proportionality review, legislative discretion, prerogative of mercy, Catalonia.

**SUMARIO**

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. DECISIÓN PREVIA SOBRE EL PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN PREJUDICIAL.
- III. ¿CABE LA AMnistía EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA? 1. Falta de previsión constitucional.
  2. Prohibición constitucional de los indultos generales. 3. La interpretación de los trabajos parlamentarios.
  4. La amnistía y la separación de poderes. 5. Amnistía y prohibición de leyes penales individuales.
- IV. CONSTITUCIONALIDAD DE ESTA LEY DE AMnistía, EN SU CONJUNTO. 1. La amnistía y el “ideal de justicia”. 2. La ley de amnistía y la interdicción de arbitrariedad del artículo 9.3 CE. 3. La ley de amnistía y el principio de igualdad. 3.1. Trato diferenciado basado en la “opinión” o la “ideología”. 3.2. Razonabilidad de la desigualdad prevista por la ley. 3.3. La idoneidad de la amnistía en la ley. 3.4. Proporcionalidad estricta: intensidad y duración de la amnistía. 4. Otras alegaciones: el derecho a la tutela judicial efectiva y la autoamnistía.
- V. CONCLUSIONES.

*BIBLIOGRAFÍA.*

---

**I. INTRODUCCIÓN**

Abordar la cuestión de la legitimidad constitucional de la ley de amnistía no es en estos momentos tarea fácil para ningún jurista que se precie de serlo. El tema está estrechamente relacionado con las convicciones personales de cada uno acerca de cuestiones como la integración territorial del Estado, la interpretación de la voluntad popular o la mejor orientación política de la sociedad misma. Como han puesto en evidencia recientes estudios sobre el sesgo cognitivo en las áreas jurídicas (Mir Puigpelat, 2025), no es evidente que quienes nos dedicamos al estudio del derecho constitucional podamos desprendernos de estas perspectivas ideológicas a la hora de hacer análisis doctrinales. El profesor García Roca (2023) ha recordado que los juristas que estudiaron el asunto de la amnistía hace décadas, descontaminados de la cuestión catalana, no dudaron de su constitucionalidad. Más aún, cuando la única amnistía que se conocía era la que beneficiaba entre otros a jerarcas y autoridades del franquismo las tornas en la academia estaban invertidas; muchos de quienes ahora claman contra la institución entonces la defendían, y viceversa. Decididamente, el sesgo existe y nos marca.

En los meses que precedieron a la sentencia del Tribunal Constitucional, durante la discusión de la ley y tras su aprobación, gran parte de la doctrina constitucionalista se pronunció públicamente. Resulta difícil discernir el carácter técnico o ideológico de estas intervenciones en el debate social orientadas –cuanto menos– a influir sobre el proceso de deliberación política. Así, al momento en el que hay decisión del Tribunal Constitucional se llega con una pesada mochila. Las posibilidades de que el juicio de cada cual sobre la Sentencia 137/2025, de 26 de junio, coincida con los posicionamientos

que expresó anteriormente son altas, como es lógico. Aunque no fueran tomas de posición exclusivamente técnicas y reflejaran también la opción política de cada cual.

Hacer crítica constitucional no es difícil para un jurista. Ni siquiera hacerla con metodología estrictamente jurídica. Lo complicado es que sea percibida por sus destinatarios como auténtico derecho constitucional y solo como tal. Ello aconseja en este caso, si se tienen unas mínimas pretensiones de ser percibido como objetivo, centrarse en el análisis de la metodología discursiva del Tribunal Constitucional antes que en sus conclusiones. Una vez dictada la sentencia, pierde relevancia la comparación entre las sólidas convicciones previas acerca de la institución de la amnistía o los defectos o aciertos de la ley en cuestión y las del juez constitucional. A cambio, cobra interés el análisis de la argumentación con la que la jurisdicción constitucional ha resuelto la disputa; en especial, en qué medida ha sido capaz de abstraerse del voluntarismo al que lo empujaba el ruido político circundante y construir una decisión jurisdiccional sólida. La capacidad de la doctrina para abordar este tema dejando de lado las pasiones propias determinará hasta qué punto aún es posible hacer derecho constitucional en los tiempos que corren. La del Tribunal Constitucional de actuar como institución integradora que transforme de modo convincente la política en jurisdicción determinará la pervivencia de su razón de ser y la necesidad misma de una jurisdicción constitucional.

Las líneas que siguen son un intento de comentar a vuelapluma y con tal perspectiva limitada algunos de los planteamientos de la STC 137/2025. La extensión de la sentencia, que en veinte fundamentos jurídicos aborda hasta diecisiete alegaciones de inconstitucionalidad diferentes, impide tratarla por completo en este primer análisis de urgencia. Por eso se ha optado por limitar el análisis a las cuestiones más generales y a las que integran la esencia de la *ratio decidendi*. Por las mismas razones se ha prescindido, salvo referencias puntuales pertinentes, de lo dicho en los extensos votos particulares.

## II. DECISIÓN PREVIA SOBRE EL PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN PREJUDICIAL

Antes de pronunciarse sobre las alegaciones del recurso de inconstitucionalidad presentado por más de cincuenta senadores y más de cincuenta diputados, el Tribunal Constitucional resuelve una cuestión de máximo interés: la necesidad o no de plantear una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, o de esperar para decidir a que se hayan resuelto las que están pendientes en ese momento.

La sentencia enfoca la cuestión a partir de la diferencia entre procedimientos abstractos y concretos en el control de constitucionalidad de la ley. En ambos se pretende depurar el ordenamiento decidiendo sobre la validez de las normas desde el punto de vista constitucional, lo que los distingue de la cuestión prejudicial ante el

Tribunal de Justicia, que decide sobre la aplicabilidad o no de una norma por ser incompatible con el derecho de la Unión.

Respecto al control concreto, en la cuestión de inconstitucionalidad se exige, como requisito de admisibilidad, que la norma impugnada por un juez sea aplicable al caso que este tiene que resolver. Así, el juicio de aplicabilidad es necesario y previo al de validez constitucional. Por eso, para tramitar una cuestión de inconstitucionalidad es necesario resolver antes las dudas de aplicabilidad de la norma conforme al derecho europeo.

Sin embargo, en el control a través del recurso de inconstitucionalidad no hay ninguna exigencia de aplicabilidad de la norma legal examinada. Por ello, dice, no hay “interferencia jurídica” entre el juicio abstracto sobre la validez y la eventual inaplicabilidad de la norma legal enjuiciada por su incompatibilidad con el derecho de la Unión Europea. La argumentación parece sólida. Sería difícil de justificar por qué para examinar si una ley es en abstracto conforme a la Constitución el Tribunal Constitucional debe previamente preguntar al de Luxemburgo por su compatibilidad con, por ejemplo, la normativa europea específica relativa a lucha contra la corrupción. Son controles distintos que se complementan, pero no se necesitan entre sí.

