

• julio • diciembre • 2026
• ISSN 2007-4700 • e-ISSN 3061-7324
• TERCERA ÉPOCA •

Revista

Penal

MÉXICO

29



INACIPE
Instituto Nacional de Ciencias Penales

INACIPE
ANIVERSARIO
50 1976 • 2026

Revista Penal México 29

• julio • diciembre 2026 •

e-ISSN: 3061-7324

1

Reflexiones sobre la sentencia del Tribunal Constitucional Español 137/2025, de 26 de junio, sobre la amnistía

*Reflections on Spanish Constitutional Court Judgment
137/2025 of June 26 regarding the amnesty*

• **Miguel Abel Souto** •

Presidente de la Asociación Iberoamericana de
Derecho Penal Económico y de la Empresa.
Catedrático de Derecho Penal de la Universidad
de Santiago de Compostela
miguel.abel@usc.es
ORCID: 0000-0002-0905-4991

Reflexiones sobre la sentencia del Tribunal Constitucional
español 137/2025, de 26 de junio, sobre la amnistía

*Reflections on Spanish Constitutional Court Judgment
137/2025 of June 26 regarding the amnesty*

• Miguel Abel Souto • Universidad de Santiago de Compostela •

Fecha de recepción
15-12-2025

Fecha de aceptación
07-03-2026

Resumen

El artículo comenta la reciente sentencia 137/2025 del Tribunal Constitucional español, de 26 de junio, sobre la Ley de amnistía: la legitimación democrática, la prohibición de los indultos generales, el reconocimiento de la potestad legislativa en la prerrogativa de gracia, la división de poderes, los principios de legalidad e igualdad, las normas procesales y las exigencias del artículo 24 de la Constitución española.

Palabras clave

Sentencia 137/2025 del Tribunal Constitucional español, amnistía, indulto, derecho penal.

Abstract

The article analyzes the recent judgment 137/2025 of the Spanish Constitutional Court, of June 26, on the Amnesty Law: the democratic legitimacy, the prohibition of general pardons, the recognition of legislative power in the prerogative of grace, the separation of powers, the principles of legality and equality, the procedural rules and the requirements of article 24 of the Spanish Constitution.

Keywords

Judgment 137/2025 of the Spanish Constitutional Court, amnesty, pardon, criminal law.

Sumario

1. La legitimación democrática. / 2. La prohibición de los indultos generales. / 3. El reconocimiento de la potestad legislativa en la prerrogativa de gracia. / 4. La división de poderes. / 5. Principio de legalidad. / 6. Principio de igualdad. / 7. Normas procesales y exigencias del art. 24 CE. / 8. Referencias.

El Tribunal Constitucional español, en su sentencia 137/2025 de 26 de junio, decidió “que la amnistía se ajusta a la CE”.¹ Veamos en qué términos.

1. La legitimación democrática²

Cuando se duda o es discutida la viabilidad de una ley en el marco de la *Lex legum*, “la mejor doctrina constitucional”,³ defiende que el legislador puede optar por la interpretación que afirma la conformidad de la medida legislativa con la Carta Magna “en virtud de la legitimación democrática directa que encarna.”⁴ Por tanto, debe estimarse constitucional la posibilidad abstracta de aprobar una ley de amnistía dado el “amplio margen de

discrecionalidad”⁵ que nuestra norma suprema otorga al legislador por “su legitimidad democrática”.⁶ Así pues, en nuestro ordenamiento constitucional, el Parlamento posee “un inmenso poder residual”⁷ que le autoriza a aprobar “leyes no previstas en la Constitución”.⁸

En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 137/2025 declara que:

[...] el silencio constitucional, por sí solo, no equivale a la prohibición de una institución. Tal consecuencia sólo es posible en los supuestos en los que dicha institución sea incompatible con la propia Constitución. Si no concurre esta circunstancia, será el legislador el que, con la libertad de configuración que le es propia, la incorpore a nuestro ordenamiento jurídico y acometa su regulación sin más límites que los que se derivan de la norma fundamental.⁹

1 J. L. Gómez Colomer y S. Barona Vilar (coords.), *Proceso Penal. Derecho procesal III*. Tirant lo Blanch, 2025, p. 590.

2 Vid. M. Abel Souto, “Constitucionalidad de la Ley orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña”. *Revista General de Derecho Penal*, (42), 2024a, pp. 15-18.

3 Cabrejas Guijarro, M.M. Voto particular del informe sobre la proposición de LO de amnistía, en <https://www.poderjudicial.es>

4 *Idem*.

