

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA DE LA AMNISTÍA: DESDE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA A LA AMNISTÍA DE LA LEY ORGÁNICA 1/2024

KONSTITUZIO AUZITEGIA ETA AMNISTIAREN ESPERIENTZIA ESPAINIAN:
DEMOKRAZIARAKO TRANTSIZIOTIK 1/2024 LEGE ORGANIKOAREN AMNISTIARA

THE CONSTITUTIONAL COURT AND THE SPANISH EXPERIENCE ABOUT AMNESTY:
FROM THE AMNESTY FOR THE DEMOCRATIC TRANSITION TO AMNESTY OF
ORGANIC LAW 1/2024

Miryam Iacometti

Università degli Studi di Milano

<https://orcid.org/0000-0002-9898-5850>

Mirko Della Malva

Università degli Studi di Milano

<https://orcid.org/0000-0001-6637-5065>

Cómo citar: Iacometti, Miryam y Della Malva, Mirko (2026). El Tribunal Constitucional y la experiencia española de la amnistía: desde la transición a la democracia a la amnistía de la Ley Orgánica 1/2024. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 7

<https://doi.org/10.47984/legal.2026.005>



Miryam Iacometti

Ex catedrática (jubilada) de Derecho público comparado de la Università degli Studi di Milano (Italia)

Mirko Della Malva

Investigador de Derecho público comparado de la Università degli Studi di Milano (Italia)

Recepción del artículo: 31.01.2026. Evaluación: 11.03.2026 y 04.05.2026. Fecha de aceptación: 19.06.2026. Fecha de publicación: 09.07.2026.

Autores: M. Iacometti, apartados I, IV, V; M. Della Malva, apartados II, III.

RESUMEN

El ensayo examina la amnistía prevista por la Ley Orgánica 1/2024 a la luz de la Sentencia 137/2025 del Tribunal Constitucional, situándola en un marco histórico y comparado más amplio. Tras analizar el carácter polisémico del concepto de transición y las distintas olas de transiciones democráticas de la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, el trabajo profundiza en las tipologías de amnistía adoptadas en otros ordenamientos, mostrando la pluralidad de funciones –no solo transicionales– que estas medidas han desempeñado. Sobre esta base, el estudio aborda la amnistía española de 2024, atendiendo a las razones políticas y jurídicas que acompañaron su aprobación y a los argumentos utilizados por el Tribunal Constitucional para avalar la mayor parte de su contenido. El análisis revela que la amnistía se inserta en una tradición compleja y multifuncional y que la Sentencia 137/2025 refleja la intensidad del desacuerdo interno en el Tribunal Constitucional sobre muchas cuestiones interpretativas, aunque parece que, recientemente, las tensiones del actual sistema constitucional español, en relación con la “cuestión catalana”, se han reducido.

PALABRAS CLAVE

Amnistía, transición, pacificación nacional, independentismo catalán, Tribunal Constitucional.

LABURPENA

Saiakera honek 1/2024 Lege Organikoak aurreikusten duen amnistia aztertzen du Konstituzio Auzitegiaren 137/2025 Epaiaren argitan, eta esparru historiko eta konparatu zabalago batean kokatzen du. Trantsizio kontzeptuaren izaera polisemikoa eta Bigarren Mundu Gerraren ondoko trantsizio demokratikoen olatuak aztertu ondoren, lanak beste ordenamendu batzuetan hartutako amnistia-tipologietan

sakontzen du, neurri horiek bete dituzten funtzioen aniztasuna –ez soilik trantsiziozko funtzioak– erakutsiz. Hori oinarri hartuta, azterketak 2024ko Espainiako amnistiari heltzen dio, arreta jarriz haren onarpenarekin batera aurkeztu ziren arrazoi politiko eta juridikoetan eta Konstituzio Auzitegiak haren edukiaren zatirik handiena bermatzeko erabilitako argudioetan. Azterketak agerian uzten du amnistia funtzio anitzeko tradizio konplexu batean txertatzen dela, eta Konstituzio Auzitegiaren 137/2025 Epaiak islatu egiten duela Auzitegiaren barne-desadostasun handia interpretazio-gai askoren inguruan, nahiz eta, berriki, antza denez, Espainiako egungo sistema konstituzionaleko tentsioak murriztu diren “Kataluniako auziari” dagokionez.

HITZ GAKOAK

Amnistia, trantsizioa, bakegintza nazionala, independentismo katalana, Konstituzio Auzitegia.

ABSTRACT

The essay examines the amnesty granted by Organic Law 1/2024 in light of Constitutional Court Ruling 137/2025, placing it within a broader historical and comparative framework. After analysing the polysemic notion of transition and the different waves of democratic transitions that followed the Second World War, the paper explores the various types of amnesties adopted in other legal systems, highlighting the plurality of functions – not only transitional- that such measures have fulfilled. Building on this foundation, the study addresses the 2024 Spanish amnesty, considering the political and legal reasons underlying its adoption and the arguments used by the Constitutional Court to uphold most of its provisions. The analysis shows that amnesty fits within a complex and multifaceted tradition, and that Ruling 137/2025 reflects the depth of internal disagreement, about many interpretative

problems, within the Constitutional Court, although it seems that now the tensions of the constitutional system, regarding the “Catalan issue”, are reduced.

KEYWORDS

Amnesty, transition, national pacification, Catalan independence movement, Constitutional Court.

SUMARIO

- I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS
- II. TRANSICIÓN: UN CONCEPTO POLISÉMICO
- III. LA AMNISTÍA: UN INSTRUMENTO HISTÓRICO EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA TRANSICIÓN. 1. La amnistía en las fases postautoritarias; 2. Aplicaciones ulteriores de la amnistía: una medida “multifuncional”
- IV. LA AMNISTÍA OTORGADA POR LA LEY ORGÁNICA 1/2024 Y EL CONTROL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
- V. PARA CONCLUIR
- BIBLIOGRAFÍA

I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

No cabe duda de que, en el actual contexto político y social español, unos de los asuntos más conflictivos han sido la Ley Orgánica 1/2024 para la normalización institucional, política y social en Cataluña y la Sentencia 137/2025 del Tribunal Constitucional, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad contra esa misma ley, planteado por los representantes del Partido Popular en las Cortes Generales.

Debido a este juicio problemático, el Tribunal Constitucional está atravesando una contingencia particular. Su Sentencia 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía catalán de 2006, fue considerada como el acicate del proceso independentista, su Sentencia 137/2025, avalando la Ley Orgánica 1/2024, hubiera podido reducir, como afirma la exposición de motivos de la misma Ley Orgánica, la “desafección” de una amplia parte de la comunidad catalana hacia España, aunque en medio de grandes costes políticos y jurídicos.

Basta pensar, bajo el perfil jurídico, en las definiciones de la amnistía a los líderes catalanes, considerada por parte de destacados autores, en cuanto no recogida en algún artículo de la Carta Magna, como una medida “contra la Constitución” (Carreras Serra, 2024); una “amnistía inmoral y antijurídica” (Rodríguez Ramos, 2024); un “caballo de Troya contra la Constitución” (Rodríguez-Zapata, 2024), concluyéndose que, desde el día de la aprobación de la Ley Orgánica, España carecería de Constitución (Fernández Rodríguez, 2024: 320).

Si estas definiciones de la medida de gracia son en sí mismas descalificadoras, no faltan posiciones doctrinales que consideren la amnistía no sólo inconstitucional (Aragón Reyes, 2024a: 65-66), sino también prueba evidente de una crisis constitucional

y del grave deterioro del sistema político democrático español y de su forma de gobierno parlamentaria. Ésta, estaría dominada por el Ejecutivo y su Presidente, sostenidos por mayorías parlamentarias endebles, pero capaces de aprobar lo que el Gobierno quiere, debilitando la posición institucional de las Cortes Generales, representantes del pueblo español (Aragón Reyes, 2024b: 139-143). Prueba de esta dominación del Ejecutivo y de la “debilidad” del Parlamento sería también el uso de las fuentes normativas del Ejecutivo, en particular de los decretos-leyes y de los reglamentos, y la falta de la aprobación, desde hace tres años, de los Presupuestos Generales del Estado (Carmona Contreras, 2026).

En cambio, no faltan autores que han sostenido la no inconstitucionalidad en abstracto de la medida de clemencia (López Guerra, 2024: 16), al tiempo que han planteado dudas sobre las modalidades concretas con las que fue concedida en la Ley Orgánica 1/2024 (García Roca, 2024b: 41; Carmona Contreras, 2024: 77-79).

Si la amnistía ha suscitado problemas políticos y jurídicos y enfrentamientos entre los académicos, los representantes políticos e incluso entre los letrados de las Cortes Generales (Nuez-Cascado, 2024), la Sentencia 137/2025 también despierta muchísimos interrogantes, vinculados a aspectos significativos del Estado social y democrático de derecho español, ofreciendo respuestas que juristas de reconocido prestigio consideran absolutamente equivocadas (Rodríguez-Zapata, 2025). También en este caso se trata de críticas contundentes: el Tribunal Constitucional, avalando la amnistía, habría “desnormativizado” la Constitución, abdicando de su función de defensa de los principios constitucionales y sustituyendo a la primacía de éstos la voluntad soberana del legislador (Tajadura Tejada, 2025). La Carta Magna se habría transformado en un texto en lo que “cabe todo lo que, en cada momento, le convenga al Gobierno” (Ruiz Robledo, 2025).

En estas notas intentaremos examinar algunos temas abordados en la Sentencia 137/2025, inspirándonos en los pasajes que definen, en general, las características de la amnistía, subrayando su naturaleza de medida excepcional, pero también multifuncional y compleja.