Ahora bien, de lo dicho parece deducirse que, incluso aunque el TJUE decidiera eventualmente que una ley española es contraria al derecho europeo y, por tanto, inaplicable, aún podría ser sometida a control de constitucionalidad en tanto que la validez misma de la norma no se habría visto afectada. Solo aceptando esto –implique lo que implique– puede defenderse que la primacía del derecho europeo sea intrascendente para resolver los recursos de inconstitucionalidad. De otra parte, el propio Tribunal Constitucional admite que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea debe integrarse en la suya propia. Así, puesto que hay materias en las que ambos niveles se solapan, esencialmente los derechos fundamentales, cuando se discuta sobre la constitucionalidad de una norma por estos motivos, el no disponer previamente de la interpretación de la justicia europea sobre el asunto podrá dar lugar a contradicciones.

Juicio diferente merecen las reticencias de nuestro Tribunal a someterse completamente a los cambios introducidos por el proceso de integración europea y aceptar su propia pérdida de supremacía en el sistema jurídico español. Se ponen especialmente de manifiesto cuando la sentencia señala que la ley enjuiciada “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 (artículo 2 CE)– que son eminentemente nacionales”. Esta declaración, aunque retórica, parece destinada a quitar valor al principio de primacía del derecho europeo y, seguramente, resultaba innecesaria.

Del mismo modo, aunque se coincida con el Tribunal Constitucional en su argumentación en lo que hace al control abstracto de normas, nada le impedía, por cuestiones de prudencia, esperar para dictar su sentencia hasta la resolución de las cuestiones ya presentadas, de cara a facilitar la alineación de ambas jurisprudencias. En ausencia de normas estrictas sobre plazos, el Tribunal es dueño de sus tiempos y debe administrarlos del modo más prudente.

Esta cuestión se aborda profusamente en los votos particulares de un modo muy crítico. Las valoraciones van desde quien cree que “tras esta sentencia el Tribunal Constitucional queda fuera del sistema judicial europeo”<sup>1</sup> hasta quien invoca el principio de colaboración para deducir una obligación de plantear cuestión prejudicial cuando advierta cualquier duda sobre la interpretación y aplicación del derecho de la Unión para la adecuada resolución del objeto del litigio, incluso en los procedimientos de depuración abstracta del ordenamiento<sup>2</sup>. En alguno se niega la premisa de que el control europeo sea sobre la aplicabilidad y se reafirma la obligación de plantear siempre cuestión prejudicial si lo solicita una parte<sup>3</sup>, y en otro se dice que la sentencia resuelve sobre “los derechos afectados de la parte recurrente”, de modo que el recurso de inconstitucionalidad es una vía de recurso necesaria para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el derecho de la Unión<sup>4</sup>. La disparidad con el punto de partida de la sentencia pone de manifiesto, con especial virulencia en este punto, la ausencia de un debate integrador en el seno del Tribunal.

En todo caso, la negativa a dirigirse al Tribunal de Justicia de la UE tiene trascendencia posterior en la propia sentencia cuando se aborde la alegación que discute que en el artículo 2 de la ley impugnada la excepción de los delitos de terrorismo se hace por referencia a la Directiva (UE) 2017/541, en vez de a artículos del Código Penal. Para la mayoría del Tribunal, razonablemente, eso no dificulta la determinación de las conductas amnisteadas ni supone quiebra de la seguridad jurídica. Sin embargo, en el recurso se alegaba también que este artículo no expulsa de la amnistía todas las conductas que, según la directiva, deben ser tipificadas como delito y sancionadas de forma eficaz y proporcionada. Frente a ello, el Tribunal (FJ 14.2) aduce que el derecho de la Unión no tiene rango y fuerza constitucionales. Declara que el fundamento impugnatorio debe ser desestimado, porque en él se le insta a utilizar como parámetro de inconstitucionalidad de la ley su correspondencia con una norma del derecho de la Unión Europea, lo que resulta improcedente. De este modo, la disparidad del control

---

1 STC 137/2025, de 26 de junio. Voto particular que formula el magistrado Ricardo Enríquez.

2 Voto particular que formula el magistrado Enrique Arnaldo.

3 Voto particular que formula el magistrado César Tolosa.

4 Voto particular que formula la magistrada Concha Espejel.

del Tribunal Constitucional no solo lleva a desechar que se eleven cuestiones prejudiciales, sino que excluye la argumentación europea de los recursos de constitucionalidad. Esta constatación supone que en estos casos el Tribunal Constitucional rechaza ser juez europeo, con todo lo que ello conlleva.

### III. ¿CABE LA AMNISTÍA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA?

La sentencia aborda, en primer lugar, las impugnaciones referidas a la posibilidad misma de una ley de amnistía, tratando de manera separada cada uno de los conjuntos argumentales.

#### 1. FALTA DE PREVISIÓN CONSTITUCIONAL

El primero de ellos invoca el silencio del texto de nuestra carta magna, que no se refiere siquiera a la posibilidad de amnistía. El Tribunal lo aborda con una serie de consideraciones sobre la ley como fuente del derecho: es la fuente primaria del ordenamiento jurídico lo que implica su subordinación directa e inmediata, sin intermediación alguna, a la Constitución y, en su caso, al bloque de la constitucionalidad. De ahí deduce como un rasgo característico de la ley la “libertad de contenidos”. Lo ratifica su especial legitimidad democrática, que la convierte en plasmación jurídica de las decisiones políticas de la comunidad.

Con esa premisa queda delimitado también el papel de la Constitución, que no impone un programa político al legislador, sino unos límites dentro de los cuales desarrollarlo. En ese marco, “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 3.2.1).

Sobre esto hay que señalar, en primer lugar, que no es una novedad, sino algo que –quizá de modo menos trascendental– ya se había dicho en la jurisprudencia constitucional<sup>5</sup>. Sin embargo, la idea parece haber encontrado ahora cierto rechazo entre la doctrina. Manuel Aragón (2023) considera que las Cortes Generales solo pueden hacer aquello que la Constitución les permite. Sin embargo, no parece que crea que la necesidad de habilitación expresa se extiende a cualquier materia legal; sí se aplicaría a la amnistía por su carácter excepcional, que justifica en el principio de

5 SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 8; 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7; 126/2009, de 21 de mayo, FJ 9; 62/2011, de 5 de mayo, FJ 6; 191/2016, de 15 de noviembre, FJ 3.b; 124/2017, de 8 de noviembre, FJ 5.d; 161/2021, de 4 de octubre, FJ 6; 34/2023, de 18 de abril, FJ 5.3.h, y 44/2023, de 9 de mayo, FJ 2.A.

igualdad y la prohibición de indultos generales, pero no a cualquier norma legal. De este modo, bajo la negación de la libertad del legislador, introduce motivos de inconstitucionalidad por desproporción de esta ley específica de amnistía.

Otros autores han insistido en esta idea de que la amnistía pertenece al ámbito del “derecho de excepción”, y, como sucede con los estados excepcionales, solo puede ser constitucionalmente legítima si aparece constitucionalmente prevista. La amnistía es, efectivamente, una institución excepcional, en la medida en que exceptúa la aplicación ordinaria de normativa sancionadora. Este carácter tiene consecuencias en su régimen jurídico; en la medida en que lo que se excepciona no es la aplicación de la Constitución, resulta difícil de justificar esta necesidad de explicitación. Quizá por ello, la mayoría de quienes invocan el silencio constitucional conectan tautológicamente con alguna de las otras tachas de inconstitucionalidad abordadas en esta sentencia<sup>6</sup>. En todo caso, la asimilación del derecho de excepción no a la suspensión de garantías o disposiciones constitucionales, sino al hecho de que una institución no forme parte del acervo constitucional ordinario<sup>7</sup>, es una creación que, sin duda, merecería un desarrollo teórico mucho más sosegado y preferente no elaborado al hilo de una ley en cuestión.