5 M A. Iglesias Río, “Ejercicio de la potestad de la gracia y postulados del Estado de Derecho”. *Revista General de Derecho Penal*, núm. 41, 2024, p. 41.

6 *Ibidem*, p. 41.

7 E. Linde Paniagua, La amnistía y el indulto en la encrucijada, Edisofer, 2024, p. 31.

8 *Ibidem*, p. 31.

9 FJ 3.2.2.

En caso contrario, se produciría una “infracción del principio democrático, eje vertebrador de nuestro sistema constitucional”.¹⁰

Por consiguiente, debe presumirse la constitucionalidad de una ley sobre la amnistía al no existir una prohibición expresa en la norma fundamental ni resultar su inconstitucionalidad clara y evidente.¹¹ Afirmar que la amnistía está prohibida porque no se menciona en la Constitución supone desconocer la posición del parlamento en nuestra Carta Magna y la práctica constitucional:¹² “el parlamento, en el sistema constitucional español, solo tiene como límites legislativos los establecidos en la Constitución”.¹³

Respecto al “anclaje constitucional de la amnistía”,¹⁴ que representa “un argumento literal muy fuerte”,¹⁵ se encuentra en el artículo 66,¹⁶ concretamente en su apartado segundo, el cual dispone que “las cortes generales ejercen la potestad legislativa”, de manera que la amnistía se inscribe o inserta en el ejercicio de la potestad legislativa.¹⁷

En palabras de la STC 137/2025:

[...] si se entendiera que una ley de amnistía no es constitucionalmente admisible por no haber atribuido la Constitución esta competencia al Parlamento se estaría exceptuando, como se acaba de indicar, el principio democrático y, en particular, la potestad

legislativa que, con carácter general, sin distinción alguna, atribuye el artículo 66.2 CE a las Cortes Generales, contraviniendo por este motivo lo establecido en este precepto.¹⁸

En consecuencia el Tribunal Constitucional (TC) estima la interpretación de los demandantes “incompatible con la idea de Constitución abierta, que es inherente al Estado democrático y al pluralismo político”.¹⁹

2. La prohibición de los indultos generales

Nuestra Constitución “prohíbe los indultos generales, pero no la amnistía”,²⁰ regulada mediante su Ley de concesión, que se aprueba, “como mínimo, por mayoría absoluta del congreso”,²¹ la cual debe tener el carácter de orgánica debido a los efectos que genera en el Texto punitivo.²² Así la STC 137/2025 afirma que “solo el Parlamento, en ejercicio de su potestad legislativa, puede excepcionar la ley”²³ y que “una de las exigencias que impone la Constitución” para la amnistía “es que ha de ser adoptada necesariamente por las Cortes Generales”.²⁴

Sin embargo, parte de la doctrina concluye de la prohibición de los indultos generales la inconstitucionalidad de la amnistía.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Cfr. M. M. Cabrejas Guijarro, *op. cit.*, pp. 37, 66 y 94.

¹² Cfr. E. Linde Paniagua, *op. cit.*, p. 30.

¹³ *Ibidem*, p. 30.

¹⁴ M. M. Cabrejas Guijarro, *op. cit.*, pp. 38 y 94.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 38 y 94.

¹⁶ Cfr. M. Iglesias Río, M.A., *op. cit.*, p. 41.

¹⁷ Cfr. *Ibidem*, pp. 37, 38, 66 y 94.

¹⁸ FJ 3.2.2.

¹⁹ *Idem.*

²⁰ G. Quintero Olivares, *El «interés público» en la amnistía*, <https://almacendederecho.org>,

²¹ *Idem.*

²² Cfr. E. Linde Paniagua, *op. cit.*, p. 21.

²³ FJ 3.2.1.a.

²⁴ *Idem.*

El razonamiento al que se acude para negar la constitucionalidad de la amnistía se basa en una especie de la argumentación *a fortiori*: el *argumentum a minore ad maius*.²⁵

El razonamiento no se sostiene porque el *argumentum a minore ad maius* exige una semejanza relevante que no existe entre indulto y amnistía, pues diferencias cruciales separan el uno de la otra. En realidad, se trataría de un razonamiento analógico para el que el artículo 4.1 del Código Civil requiere un supuesto “semejante entre los que se aprecie identidad de razón”, semejanza inexistente en este caso, y además nos hallaríamos ante una analogía con efectos penales en perjuicio del reo totalmente proscrita.