Para evaluar esta figura jurídica, hasta llegar a estudiar la amnistía concedida por la Ley Orgánica 1/2024, objeto de la Sentencia 137/2025, y las argumentaciones que ha utilizado el Tribunal Constitucional para avalarla, empezaremos analizando una de las tipologías más relevantes y ya clásicas de amnistía: la que favorece la transición a un nuevo régimen político. Se trata de un instituto jurídico bien conocido en el ordenamiento español, que ha facilitado, en 1978, el nacimiento de la democracia después de casi cuarenta años de una dictadura sangrienta. Es indudable, en realidad, que la Constitución de 1978 no habría podido elaborarse sin la reconciliación, fruto de la amnistía, concedida por el Real Decreto-ley 10/1976 y la Ley 46/1977 que, respaldada por un amplísimo consenso social y parlamentario, consintió una de las transiciones a la democracia más pacíficas y pactadas que la experiencia histórica conoce.

Entonces, examinaremos qué es la transición y cuáles son, en el derecho de otros países, las amnistías otorgadas con este propósito y por otras razones fundamentales.

Después analizaremos si la amnistía, concedida a los participantes al proceso independentista catalán, es comparable con estas otras medidas de clemencia y si pertenece a las amnistías que favorecen una transición política o a las medidas de clemencia que se inspiran en diferentes razones. Al final estudiaremos algunos pasajes de la Sentencia 137/2025 del Tribunal Constitucional sobre la Ley Orgánica 1/2024 (primera de muchas decisiones del órgano de justicia constitucional que tienen la misma Ley Orgánica como objeto). Las líneas siguientes profundizarán en estos temas para concluir evaluando la respuesta, en gran parte positiva, del Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad de la amnistía, concedida por la Ley Orgánica 1/2024.

II. TRANSICIÓN: UN CONCEPTO POLISÉMICO

Como ha identificado correctamente el Tribunal Constitucional en el FJ 4 de la Sentencia 137/2025, “el término ‘transición’ no tiene un significado unívoco, sino que se ha utilizado para designar procesos históricos y constitucionales de distinta naturaleza”. En el derecho público y en la ciencia política, este término se ha empleado para designar fenómenos históricos, procesos institucionales y dinámicas políticas profundamente diferentes, acumulando con el tiempo una pluralidad de significados que ha ampliado y complicado progresivamente su perfil conceptual. Esta estratificación semántica ha hecho que la noción de transición sea a la vez fructífera y problemática: fructífera, porque permite identificar rasgos comunes en experiencias desarrolladas en diferentes sistemas jurídicos; problemática, porque corre el riesgo de agrupar, bajo una misma etiqueta, trayectorias históricas y jurídicas heterogéneas, unidas únicamente por la apariencia de un único movimiento transformador.

En su significado original –y por mucho tiempo predominante– el concepto de transición se ha utilizado para designar la transición de un régimen autoritario o totalitario a un orden democrático (Elster, 2004). En este sentido, la transición sirve para indicar una fase histórica caracterizada por una ruptura, más o menos profunda y más o menos violenta, del marco institucional anterior y por la construcción de un nuevo orden político y jurídico. No coincide con un mero cambio de gobierno ni con una alternancia fisiológica de mayorías dentro de un sistema consolidado, sino caracteriza esos momentos excepcionales en los que se ponen en cuestión los fundamentos mismos de la legitimidad del poder, las reglas fundamentales de la convivencia política y la relación entre el Estado y sus ciudadanos (la llamada forma del Estado). La transición, desde esta perspectiva, es un fenómeno estructuralmente

volátil, marcado por la incertidumbre de sus resultados y por la interrelación entre las demandas de ruptura y la necesidad de continuidad.

En el espacio europeo, la transición a la democracia se ha articulado históricamente en tres grandes olas, cada una dotada de rasgos específicos. La primera tuvo lugar en Italia, Alemania y los estados colaboracionistas tras la Segunda Guerra Mundial, en un contexto marcado por una cesura sin precedentes. En estos sistemas, la transición no representó un simple cambio político, sino una auténtica ruptura fundacional, posibilitado únicamente por la completa deslegitimación del pasado y la disolución de las estructuras estatales que habían sustentado los regímenes fascistas y nacionalsocialistas. La llamada *Stunde Null* alemana –la “hora cero”– simboliza de manera emblemática esta radicalidad: un punto de reinicio institucional y moral que obligó a reconstruir todo el entramado estatal, afrontando simultáneamente la responsabilidad por los crímenes del pasado, la cuestión de la continuidad del aparato administrativo, la selección de las élites comprometidas y la compleja legitimación de las nuevas instituciones democráticas. Se trató de una transición en la que la tensión entre castigo y reconciliación, entre discontinuidad y necesidad de continuidad funcional, alcanzó niveles nunca antes experimentados en Europa, poniendo de manifiesto que el paso a la democracia no podía realizarse sin una profunda reelaboración del pasado y sin una reconsideración integral de la relación entre derecho, historia y responsabilidad política.

La segunda ola de transiciones europeas tuvo lugar en la década de los años setenta del siglo XX y coincidió con el colapso de los regímenes autoritarios en el sur de Europa, en particular en Grecia, Portugal y España. En comparación con la experiencia de posguerra, estas transiciones fueron en gran medida menos violentas y más negociadas, pero no por ello menos complejas. También en estos casos se planteó el problema de cómo gestionar el legado autoritario: si perseguir penalmente a los responsables del pasado, si adoptar medidas de amnistía o de olvido institucional, cómo reformar las fuerzas armadas, la judicatura y la administración pública, y cómo garantizar la estabilidad del nuevo orden democrático sin comprometer su credibilidad. La elección de los instrumentos a adoptar estuvo estrechamente vinculada a las relaciones de fuerza existentes en el momento de la transición y al temor de reacciones desestabilizadoras por parte de las viejas élites.

El tercer ciclo de transiciones europeas está representado, finalmente, por las transiciones posteriores a 1989 en los Países de Europa Central y Oriental, después del colapso de los regímenes de socialismo real. En estos casos, la transición adoptó características particulares, ya que al cambio político-institucional se sumaron profundas transformaciones económicas, sociales y, en muchos casos, fronterizas. La transición a la democracia se entrelazó con la construcción de nuevas identidades nacionales, la reestructuración de la economía y la necesidad de redefinir la relación entre derecho y poder tras décadas de legalidad socialista.

Junto a estos tres grandes ciclos europeos, la reflexión sobre la transición se ha ido extendiendo progresivamente a otros contextos geográficos e históricos, emancipándose gradualmente del modelo del Estado autoritario o, más en general, iliberal. Desde finales de la década de los años ochenta, América Latina y Sudáfrica han servido como laboratorio central para el estudio de las transiciones postautoritarias. En Argentina, Chile, Brasil y Uruguay, la gestión del pasado represivo ha dado lugar a soluciones diferenciadas, que abarcan desde juicios penales, leyes de amnistía, comisiones de la verdad y posteriores reaperturas judiciales, demostrando que la transición no es un evento aislado, sino un proceso largo y a menudo reversible. En Sudáfrica, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación ha representado un modelo innovador, basado en la confesión pública y el perdón condicional, que ha influido profundamente en la teoría y la práctica de la justicia transicional.

Más allá de las diferencias aquí brevemente señaladas, todos los casos de transición de la dictadura a la democracia pueden agruparse en torno a problemas análogos: afrontar un pasado marcado por violaciones sistemáticas de derechos, represión política y abuso de poder; garantizar la estabilidad y el funcionamiento del nuevo orden democrático; y mantener el difícil equilibrio entre justicia, reconciliación y gobernabilidad.

Para lograr estos objetivos, los ordenamientos jurídicos implicados han recurrido a un conjunto de instrumentos hoy incluidos en la categoría de la denominada justicia de transición: procesos penales, depuraciones administrativas, comisiones de investigación, medidas de reparación, políticas de memoria, amnistías y políticas de olvido (Fornasari, 2015: 547-570).

Si este es el significado más antiguo, pero también más preciso y circunscrito del término “transición”, conviene señalar, sin embargo, que el mismo, a partir de los años noventa del Siglo XX, ha experimentado una progresiva ampliación semántica. Una parte no desdeñable de la investigación académica no tardó, de hecho, en proponer una interpretación extensiva de la noción de transición, sosteniendo que las lógicas que la subyacen pueden materializarse también en ordenamientos democráticos consolidados. En esta línea se inscribe, en particular, la tesis de Posner y Vermeule (2004), según la cual la transición no sería un fenómeno cualitativamente distinto, sino una variante de procesos que ocurren ordinariamente incluso en las democracias maduras. Según estos autores, dentro de la transición no se incluirían únicamente los pasos de un régimen autoritario a uno democrático, sino también cambios radicales en políticas públicas, modificaciones de la estructura institucional, reformas profundas de los códigos penales, civiles o procesales, o transferencias de poder altamente conflictivas, como las elecciones estadounidenses de 1800, 1876 o 2000 (Di Gregorio, 2012: 38). Cada transformación de este tipo puede plantear problemas análogos a los de las transiciones clásicas: la necesidad de elegir entre castigo y perdón, la sustitución del personal involucrado, la redistribución de cargas y beneficios, y la gestión de las

expectativas generadas bajo el régimen anterior. Este enfoque tiene el mérito de mostrar que los dilemas de la transición no son exclusivos de los contextos postautoritarios, pero corre el riesgo de diluir excesivamente el significado original del concepto, confundiendo transformaciones cíclicas con rupturas estructurales.