En segundo lugar, es importante destacar que las reflexiones constitucionales sobre la ley se refieren a la ley parlamentaria, no al rango de ley. Se sustentan en el especial valor democrático de la ley elaborada en Cortes, de modo que no son extrapolables a cualquier otra fuente del derecho que disfrute de rango o valor de ley, especialmente a las que tienen su origen en competencias extraordinarias del Poder Ejecutivo.

## 2. PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS INDULTOS GENERALES

Uno de los argumentos que más se han repetido en el debate político-jurídico sobre la ley de amnistía es el de que la prohibición de indultos generales contenida en el artículo 62.1 CE implica también la inconstitucionalidad de la institución misma de la amnistía. La sentencia lo examina a partir de la diferencia entre ambas instituciones. En primer lugar, en cuanto a su naturaleza. 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. En segundo lugar, y como consecuencia de ello, el régimen jurídico

6 Por todos, *vid. Martínez Sospedra (2024)*.

7 Sobre la normalidad de la amnistía como institución en nuestro entorno, nuestra historia y el propio texto constitucional, *vid. García Roca (2023)*.

que define cada una de ellas es muy distinto. Partiendo de la institución legitimada para decidir, que en un caso es el Gobierno y en el otro son las Cortes Generales. Siendo muy diferentes también los efectos jurídicos de cada una, la inconstitucionalidad de una ley de amnistía no puede fundamentarse en la prohibición de los indultos generales.

La argumentación en este punto resulta bastante coherente y viene reforzada por el apunte de que el artículo 102 de la Constitución de 1931 reconocía expresamente la posibilidad de amnistía, pero prohibía los indultos generales, evidencia de que es posible admitir la una y prohibir los otros.

En el debate previo a la sentencia, parte de la doctrina invocaba la similitud entre ambas instituciones, que serían ambas manifestaciones del derecho de gracia diferentes solo en cuanto a su intensidad y se concluía que si está prohibido lo menos también debe estarlo lo más<sup>8</sup>. Ciertamente, la valoración general de cuánto de similar y cuánto de diferente hay en ambas instituciones solo se puede hacer partiendo de cierto voluntarismo: decidir si son mayores las similitudes o las diferencias tiene mucho de apreciación subjetiva, difícil de fundar jurídicamente de manera definitiva. Desde la perspectiva política puede entenderse sin duda que hay una esencia común. Jurídicamente, una vez comprobado que se trata de instituciones diferentes en su naturaleza, régimen y efectos, resulta cuanto menos atrevido unificar ambas idealmente nada menos que para prohibir una de ellas.

Más allá, la sentencia no aborda una derivada que no se explicita en el recurso pero que ha señalado Solozábal (2023): la posibilidad de utilizar el artículo 62 como elemento interpretativo de la ausencia de previsión relativa a la amnistía. En su opinión, la amnistía y los indultos generales no constituyen una misma institución, pero de la específica prohibición de los indultos generales deduce que el silencio constitucional sobre la amnistía es intencionado, tenga eso el valor que tenga.

### 3. LA INTERPRETACIÓN DE LOS TRABAJOS PARLAMENTARIOS

Partidarios y detractores de la amnistía han recurrido al método histórico a la hora de interpretar el silencio constitucional, atribuyéndole así un sentido, ora de prohibición, ora de reconocimiento implícito<sup>9</sup>. En el recurso se argumenta que durante las discusiones de la ponencia constitucional y los debates parlamentarios se rechazaron hasta dos enmiendas que expresamente aludían a la amnistía, lo que vendría a indicar, en su opinión, que los autores de la Constitución entendían que la amnistía quedaba prohibida en el nuevo texto. La sentencia no se detiene demasiado en este tema. Le

8 Por todos, *vid.* Gimbernat (2024). También Aragón Reyes (2023).

9 Por ejemplo, en contra, Fernandes Romero (2024). A favor, *vid.* Aguado Renedo (2024: 58).

basta recordar los debates de aquellos días para concluir que, efectivamente, el rechazo de tales enmiendas se debió a otros motivos, de modo que no se trata ni mucho menos de un argumento capaz de aportar luz sobre la cuestión.

#### 4. LA AMnistía Y LA SEPARACIÓN DE PODERES

Otra de las alegaciones genéricas que se han usado contra la institución misma de la amnistía es que rompería la idea de separación de poderes. Es un argumento sorprendente que implica aceptar que en muchos países de nuestro entorno, que reconocen expresamente la posibilidad de amnistía, no hay separación de poderes. En todo caso, ofrece al Tribunal Constitucional la posibilidad de hacer una serie de digresiones de interés constitucional sobre este principio no nombrado, pero obviamente presente en toda la Constitución. Están en el fundamento 4.2 y terminan con la conclusión de garantizar tanto la independencia funcional de los jueces en la aplicación de la ley como la competencia de las Cortes Generales para establecer el marco normativo general en el que se realiza esta aplicación.

Más enjundia tiene la concreción de esta queja en una supuesta lesión del principio de reserva de jurisdicción del artículo 117.3 CE, que implica que ningún poder del Estado, salvo el Judicial, puede ejercer la jurisdicción. En su virtud, el Parlamento puede decidir el marco jurídico vigente, pero no aplicarlo ni imponer penas.

Al respecto la sentencia señala que la institución de la amnistía no entra a examinar si se cometieron o no los actos tipificados como ilícitos ni si las personas fueron responsables de su comisión conforme a la ley vigente en su momento. No hay decisión legislativa que declare inocentes o culpables –lo que sí violaría la reserva de jurisdicción–, sino una ley general y abstracta que renuncia al *ius puniendo* en ciertos supuestos. De este modo entiende que el legislador no reemplaza a los jueces en su decisión, sino que priva a determinados actos de su consecuencia punitiva.

Así, concluye que las Cortes Generales no están aplicando la ley ni ejecutando lo juzgado. Se limitan a establecer una exención de responsabilidad, independiente del juicio sobre la subvención de hechos en determinados tipos jurídicos y que extingue la responsabilidad, en vez de decidir cómo se cumple. En este punto lo relevante no es tanto definir las funciones propias del Parlamento como aclarar las que corresponden con exclusividad a los tribunales. El Tribunal Constitucional traza una línea delimitadora que parte de una comprensión restrictiva y literal de las funciones jurisdiccionales. Excluye de ellas a otras que, sin ser estrictamente legislativas, al menos no están sometidas a la reserva de jurisdicción<sup>10</sup>.

---

10 En este punto, los votos particulares no construyen ninguna teoría alternativa. Como mucho, se limitan a afirmar la invasión de la reserva de jurisdicción. A lo sumo, el que formula la magistrada Concepción Espejel señala que el legislador no puede imponer a los jueces un régimen jurisdiccional o procesal excepcional, sin desarrollar la idea más allá.