El propio preámbulo de la Ley orgánica 1/2024, de 10 de junio, pone de manifiesto la improcedencia de este tipo de argumentación en la cita que recoge de la STC 147/1986, de 25 de noviembre: “es erróneo razonar sobre el indulto y la amnistía como figuras cuya diferencia es meramente cuantitativa, pues se hallan entre sí en una relación de diferenciación cualitativa”.²⁶ Como recuerda la STC 137/2025, “al tratarse de instituciones diferentes, la inconstitucionalidad de una ley de amnistía no puede fundamentarse en la prohibición de los indultos generales que contiene el art. 62 i) CE”.²⁷

Ciertamente, considerar que la prohibición del indulto general implica la de la amnistía, porque quien prohíbe lo menos prohíbe lo más, es partir de una relación cuantitativa entre ambos que constituye “un

argumento falaz”,²⁸ pues la amnistía y el indulto poseen “una significación muy distinta”,²⁹ el argumento “no es concluyente”,³⁰ ya que la amnistía “no es un plus sino un *aliud*”.³¹

Incluso se ha llegado a expresar que la prohibición constitucional de los indultos generales “más bien nos está alertando sobre la posibilidad”³² de la amnistía. Es más, hasta puede afirmarse que la letra i) del artículo 62 consagra la amnistía en una interpretación literal sobre la base del aforismo *inclusio unius, exclusio alterius*.³³

Por otra parte, una interpretación histórica que tenga en cuenta la intención del legislador al incluir la prohibición de los indultos generales pone de manifiesto que el debate constituyente revela que la no referencia a la amnistía fue un silencio consciente, que no se quiso mencionar, pero tampoco prohibir.³⁴

En suma, la prohibición constitucional de los indultos generales no alcanza a la amnistía en virtud de una interpretación literal del artículo 62.i), conforme al aforismo *inclusio unius exclusio alterius*, histórica, teniendo en cuenta la multitud de amnistías aprobadas durante la vigencia de constituciones que no la mencionaban, sistemática, en conexión con la legitimación democrática

²⁵ La STC 137/2025 pone de relieve que los recurrentes acuden a este argumento. *Vid.* BOE de 31 de julio de 2025, 103801.

²⁶ Preámbulo, apartado IV, párrafo 2.

²⁷ FJ 3.2.1.a.

²⁸ J. C. Carbonell Mateu, *Y ahora amnistía*, 2023. <https://www.infolibre.es>

²⁹ *Idem*.

³⁰ J. M., Silva Sánchez, (2024). “Sinrazones para la amnistía”. *La amnistía en España*, Colex, p. 204.

³¹ J. A. Lascuraín Sánchez, *¿Amnistía? No una sino tres preguntas*, 26 de diciembre de 2023. <https://almacenedderecho.org>

³² *Idem*.

³³ *Cfr.* M M. Cabrejas Guijarro, *op. cit.*, 52.

³⁴ *Cfr. Ibidem*, pp. 32, 34, 35, 52 y 93.

ca del legislador *ex* artículo 66.2, que atiende a los antecedentes legislativos, reflejados en la tramitación de las enmiendas y el acuerdo de la ponencia, que no se contrapone con la finalidad perseguida por el legislador y respetuosa con las reglas lógicas más elementales.³⁵

3. El reconocimiento de la potestad legislativa en la prerrogativa de gracia

El artículo 87.3 de la Constitución dispone que no procederá la iniciativa legislativa popular “en lo relativo a la prerrogativa de gracia”, de manera que “ nombra abiertamente ”³⁶ la potestad legislativa en esta materia al excluirla exclusivamente de la iniciativa popular, de lo que *a contrario sensu* se infiere que la amnistía cabe “en las otras dos modalidades de iniciativa, la gubernamental (proyecto) y la parlamentaria (proposición)”.³⁷ Precisamente esta segunda vía ha sido la elegida por el legislador español para la tramitación de la Ley orgánica 1/2024, de 10 de junio.

En este sentido, se ha dicho que la Constitución, al prohibir en el artículo 87.3 la iniciativa legislativa popular en la gracia, “admite tácitamente”³⁸ la amnistía o que este

veto representa una “tácita referencia constitucional”³⁹ a ella.