Frente a esta ampliación semántica de la noción de transición, una parte de la doctrina (Offre, 1996; Di Gregorio, 2012; Stan y Nedelsky, 2013; Teitel, 2020) ha procedido a elaborar la noción de justicia postautoritaria, restringiendo a ella la única dimensión de la transición relativa al paso del autoritarismo a la democracia, con todo su corolario de respuestas jurídicas y políticas a los problemas derivados del legado del régimen anterior. La justicia postautoritaria se configuraría, por tanto, como una categoría más restringida en comparación con la más amplia justicia de transición, centrada únicamente en la resolución de los dilemas propios de las sociedades que emergen de experiencias autoritarias: la responsabilidad de las élites comprometidas, la gestión de los aparatos estatales, la protección de las víctimas y la definición de instrumentos capaces de equilibrar las necesidades de justicia, estabilidad y reconciliación. A diferencia de la noción clásica de justicia de transición –cuyos instrumentos están concebidos para operar durante la ruptura institucional o en el período inmediatamente posterior–, la justicia postautoritaria permite explicar la activación diferida de los mecanismos que se le adscriben. No es que la justicia transicional excluya en abstracto intervenciones tardías, sino que su lógica originaria está vinculada al momento de la transición, cuando las instituciones democráticas aún son frágiles, las correlaciones de fuerza son inestables y las prioridades políticas se orientan a garantizar la supervivencia del nuevo orden. La justicia postautoritaria, por el contrario, opera en un escenario institucional ya consolidado, en el que el Estado dispone de mayores capacidades para revisar críticamente el pasado y en el que las demandas sociales de verdad, reparación o depuración pueden emerger con mayor libertad, sin el condicionamiento inmediato de la estabilización democrática. En este marco, muchas medidas –como las políticas de memoria, la apertura de archivos, las reparaciones económicas o la revisión de procesos históricos– pueden adoptarse incluso muchos años después de la transición formal, como lo demuestra de manera significativa la experiencia de numerosos ordenamientos latinoamericanos.

La activación diferida no constituye en rigor un simple desplazamiento temporal, sino la expresión de un cambio estructural: la sociedad democrática madura reabre cuestiones que la transición, por razones de equilibrio político o de necesidad institucional, no pudo o no quiso abordar. Por ello las experiencias de América latina y de Europa centro-oriental muestran que la gestión del pasado es necesariamente discontinua y puede reactivarse periódicamente, a medida que cambian las sensibilidades sociales o se consolidan nuevas mayorías políticas.

En este sentido, la justicia postautoritaria reconoce que la gestión del pasado no es un evento puntual, sino un proceso prolongado, a menudo reactivado por nuevas

sensibilidades sociales, cambios políticos o necesidades de reconstrucción identitaria, proporcionando un marco teórico más riguroso para distinguir las verdaderas transiciones de las transformaciones, aunque relevantes, ocurridas dentro de ordenamientos democráticos.

III. LA AMNISTÍA: UN INSTRUMENTO HISTÓRICO EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA TRANSICIÓN

Dentro de los procesos de transición de un régimen a otro, el recurso a instrumentos de clemencia ha constituido una constante histórica. La cuestión del tratamiento a otorgar a quienes, de una u otra manera, ejercieron el poder en el régimen anterior, violando sistemáticamente los derechos fundamentales ha representado, de hecho, uno de los nudos más delicados y decisivos de toda transición. Como muestra la reflexión sobre la justicia de transición, los juicios penales constituyen solo una de las posibles respuestas a este dilema, y no siempre la privilegiada: junto a –o en alternativa a– el castigo, los ordenamientos han recurrido frecuentemente a instrumentos destinados a la pacificación social, a la estabilización institucional y a la recomposición del conflicto político. En este marco, la amnistía se ha configurado como uno de los instrumentos más antiguos, pero también más controvertidos, del “gobierno del pasado”.

Desde el punto de vista técnico-jurídico, la amnistía se presenta como un instrumento de exención de la punibilidad, mediante el cual se extingue el delito y se impide el ejercicio de la acción penal, sin afectar, sin embargo, ni al hecho histórico ni a la validez de la norma incriminadora. Precisamente por esta naturaleza, la amnistía se sitúa en la frontera entre derecho y política: aunque adopte la forma de un acto jurídico, responde a fines eminentemente políticos, relacionados con la necesidad de garantizar la transición, consolidar la paz y hacer posible la convivencia civil entre sujetos comprometidos con el antiguo régimen y sus opositores.

Las razones por las que los ordenamientos han recurrido históricamente a la amnistía en las transiciones son diversas (Portinaro, 1995: 21). Puede responder a la razón de Estado, como instrumento para neutralizar el conflicto y consolidar la paz en contextos institucionalmente debilitados, donde juicios generalizados podrían desestabilizar gravemente el tejido social y político. También puede imponerse por potencias externas interesadas en la estabilización y normalización rápida del área, o ser concedida tanto por vencedores débiles, temerosos de reacciones de las antiguas élites, como por vencedores moralmente comprometidos que buscan borrar la memoria de los crímenes cometidos por todas las partes. Sin embargo, la amnistía presenta límites estructurales: aunque puede facilitar una pacificación inmediata, no garantiza por sí sola una gestión adecuada del pasado. La estabilidad democrática requiere un enfoque plural que combine responsabilidad penal, verdad, reparaciones,

reformas institucionales y políticas de memoria, siendo la amnistía solo un elemento complementario dentro de un diseño transicional más amplio.

1. LA AMNISTÍA EN LAS FASES POSTAUTORITARIAS

Si la amnistía ha representado, como se ha dicho, uno de los instrumentos más utilizados para la pacificación interna de los ordenamientos, su uso ha sido aún más relevante en los casos identificados como clásicos, de transición de un régimen autoritario a un sistema democrático (Quaritsch, 1995).

En este marco, el caso de la República Federal de Alemania constituye, sin duda, el ejemplo más emblemático. En la recién fundada República de Bonn, tras el juicio a los principales responsables del régimen nacionalsocialista celebrado ante el Tribunal Militar Internacional de Núremberg y una rigurosa fase de desnazificación llevada a cabo por las autoridades aliadas, el gobierno federal de Konrad Adenauer hizo aprobar por el *Bundestag* dos leyes de amnistía en 1949 y 1954, a las que siguió, finalmente, la disposición del 11 de mayo de 1951 (*Abschlußgesetz zur politischen Befreiung*) como cierre definitivo del proceso de desnazificación (Frei, 2002).

Estos instrumentos, como es comprensible, permitieron, por un lado, restaurar rápidamente el aparato administrativo y al mismo tiempo dieron lugar a una problemática impunidad que afectó a numerosos funcionarios del régimen hitleriano, incluidos aquellos cuyas conductas no fueron en absoluto marginales en las operaciones bélicas y en la ejecución del exterminio masivo.

De signo notablemente diferente fue, en cambio, la experiencia italiana, en la que el recurso a la amnistía respondió a una función solo en parte comparable a la observada en el contexto alemán. En Italia, la transición a la democracia no fue, de hecho, consecuencia exclusiva de una derrota militar externa, sino el resultado de una guerra civil que enfrentó a los miembros de las formaciones partisanas con los representantes de la República Social Italiana. En este marco, la amnistía Togliatti del 22 de junio de 1946 se concibió como un instrumento de cierre del conflicto interno y de pacificación nacional (Franzini, 2006). A través de esta medida, se pretendió condonar no solo las violencias perpetradas durante la dictadura fascista, sino también los episodios de justicia sumaria llevados a cabo por las formaciones partisanas, inaugurando así un proceso de recomposición nacional dentro del marco del nuevo orden republicano.

Un amplio recurso al instrumento de la amnistía también se registró durante la segunda oleada de democratización, coincidiendo con la caída, a mediados de los años setenta, de los regímenes autoritarios del sur de Europa. En estos contextos, sin embargo, la función y el alcance de las medidas de clemencia variaron considerablemente, reflejando la distinta configuración de los procesos de transición y el diferente equilibrio entre las necesidades de ruptura, continuidad institucional y gestión del pasado autoritario.

En Portugal, a raíz de la *Revolução dos Cravos* del 25 de abril de 1974, las nuevas autoridades revolucionarias recurrieron a una serie de disposiciones de amnistía y indulto, adoptadas entre 1974 y 1976, destinadas principalmente a liberar a los presos políticos, anular las condenas por delitos de opinión y por actividades consideradas subversivas bajo el *Estado Novo*, así como a rehabilitar a quienes habían participado en la lucha clandestina contra el régimen de Salazar y Caetano (Pinto, 2012: 131-155).

En este marco, la clemencia asumió una función clara de reconocimiento de la legitimidad de la resistencia democrática e inclusión de sus protagonistas en el nuevo orden constitucional, actuando como un instrumento de ruptura con el pasado autoritario más que como un mecanismo de protección de los aparatos anteriores. Diversa fue la trayectoria griega, en la que la junta militar instaurada con el golpe de Estado del 21 de abril de 1967 recurrió, entre 1970 y 1974, a una serie de cuatro disposiciones de amnistía, destinadas no a los opositores del régimen, sino a proteger a sus propios acólitos y garantizar la impunidad por los delitos cometidos en el marco de la represión política y de la gestión autoritaria del poder. Estas medidas, adoptadas antes del colapso de la dictadura, se inscribían en una lógica de autoprotección del bloque militar en el gobierno y de neutralización preventiva de posibles pretensiones de responsabilidad, mientras que solo después de la *metapolitefsi* de 1974 el nuevo gobierno civil emprendería la vía de los juicios contra los principales miembros de la Junta, marcando una discontinuidad respecto a la estrategia previa de autoamnistía (Kritz, 1995: 241-268).