En el apartado de las alegaciones que afectan a esta ley específicamente, vuelven a repetirse similares argumentos bajo la rúbrica de la incompatibilidad entre esta ley de amnistía y el principio de Estado de derecho. El Tribunal los rechaza limitándose a señalar que ningún elemento hay en la concreta amnistía regulada en la ley impugnada 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.

##### 5. AMNISTÍA Y PROHIBICIÓN DE LEYES PENALES INDIVIDUALES

La última de las alegaciones contrarias a la posibilidad constitucional de la amnistía invoca la doctrina que ha ido dictando el Tribunal Constitucional sobre leyes penales individuales. Este, con buen criterio, responde, en primer lugar, que la doctrina sobre leyes singulares autoaplicativas se refiere a normas legales que, por su sentido, podrían ser decisiones administrativas, pero cuyo rango las excluye del control judicial (Urías, 2001: 137). No se trata, pues, de decisiones –incluso muy específicas– que sí sean competencia del legislador. En ese sentido, modificar de manera retroactiva el régimen aplicativo de una ley no es decisión administrativa, sino legislativa, por lo que no cabe invocar esa jurisprudencia.

En segundo lugar, respecto al argumento conexo de que la amnistía, por definición, no tiene la generalidad que exige el artículo 25.1 CE a las leyes penales, aclara en qué consiste el mandato de taxatividad de estas: que las conductas ilícitas y sus sanciones estén claramente predeterminadas. Se exige que los preceptos jurídicos permitan predecir con el suficiente grado de certeza en qué consisten tales conductas, y saber a qué atenerse respecto a la responsabilidad aneja y a la eventual sanción. O sea, que el artículo 25 CE impone que la ley penal sea clara y precisa, no una pretensión específica de generalidad.

Más allá, la sentencia destaca que la certeza sobre las consecuencias negativas de la propia conducta es condición imprescindible de seguridad de cara al futuro. Así, se quiere evitar que el ciudadano pueda verse penado por sorpresa, no que sorpresivamente se vea exonerado o aliviado en su responsabilidad penal. En la medida en que la amnistía no constituye un presupuesto o elemento conformador de la responsabilidad penal o administrativa al tiempo de cometerse el hecho, no se proyecta a ella el mandato de determinación vinculado a la previsibilidad que impone el artículo 25.1 CE<sup>11</sup>.

---

11 En este punto, los votos particulares acusan a la ley de vaguedad en sus expresiones. El que formula el magistrado César Tolosa señala que conceptos como el del “contexto del denominado proceso” son ambiguos y tan abiertos que provocan inseguridad y falta de taxatividad.

#### IV. CONSTITUCIONALIDAD DE ESTA LEY DE AMnistía, EN SU CONJUNTO

El segundo bloque de alegaciones se refiere específicamente a la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, sometida a control. El recurso razona que, incluso aunque la institución misma se considerara compatible con la Constitución, la regularidad de cualquier ley de amnistía queda siempre sometida a las condiciones que se deducen de la interpretación sistemática del texto y a que no sea contraria a ninguno de los preceptos de nuestra carta magna. Respecto a la actual, formulan alegaciones relacionadas con el sentido y los objetivos de la ley que implicarían que toda ella incurre en vicio de inconstitucionalidad.

En última instancia, la argumentación a favor y en contra de la ley se articula en torno a la proporcionalidad. Históricamente, el Tribunal Constitucional español ha justificado el recurso a la proporcionalidad, además de en la referencia a órganos jurisdiccionales europeos, en “el valor justicia” y la interdicción de la arbitrariedad del artículo 9.3 CE<sup>12</sup>. Esas van a ser las primeras alegaciones –resueltas autónomamente–, y solo a partir de ellas se entrará en el auténtico examen de proporcionalidad. Como es sabido, este no funciona como canon autónomo de constitucionalidad, sino siempre de manera mediata con la invocación de otros derechos, aquí esencialmente el de la igualdad.

##### 1. LA AMnistía Y EL “IDEAL DE JUSTICIA”

La primera cuestión está relacionada con la doctrina existente a propósito de la ley de amnistía de 1977. Los recurrentes deducen de ella que la amnistía solo cabe por razones de justicia extraordinariamente justificadas, sin que dicha justificación aparezca en ningún lugar de la norma enjuiciada. Sin embargo, el Tribunal niega el principio mismo de que la jurisprudencia existente indique que la amnistía solo quepa por cuestiones de justicia. Las sentencias invocadas, en efecto, se limitan a decir que la amnistía de la transición sí respondía a ellas.

La amnistía aparece ya en esa jurisprudencia previa<sup>13</sup> como un fenómeno complejo y ha de tener como presupuesto una situación excepcional, en el sentido de que no pueda ser resuelta por el ordenamiento jurídico con los instrumentos ordinarios. En este punto (FJ 6), el Tribunal entiende que, respecto a tal circunstancia, le corresponde hacer “un control meramente externo, sin reexaminar el juicio político subyacente”. En consecuencia, se limita a constatar que los sucesos de Cataluña que dan origen a la

12 Véase la STC 50/1995, FJ 7.

13 Esencialmente, las SSTC 63/1983 y 147/1986.

ley constituyeron “un supuesto paradigmático de lo que significa una crisis político constitucional”. Se trata de un control meramente superficial, que no entra a valorar si la amnistía es un método adecuado para resolver la crisis en cuestión. La decisión de dejar esa consideración para el apartado de la proporcionalidad viene a vaciar de contenido este primer apartado en el que parece que basta que haya una situación de crisis para que la amnistía tenga ya una primera razón de ser.

## 2. LA LEY DE AMNISTÍA Y LA INTERDICCIÓN DE ARBITRARIEDAD DEL ARTÍCULO 9.3 CE

A partir del fundamento jurídico séptimo ya se entra a lo que posiblemente sea el núcleo de la decisión. Invocando el principio de interdicción de la arbitrariedad, los parlamentarios recurrentes alegan que la finalidad consignada en la exposición de motivos de la ley es pura apariencia y que su objetivo real fue conseguir una mayoría parlamentaria suficiente para la investidura de un candidato a presidente del Gobierno.

Frente a la pretensión del recurso de mirar más allá de las apariencias y levantar el velo sobre la finalidad real de la ley, la sentencia insiste en que el Tribunal solo puede juzgar el contenido de la ley, con abstracción de las circunstancias políticas en las que se produjo: la vinculación de la ley de amnistía “a una determinada transacción política entre partidos –entendida como única causa explicativa del acto del legislador– solo puede trascender al ámbito del enjuiciamiento de la constitucionalidad de la ley a través del análisis del propio texto legal aprobado por las Cortes Generales”.

Rechaza entrar en lo que no sea el examen jurídico del texto normativo objeto de enjuiciamiento porque entiende que “una cosa es, en definitiva, el fin de la ley y otra la intención última de sus autores”. Esta exigencia de quedarse en el plano normativo sin entrar en el mérito de los juicios políticos, intenciones y estrategias es una constante en la jurisprudencia del constitucional<sup>14</sup>. Tampoco podría ser de otra forma: al fin y al cabo, el juicio de intenciones político nunca podrá ser definitivo y, como sugiere el propio Tribunal, la decisión de votar a favor de una ley, en cada uno de los diputados que lo hacen, puede obedecer a una pluralidad de razones imposibles de determinar y juzgar.