Se trata de un “argumento literal”,⁴⁰ dado que del artículo 87.3 se desprende que las amnistías pueden tramitarse por Ley en el Parlamento siempre que sea a iniciativa del gobierno, el Congreso o el Senado, según “el sentido de la literalidad de la norma constitucional”.⁴¹ Así pues, la inscripción en el ejercicio de la potestad legislativa de la amnistía “encuentra un argumento intrasistemático en el artículo 87.3 CE”⁴² y, desde luego, en palabras de la STC 137/2025, “su mera lectura evidencia que de su tenor no cabe extraer”⁴³ que “de este precepto se deriva una prohibición de la amnistía”.⁴⁴

4. La división de poderes

Según pone de manifiesto el preámbulo de la Ley orgánica 1/2024, “la amnistía no afecta al principio de separación de poderes ni a la exclusividad de la jurisdicción previsto en el artículo 117 de la Constitución”,⁴⁵ dado que este mismo precepto somete al Poder Judicial al imperio de la Ley (117.1) y precisamente una, con carácter de orgánica, prevé los supuestos en los que se exime de responsabilidad, Ley que corresponde aplicar a los jueces, tribu-

35 Vid. M. Abel Souto, “Constitucionalidad...”, pp. 18-24.

36 J. L. González Cussac, “La amnistía y los límites *al ius non puniendi*”. *Estudios jurídicos en homenaje al Prof. Dr. Víctor Moreno Catena*. Tirant lo Blanch, vol. III, 2024, 2243.

37 *Idem*.

38 L. Rodríguez Ramos, “Una autoamnistía monstruosa”. *La amnistía en España*. Colex, 2024b, 363.

39 L. Rodríguez Ramos, “Constitucionalización de la clemencia”. *Libro homenaje al Profesor de Vicente Remesal por su 70º aniversario*, volumen I, BOE, 2024a, p.167.

40 M. M. Cabrejas Guijarro, *op. cit.*, pp. 43 y 94.

41 *Idem*.

42 M. M. Cabrejas Guijarro, *op. cit.*, p. 42.

43 FJ 3.2.1.b.

44 *Idem*.

45 Apartado IV, párrafo 5.

nales, autoridades administrativas y al Tribunal de Cuentas.⁴⁶

Como aclara González Cussac, dentro de la nítida separación de poderes de nuestro modelo constitucional, aun cuando “la amnistía deja sin efecto una resolución jurisdiccional”,⁴⁷ no cabe sostener que invada competencias de la Justicia “porque la Administración de Justicia compete a los tres poderes del Estado”.⁴⁸ Con razón dejó escrito Carbonell Mateu que la amnistía “de ninguna manera supone enmienda alguna al poder judicial, porque en absoluto están rectificando sus pronunciamientos, que se ajustaron plenamente a la Ley y al Derecho”,⁴⁹ el cual tachó de “absolutamente falaz” la afirmación de que “la amnistía afecta a la separación de poderes y constituye una invasión del legislativo en el judicial”,⁵⁰ dado que en un Estado de derecho el Poder Legislativo “traslada la voluntad general aprobando leyes”⁵¹ y el Judicial se encuentra “sometido a la Ley y de ahí deriva su legitimidad, en aplicarla”.⁵² Con rotundidad se expresa la STC 137/2025: “la independencia judicial tiene su fundamento en garantizar una dependencia: la del juez respecto del derecho”.⁵³

No se está enmendando la potestad jurisdiccional, sino al “poder legislativo que aprobó las normas ahora objeto de la am-

nistía”,⁵⁴ se enmendaría, en todo caso, el Derecho aplicado en su momento, “obras del legislador anterior o incluso del mismo que ahora atiende a otras razones”.⁵⁵ Sí comporta “una clara injerencia en la división de poderes”⁵⁶ y un desconocimiento palmario del Estado de derecho la negación al Parlamento de “la capacidad para alterar la Ley y con ello modificar las consecuencias de pronunciamientos judiciales”.⁵⁷

El legislador nunca vulnera la reserva del artículo 117.3 de la Carta Magna siempre que deje en la Ley “un margen para el ejercicio de la función jurisdiccional”.⁵⁸ A juicio de la STC 137/2025, “no puede verse afectada la reserva de jurisdicción porque el Parlamento no está reemplazando a los tribunales en la determinación de la culpabilidad sino estableciendo, por motivos extrajurídicos, que los actos amnistiados, se hayan juzgado o no, carecerán, en todo o en parte, de las consecuencias punitivas que, con carácter general, se derivan de ellos”.⁵⁹

Tampoco la Comisión de Venecia observó respecto a la amnistía “ninguna vulneración al principio de división de poderes”.⁶⁰ Claramente puso de manifiesto que “los jueces están obligados a aplicar la Ley, tanto en los cambios de la legislación penal como

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ Cfr. J. L. González Cussac, *op. cit.*, p. 2239.

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ J. C. Carbonell Mateu, *op. cit.*, p. 2.

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ J. L. González Cussac, *op. cit.*, p. 2248.

⁵² *Idem.*

⁵³ FJ 4.2.

⁵⁴ J. L. González Cussac, *op. cit.*, p. 2248.