Aún diferente, y en muchos aspectos intermedia, fue la experiencia española; que había conocido en el pasado (desde 1837 hasta 1936) nada menos que diecinueve amnistías (la última, otorgada para la proclamación del Estado catalán). Las amnistías fueron tan repetidamente concedidas que España pudo definirse, por Salvador de Madariaga, como “el país de las amnistías” (Satrústegui Gil-Delgado, 2024: 143)¹.

Después de la muerte de Francisco Franco la gestión del legado franquista se inscribió en un marco de transición pactada, basada en un equilibrio negociado entre ruptura y continuidad. Tras la aprobación de la Ley para la Reforma Política del 4 de diciembre de 1976, que inauguró el proceso de progresiva disolución del ordenamiento franquista y permitió el inicio efectivo de la transición democrática, el gobierno de Adolfo Suárez adoptó el Real Decreto-ley 10/1976, mediante el cual se introdujo una primera medida de clemencia circunscrita a favor de los detenidos por delitos de opinión y por conductas políticas no vinculadas al terrorismo.

Esta intervención, aunque constituyó un paso inicial hacia la normalización institucional, dejó sin resolver el núcleo más delicado de la transición: la definición del régimen jurídico de las responsabilidades adquiridas durante la dictadura y, sobre

1 También García Roca (2024b: 35) y Aguado Renedo (2024: 54) recuerdan dieciocho amnistías de 1832 a 1918.

todo, el destino judicial de los funcionarios y de los aparatos represivos del régimen. La solución a este problema se alcanzó con la Ley 46/1977, de Amnistía, aprobada el 15 de octubre por las Cortes Generales, la cual representó el momento decisivo para definir el marco jurídico del pasado franquista (Aguilar, 1997: 88-109; Gil Gil, 2009).

La normativa introducida por la ley se articuló en doble sentido. Por un lado, dispuso la liberación de los opositores democráticos, el regreso de los exiliados y la anulación de las condenas impuestas a los presos políticos; por otro, estableció la amnistía para funcionarios, agentes de las fuerzas de seguridad y todos los demás sujetos comprometidos con el aparato represivo del régimen, siempre que sus conductas se clasificaran dentro de la categoría de “actos de intencionalidad política”, categoría que terminó incluyendo, por vía interpretativa, numerosas violaciones de los derechos humanos cometidas durante la dictadura. Formulada de esta manera, la amnistía de 1977 asumió, por lo tanto, una naturaleza intrínsecamente compromisoria, cristalizando en el derecho el pacto de olvido concluido entre las principales fuerzas políticas de la transición.

A diferencia de las oleadas de democratización anteriores, el instrumento de la amnistía no fue utilizado en la Europa centro oriental post 1989 como mecanismo ordinario de gestión del pasado autoritario (Di Gregorio, 2012). En este contexto, prevaleció una lógica de responsabilización –penal, administrativa y política– de los miembros de la antigua *nomenklatura*, implementada mediante procesos judiciales selectivos y, sobre todo, a través de la adopción de complejas legislaciones de lustración, destinadas a impedir el acceso a cargos públicos de las personas comprometidas con los aparatos represivos del pasado.

La única excepción significativa, en este contexto, estuvo representada por el ordenamiento jurídico polaco, donde una ley de 7 de diciembre de 1989, fruto del carácter pactado de la transición, introdujo una medida general de clemencia destinada exclusivamente a los opositores al régimen que permanecían detenidos en las cárceles del gobierno de Jaruzelski.

Fuera del continente europeo, el instrumento de la amnistía continuó teniendo un amplio uso, aunque adoptando formas y funciones profundamente distintas según la manera en que los regímenes autoritarios llegaban al final de su ciclo histórico. En América Latina, en particular, la clemencia se empleó como un instrumento de protección de los aparatos militares responsables de violaciones de derechos humanos durante las dictaduras (Benítez Nuñez et al., 2024). El Decreto Ley chileno n.º 2.191 de 1978 constituye un ejemplo paradigmático de autoamnistía, adoptada directamente por la junta militar para garantizar la impunidad de sus miembros (Barahona de Brito, 1997).

De naturaleza diferente fueron, en cambio, las leyes argentinas del Punto Final y de la Obediencia Debida, así como la Ley de Caducidad uruguaya, aprobadas por parlamentos democráticos pero bajo la presión decisiva de las fuerzas armadas, con el

objetivo de limitar o impedir la investigación judicial de los crímenes cometidos durante las dictaduras (Pereira y Engstrom, 2012)². En todos estos casos, la clemencia no respondió a un proyecto de reconciliación nacional, sino a una lógica de impunidad generalizada, hasta el punto de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos fue censurando progresivamente su compatibilidad con las obligaciones internacionales de los Estados, y los propios ordenamientos, en distintos momentos, intervinieron para derogarlas o vaciarlas de eficacia, reabriendo así la vía para el enjuiciamiento penal (Collins, 2019: 399-424).

Un modelo radicalmente diferente surgió, en cambio, en el África austral, donde la transición de la República Sudafricana dio lugar a una experiencia inédita de amnistía condicionada. El *Promotion of National Unity and Reconciliation Act* de 1995 subordinó, de hecho, la concesión de la clemencia a la plena confesión de los crímenes ante la *Truth and Reconciliation Commission*, configurando un mecanismo que, sin recurrir a la pena penal, exigía la verdad como requisito previo para la reintegración. La amnistía sudafricana se presentó, por tanto, no como un instrumento generalizado e incondicional de impunidad, sino como parte integrante de una arquitectura compleja de justicia transicional, en la que la exención de responsabilidad constituía la contrapartida de la colaboración en la reconstrucción de la verdad y del compromiso creíble con la pacificación nacional (Lollini, 2005; Du Bois-Pedain, 2007).

Leyes de amnistía fueron aprobadas, finalmente, también en Argelia, donde en 2006 una normativa adoptada en el marco de la *Charte pour la paix et la réconciliation nationale* impidió perseguir a los responsables de los crímenes cometidos durante la década de violencia posterior a las revueltas de los años noventa, y en Afganistán, donde en 2007 una ley garantizó la impunidad de los crímenes de guerra perpetrados en las décadas anteriores.

2. APLICACIONES ULTERIORES DE LA AMNISTÍA: UNA MEDIDA “MULTIFUNCIONAL”³

Fuera de las fases postautoritarias, los ordenamientos han recurrido al instituto de la amnistía también en numerosas otras situaciones, a menudo vinculadas a acontecimientos excepcionales, a necesidades de orden público o a fines de estabilización política (Santosuoso y Colao, 1986: 178-188). Exceptuando los casos más conocidos de amnistías “celebrativas”, concedidas en los ordenamientos monárquicos para homenajear la continuidad de la línea dinástica o, en los sistemas republicanos, para conmemorar la elección de un nuevo Jefe de Estado y con motivo de visitas significativas (como la que hizo papa Francisco a Portugal en 2023), el uso más

2 Véase también Crawford (1990).

3 García Roca (2024a: 25, 43) siguiendo a G. Zagrebelsky.

frecuente de la clemencia ha coincidido históricamente con operaciones bélicas, violencia política y crisis sociales de alta intensidad.

En el contexto de los conflictos armados entre Estados soberanos, un amplio recurso a los instrumentos de clemencia se ha producido tanto en la fase inicial de las hostilidades como en la conclusión del conflicto. En esta perspectiva, la amnistía cumplió, por tanto, la función de cerrar jurídicamente el conflicto, preparando las condiciones para la reanudación de relaciones internacionales pacificadas.

Ejemplos significativos de esta última práctica pueden encontrarse en los acuerdos de *Évian* de 1962, que pusieron fin a la guerra de Argelia. En estos casos, la inclusión de cláusulas de clemencia respondió a la idea, ampliamente difundida en la tradición jurídica europea, de que la pacificación internacional debía necesariamente implicar la eliminación de todas las “hostilidades judiciales” existentes entre las partes. Este paradigma, como es conocido, fue abandonado tras los dos conflictos mundiales, cuando la punición de los criminales de guerra se convirtió en condición indispensable para restaurar una justicia profundamente vulnerada por los horrores del conflicto.

Junto a las amnistías a favor del enemigo derrotado, no faltaron, sin embargo, casos en los que las medidas de clemencia se dirigieron a los desertores. Emblemática en este sentido es la amnistía promulgada por el presidente Carter a favor de los desertores de la guerra de Vietnam, destinada a reintegrar en la comunidad política a sujetos que habían quedado marginados por razones éticas, políticas o generacionales.

Un ámbito muy específico de intervención de la clemencia está representado, además, por las guerras civiles, contextos en los que la amnistía ha asumido la función de recomposición del grupo nacional desgarrado por la violencia. Dentro de esta categoría pueden mencionarse, además de la ya citada amnistía italiana de 1946, el Decreto n.º 486 del 20 de marzo de 1983, con el cual se puso fin al conflicto interno en El Salvador.

Junto a la guerra, como se ha dicho, un terreno adicional de intervención de la amnistía estuvo representado por las revoluciones, los golpes de Estado y, más en general, por los actos de subversión del orden político. En estas circunstancias, la amnistía adoptó configuraciones profundamente diferentes: en algunas experiencias se empleó como instrumento de autoprotección del nuevo poder, con el objetivo de eximir a sus protagonistas de toda forma de responsabilidad penal –este es el caso del Decreto n.º 2191 de 1978 emitido por la junta chilena para inmunizar a los responsables del golpe de 1973–; en otras, operó como mecanismo de pacificación política, perdonando los delitos de los insurgentes con el fin de recomponer la fractura institucional. Este es, por ejemplo, el caso de la amnistía rusa del 23 de febrero de 1994 a favor de los autores del fallido golpe de Estado de agosto de 1991 y de la medida de gracia concedida en 1996 por Portugal a los exponentes del *Frente de Unidade Popular*.