Así, solo le corresponde indagar si la norma incluye o no una explicación racional de la excepcionalidad. La verdadera cuestión, sin embargo, es la intensidad del control que puede ejercer al respecto; en especial, para verificar su concurrencia y virtualidad. El Tribunal se limita a decir que la justificación contenida en el preámbulo legal acerca del proceso soberanista catalán “no responde a capricho o mero voluntarismo, al buscar una mejora de la convivencia y de la cohesión social, así como una integración

---

14 SSTC 233/1999, FJ 11; 73/2000, FJ 4; 96/2002, FJ 6; 215/2014, FJ 4; 118/2016, FJ 4, y 51/2018, FJ 7.

de las diversas sensibilidades políticas, para superar, como objetivo de interés general, las tensiones sociales y políticas generadas con el denominado proceso independentista en Cataluña". Constata que no se trata de "meras referencias generales imprecisas".

De ese modo, el parámetro material de control se limita a la comprobación de que el hecho que da lugar a la amnistía aparece suficientemente identificado, existe y se expresa con coherencia. El juez constitucional solo controla que no se está ante una justificación voluntarista (es decir, que solo aprecie a partir de la parcialidad) o imprecisa, en el sentido de que se defina mediante referencias genéricas que impidan apreciar las razones de la legislación de amnistía.

Surge así la duda de si sería posible, desde la perspectiva de la interdicción constitucional de arbitrariedad, un control más incisivo. El propio Tribunal Constitucional es consciente de estas dudas e intenta responderlas invocando "el margen de apreciación que corresponde al legislador democrático" y señalando que no procede examinar "la oportunidad de la medida legal". Sin embargo, la argumentación resulta insatisfactoria.

La esencia de la cuestión está en la definición de excepcionalidad. Aceptado que la amnistía es una institución de naturaleza excepcional, el intérprete constitucional debería aclarar cuál es la naturaleza y entidad de dicha excepcionalidad, de modo que fuera posible controlar que no se utiliza con una finalidad diferente a la prevista en nuestra carta magna. Es decir, tratándose de una institución excepcional, no basta con verificar que existe una justificación explícita, sino que es necesario entrar en examinar si, por su propia naturaleza, se trata de una de las finalidades que facultan para este tipo de medidas. En cierta medida, la intensidad de control ha de ser similar a la que se ejerce sobre las circunstancias que facultan para la adopción de las medidas previstas en el artículo 155 CE<sup>15</sup> o la declaración de los estados excepcionales previstos en el artículo 116 CE<sup>16</sup>. Es cierto que en estos dos ejemplos las causas habilitantes vienen previstas y descritas constitucionalmente, pero en la noción misma de excepcionalidad está la idea de que no es suficiente cualquier justificación, sino solo algunas muy específicas conectadas teleológicamente con la medida, en este caso de la amnistía.

Esquivado en este apartado tal control sustancial, queda por ver si simplemente se difiere al apartado dedicado al control de la "razonabilidad" de la amnistía desde el punto de vista de la igualdad y en conexión con el control de proporcionalidad.

---

15 STC 89/2019, de 2 de julio, FJ 12.

16 STC 183/2021, de 27 de octubre, FJ 4.

### 3. LA LEY DE AMnistía Y EL PRINCIPIO DE IGUALDAD

El examen sobre la finalidad de la ley desde el punto de vista estricto de la arbitrariedad se completa en el fundamento octavo con una argumentación más extensa acerca de la proporcionalidad de la diferencia de trato introducida en la ley a favor de sus beneficiarios. Partiendo de que a causa de la ley, por idénticos hechos delictivos, unas personas deben soportar las correspondientes consecuencias penales y otras no, los recurrentes ponen en duda que la justificación de tal diferencia de trato sea proporcional. El Tribunal acepta que se trata de términos de comparación homogéneos y entra en el fondo de la cuestión desde diversas perspectivas.

#### *3.1. Trato diferenciado basado en la “opinión” o la “ideología”*

El primer punto por dilucidar –siguiendo la lógica del recurso– es si está permitida, incluso en abstracto, una diferenciación de trato basada en la ideología. El Tribunal no resuelve la cuestión, porque rechaza la premisa misma de que sea eso lo que sucede en este caso. Señala que la distinción que la ley establece entre unos y otros no se basa en las ideas de los autores de los hechos delictivos, sino en que se trate de actos realizados en el contexto del denominado proceso independentista catalán, con independencia de su ideología.

Esta interpretación de la ley no es ni evidente ni inocente. Tiene que ponerse necesariamente en conexión con la declaración de inconstitucionalidad por omisión de la no amnistía de los actos contrarios a la independencia. Así, se obtiene un panorama claramente voluntarista: se declara que la ley no establece diferencias ideológicas, al mismo tiempo que se declara inconstitucional la diferenciación ideológica en los efectos de la ley. Esta contradicción lógica tiene su origen en dar prioridad a las declaraciones de la exposición de motivos sobre el articulado normativo de la ley. En efecto, en tanto que en el preámbulo de la ley se habla de la necesidad de superar el conflicto y se dice que se extiende la amnistía “a las acciones delictivas que pudieran haberse ejecutado en la defensa de la legalidad y del orden constitucional”, el articulado no es coherente con dicha declaración.

De ese modo, quizás hubiera sido preferible –por su neutralidad– una interpretación de la ley más acorde con su texto normativo, aunque ello hubiera obligado al Tribunal a pronunciarse sobre la cuestión de si es constitucionalmente posible, en abstracto, amnistiar tan solo a quienes hayan defendido determinada ideología. La respuesta, seguramente, no es tan evidente como parece deslizar la sentencia en cuestión.

#### *3.2. Razonabilidad de la desigualdad prevista por la ley*

Sentado que la causa de la ley es el proceso soberanista y su finalidad es la normalización social en Cataluña, procede valorar, en primer lugar, la razonabilidad de ambas. Respecto a la primera, el control que realiza el Tribunal Constitucional se limita a verificar que no es una causa meramente retórica: “[...] es notorio, en este punto, que

el proceso político de creación de un pretendido estado catalán independiente –el llamado ‘procés’– ha supuesto una de las mayores crisis que ha tenido que enfrentar nuestra democracia constitucional, tanto desde la perspectiva social como institucional”. Prueba de ello fue la aprobación de la aplicación del artículo 155 CE a Cataluña.

La finalidad de la norma, por su parte, no es acabar con el histórico conflicto catalán, sino poner las condiciones para que ello sea posible. Al respecto, el máximo intérprete de la Constitución considera que su tarea es exclusivamente verificar la presencia de un interés público que pueda justificar, por los efectos beneficiosos para la convivencia pacífica y democrática que le atribuye, una decisión política de renuncia por parte del Estado al ejercicio de su *ius puniendi* en un contexto excepcional. Ello lo lleva a concluir, de manera ciertamente apodíctica, que “la finalidad del legislador de favorecer la reconciliación y conseguir, con ello, que el conflicto político subyacente se encauce a través del diálogo no pueda reputarse ilegítima” (FJ 8.3.3). Desgraciadamente, el Tribunal no elabora tampoco aquí ninguna teoría acerca de qué finalidades son legítimas para la amnistía y cuáles no, cuestión que ya se vio obviaba igualmente a propósito de la interdicción de discrecionalidad. Ello lleva a pensar que cualquier objetivo político derivado de una causa con cierto peso social y orientado a solucionarla puede ser afrontado mediante una amnistía. Quizás en este punto cabía un control de constitucionalidad más intenso en relación con la adecuación de la exoneración de responsabilidad penal para el fin reconciliador que se le asigna. Aunque el resultado de esa operación fuera igualmente positivo, contribuiría, al menos, a sentar las bases de una “teoría constitucional de la amnistía” y aumentar la solidez de la argumentación en un aspecto tan crucial.

