



NOTA INFORMATIVA Nº 61/2025

EL PLENO DEL TC AVALA LA LEY ORGÁNICA 1/2024, DE 10 DE JUNIO, DE AMNISTÍA PARA LA NORMALIZACIÓN INSTITUCIONAL, POLÍTICA Y SOCIAL EN CATALUÑA, SALVO EN TRES ASPECTOS

El Pleno del Tribunal Constitucional ha estimado parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de 50 diputados y 50 senadores del Grupo Parlamentario Popular contra la Ley Orgánica 1/2024, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (LOANCat).

La sentencia, de la que ha sido ponente la vicepresidenta del Tribunal, Inmaculada Montalbán Huertas, avala la legitimidad constitucional de la amnistía otorgada por las Cortes Generales salvo en los tres siguientes aspectos:

1. Se declara la inconstitucionalidad por omisión del art. 1.1 por ser contrario al principio de igualdad (art. 14 CE) al no otorgar la amnistía a aquellas conductas dirigidas a rechazar el “proceso”.
2. Se declara que el segundo párrafo del art. 1.3 es inconstitucional y nulo porque permite amnistiar conductas posteriores a la aprobación de la LOANCat, vulnerando el art. 14 CE.
3. Se declara que los apartados 2 y 3 del art. 13 no son inconstitucionales siempre que permitan la audiencia de todas las partes personadas en el proceso ante el Tribunal de Cuentas en el trámite procesal referido a la aplicación de la LOANCat.

Tras explicar las razones por las que se acuerda no plantear cuestión prejudicial ante el TJUE, los razonamientos de la sentencia se estructuran en tres partes.

A) En la primera, el Tribunal analiza si la institución de la amnistía, considerada en abstracto, es o no compatible con la Constitución.

La sentencia rechaza la tesis de que la Constitución prohíba la amnistía como institución jurídica por el solo de hecho de no contener una habilitación expresa. El silencio constitucional no puede interpretarse como una prohibición de tal institución. Todo lo que no está constitucionalmente vedado queda, en principio, dentro del ámbito de decisión del legislador, sin que sea exigible una habilitación constitucional expresa a las Cortes Generales que, en virtud del principio democrático, ocupan una posición central en nuestro ordenamiento jurídico.

Partiendo de esta premisa y de que no hay ningún precepto que impida expresamente el otorgamiento de amnistías, la sentencia enjuicia a continuación si cabe derivar implícitamente de la Constitución su prohibición. Así, y por lo que se refiere a la prohibición de indultos generales contenida en el art. 62 i) CE, se concluye que de tal precepto no cabe derivar la

prohibición de la amnistía. De acuerdo con la doctrina constitucional, la sentencia subraya que ambas instituciones poseen una naturaleza jurídica diferente. Mientras el indulto es una prerrogativa del ejecutivo referida a condenas individuales, la amnistía solo puede ser acordada mediante ley por las Cortes Generales, tiene carácter general, y conlleva excepcionar con carácter retroactivo la aplicación de normas punitivas, tanto en lo que se refiere a la posibilidad de ser juzgado por la comisión de los hechos ilícitos que tales normas tipifican, como a la de extinguir, total o parcialmente, las condenas a las que su aplicación ha dado lugar.

El Tribunal descarta también que la amnistía sea contraria al principio de separación de poderes, a la reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE), así como a la obligación constitucional de ejecutar las resoluciones judiciales firmes (118 CE). En el otorgamiento de una amnistía, el Parlamento no está reemplazando a los tribunales en la determinación de la culpabilidad, sino estableciendo que, por motivos extrajurídicos, se extingue la responsabilidad punitiva que pueda derivarse de la comisión de determinados ilícitos cometidos en el pasado. Por estas mismas razones este tipo de leyes tampoco vulneran la obligación constitucional de ejecutar las resoluciones judiciales firmes (art. 118 CE). En definitiva, las leyes de amnistía ni juzgan ni ejecutan lo juzgado.

También se descarta que la amnistía como institución sea incompatible con el derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE). De este derecho no se deriva la exigencia absoluta de generalidad de las leyes penales que invocan los recurrentes, sino una exigencia de concreción y claridad del ámbito prohibido por este tipo de normas penales y de las consecuencias jurídicas que de su incumplimiento se derivan.

B) El segundo bloque de argumentos de la sentencia se dirige a valorar si, admitida la posibilidad constitucional de amnistiar, la ley impugnada es compatible con los principios y derechos constitucionales invocados por los recurrentes.