Más allá de las dinámicas propiamente revolucionarias o golpistas, la clemencia también se empleó para gobernar crisis políticas internas y para desactivar conflictos

sociales de alta intensidad. En estos casos, la amnistía actuó como instrumento de distensión, destinado a recomponer fracturas profundas y a restablecer un equilibrio mínimo entre las instituciones y la sociedad. La historia europea de principios del siglo XX ofrece numerosos ejemplos de este uso: en la República de Weimar, por ejemplo, se promulgaron alrededor de veinticinco disposiciones de amnistía para delitos políticos mientras que en Francia, entre 1919 y 1937, se recurrió a amnistías por *infractions politiques* casi cada dos años. Este instrumento no fue abandonado tampoco en el período de posguerra; en Francia, por ejemplo, se utilizó para perdonar todos los crímenes relacionados con la insurrección vietnamita de los años cincuenta; en 1968 para los delitos cometidos durante las manifestaciones estudiantiles del Mayo francés; en 1990 para las revueltas de los independentistas de Nueva Caledonia y en 2002 para conflictos de naturaleza sindical, industrial y económica (Vidal, 2024: 85).

Junto a guerras, revoluciones y crisis políticas el instituto conoció, en cualquier caso, una aplicación también por razones de política criminal. Es el caso, por ejemplo, de los numerosos decretos de reducción de población penitenciaria aprobados en Italia durante la década de 1980 y de las amnistías fiscales aprobadas en España para cancelar obligaciones tributarias y fraudes previos en perjuicio del Estado. En estos casos, se trata de intervenciones de clemencia dirigidas no a recomponer fracturas políticas, sino a satisfacer necesidades de gestión del sistema penal y de racionalización administrativa.

Finalmente, es interesante señalar que Portinaro (1995: 29-34) se preguntó acerca de la posibilidad de extender la amnistía también a situaciones particularmente relevantes de crisis dentro de la vida democrática, como ocurrió en Italia con las investigaciones judiciales que marcaron el fin de la llamada Primera República, popularmente definidas como Manos Limpias (*Mani pulite*). El resultado de su reflexión fue, sin embargo, negativo ya que en tales circunstancias no estaba en juego la “estabilidad del sistema” y su intervención se podría traducir como una recompensa para quienes se habían colocado en contra de la ley del Estado democrático.

IV. LA AMNISTÍA OTORGADA POR LA LEY ORGÁNICA 1/2024 Y EL CONTROL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Estas últimas consideraciones sobre la naturaleza “multifuncional” de las amnistías nos llevan a considerar la amnistía, otorgada en concreto a los participantes al proceso independentista catalán, reflexionando sobre el hecho de que el derecho comparado –una útil herramienta en la interpretación constitucional (García Roca, 2024a: 30, 2024b: 35) también definido, siguiendo a Häberle, como el quinto método de interpretación constitucional (Cámara Villar, 2023-2024: 36, 40-41)– ofrece una amplia tipología de amnistías concedidas para obtener la pacificación social. Tienen

razones los autores que subrayan el uso muy reducido de las amnistías en la reciente experiencia jurídica de los países de nuestro entorno y la distinta naturaleza de algunos ordenamientos, como el inglés, que concedió una amnistía en 1997, en ocasión de los hechos violentos ocurridos en Irlanda del Norte (Ruiz Robledo, 2023); pero estas consideraciones no restan la posibilidad de conceder la amnistía, concebida como una “válvula de seguridad” (Aguado Renedo, 2024: 74; Teruel Lozano, 2024: 53), para intentar solucionar graves crisis institucionales o políticas del presente.

Esta parece ser una de las razones que inspira la amnistía concedida por la Ley Orgánica 1/2024. No se trata de una forma de clemencia vinculada a una transición política o una medida que intenta modificar el derecho porque este es contrario a los principios fundamentales de un nuevo régimen. La amnistía de la Ley Orgánica es una herramienta que pretende favorecer la conquista de una difícil pacificación social, aunque en el reciente caso catalán la tutela de la estabilidad del sistema que constituye, para Portinaro, una de las razones más importantes para conceder la medida de clemencia, no estaba por completo en peligro.

El orden constitucional, puesto en quebranto, antes, por la consulta del 9 de noviembre de 2014 y, después, por las leyes n.º 19 y 20 de 2017 “de desconexión”, aprobadas por el Parlamento catalán, el referéndum de 1 de octubre de 2017 y la declaración unilateral de independencia, conocía herramientas jurídicas para su restauración. El Tribunal Constitucional, considerablemente fortalecido en la ejecución de sus sentencias por la Ley Orgánica 15/2015, declaró inconstitucional todos los actos fundamentales realizados para el llamado *procés*. El Gobierno, gracias a la mayoría absoluta del Senado, utilizó la coerción del art. 155 CE, sustituyéndose a los órganos autonómicos. El Tribunal Supremo aplicó las leyes penales contra la sedición, los desórdenes públicos, la malversación, ilícitos cometidos por los líderes del independentismo. Sin embargo, aunque reducidas, no cesaron las reivindicaciones independentistas en un escenario político complejo tras la Sentencia 459/2019 del Tribunal Supremo, considerada injusta por muchos ciudadanos catalanes, debido a las gravísimas sanciones penales impuestas a los principales participantes a la secesión. Entonces se puede concluir que las vías “judicial” y de “imposición unilateral o forzosa de una parte sobre la otra” no resolvieron el conflicto (Albertí Rovira, 2024: 174-ss.).

Intentando apaciguar los ánimos en la Comunidad Autónoma, el Gobierno puso en marcha una verdadera estrategia política, para ‘suavizar’ la posición jurídica de los penados. Tal estrategia empezó en 2021 con la concesión de indultos a los nueve líderes del proceso independentista, condenados por el Tribunal Supremo (Reales Decretos de 456 a 464 de 22 de junio de 2021) y continuó con la supresión del ilícito más grave, la sedición, y con la modificación de la malversación, gracias a la Ley Orgánica 14/2022 (Albertí Rovira, 2024: 181). El último acto de esta política del Gobierno, *in crescendo* (Requero, 2024), por así decirlo, fue el otorgamiento de la amnistía, aunque se integran en esta política también las mesas de diálogo entre los representantes del Estado y de

Cataluña y la introducción de una nueva (y muy problemática) financiación para la Comunidad Autónoma.

No se puede negar que la concesión de la medida de gracia hubiera podido favorecer la pacificación de la sociedad catalana, como afirma el preámbulo de la Ley Orgánica 1/2024 para justificar la concesión de la amnistía, así sustituyendo en particular modo la vía judicial, demasiado utilizada en el pasado, con la llamada al diálogo.

Sin embargo, existe otra razón, de naturaleza política, de la medida de clemencia: la transacción entre el PSOE y los partidos independentistas, Esquerra Republicana de Catalunya y Junts per Catalunya, para obtener los votos útiles a la investidura de Pedro Sánchez como Presidente del Gobierno después de las elecciones generales de 23 de julio de 2023, ganadas por el Partido Popular. A la presentación de la proposición de Ley Orgánica de amnistía por parte del grupo parlamentario socialista el 13 de noviembre de 2023, casi inmediatamente siguió, el 15 del mismo mes y año, la investidura parlamentaria del líder socialista.

Después de la aprobación final de la Ley Orgánica, el 10 de junio de 2024 con algún voto más de la prescrita mayoría absoluta, –178 votos a favor contra 172–, se plantearon muchísimos recursos (también por las Comunidades Autónomas) y cuestiones de inconstitucionalidad, el primero de los cuales fue enjuiciado por la Sentencia 137/2025 (Duque Villanueva, 2025: 239)⁴.

Los recurrentes llamaron así al Tribunal Constitucional a evaluar la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica en base a múltiples parámetros y principios constitucionales, entre los cuales los fundamentales fueron la prohibición implícita por la Constitución de la medida de gracia excepcional que echa al olvido el delito y la consiguiente responsabilidad; la prohibición explícita de los indultos generales del artículo 62 i) CE y los artículos 9.3, 14, 117, 118 CE, dedicados a la seguridad jurídica y la inhibición de la arbitrariedad de los poderes públicos; la igualdad ante la ley; la separación de los poderes, relacionada a la exclusividad de la función judicial.

De hecho, algunos autores no han considerado como argumentos “definitivos” (García Roca, 2024a: 27-28) para excluir la posibilidad de legislar sobre la amnistía –aunque sostenidos por una parte significativa de otros ilustres juristas (Zapatero, 2024: 111-112; Ruiz Robledo, 2024: 48 y 65; Gimbernat, 2025), ni el silencio de la Constitución sobre esta medida de clemencia y la expresa prohibición del art. 62 i) CE de los indultos generales según el argumento *a minore ad maius*, ni tampoco el recurso a los trabajos constituyentes, en los cuales se rechazaron dos enmiendas relativas a la introducción de la amnistía en la Carta Magna (Ramos Tapia y Ruiz Robledo 2024: 82-83; Ruiz Robledo 2024: 47-48).

En contraposición a estos argumentos que defendían la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2024, otros destacados constitucionalistas han demostrado que el

4 Cuestiones y recursos después enjuiciados por las SSTC 164, 165, de 176 a 182, 185, 192 de 2025, 10, 18, 19 de 2026.

primer argumento, que se refiere a la prohibición constitucional de los indultos generales (que son los menos respecto a los más de las amnistías), intenta comparar “términos heterogéneos” (García Roca, 2024a: 28; 2024b: 32-33; Aguado Renedo, 2024: 58; Carmona Contreras, 2024: 70; Cancio Meliá, 2024: 138).