⁵⁵ J. C. Carbonell Mateu, *op. cit.*, p. 2.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 3, donde critica a la asociación mayoritaria de fiscales por solicitar la intervención de la Unión Europea y la exclusión de España del presupuesto comunitario.

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ M. M. Cabrejas Guijarro, *op. cit.*, p. 49.

⁵⁹ FJ 4.4.

⁶⁰ M. A. Iglesias Río, *op. cit.*, p. 8.

en la amnistía”.⁶¹ En definitiva, la división de poderes requiere simplemente que en la amnistía se confíe al Poder Judicial “la decisión de si personas específicas cumplen los criterios generales determinados por el parlamento”.⁶²

5. Principio de legalidad

Es evidente que, como enseña Lorenzo Salgado respecto al principio de legalidad, el aforismo *nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*, o la exigencia de una legislación de preciso alcance, proscribire tanto las fórmulas indeterminadas y vagas como las modalidades comisivas ilimitadas, por cuanto que abandonan a jueces y tribunales tareas que competen exclusivamente al Poder Legislativo.⁶³ No obstante, debe tenerse en cuenta que la Ley orgánica 1/2024 no castiga delitos, sino que los amnistía, de manera que el canon de constitucionalidad es bien diferente. Por consiguiente, de los déficits de taxatividad o de la indeterminación relativa a los actos amnistiables que afecten al principio de legalidad no se puede derivar su inconstitucionalidad porque “es obvio que al recaer sobre el recurso al *ius non puniendi*, podría decirse que la indeterminación es a favor de reo”.⁶⁴ Por

utilizar los términos de la STC 137/2025, “de lo que se trata es de evitar que el ciudadano pueda verse sorpresivamente penado, no de que sorpresivamente pueda verse exonerado o aliviado en su responsabilidad penal”.⁶⁵

6. Principio de igualdad

En general, la Ley orgánica 1/2024 cumple con el parámetro constitucional de igualdad⁶⁶ porque se dirige a un grupo concreto de destinatarios y agota su contenido en el supuesto de hecho singular de los actos vinculados al independentismo catalán, acotados material y temporalmente, de forma objetiva y justificada,⁶⁷ sin excluir arbitrariamente supuestos de identidad sustancial⁶⁸ y acomodándose a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación.⁶⁹ La ley supera el triple test de proporcionalidad porque persigue una finalidad legítima de mejora de la convivencia y normalización social que en modo alguno constituyen intereses constitucionalmente proscritos ni irrelevantes, según requiere el Tribunal Constitucional, cumple con el principio de necesidad que le compete al legislador con un amplio margen de libertad, según la jurisprudencia constitucional, y se reconoce que la amnistía constituye la “única solución viable para superar la cuestión originaria”,⁷⁰ finalmente, respecto a la propor-

⁶¹ Venice Commission, *Opinion on the rule of law requirements of amnesties*. Council of Europe, CDL-AD, 003, párrafo 81.

⁶² Venice Commission, *op. cit.*, párrafo 127.

⁶³ Cfr. J. M., Lorenzo Salgado, *La vigencia del principio de legalidad en el Código penal español*. (Especial referencia a la reforma de 25 de junio de 1983), Coimbra, separata del *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, vol. LXIII, 1990, pp. 13, 14 y 43.

⁶⁴ J. L., González Cussac, *op. cit.*, pp. 2247 y 2248.

⁶⁵ FJ 5.3.2.b.

⁶⁶ Vid. M. Abel Souto, “Constitucionalidad...”, *cit.*, pp. 29-35 y 51-64.

⁶⁷ Cfr. preámbulo, apartado V, párrafo 4.

⁶⁸ Cfr. preámbulo, apartado V, párrafo 5.

⁶⁹ Vid. preámbulo, apartado V, párrafos 6-9 y notas 344-346.

⁷⁰ J. C. Carbonell Mateu, *op. cit.*, p. 1.

cionalidad estricta el máximo intérprete de la Constitución exige más beneficios en el interés general que costes para los bienes en conflicto, pero el desequilibrio debe ser excesivo o irrazonable, lo que no sucede en este caso en el que los máximos responsables ya cumplieron en parte penas considerables de privación de libertad o padecieron largos años de exilio. En este sentido, se ha dicho que, desde la racionalidad constitucional, puede establecerse una correlación lógica entre esta amnistía y la recuperación de la convivencia en Cataluña, que se cumpliría la idoneidad requerida por el juicio de proporcionalidad dado que la convivencia puede vincularse al bien jurídico de la paz social consagrado en el artículo 10.1 de la Carta Magna⁷¹ y también se tutela la “libre configuración del legislador democrático como expresión del pluralismo político”,⁷² reconocido en el artículo 1.1 de la Constitución como valor superior del ordenamiento jurídico; igualmente, la experiencia pacificadora de los indultos pronostica mayores logros para la amnistía; otras alternativas no permitirían reponer la convivencia, de ahí su necesidad porque los indultos particulares tardarían mientras se incrementa la desafección⁷³ y, en lo que atañe a la proporcionalidad estricta, “ese resultado es compatible con la igualdad ya que no establece discriminación normativa en la delimitación de su ámbito de aplicación”.⁷⁴