La sentencia examina en primer término si la amnistía debe responder necesariamente a un ideal de justicia, como sucede en procesos políticos transicionales. El Tribunal niega tal exigencia, pero sí considera que este tipo de leyes solo es constitucionalmente admisible cuando responde a una coyuntura extraordinaria. En el caso de la LOANCat dicha excepcionalidad se concreta en la crisis constitucional derivada del proceso secesionista catalán, que supuso un desafío sin precedentes al orden constitucional, a la unidad del Estado y a la soberanía nacional, así como una profunda fractura de la convivencia democrática, dando lugar a la apertura de procesos penales y sancionadores para exigir responsabilidades de quienes cometieron hechos ilícitos, algunos de ellos aún en trámite y pendientes de decisión por las autoridades competentes.

A continuación, la sentencia analiza si la ley impugnada, como afirman los recurrentes, incurre en arbitrariedad (art. 9.3 CE). Este Tribunal solo puede realizar un enjuiciamiento jurídico de la norma impugnada, y no un juicio político, de oportunidad o de calidad técnica, sin que quepa esperar del Tribunal “un ejercicio de realismo político”, tendente a indagar los hechos políticos que podrían explicar las intenciones de los parlamentarios que han votado la ley. “Una cosa es, en definitiva, el fin de la ley y otra la intención última de sus autores”, cuestión esta en la que el Tribunal no puede entrar.

La sentencia considera que la ley impugnada responde a un fin legítimo, explícito y razonable. Así se deduce tanto del texto normativo como de su preámbulo, donde se manifiesta que la amnistía tiene como propósito reducir la tensión institucional y política generada por los hechos del “procés” y facilitar un escenario de reconciliación. El legislador pretende contribuir a la reconciliación y “normalización” del conflicto generado por los hechos del llamado “procés” y trata de rebajar la “tensión social y política” existente en Cataluña en el entendimiento de que esta pueda “agravarse en los próximos años a medida que se sustancien procedimientos judiciales” ligados a dichos hechos. Corresponde al legislador apreciar las circunstancias que justifican el otorgamiento de la amnistía sin que el Tribunal Constitucional pueda suplantarle en esta tarea. El control de constitucionalidad del presupuesto fáctico que justifica el otorgamiento

de una amnistía –la existencia de una situación excepcional– debe ser un control meramente externo, sin reexaminar el juicio político subyacente.

En el enjuiciamiento de la adecuación de la ley al principio de igualdad, el Tribunal admite que la LOANCat introduce una diferenciación de trato entre conductas formalmente similares, según hayan tenido lugar dentro o fuera del contexto del "procés" aunque no con el alcance que alegan los recurrentes. Así, es cierto que la LOANCat contiene un trato más beneficioso para quien ha lanzado una piedra en un acto de protesta independentista en comparación con quien ha realizado esa misma conducta en un acto de protesta contra un desahucio, pero la propia LOANCat también establece un trato más favorable o beneficioso para el funcionario de policía que, para impedir ese mismo acto independentista, comete algún hecho que pueda reputarse delictivo, excediéndose en el ejercicio de sus funciones. Por ello, el elemento que la ley toma en consideración para establecer la diferencia de trato no es la finalidad ideológica perseguida –que no concurre en todos los sujetos que resultan amnistiados– sino el particular contexto socio político en el que se enmarcan las conductas amparadas por la norma. El carácter razonable de la finalidad de contribuir a la distensión social antes aludida es el que permite justificar ese tratamiento diferenciado, descartándose por ello la vulneración del art. 14 CE.

No obstante, el Tribunal declara inconstitucional el artículo 1.1 de la ley por omisión, en la medida en que excluye de su ámbito de aplicación a quienes, en el mismo contexto y período, actuaron para oponerse al movimiento secesionista catalán. A juicio de la sentencia, dicha exclusión carece de una justificación objetiva y razonable, contradice la finalidad de reconciliación que persigue la ley y vulnera la cláusula de igualdad ante la ley. La consecuencia de esta declaración no es la nulidad del precepto, sino su interpretación conforme, en el sentido de que también deben ser amnistiadas las conductas dirigidas a rechazar el "procés", siempre que reúnan los demás requisitos establecidos legalmente.