También el Tribunal Constitucional en la Sentencia 137/2025, evaluando la aplicabilidad de su doctrina (relacionada a la amnistía preconstitucional, otorgada por el Real Decreto-Ley 10/1976 y la Ley 46/1977) a este novedoso caso de amnistía, afirmó correctamente que indultos y amnistías son institutos jurídicos distintos. Difieren no solo en términos cuantitativos, sino también bajo el perfil cualitativo. Si, en palabras del Tribunal Constitucional, en ambos “la consecuencia punitiva [...] se suprime o, en su caso, se reduce, [...] pero] efectos jurídicos son muy distintos”. La amnistía “se caracteriza por ser un acto que [...] tiene como objeto excepcionar con carácter retroactivo la aplicación de normas punitivas [...] Por ello, un acto de estas características que [...] supone excepcionar de forma retroactiva la aplicación del Derecho para determinados sujetos [...] solo puede ser adoptado por el legislador, pues solo el Parlamento, en ejercicio de su potestad legislativa, puede excepcionar la ley”. Los indultos “tal y como los define la Constitución, son actos del jefe del Estado, sujetos a refrendo del Poder Ejecutivo, que han de ejercerse conforme a la ley”. Son una “decisión” que “es un acto del Gobierno” (STC 137/2025, FFJJ 2.2 y 3.2.1.a).

En cuanto al argumento histórico, no parece fácil reconstruir perfectamente la *voluntas* originaria de los constituyentes. Éstos, en la ponencia constitucional, rechazaron incluir la amnistía en el texto y después se negaron a su inclusión tras la presentación de las dos enmiendas en los trabajos de las Cortes Constituyentes. Pero hay también una explicación distinta de este rechazo: la inserción en el texto constitucional de la palabra amnistía, después de la concedida por la Ley 46/1977, en un periodo en el cual se había incrementado la violencia de ETA, habría podido “ser interpretado erróneamente por los terroristas, como que seguía abierta esa vía- cuando, por otra parte, la idea que expresa quedaba ya comprendida en el término ‘gracia’” del art. 62 i) CE (Quadra-Salcedo, 2023; Aguado Renedo, 2024: 59-65). También refiriéndose a este argumento el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 137/2025, ha afirmado que “el mero rechazo o no asunción de unas enmiendas [...] no puede ser vista necesariamente como una exclusión o prohibición constitucional de alguna determinada medida, sino, más bien, como la opción de los constituyentes por preservar el carácter abierto de la previsión constitucional”. Se trata, según el Tribunal, de una consecuencia de la “idea de Constitución abierta [...] inherente al Estado democrático y al pluralismo político” (STC 137/2025, FJ 3.2.2).

Más allá de estos interesantes argumentos en pro o en contra de la constitucionalidad de la amnistía en sentido abstracto, el criterio de la arbitrariedad, prohibida a los poderes públicos por el artículo 9.3 de la Constitución, habría podido servir para enjuiciar una de las finalidades de la amnistía en concreto concedida por la Ley

Orgánica, aunque este parámetro –reconstruido como una lesión al principio de discriminación o como la carencia de justificación objetiva y razonable de una medida normativa (Saiz Arnaiz, 2024: 101-ss.) –pueda fácilmente traducirse en un control de oportunidad hacia la ley, vetado al supremo intérprete de la Constitución (García Roca, 2024b: 40).

No hay duda de que la amnistía otorgada por la Ley Orgánica 1/2024 no es una medida de transición a un sistema democrático, como la del 1976-1977, o un mecanismo de justicia postautoritaria.

La Sentencia 137/2025 correctamente ha diferenciado las amnistías transicionales, vinculadas a un “ideal de justicia” (STC 147/1986) o a una “razón de justicia” (STC 63/1983) de otras formas de amnistías, señalando que, entre las causas de estas últimas, “podrían encontrarse, sin ánimo de exhaustividad, razones humanitarias, procesos de reconciliación nacional o necesidades específicas derivadas de acontecimientos políticos o sociales que requieran respuestas extraordinarias del ordenamiento jurídico” (FJ 6.2).

Antes de la aprobación de la Ley Orgánica, G. Fernández Farreres, preguntándose sobre cuál habría podido ser la posición del supremo intérprete de la Constitución, llamado a enjuiciar las censuras de inconstitucionalidad hacia la medida de gracia, a la luz de “los amplios márgenes con que se viene practicando la interpretación del texto constitucional”: respondió del siguiente modo, casi profético: “no creo aventurado pronosticar que las tachas de inconstitucionalidad relativas a la prohibición constitucional de la amnistía, al desconocimiento de la separación de poderes y la reserva de jurisdicción, así como a la quiebra de la igualdad, serán rechazadas”. En la opinión del mismo autor, para rechazar estas censuras los jueces constitucionales, en particular “al menos, un mínimo de seis” los de la mayoría ‘progresista’, habrían encontrado “argumentos mínimamente decorosos”. Él concluía que, “salvo incurrir en un formalismo deleznable, difícilmente podría validarse lo que se afirma en la exposición de motivos de la ley con la finalidad de justificar la razonabilidad y adecuación de la amnistía otorgada...” (Fernández Farreres, 2024: 323-324).

Fernández Farreres daba probablemente por adquirido que la arbitrariedad de la Ley Orgánica habría podido evaluarse a la luz de los hechos notorios, divulgados por los medios de comunicación, relativos a los pactos entre los representantes del Partido Socialista y de los partidos independentistas, relacionados con la investidura parlamentaria del Presidente. Pactos profundamente criticados por los representantes políticos de la oposición, recordados también por los diputados del partido Junts a lo largo de los trabajos parlamentarios de la Ley Orgánica⁵ y que podrían considerarse

5 En este sentido, por ejemplo, Nuñez Feijóo (PP), Catalán Higuera (UPN) en la Toma en consideración de la proposición de ley, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 12 (12 de diciembre de 2023); Cervera Pinart (Junts) en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 32 (14 de marzo de 2024).

juntos con el preámbulo, el debate político en las Cortes y el contexto de la aprobación, como instrumentos útiles para evaluar la verdadera motivación de la medida normativa (Carrera Serras, 2024).

Sin embargo, el Tribunal Constitucional, no desconociendo “las particulares circunstancias en las que fue aprobada la Ley de amnistía” y recordando que “la carencia de una explicación racional [...] podrá deducirse [...] del preámbulo, del articulado o, en su caso, de los trabajos parlamentarios que han dado lugar al precepto impugnado”, no aceptó referirse a esta finalidad política, vinculándola a las intenciones de los parlamentarios que han votado a favor de la ley, que no son objeto posible del juicio constitucional (STC 137/2025, FF JJ 7.2.a y 7.3.1). El órgano de control hizo referencia al preámbulo de la Ley Orgánica, donde se habla sólo de pacificación, reconciliación de la vida social en Cataluña y se “edulcoran” la situación en esta Comunidad Autónoma (Carmona Contreras, 2023; Castellà Andreu, 2024: 171) y los hechos cometidos por los participantes en el proceso independentista, considerados expresión de un “conflicto político”, de una “tensión política, social e institucional” y de “movilizaciones intensas y sostenidas en el tiempo”. Pues bien, esta finalidad de reconciliación fue considerada por el Tribunal Constitucional como la vía para empezar una nueva etapa respecto de las precedentes, conflictivas relaciones entre Cataluña y España, que hubiera podido constituir una razonable justificación de la excepcional medida de gracia concedida.

El Tribunal Constitucional, habiendo encontrado una razonable justificación de la Ley Orgánica, ha preferido no adentrarse en el peligroso camino de un control ulterior que ha considerado como un juicio sobre la oportunidad de la medida legislativa. Probablemente no debe sorprendernos esta postura del órgano de control de la constitucionalidad si bien es cierto, como ha señalado algún autor, que el Tribunal Constitucional ha sido siempre cauto al utilizar el criterio de la arbitrariedad, en especial modo hacia el legislador, debido al “carácter indeterminado de este principio y la presunción de constitucionalidad característica de la actividad legislativa del parlamento democrático” (Saiz Arnaiz, 2024: 102-103).

Un destacado constitucionalista, como Cruz Villalón, expresidente del supremo intérprete de la Constitución, sostuvo que, en el recurso de inconstitucionalidad, a diferencia del recurso de amparo, el Tribunal tiene que limitarse a lo que la exposición de motivos y los artículos de la ley dicen, aunque este modo de enjuiciar, que no considera las “pulsiones” del legislador traducidas en “hechos” y expresa una carencia del control de constitucionalidad, podría transferir el “reproche de arbitrariedad” del legislador a los jueces constitucionales (Cruz Villalón, 2025a).

Entonces, el Tribunal Constitucional, no considerando la Ley Orgánica como arbitraria ¿hubiera podido enjuiciar sus artículos en modo diferente?