La STC 137/2025 estima que la diferencia introducida por el legislador para otorgar

la amnistía posee una justificación objetiva y razonable en su causa y finalidad porque, en primer lugar, el *procés* y su crisis “pueden considerarse acontecimientos extraordinarios en los que puede encontrar justificación el otorgamiento de una amnistía. La identificación de la causa que suscita la amnistía no puede considerarse, por ello, arbitraria”.⁷⁵ En segundo término, el TC afirma que “la finalidad del legislador de favorecer la reconciliación y conseguir, con ello, que el conflicto político subyacente se encauce a través del diálogo no pueda reputarse ilegítima”.⁷⁶ Finalmente, a juicio del TC, “la exención de responsabilidad de quienes realizaron actos ilícitos en el contexto del proceso independentista puede considerarse un medio idóneo para eliminar o al menos rebajar un particular foco de enfrentamiento social”.⁷⁷ De manera que “la renuncia al ejercicio del *ius puniendi* por parte del Estado puede considerarse abstractamente idónea para eliminar o atenuar la tensión política, social e institucional”.⁷⁸

Sin embargo, la STC 137/2025 declara la inconstitucionalidad del art. 1.1 de la Ley orgánica 1/2024 “por lesionar el art. 14 CE, en cuanto excluye del ámbito de aplicación de la amnistía, sin una justificación objetiva y razonable, los actos ilícitos que, estando comprendidos dentro del referido precepto, se realizaron con la finalidad de oponerse a la secesión o independencia de Cataluña o a la celebración de las consultas que tuvieron lugar en Cataluña el 9 de noviembre de 2014

⁷¹ Cfr. E. L. Murillo de la Cueva, *Voto particular del informe sobre la proposición de la LO de amnistía*, <https://www.poderjudicial.es>

⁷² *Idem.*

⁷³ Cfr. E. L. Murillo de la Cueva, *op. cit.*, p. 12.

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ FJ 8.3.3.a).

⁷⁶ FJ 8.3.3. b).

⁷⁷ FJ 8.3.3. c).

⁷⁸ *Idem.*

o el 1 de octubre de 2017”,⁷⁹ inconstitucional por omisión que no implica la nulidad, sino que la amnistía debe aplicarse, “con las mismas condiciones, límites y requisitos que sus normas establecen, a quienes realizaron los actos amnistiables con la finalidad de oponerse a la secesión o independencia de Cataluña o a la celebración de las referidas consultas”.⁸⁰

De otro lado, el art. 1.3 incluye “los actos cuya realización se hubiera iniciado antes del día 1 de noviembre de 2011”⁸¹ si su ejecución finalizó después, así como los iniciados en su realización antes del 13 de noviembre de 2023, “aunque su ejecución finalizase con posterioridad a esa fecha”. Al abarcar la amnistía todo el *iter criminis* el legislador incluye dos precisiones de los límites temporales:⁸² el *dies a quo* se corresponde con el comienzo del proceso independentista y el *dies ad quem* con la fecha de registro de la proposición,⁸³ inspirándose en el artículo 79 de la Constitución italiana que prohíbe amnistiar delitos “cometidos con posterioridad a la presentación del proyecto de ley” para evitar la arbitrariedad⁸⁴ y el aliento de “la esperanza de impunidad por los incumplimientos de la Ley penal que tengan lugar durante la tramitación parlamentaria”.⁸⁵ Sin embargo, como

denuncié,⁸⁶ se había criticado que los actos preparatorios anteriores al 13 de noviembre de 2023 podían seguir ejecutándose después “con la certeza de que la conducta con la que se da cumplimiento al plan delictivo carece en todo caso de relevancia penal”,⁸⁷ permitiendo la impunidad de los que saben “que se verán amparados por la falta de consecuencias punitivas”⁸⁸ y en esto coincidían el informe del Consejo General del Poder Judicial, aprobado por nueve de sus miembros, con el voto particular al que se adhirieron cuatro vocales más hasta en la página en la que fueron publicados.