### 3.3. La idoneidad de la amnistía en la ley

Una vez que se ha concluido que la finalidad de la ley permite la excepcionalidad, la sentencia aborda el control de su proporcionalidad. Entrando en ello, comienza por analizar la coherencia entre la finalidad de la norma legal y su alcance jurídico efectivo. En cierto modo, aunque no se diga así, este control de coherencia sustituye o engloba (no se sabe) el de idoneidad de la ley para el fin que se propone. En concreto, el alcance objetivo de la amnistía queda configurado en el primer párrafo de su primer artículo y abarca los actos “ejecutados en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, de su preparación o de sus consecuencias” y las “acciones ejecutadas [...] en el contexto del denominado proceso independentista catalán, aunque no se encuentren relacionadas con las referidas consultas o hayan sido realizadas con posterioridad a su respectiva celebración”. Al concretar las conductas amnistiables, sin embargo, parece que los únicos actos amnistiados por oponerse a la secesión de Cataluña y a las consultas convocadas son las actuaciones policiales y actos conexos.

A partir del dato de la asimetría entre actos favorables y desfavorables a la independencia se construye un vicio de inconstitucionalidad intensamente voluntarista. El Tribunal lo articula en torno a la “lógica” de la norma: a su parecer, esta lógica exigiría que cubra también, como anuncia su preámbulo, las acciones delictivas que pudieran haberse ejecutado en la defensa de la legalidad y del orden constitucional. A su parecer, no se entiende que, para alcanzar la reconciliación política, la amnistía abarque las actuaciones ilícitas llevadas a cabo por agentes y funcionarios de policía y no las realizadas por particulares.

Concluye, pues, que “el art. 1.1 de la Ley produce una consecuencia manifiestamente desigualitaria, pues deja fuera de la amnistía a un grupo de personas que, desde el punto de vista de la causa y finalidad legitimadora de la Ley de amnistía, es perfectamente equiparable al que resulta incluido”. La consecuencia que el juez constitucional saca de todo ello, sin embargo, no es la desproporción de las medidas que benefician a quienes hayan cometido delitos a favor de la independencia. Trata la amnistía como una situación favorable que ha de extenderse a los no incluidos, recurriendo para ello a la figura de la omisión legislativa. Para remediarla, recurre a una interpretación reconstructora obligatoria que se refiere en el fallo de la sentencia: “[...] las disposiciones de la Ley 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” (FJ 8.3.5).

En este punto, es seguramente donde la argumentación de la decisión resulta más débil. En cierto modo, el Tribunal establece una jerarquía en el seno de la ley: da por bueno el objetivo consignado en la exposición de motivos y lo convierte en parámetro de constitucionalidad del resto de la ley. Solo así llega a la conclusión de que una prescripción legal incapaz de dar cumplimiento a ese objetivo es inconstitucional. La exclusión de la amnistía de los actos de particulares le parece irracional, pero solo lo es a partir de la confianza en el espíritu declarado de la ley antes que en su articulado. Al elegir dónde coloca su confianza, la sentencia determina su resultado. La constatación de que las prescripciones de la ley no tratan por igual a quienes apoyaron y combatieron la independencia podría haberse utilizado también para negar la realidad del objetivo conciliador declarado en su preámbulo y constituir así causa de inconstitucionalidad de toda la ley, contraria a la igualdad. La opción de interpretarlo como una omisión, y ordenar su reconstrucción, no deja de ser una decisión voluntarista. Se impone una reinterpretación de la ley para hacerla conforme al principio de igualdad manteniendo su vigencia, en vez de declarar su inconstitucionalidad. En términos jurídicos, este modo de proceder puede verse respaldado por el principio de conservación de la norma. El Tribunal prefiere (FJ 8.3.5) acogerse a la idea de que una declaración de nulidad dañaría, sin razón alguna, a quienes sí han sido incluidos dentro del ámbito de aplicación de la norma, lo que

implica un juicio de valor positivo sobre los efectos de la ley cuanto menos discutible. En todo caso, es importante entender que 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.

### *3.4. Proporcionalidad estricta: intensidad y duración de la amnistía*

Tras resolver la cuestión de la coherencia interna de la ley, parece que el Tribunal quiera abordar la proporcionalidad de la medida de amnistía en sentido estricto. A ello dedica dos apartados de la sentencia que desprenden un cierto aroma justificativo. Por lo que hace a la intensidad, la sentencia añade dos datos que evidencian la medida de la norma: primero, que, aunque desaparecen las penas, se mantiene la responsabilidad civil derivada de posibles delitos o infracciones, por lo que los particulares que hayan sufrido menoscabo en sus derechos no pierden la posibilidad de defender sus intereses civilmente, y, segundo, que la amnistía no cubre todos los actos ilícitos posibles.

De ese modo, viene a conectar la proporcionalidad con la intensidad total, asumiendo que, en la medida en que la amnistía no tiene la máxima intensidad posible, es proporcionada. Efectivamente, el hecho de que un tratamiento desigual no se lleve a su máxima expresión puede ser indicativo de que se ha adaptado a las necesidades del caso concreto. Sin embargo, el control de proporcionalidad no puede hacerse a partir del examen de la intensidad total, sino de la relativa: no se trata de si eran posibles medidas aún más gravosas, sino de si la relación de equilibrio entre las medidas concretas acordadas y el fin específico perseguido es la adecuada. En esta ocasión, en cambio, el Tribunal Constitucional se limita a constatar que “el legislador trata de acotar el ámbito de aplicación de la amnistía, y con ello el trato más favorable que reciben sus beneficiarios”.

Se señala finalmente que, según indica expresamente la ley, se han excluido de su ámbito de aplicación las infracciones que “revisten una gravedad manifiestamente desproporcionada en relación con el propósito de la amnistía, considerando como tales, fundamentalmente, las que protegen la vida o la integridad moral, las que implican resultados lesivos particularmente graves causados de forma dolosa, las que persiguen propósitos especialmente repudiables –por discriminatorios– y las que amenazan a intereses existenciales del propio Estado”. Apodícticamente, la sentencia entiende que esas exclusiones vuelven proporcional la medida, teniendo en cuenta el objetivo de reconciliación. En este punto, en última instancia, el criterio es la gravedad. La esencia es que el legislador haya circunscrito los efectos o consecuencias de la amnistía “a aquellas infracciones que no pueden considerarse particularmente graves desde parámetros que resultan objetivos y razonables”.

Por lo que hace a la duración de la amnistía, en este punto el juez constitucional equipara racionalidad a proporcionalidad. Señala que las fechas inicial y final de

aplicación de la exoneración responden a un criterio racional: una se basa en el momento de los actos preparatorios del referéndum, en 2011; la otra, en el de presentación de la proposición de ley. Esta vez, en tanto la medida tenga un sentido lógico, no es desproporcionada.