Como algunos autores ya han considerado, el “nudo gordiano” de la Ley quedaba vinculado a los perfiles materiales y temporales de la amnistía (Carmona Contreras, 2023; García Roca 2024a: 45). No opinó diversamente al respecto la Comisión de

Venecia, llamada, por el Presidente del Senado, a formular un informe sobre las regulaciones de la Ley Orgánica. El órgano consultivo del Consejo de Europa recomendó reducir y definir con más detenimiento los perfiles sustanciales bastante indeterminados de la medida y sus aspectos temporales, muy extensos⁶. No faltaban también algunos autores que no consideraban constitucionales, también por lesión de la seguridad jurídica, los extensos aspectos objetivos y temporales de la Ley Orgánica (Carmona Contreras, 2024: 76-ss.). El órgano de control de la constitucionalidad ha declarado la inconstitucionalidad por omisión (sin nulidad) de la exclusión de la medida de clemencia hacia los actos realizados por los opositores al *procés* (Saiz Arnaiz, 2024: 114) y, más recientemente, ha considerado como de naturaleza no orgánica muchos artículos de la Ley (STC 18/2026), pero hubiera podido recortar alguna parte más de esta: por ejemplo, el tiempo de concesión de la medida, no sólo el término final de ejecución de los actos amnistiados ya recortado por la Sentencia 137/2025 (Presno Linera, 2023), sino también el término inicial que parece demasiado amplio respecto de los hechos relacionados con las consultas de 2014 y de 2017 y que fue modificado, desde la primera elaboración más restrictiva de la proposición de ley, gracias a una enmienda transaccional presentada por Junts (pasando de 1 enero de 2012 a 1 de noviembre de 2011).

V. PARA CONCLUIR

Una amnistía para borrar las responsabilidades relativas a los ilícitos cometidos por los independentistas, respondiendo a fines de reconciliación y de pacificación, aunque distinta de las amnistías más “clásicas”, otorgadas para el cambio de régimen político, puede concederse. Los antecedentes de las amnistías deducidos del derecho comparado, no siempre vinculados a expresas habilitaciones constitucionales de estas medidas y relacionados con hechos a menudo muy graves, demuestran esta posibilidad. Pero, como algún autor ha sostenido correctamente, esta clemencia habría podido otorgarse en la forma de una amnistía “condicionada” “a una renuncia a volver a intentar obtener la independencia de forma unilateral y vulnerando el Derecho. No se trataría de que (los independentistas) pidieran perdón ni de que renunciaran a sus ideas independentistas, sino que se comprometieran a no intentar imponerlas contra la Constitución” (Satrústegui Gil-Delgado, 2024: 141-146, Quadra-Salcedo, 2023).

La libertad ideológica protegida por el artículo 16 CE y la inexistencia en el ordenamiento español de una “democracia militante” impiden cualquier renuncia a las orientaciones independentistas. En España se puede auspiciar que Cataluña se transforme en una república independiente, pero respetando la vía jurídica de la

6 Véase los párrafos 94, 95, 96, 97, 124 de la Opinión de la Comisión.

reforma constitucional. Incluso algunos votos particulares a la sentencia, aunque en principio opuestos a la constitucionalidad de la amnistía, evaluando la falta de proporcionalidad en sentido estricto de la medida, reflexionan sobre esta posibilidad de amnistía condicionada, como una “forma menos lesiva y potencialmente más eficaz” (voto de C. Espejel Jorquera; Trillo, 2025: 8). Una amnistía de este género hubiera podido también ser más aceptable para los ciudadanos españoles y los catalanes contrarios a la independencia, considerando que la “cuestión catalana” generó un conflicto no solo “vertical”, entre los poderes públicos, sino “horizontal”, entre los miembros de una misma comunidad (Arbós Marín, 2024: 158). Sin embargo, el legislador no ha utilizado esta forma de amnistía condicionada y el Tribunal Constitucional, considerando las razones de pacificación social en Cataluña, declaradas en el preámbulo de la Ley Orgánica, ha considerado en gran parte no inconstitucional la medida de clemencia.

De hecho, parece que la estrategia política del Gobierno ha reducido las aspiraciones independentistas, aunque no faltan partidos como, entre los más recientemente creados, Aliança Catalana, que todavía desean conseguir las (Martínez-Cantó y Tudó-Cisquella, 2025). Basta recordar, a este propósito, las recientes encuestas realizadas por el Centro de Estudios de Opinión, que evidencian una fuerte reducción en el número de partidarios de la independencia, considerando que las opciones que “implican seguir dentro del Estado español superan con claridad el 68%” (Lavilla, 2025).

Autores de ciencias políticas y económicas han señalado los numerosos factores que pueden explicar la caída del independentismo. En primer lugar, el cansancio de los catalanes y su desencanto hacia los partidos independentistas, después, los acuciantes problemas económicos y climáticos sufridos en el territorio (por ejemplo, la sequía, el difícil acceso a la vivienda, el coste de la vida) y el daño producido por las reivindicaciones independentistas a la riqueza de Cataluña (debido al abandono del territorio por parte de muchas empresas y bancos). Entre las causas de la reducción del deseo independentista está también la política del Gobierno Sánchez que no puede generar más, en los catalanes, la “retórica del pueblo reprimido” por el Ejecutivo central (Guinjoan, Roldán en Orgaz, 2024).

¿Quizás la Ley Orgánica 1/2024 y también la Sentencia del Tribunal Constitucional han verdaderamente contribuido a reducir la tensión institucional y social en Cataluña? Esto no puede considerarse seguro por completo. Sin embargo, la Sentencia 137/2025 permanece como el espejo no solo de las cuestiones relacionadas con parámetros de control de constitucionalidad complejos, como la prohibición de la arbitrariedad y la proporcionalidad de las leyes (Cruz Villalón, 2023-2024: 56), sino también de los problemas de la vida política y jurídica española. Entre estos, en primer lugar, la profunda polarización entre los partidos políticos más representativos, cuyos pactos fueron fundamentales para el inicial desarrollo del Estado autonómico considerado, en el pasado, por los autores de muchos Países (en particular por nosotros, constitucionalistas

italianos) como un óptimo ejemplo de una regionalización de nivel tan elevado que podría definirse casi federal.

Sin embargo, el ordenamiento español no adolece sólo de una gravísima oposición entre los partidos. Como evidencian los extensísimos votos particulares discrepantes a la Sentencia 137/2025, falta también una cultura constitucional común, en especial entre los jueces constitucionales. Basta recordar las opuestas miradas hacia la noción de Constitución abierta, interpretada en modo evolutivo, según la noción del árbol vivo⁷, en contraste con el concepto de Constitución normativa. Otro ejemplo que puede encontrarse es la evaluación de la posición del legislador respecto de la Constitución: vinculación negativa (la Ley puede regular todo lo que la Constitución no prohíbe) contra vinculación positiva (la Ley puede regular sólo lo que la Constitución le atribuye) (Trillo, 2025: 4-5). Se trata de divisiones fundamentales sobre auténticos pilares del Estado de Derecho que forman parte de la interpretación de sentencias del Tribunal Constitucional sobre asuntos divisivos: no sólo la amnistía, sino también la eutanasia o la interrupción voluntaria del embarazo (SSTC 19/2023 y 44/2023).

La Sentencia 137/2025 y los votos discrepantes a ésta evidencian una última, quizás más relevante división entre los jueces constitucionales. No se trata sólo de una división sobre los principios interpretativos ya recordados, sino que esta división se relaciona con un perfil básico de la tarea de los órganos de control de la constitucionalidad: el “arte de la deliberación”. Como advierte un expresidente del Tribunal Constitucional, en relación con la Sentencia sobre la amnistía: “todo parece indicar que se había alcanzado un punto en el que nadie en el tribunal conservaba esperanza o confianza alguna en la deliberación. Al final se obtiene la sensación de que en el interior de nuestra justicia constitucional está hoy ausente algo tan elemental como el reconocimiento del otro, si se quiere, la capacidad de ver en el otro un interlocutor válido”. Para concluir y siempre en las palabras de este destacado constitucionalista, se trata de una “infausta evolución” (Cruz Villalón, 2025 b; Trillo, 2025: 10) que debería invertirse para volver a un Tribunal Constitucional como el que, en el pasado, con indudables *auctoritas* y legitimidad, ha elaborado una interpretación de la Constitución que ha consentido el benéfico desarrollo del Estado social y democrático de Derecho español.

7 Sobre este concepto véanse las SSTC 198/2012 (FJ 9), sobre la Ley 13/2005 por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio; 19/2023 (FJ 6.B. c), sobre la Ley Orgánica 3/2021 de regulación de la eutanasia, y 44/2023 (FJ 2.B.a) sobre la Ley Orgánica 2/2010 de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.

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>

Aguilar Fernández, Paloma (1997). Collective Memory of the Spanish Civil War: The Case of the Political Amnesty in the Spanish Transition to Democracy. *Democratization*, 4, 88-109. <https://doi.org/10.1080/13510349708403537>

Albertí Rovira, Enoch (2024). La ley de amnistía en el contexto del conflicto de Cataluña. En Rosario García Mahamut (dir.), *La ley de amnistía. Cuestiones constitucionales* (pp. 165-183). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Aragón Reyes, Manuel (2024a). La Constitución no permite la amnistía. En Manuel Aragón Reyes, Enrique Gimbernat Ordeig, Agustín Ruiz Robledo (dirs.), *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho* (pp. 65-68). Colex.

Aragón Reyes, Manuel (2024b). Amnistía y democracia constitucional. La Constitución como límite. En Andrés Betancor Rodríguez (coord.), *La amnistía: el caballo de Troya de la democracia* (pp. 131-149). Deusto.

Arbós Marín, Xavier (2024). La amnistía y la cuestión territorial. En Rosario García Mahamut (dir.), *La ley de amnistía. Cuestiones constitucionales* (pp. 155-163). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Barahona de Brito, Alexandra (1997). *Human Rights and Democratization in Latin America: Uruguay and Chile*. Oxford University Press.

Benítez Núñez, Christian, Manrique Molina, Eduardo R., Huertas Díaz, Omar (coords.) (2024). *Perspectivas de la justicia transicional en América Latina*. Tirant lo Blanch.