Por eso la STC 137/2025 estima que el párrafo segundo del art. 1.3 “carece de conexión suficiente con la razón justificativa de la amnistía, pues ésta no puede explicar racionalmente que unos ciudadanos reciban del legislador una habilitación para continuar sus actividades criminales en el futuro, en contraste con el resto de los ciudadanos”;⁸⁹ es decir: “unos ciudadanos quedan sometidos en lo sucesivo a las disposiciones del Código Penal y otros no, consecuencia esta que ha de reputarse desmedida y, en tal sentido, discriminatoria”.⁹⁰ Por consiguiente, el TC declara el art. 1.3, párrafo segundo, “inconstitucional y nulo al otorgar un efecto *pro futuro* a la amnistía que carece de justificación objetiva y razonable y que resulta, por ello, contrario al art. 14 CE”.⁹¹

79 FJ 8.3.5.1.

80 *Idem*.

81 En la proposición inicial la fecha se fijaba en el 1 de enero de 2012.

82 Cfr. M. M., Cabrejas Guijarro, *op. cit.*, p. 71.

83 Cfr. Consejo General del Poder Judicial, *Informe sobre la proposición de LO de amnistía*, p. 72. <https://www.poderjudicial.es>

84 Cfr. M. M. Cabrejas Guijarro, *op. cit.*, p. 71.

85 *Idem*.

86 *Vid.* M. Abel Souto, “Constitucionalidad...”, *op. cit.*, p. 55.

87 M. M. Cabrejas Guijarro, *op. cit.*, p. 72.

88 Consejo General del Poder Judicial, *op. cit.*, 72.

89 FJ 8.3.4.d.ii)

90 *Idem*.

91 FJ 8.3.5.2.

Por otra parte, la letra d) del artículo 2 excluye de la amnistía “los *actos tipificados como*”⁹² delitos en cuya ejecución hubieran sido apreciadas motivaciones racistas, antisemitas, antigitanas u otra clase de discriminación referente a la religión y creencias de la víctima, su etnia o raza, su sexo, edad, orientación o identidad sexual o de género, razones de género, de aporofobia o de exclusión social, la enfermedad que padezca o su discapacidad, con independencia de que tales condiciones o circunstancias concurrieran de forma efectiva en la persona sobre la que recayó la conducta”. También aquí se ha denunciado que resulta problemática “la ausencia de algunas causas contenidas en el art. 510”⁹³ del Texto punitivo como la “nación” o el “origen nacional”, con lo que podrían amnistiarse infracciones por motivos de discriminación nacional.⁹⁴ Tampoco se excluyen los delitos de odio por motivos “referentes a la ideología”,⁹⁵ que igualmente se amnistían.⁹⁶ Sin embargo, estas discriminaciones por ideología⁹⁷ o debidas a la nación a la que se pertenezca sí figuran en la constantemente reformada agravante 4ª del artículo 22.⁹⁸

Con todo, la STC 137/2025 considera que “los preceptos del Código penal no son canon de constitucionalidad”⁹⁹ y que “no es irrazonable entender que el legislador ha valorado que la exclusión del ámbito de la amnistía de los delitos cometidos con una motivación de “discriminación ideológica” resultaría demasiado ambigua y que podría generar incertidumbre en cuanto al ámbito de aplicación de aquella”.¹⁰⁰

7. Normas procesales y exigencias del artículo 24 CE

Concluyo con los aspectos procesales de la Ley que el TC salva si se interpretan según la Constitución: la STC 137/2025 declara que los apartados 2 y 3 del art. 13 son constitucionales siempre que se interpreten, conforme al principio de conservación de la norma, en el sentido de que su tenor “no limita necesariamente la audiencia en el procedimiento contable al Ministerio Fiscal y a la entidad pública perjudicada, excluyendo la del resto de las partes”.¹⁰¹ La Ley orgánica 1/2024, en palabras del TC, “no impide oír a todas las partes ni articular un trámite que les permita formular las alegaciones que consideren convenientes sobre la aplicación de la amnistía a los hechos susceptibles de generar responsabilidad contable, conforme, por tanto, con el art. 24 CE”.¹⁰²

⁹² En el texto definitivo de la Ley la letra f) del art. 2 se convirtió en la actual letra d) con el único cambio de la incorporación de las tres palabras que aparecen en cursiva.

⁹³ J. L. González Cussac, *op. cit.*, p. 2253.

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ Cfr. Consejo General del Poder Judicial, *op. cit.*, 81 y 82.

⁹⁶ Cfr. A. Gil Gil, “Una amnistía sin fundamento jurídico”. *La amnistía en España*. Colex, 184, nota 12; Iglesias Río, M.A., *op. cit.*, 34, nota 90.