Asimismo, se declara inconstitucional el segundo párrafo del artículo 1.3 de la LOANCat, que permitía extender la amnistía a hechos iniciados antes del 13 de noviembre de 2013 pero ejecutados con posterioridad a la aprobación de la citada ley. El Tribunal entiende que esta extensión proyecta la medida hacia el futuro de forma incompatible con la naturaleza misma de la amnistía, que debe referirse a hechos pasados. No se aprecia en este caso una razón que justifique una habilitación legislativa que podría interpretarse como una autorización anticipada para delinquir, por lo que se declara nulo dicho inciso.

El Tribunal niega que la LOANCat vulnere el derecho a la tutela judicial efectiva ya que según doctrina constitucional reiterada no existe un derecho fundamental a exigir la ejecución de una condena penal y la ley impugnada preserva la posibilidad de reclamar responsabilidades civiles por los daños causados por los hechos amnistiados.

La sentencia desestima la alegación de los recurrentes referida a que la LOANCat constituye un supuesto de autoamnistía, lesiva del art. 102.3 CE. Se afirma en la sentencia que, además de que el recurso de inconstitucionalidad no es el cauce adecuado para determinar si los miembros del gobierno de la Nación serán beneficiarios de la amnistía, “una ley debatida y aprobada por el parlamento de un Estado democrático de derecho que contempla la extinción de la responsabilidad penal por amnistía no puede calificarse de autoamnistía, propia de sistemas políticos autoritarios o de Estados en transición, dictadas o autorizadas por quienes se benefician de tal inmunidad o por las instituciones que han perpetrado esos actos o amparado a sus autores, para impedir la investigación y persecución de conductas constitutivas de los más graves crímenes contra los derechos humanos”.

El Tribunal declara que la ley impugnada no vulnera el principio de Estado de Derecho (art. 1.1 CE en relación con el art. 2 TUE). Debido a que dicho principio integra otros que ya han sido abordados en la sentencia -entre ellos el referido al principio de separación de poderes y a la tutela judicial efectiva- analiza de forma autónoma si la independencia judicial -principio también integrante de dicha cláusula- ha sido vulnerado por la LOANCat. La sentencia afirma

que esta norma no vulnera tal principio ya que no impone presiones, instrucciones ni condicionamientos a la función jurisdiccional, ni altera el estatuto o la organización del poder judicial. Asimismo, la sentencia rechaza que la ley persiga censurar o reprobar al Poder Judicial, pues no contiene disposición alguna que implique juicio valorativo sobre la actuación de los órganos judiciales.

Del mismo modo, tampoco se considera que el procedimiento legislativo seguido para la aprobación de la ley impugnada haya vulnerado el derecho de participación política de los parlamentarios (art. 23 CE), ya que la proposición de ley fue tramitada conforme a las disposiciones previstas en la Constitución y en los Reglamentos de las Cámaras.

C) Finalmente, la tercera parte de la sentencia aborda las impugnaciones concretas de determinados preceptos de la LOANCat respecto de los que no se estima ninguna de las tachas de inconstitucionalidad aducidas en el recurso, salvo en lo que atañe a los apartados 2 y 3 del art. 13, que se declara que no son inconstitucionales siempre y cuando no se excluya a las partes personadas en los procesos seguidos ante el Tribunal de Cuentas del derecho de audiencia en el concreto trámite que estos regulan.

La queja sobre la amnistía a los líderes del proceso secesionista se desestima al considerarse razonable su inclusión en función del objetivo de reconciliación de la ley. También se rechaza la alegación de indeterminación del ámbito material, afirmándose que el art. 1.1 LOA respeta el principio de seguridad jurídica y no contradice los arts. 25.1, 9.3 ni 14 CE. Tampoco se consideran contrarios a la Constitución las cláusulas que establecen la exclusión de la amnistía (art. 2), los efectos de la amnistía sobre la responsabilidad penal de los amnistiados (art. 4), el régimen de restitución de las multas impuestas en aplicación de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (art. 7.2), el régimen procesal de la responsabilidad civil (art. 8.2), así como determinadas normas de carácter procesal aplicables a los procesos penales en los que se aplique la ley impugnada.

La sentencia, en definitiva, reafirma la vigencia de su doctrina sobre los límites de la potestad legislativa en un Estado de Derecho, concluyendo que la amnistía no está prohibida por la Constitución y que su adopción, cuando responde a una situación excepcional y a una finalidad legítima de interés público, puede resultar constitucionalmente admisible.

Los magistrados Ricardo Enríquez, Enrique Arnaldo, Concepción Espejel y César Tolosa han anunciado la formulación de voto particular.

Madrid, 26 de junio de 2025