Cámara Villar, Gregorio (2023-2024). La amnistía ante el silencio de la Constitución. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 108-109, 36-41.

Cancio Meliá, Manuel (2024). Amnistía. Derecho penal y política. Algunas reflexiones sobre la Ley de Amnistía. En Rosario García Mahamut (dir.), *La ley de amnistía. Cuestiones constitucionales* (pp. 137-146). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Carmona Contreras, Ana (8-1-2026). La insoportable levedad del Parlamento. *El País*.

Carmona Contreras, Ana (16-11-2023). Los árboles (jurídicos) y el bosque (político). *El País*.

Carreras Serra, Francesc de (13-3-2024). Una amnistía contra la Constitución. *La Razón*.

Castellà Andreu, Josep Maria (2024). Política, democràcia i excepcionalitat: una mirada des de l'exposició de motius de la proposició orgànica d'amnistia. En Manuel Aragón Reyes, Enrique Gimbernat Ordeig, Agustín Ruiz Robledo (dirs.), *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho* (pp. 169-175). Colex.

Collins, Cath (2012). The end of impunity? "Late justice" and post-transitional prosecutions in Latin America. *Critical Perspectives*. En Nicola Palmer, Phil Clark y Danielle Granville (eds.), *Critical Perspectives in Transitional Justice* (pp. 399-424). Cambridge-Antwerp-Portland.

Comisión de Venecia (2024). *Opinion on the Rule of Law Requirements of Amnesties with Particular Reference to the Parliamentary Bill "on the Organic Law on Amnesty for the Institutional, Political and Social Normalisation of Catalonia"*, Opinion Nos. 1167/2023 y 1168/2023, 18 de marzo de 2024. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2024\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)003-e)

Crawford, Kathryn Lee (1990). Due Obedience and the Rights of Victims: Argentina's Transition to Democracy. *Human Rights Quarterly*, 1, 17-52. <https://doi.org/10.2307/762164>

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 (20-6-2025) (2025a). Las intenciones del legislador. *El País*.

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

Di Gregorio, Angela (2012). *Epurazioni e protezione della democrazia. Esperienze e modelli di "giustizia post-autoritaria"*. Franco Angeli.

Du Bois-Pedain, Antje (2007). *Transitional Amnesty in South Africa*. Cambridge University Press.

Duque Villanueva, Juan Carlos (2025). Doctrina del Tribunal Constitucional durante el tercer cuatrimestre de 2024. Jurisdicción Constitucional. Derecho procesal constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 133, 227-286. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.133.08>

Elster, Jon (2004). *Closing the Books. Transitional Justice in Historical Perspective*. Cambridge University Press.

Fernández Farreres, Germán (2024). Amnistía y Tribunal Constitucional. En Manuel Aragón Reyes, Enrique Gimbernat Ordeig, Agustín Ruiz Robledo (dirs.), *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho* (pp. 323-326). Colex.

Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón (2024). Amnistía: las razones de la sinrazón. En Manuel Aragón Reyes, Enrique Gimbernat Ordeig, Agustín Ruiz Robledo (dirs.), *La amnistía en España*.

Constitución y Estado de Derecho (pp. 319-321). Colex.

Fornasari, Gabriele (2015). Giustizia di transizione (diritto penale). En *Enciclopedia del Diritto*, VIII (pp. 547-570). Giuffrè.

Franzinelli, Mimmo (2006). *L'amnistia Togliatti. 22 giugno 1946, colpo di spugna sui crimini fascisti*. Mondadori.

Frei, Norbert (2002). *Adenauer's Germany and the Nazi Past: The Politics of Amnesty and Integration*. Columbia University Press.

García Roca, Javier (2024a). La amnistía en la Constitución: los constitucionalistas divididos. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 131, 13-47. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.131.01>

García Roca, Javier (2024b). El lugar de la amnistía en la Constitución. En Rosario García Mahamut (dir.), *La ley de amnistía. Cuestiones constitucionales* (pp. 27-43). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Gil Gil, Alicia (2009). *Justicia de transición en España. De la amnistía a la memoria histórica*. Atelier.

Gimbernat Ordeig, Enrique (17-10-2025). El Constitucional, los indultos generales y la autoamnistía. *El Español*.

Kritz, Neil J. (1995). *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes. Volume III: Laws, Rulings, and Reports*. United States Institute of Peace Press.

Lollini, Andrea (2005). *Costituzionalismo e giustizia di transizione: il ruolo costituente della Commissione sudafricana verità e riconciliazione*. Il Mulino.

Martínez-Cantó, Javier y Tudó-Cisquella, Jordi (4-11-2025). Aliança Catalana and Vox in Catalonia: united in nativism, divided by the nation, *Regional &*

Federal Studies. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13597566.2025.2581974>

Nuez-Cascado, Elisa de la (21-3-2024). Choque institucional. *El Mundo*.

Offre, Claus (1996). *Varieties of Transition: The East European and East German Experience*. Cambridge (MA): MIT Press.

Orgaz Jiménez, Cristina (14-5-2024). 4 factores que explican la histórica caída del independentismo en las elecciones en Cataluña. *BBC News Mundo*.

Pereira, Gabriel y Engstrom, Par (2012). From Amnesty to Accountability: The Ebbs and Flows in the Search for Justice in Argentina. En Francesca Lessa, Leigh. A. Payne (coords.), *Amnesty in the Age of Human Rights Accountability: Comparative and International Perspectives* (pp. 97-122). Cambridge University Press.

Pinto, António Costa (2012). Legado autoritario, justicia transicional y crisis del Estado en la democratización de Portugal. En Sophie Baby, Eduardo González Calleja (eds.) *Violencia y transiciones políticas a finales del siglo XX: Europa del Sur y América Latina* (pp. 131-155). Casa de Velázquez.

Portinaro, Pier Paolo (1995). Introduzione. L'amnistia tra esigenze di giustizia e ragion di Stato. En Helmut Quaritsch, *Giustizia politica* (pp. 3-41). Giuffrè.

Portinaro, Pier Paolo (2011). *I conti con il passato. Vendetta, amnistia, giustizia*. Feltrinelli.

Posner Eric A. y Vermeule, Adrian (2004). Transitional Justice as Ordinary Justice. *Harvard Law Review*, 3, 761-825.

Presno Linera, Miguel Angel (15-11-2023). Excepcional, no inconstitucional. *El País*.

Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, Tomás de la (18-10-2023). Entre Escila y Caribdis. *El País*.

Quaritsch, Helmut (1995). *Giustizia politica*. Giuffrè.

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, Agustín Ruiz Robledo (dirs.), *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho* (pp. 79-86). Colex.

Requero, José Luis (23-7-2024). In crescendo. *La Razón*.

Rodríguez Ramos, Luis (26-2-2024). Una amnistía inmoral y antijurídica. *ABC*.

Rodríguez-Zapata, Jorge (2024). La amnistía: el caballo de Troya contra la Constitución. En Manuel Aragón Reyes, Enrique Gimbernat Ordeig, Agustín Ruiz Robledo (dirs.), *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho* (pp. 415-418). Colex.

Rodríguez-Zapata, Jorge (1-7-2025). Amnistía y estupidez. *ABC*.

Ruiz Robledo, Agustín (18-10-2023). Los olvidos de Zapatero sobre la amnistía. *El Español*.

Ruiz Robledo, Agustín (2024). La amnistía antes y ahora. En Rosario García Mahamut (dir.), *La ley de amnistía. Cuestiones constitucionales* (pp. 45-67). CEPC.

Ruiz Robledo, Agustín (4-6-2025). Adiós Constitución normativa; bienvenida Constitución abierta. *El Español*.

Santosuosso, Amedeo y Colao Floriana (1986). *Politici e amnistia. Tecniche di rinuncia della pena per i reati politici dall'Unità ad oggi*. Bertani.

Satrústegui Gil-Delgado, Miguel (2024). Amnistía condicionada. En Manuel Aragón Reyes, Enrique Gimbernat Ordeig, Agustín Ruiz Robledo (dirs.), *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho* (pp. 141-146). Colex.

Stan, Lavinia y Nedelsky, Nadya (eds.) (2013). *Encyclopedia of Transitional Justice*. Cambridge University Press.

Tajadura Tejada, Javier (2023-2024). La revitalización de la Constitución: reforma constitucional frente a amnistía. *El Cronista de Estado Social y democrático de Derecho*, 108-109, 186-191.

Tajadura Tejada, Javier (3-6-2025). Soberanía parlamentaria y mutación constitucional. *El Mundo*.

Teitel, Ruti G. (2020). *Transitional Justice*. Oxford University Press.

Teruel Lozano, Germán Manuel (2024). Sobre la ilegitimidad constitucional de la amnistía al prócs. Un precedente muy resbaladizo en tiempos de

populismo iliberal. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 114, 48-63.

Trillo Torres, Ramón (2025). La amnistía y el Tribunal Constitucional. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 119, 4-11.

Vidal Prado, Carlos (2024). Sin precedentes en Europa. En Andrés Betancor Rodríguez (coord.), *La amnistía: el caballo de Troya de la democracia* (pp. 81-102). Deusto.

Zapatero Gómez, Virgilio (2024). La amnistía y el oso del Profesor Recaséns. En Manuel Aragón Reyes, Enrique Gimbernat Ordeig, Agustín Ruiz Robledo (dirs.), *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho* (pp. 109-113). Colex.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA (NO CITADA EN EL TEXTO)

Schmitt, Carl (1995). Amnestie oder die Kraft des Vergessens. En G. Maschke (dir.) *Staat, Großraum, Nomos: Arbeiten aus den Jahren 1916-1969* (pp. 218-221). Duncker & Humblot.