Al mismo tiempo, en este punto, el Tribunal encuentra un problema en la ley, enunciado ya en las alegaciones presentadas por el Senado: la previsión de que los actos no terminados cuya realización se hubiera iniciado antes de la fecha final de aplicación también se entenderán amparados por la amnistía, aunque su ejecución finalizase con posterioridad<sup>17</sup>. Cree que esto convierte la amnistía en ilimitada, pues supone el “otorgamiento de una habilitación para seguir desarrollando en lo sucesivo, sin sufrir sanción alguna, un comportamiento criminal ya iniciado”. Concluye que esta previsión no tiene conexión lógica suficiente con la razón que justifica la amnistía (FJ 8.3.4), lo que la vuelve “desmedida” y, por tanto, discriminatoria. Así, va a declarar inconstitucional esa previsión del artículo 1.3 de la ley por entender que carece de medida. Este modo de actuar no deja de suscitar la impresión de que el control de proporcionalidad, utilizado en estos términos, es esencialmente voluntarista, sin que el juez constitucional termine de dar argumentos lógicos sobre la regularidad de unos apartados de la ley y la ilicitud de otros, más allá de sus propias valoraciones de lo que es o no apropiado.

En general, la sentencia le da un peso al principio de proporcionalidad que está en sintonía con las alegaciones del recurso, pero que incrementa el voluntarismo valorativo en detrimento de la argumentación estrictamente jurídica. No se trata en este caso de apreciar la proporcionalidad de una restricción de derechos en relación con el contenido tendencial de dicho derecho y con el límite de su contenido esencial. La conexión entre igualdad y proporcionalidad convierte a esta última en un control de oportunidad en el que el juez constitucional se convierte en guardián de lo razonable. Este proceder evoca la afirmación de Jiménez Campo acerca de que el derecho no puede sustituir a la política (1996: 462), asumiendo que el juicio de adecuación, salvo hipótesis de irracionalidad patente, no es justiciable.

#### 4. OTRAS ALEGACIONES: EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y LA AUTOAMNISTÍA

Las últimas alegaciones sustanciales relativas a la integridad de la ley invocan, de una parte, la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva en su dimensión de la ejecución de las resoluciones judiciales firmes (art. 24.1 CE) porque priva a los perjudicados por los delitos amnistiados de la ejecución de las sentencias

17 En este sentido va también la Opinión de 18 de marzo de 2024 de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) sobre los requisitos del Estado de derecho para decretar una amnistía, párrafo 96.

condenatorias y de la reparación de los perjuicios sufridos. En este sentido, la Constitución exige la ausencia de condicionamientos que dificulten o entorpezcan la posibilidad de que lo resuelto por los órganos judiciales sea cumplido en sus propios términos. Sin embargo, el Tribunal recuerda que no existe un derecho fundamental a obtener una condena penal. De igual modo, tampoco existe un derecho fundamental a la ejecución de la condena impuesta en una sentencia penal con fundamento en el artículo 24.1 CE.

No ocurre lo mismo con las pretensiones que tienen por objeto la reparación de los perjuicios causados por los actos amnistiados. Este tipo de pretensiones, al tener como objeto la tutela de un derecho, se encuentran amparadas por la tutela judicial efectiva, lo que conlleva, entre otras cosas, que el ordenamiento ha de establecer un cauce judicial que permita ejercer acciones y asegurar que las resoluciones judiciales dictadas se ejecuten. Visto que la amnistía no se extiende a las condenas civiles, no hay lesión del derecho.

De otra parte, se alega también la inconstitucionalidad de la ley de amnistía por infringir lo dispuesto en el artículo 102.3 CE; este establece que “la prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos del presente artículo”, que regula la responsabilidad criminal del presidente y de los demás miembros del Gobierno. A juicio de los demandantes, la ley controvertida otorga una autoamnistía, pues consideran que son los propios políticos que cometen los delitos que luego serán amnistiados los que elaboraron e impulsaron la ley que determina la extinción de responsabilidad penal por hechos cometidos por ellos. Frente a eso, el Tribunal señala que de la literalidad de la ley de amnistía no se deriva ni que el presidente ni que los demás miembros del Gobierno vayan a ser amnistiados, de modo que no es de aplicación tal previsión.

La sentencia añade que la categoría de la autoamnistía resulta improcedente para analizar las medidas que prevé la ley o para descalificar los pactos políticos entre grupos parlamentarios que hubieran motivado la iniciativa legislativa. Destaca que 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, categoría reservada a quienes en Estados autoritarios se benefician de su inmunidad para impedir la investigación y persecución de conductas constitutivas de los más graves crímenes contra los derechos humanos.

## V. CONCLUSIONES

La posibilidad misma del derecho constitucional como disciplina estrictamente jurídica es algo que, como suele decirse, solo puede tratarse “sobre los hombros de gigantes” (Häberle, 2004: 153). Sin embargo, parece que en nuestro contexto inmediato toca hacerlo con un Tribunal Constitucional aquejado de enanismo. En

este sentido, seguramente la principal crítica que se puede hacer a la STC 137/2025 no tiene tanto que ver con el fondo de sus decisiones como con su modo de argumentar. Con independencia de su acierto, el Tribunal no está metodológicamente a la altura del reto que se le plantea; tanto materialmente, porque la sentencia carece de un pensamiento y una reflexión profundos acerca de la amnistía y del propio papel de la jurisprudencia constitucional, como proceduralmente, si es que es posible separar ambas facetas.

En los votos particulares y en la doctrina publicada inmediatamente tras dictarse la sentencia se señalan algunas cuestiones procedimentales que no carecen de significado. Los magistrados disidentes destacan la premura en la toma de decisiones y la escasez de discusiones sobre el fondo en el pleno del Tribunal. Se trata de una cuestión interna difícil de valorar. No obstante, sí que se sabe que poco antes de la primera discusión en pleno se “filtró” a los medios de comunicación un borrador de sentencia que difiere poco de la versión final. Este dato, junto con el del escaso tiempo transcurrido entre tal filtración y la decisión final, pone de manifiesto de manera objetiva que en el seno del Tribunal la discusión no ha sido suficiente. Los profesores Cruz Villalón (2025) y Carmona Contreras (2023), en sendos artículos del diario *El País*, inciden en el efecto de que los magistrados no hayan podido “deliberar con toda la amplitud que el caso requería” (Cruz Villalón, 2025). En ese sentido, de la lectura de su fundamentación se desprende que la sentencia no ha integrado las diferentes perspectivas presentes en el pleno. Cabe así compartir la conclusión de que se ha prescindido de una dinámica integradora, optando por aplicar a rajatabla una política de bloques en la que la discusión interna prácticamente desaparece. Tal método evidencia carencias que afectan al sentido último de la existencia de la jurisdicción constitucional, que no es el de dar la razón a una u otra parte, sino integrar el texto mismo de la Constitución, contribuyendo a la superación de los conflictos sociales del modo menos dañino.