⁹⁷ Cfr. M. M. Cabrejas Guijarro, *op. cit.*, pp. 75, 103 y 104.

⁹⁸ *Vid.* Abel Souto, M. “La constante reforma de la agravante de odio o de obrar por motivos

discriminatorios”. *El discurso del odio: análisis de su incidencia y persecución penal*, Tirant lo Blanch, 2024b, 365-392.

⁹⁹ FJ 14.3.3.

¹⁰⁰ *Idem.*

¹⁰¹ FJ 20.4.3.

¹⁰² *Idem.*

8. Referencias

- ABEL SOUTO, M., “La constante reforma de la agravante de odio o de obrar por motivos discriminatorios”, *El discurso del odio: análisis de su incidencia y persecución penal*, Tirant lo Blanch, 2024a, pp. 365-392.
- ABEL SOUTO, M. (2024). “Constitucionalidad de la Ley orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña”. *Revista General de Derecho Penal*, núm. 42, 2024b, pp. 1-69.
- CABREJAS GUIJARRO, M. M., *Voto particular que emite la vocal María del Mar Cabrejas Guijarro en relación al informe sobre la proposición de Ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social de Cataluña al que se adhieren los vocales Roser Bach Fabregó, Álvaro Cuesta Martínez, Clara Martínez de Caneaga García y Pilar Sepúlveda García de la Torre*, marzo de 2026, pp. 1-106. <https://www.poderjudicial.es>
- CARBONELL MATEU, J. C., “Y ahora amnistía”, 2 de octubre de 2023. https://www.infolibre.es/opinion/plaza-publica/ahora-amnistia_129_1603412.html
- Consejo General del Poder Judicial, *Informe sobre la proposición de Ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, formulado por el vocal Wenceslao Francisco Olea Godoy*, marzo de 2026, pp. 1-157. <https://www.poderjudicial.es>
- GIL GIL, A., “Una amnistía sin fundamento jurídico”, *La amnistía en España*, Colex, 2024, pp. 181-185.
- GONZÁLEZ CUSSAC, J. L., “La amnistía y los límites al *ius non puniendi*”. *Estudios jurídicos en homenaje al Prof. Dr. Víctor Moreno Catena*. Tirant lo Blanch, vol. III, 2024, pp. 2236-2261.
- GÓMEZ COLOMER, J. L. y BARONA VILAR, S. (coords.), *Proceso Penal. Derecho Procesal III*. Tirant lo Blanch, 2025.
- IGLESIAS RÍO, M. A., “Ejercicio de la potestad de la gracia y postulados del Estado de Derecho”. *Revista General de Derecho Penal*, núm. 41, 2024, pp. 1-51.
- LASCURAÍN SÁNCHEZ, J. A., “¿Amnistía?” No una, sino tres preguntas”, 26 de diciembre de 2023. <https://almacenedderecho.org>
- LINDE PANIAGUA, E., *La amnistía y el indulto en la encrucijada. Con un análisis de la proposición de Ley orgánica de amnistía a los protagonistas del procés*, Edisofer, 2024.
- LORENZO SALGADO, J. M., *La vigencia del principio de legalidad en el Código penal español. (Especial referencia a la reforma de 25 de junio de 1983)*, Coimbra, separata del *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, vol. LXIII, 1990, pp. 3-82.
- MURILLO DE LA CUEVA, E. L., *voto particular que emite Enrique Lucas Murillo de la Cueva al acuerdo adoptado por el pleno en su sesión de 21 de marzo de aprobación del informe sobre la proposición de Ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña*, marzo de 2026, pp. 1-15. <https://www.poderjudicial.es>
- QUINTERO OLIVARES, G., “El «interés público» en la amnistía”, 26 de septiembre de 2023. <https://almacenedderecho.org>
- RODRÍGUEZ RAMOS, L., “Una autoamnistía monstruosa. *La amnistía en España*”. Colex, 2014, pp. 363-368.
- RODRÍGUEZ RAMOS, L. (2024). “Constitucionalización de la clemencia”, *Libro homenaje al Profesor Javier de Vicente Remesal por su 70º aniversario*, vol. I, BOE, pp. 157-171.
- SILVA SÁNCHEZ, J. M., “Sinrazones para la amnistía”. *La amnistía en España*. Colex, 2024, pp. 203-205.

Venice Commission, *European commission for democracy through law. Spain. 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”, adopted by the Venice Commission at its 138th plenary session, Venice, 15-16 March 2024, en Council of Europe, CDL-AD (2024) 003, Strasbourg, 18 March, 2024, 1-27, párrs. 1-129.