Más allá, la característica definitoria de nuestro modelo de justicia constitucional es que los conflictos que se le someten al Tribunal Constitucional son políticos, pero las soluciones que este aporta deben ser jurisdiccionales. Por ello, las deficiencias argumentativas –en especial las que llevan a entender que decisiones jurisprudenciales de trascendencia se sustentan en puro voluntarismo– debilitan la naturaleza misma del sistema y abren dudas sobre la juridicidad del derecho constitucional. Como se señalaba al principio de este breve comentario, no se trata de un vicio exclusivo del alto tribunal, sino de una tendencia que en los últimos tiempos se ha extendido incluso a la doctrina y que se ha exacerbado en la discusión pública de carácter jurídico-constitucional sobre la amnistía. Por eso resultan criticables, desde la perspectiva de quien esto escribe, tanto los giros en el vacío como el abuso de la técnica de la proporcionalidad. Entre los primeros destaca el que lleva a declarar constitucional la exclusión de la amnistía de los actos particulares contrarios a la independencia de

Cataluña, tratando como un hecho apodíctico que la ley no diferencia ideológicamente a sus beneficiarios. El resultado de la sentencia interpretativa es, felizmente, un nuevo texto legal que ya no establece tales diferencias. En este punto habría sido quizá pertinente una explicación más profunda del papel del Tribunal Constitucional como árbitro neutral.

Por lo que hace a la ponderación, es necesario recordar que estamos ante una decisión dictada en el marco del control objetivo de leyes en la que no resulta evidente que se esté discutiendo sobre el que, de modo cada vez más generoso, llamamos legislador de los derechos fundamentales. Seguramente, eso explica la dificultad de analizar la necesidad de la amnistía y la posibilidad de medidas menos gravosas para alcanzar sus fines. La sentencia apenas aborda si la cuestión de la manifiesta suficiencia de un medio alternativo menos restrictivo de derechos para la consecución igualmente eficaz de las finalidades deseadas por el legislador<sup>18</sup>, que podría llevar a la expulsión de la norma del ordenamiento. Solo muy tangencialmente se examina la concurrencia de un sacrificio patentemente innecesario de derechos que lleve a un desequilibrio irrazonable entre la afectación de derechos y la finalidad de la norma<sup>19</sup>. En vez de eso, utiliza la proporcionalidad como un genérico control de oportunidad –o quizás de excepcionalidad– en el que se limita a constatar que el presupuesto de hecho que da lugar a la utilización del mecanismo de la amnistía existe y tiene trascendencia suficiente para justificar una medida tan excepcional. En ningún momento se aborda frontalmente el interrogante medular del asunto: la adecuación constitucional de los fines previstos por la ley para otorgar una amnistía.

Esta opción pone aparentemente el peso en la apreciación de las circunstancias políticas que legitiman la ley y reduce las posibilidades de una argumentación estrictamente jurídica al respecto. Al aplicar la idea de autorrestricción, tan necesaria para que la jurisdicción constitucional no exceda los límites que le son propios, termina por convertir el control de proporcionalidad y el de razonabilidad de la desigualdad en ejercicios de voluntarismo que continuamente esquivan la cuestión principal: la construcción de una teoría general de la amnistía que establezca de manera general su régimen constitucional, concretando sus límites y las exigencias que determinan su regularidad.

En ocasiones, el análisis jurídico constitucional implica pronunciarse sobre cuestiones políticas; incluso en los casos en los que ello no incide sobre la constitucionalidad de una norma. Así, la doctrina ha señalado la carencia democrática que supone el hecho de que la ley de amnistía no figurara en los programas políticos de

---

18 Son los términos de la STC 55/1996, que sentó durante mucho tiempo las bases de este tipo de control.

19 *Vid.* sobre ello Medina Guerrero (1998).

los partidos que la promovieron<sup>20</sup>. Efectivamente, a menudo las previsiones constitucionales se convierten en formas huertas sin la asunción de los principios y valores que forman su contexto. La Constitución también es ideología, pero en situaciones de extrema polarización social la interpretación de este aspecto solo es posible técnicamente a partir de datos objetivos jurídicamente verificables.

Es difícil valorar si las circunstancias permitían o no una sentencia jurídicamente más sólida. En cualquier caso, el resultado es que la STC 137/2025 no despeja por completo los interrogantes acerca de la posibilidad, en las circunstancias actuales, de un derecho constitucional que, sobre todo, sea derecho. ♦

---

20 Coinciendo en ello, las posturas sobre el efecto de esa falta de legitimidad varían. De una parte Cruz Villalón (2023) cree que tiene efecto sobre su constitucionalidad por afectar a valores y principios constitucionales; de otra parte, García Roca entiende que habría sido mejor llevar la medida en los programas electorales de los partidos, pero tal omisión no quita legitimidad a la competencia del Parlamento.

## BIBLIOGRAFÍA

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. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.131.02>

Aragón Reyes, Manuel (29-8-2023). La Constitución no permite la amnistía. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/opinion/2023/08/29/64ec70a921efa095458b4597.html>

Carmona Contreras, Ana (2-11-2023). La amnistía, la Constitución, el fin y los medios. *El País*.

Cruz Villalón, Pedro (2023-2024). Primeras consideraciones sobre el control de la constitucionalidad de la ley de amnistía. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 108-109, 56-59.

Cruz Villalón, Pedro (7-8-2025). Ahora que la amnistía es constitucional. *El País*.

Fernandes Romero, Ibor (2024). No se reguló la amnistía en la Constitución española adrede. En Manuel Aragón Reyes, Enrique Gimbernat Ordeig, Agustín Ruiz Robledo (dirs.). *La amnistía en España: Constitución y Estado de derecho* (pp. 117-122). A Coruña: Colex.

García Roca, Jauier (1-12-2023). Democracia representativa y amnistía. *El País*.

Gimbernat, Enrique (2024). Indultos generales y amnistías. En Manuel Aragón Reyes, Enrique Gimbernat Ordeig, Agustín Ruiz Robledo (dirs.). *La amnistía en España: Constitución y Estado de derecho* (pp. 75-78). A Coruña: Colex.

Häberle, Peter (2004). La jurisdicción constitucional en la fase actual de desarrollo del Estado constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 14, 153-176. <https://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/7161/6837>

Jiménez Campo, Jauier (1996). Artículo 53. Protección de los derechos fundamentales. En Oscar Alzaga Villaamil (dir.). *Comentarios a la Constitución española de 1978* (4). Madrid: Cortes Generales.

Martínez Sospedra, Manuel (2024). Revisitando la amnistía, ya aprobada, desde la significación de su proposición de ley. O los dilemas que arrastra el silencio de la Constitución. *Cuadernos Constitucionales*, 5. <https://doi.org/10.7203/cc.5.30243>

Medina Guerrero, Manuel (1998). El principio de proporcionalidad y el legislador de los derechos fundamentales. *Cuadernos de Derecho Público*, 5, 119-142. <https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/view/512>

Mir Puigpelat, Oriol (2025). Los sesgos en la investigación del derecho público. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 12, 7-42. [https://doi.org/10.37417/RDP/vol\\_12\\_2025\\_3016](https://doi.org/10.37417/RDP/vol_12_2025_3016)

Solozábal Echavarría, Juan José (2023-2024). El Tribunal Constitucional ante la ley de amnistía. *El cronista del Estado social y democrático de derecho*, 108-109, 182-185.

Urías Martínez, Joaquín (2001). *La tutela frente a leyes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.