

Amnistía e intencionalidad política en el control de la arbitrariedad: comentario a la STC 137/2025, de 26 de junio

José Miguel Núñez Dávila

Doctorando en Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla
Sevilla, Andalucía, España
josnuadav@alum.us.es

Recibido: 13/10/2025, aceptado: 03/11/2025.

La concesión de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña ha generado importante conflictividad en la sociedad española y en los operadores jurídicos. Su constitucionalidad y compatibilidad con el derecho comunitario fueron pronto cuestionadas. La citada sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad 6436-2024, promovido por más de 50 diputados y senadores del Grupo Parlamentario Popular de ambas cámaras.

El voto mayoritario, tras el análisis de las alegaciones presentadas, delimita el objeto del recurso a tres pretensiones, cuyo contenido estructura como reproducimos en los párrafos siguientes. Solicitan que se declare la inconstitucionalidad de una amnistía; en su defecto, la inconstitucionalidad y nulidad de la presente ley; y, de tampoco estimarse, de varios de sus artículos.

Los recurrentes sostienen que su concesión es imposible sin habilitación constitucional expresa. Defienden que afecta gravemente a principios estructurales del Estado de Derecho (art. 1.1 CE). En la separación de poderes, incidiendo en la potestad jurisdiccional —en relación con los arts. 117.3 y 118 CE— y en el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Afirman que la impunidad que genera lesiona los arts. 14 y 25 CE —este último, en relación con el art. 17.1 CE—. Niegan que su prohibición no se demuestre por la redacción del texto constitucional y su proceso de elaboración, así como que exista jurisprudencia constitucional que declare conforme a la Constitución la potestad de amnistía.

De rechazarse esta pretensión, los recurrentes sustentan la inconstitucionalidad de la ley. Defienden que carece de justificación material, al ser una transacción política para la investidura de un candidato a la presidencia del Gobierno, haciéndola contraria al principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE). Manifiestan que vulnera la cláusula del Estado de Derecho (art 1.1 CE) —rechazando la labor jurisdiccional— y que incurrió durante su tramitación en vicios procedimentales que lesionan el contenido de los arts. 23 y 79.2 CE. La aseguran contraria a los artículos 9.3 y 14 CE por ser discriminatoria, arbitraria y desproporcionada, diferenciando entre ciudadanos por ideología u opinión política.

De no declararse la inconstitucionalidad y nulidad de la ley, insisten en que, lo sean los artículos 1; 2 a), c) y d); 4, a), b) y d); 7.2; 8.2; 10, párrafo segundo; 11.2 y .3; 13.2 y .3.

Las alegaciones del resto de intervinientes reiteraron o rechazaron las contenidas en el recurso. Son estas las que constituyen el cuerpo de la discusión jurídica.

El voto mayoritario, cuya ponencia correspondió a la magistrada Montalbán Huertas, sostiene la constitucionalidad abstracta de una amnistía; la de esta ley; y la inconstitucionalidad y nulidad de determinados artículos.

El voto mayoritario defiende que el legislador no necesita de habilitación expresa para su concesión, pues su vinculación con la Constitución es negativa, pudiendo regular todo aquello no prohibido explícita o implícitamente en ella, incluso las instituciones sobre las que no se pronuncia. Esta prohibición no se deduce de la proscripción de los indultos generales (art. 62 CE) —al ser ambas figuras diferentes sustancialmente—; del art. 87; o del proceso constituyente, a pesar del rechazo de las enmiendas que la contenían. Sobre su prohibición implícita, asevera que esta no se produce por el principio de separación de poderes. Como parte de la interacción entre estos, las Cortes Generales establecen la norma a aplicar y los jueces juzgan y ejecutan lo juzgado (art. 117.3 CE) con sometimiento a la Constitución y al ordenamiento jurídico. Su independencia judicial se fundamenta —afirma— en una dependencia exclusiva al derecho. Argumento reiterado en lo referente a la reserva de jurisdicción, que entiende no afectada, pues una amnistía no sustrae la jurisdicción, no juzga ni ejecuta lo juzgado, no examina si se cometieron los actos tipificados o la responsabilidad, ni cuestiona la sentencia original.

Confronta la vulneración del art. 25.1 CE en relación con el 17.1 CE, sobre la prohibición de leyes penales singulares y la falta de taxatividad de una amnistía. Considera que una amnistía no es una ley singular, pues es materia que corresponde al legislador y su contenido material no es equiparable al de una ley de estas características. Sobre la exigencia de taxatividad del art. 25.1 CE, resuelve que de él se deriva una exigencia absoluta de que la ley sea previa, clara y precisa, no una pretensión específica de generalidad, universalidad y abstracción. Predeterminación, que no contempla aplicable a una amnistía, pues sus efectos son diferentes a los de una norma penal genérica y despenalizadora.

La sentencia desestima así que la amnistía no sea compatible con la Constitución. Analiza, seguidamente, los motivos por los que se interesa la declaración de inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley Orgánica.

La mayoría analiza las alegaciones por las que se interesa la inconstitucionalidad y nulidad de la totalidad del texto. Son referentes a la justicia como único ideal que permitiría su

concesión; la infracción de la cláusula del Estado de Derecho (art. 1.1 CE); del principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE); la prohibición de discriminación (art. 14 CE); la vulneración del derecho al *ius in officium* de los parlamentarios (art. 23 CE); el derecho a la tutela judicial efectiva en varias de sus vertientes (art. 24 CE); el derecho a la legalidad penal (art. 25 CE); y la prohibición de que a los miembros del Gobierno y a su presidente se les aplique la prerrogativa de gracia (art. 102 CE).

Se refuta el primer motivo. Sostiene que una idea de justicia no es la única que puede motivar su concesión, también una situación excepcional irresoluble ordinariamente. Sobre la alegada arbitrariedad, la mayoría rechaza valorar motivos políticos aducidos como prueba, solo tomará en consideración la ley, su contenido y los trabajos parlamentarios, que evidencian la existencia racional de argumentos para su emisión.

Repele la vulneración del art. 14 CE, aunque sostiene que determinados preceptos contenidos en el art. 1 de la ley exceden de lo que racionalmente puede amparar su finalidad legítima. Punto más relevante del segundo análisis. En su delimitación material, considera que no se otorga el mismo tratamiento cuando los actos previstos hubiesen sido cometidos para oponerse a la secesión. Desigualdad que determina su inconstitucionalidad, pero no nulidad, debiendo aplicarse a ellos por igual. Lo mismo argumenta respecto del segundo párrafo del art. 1.3 de la ley, al que le atribuyen efectos futuros ilimitados sin razón justificativa. Es declarado inconstitucional y nulo. No opina que esta discriminación, tras su análisis vertical, se produzca horizontalmente, pues la ley no privilegia a unos ciudadanos frente a otros al mantener la reclamación civil y rechazar la posibilidad —de manera general— de que los amnistiados perciban indemnización o derechos económicos.

El voto mayoritario desestima el resto de alegaciones presentadas contra la totalidad del texto. Niega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (F.J. 9.º); del art. 102 CE (F.J. 10.º) —donde descarta que sea una autoamnistía—; de la cláusula del Estado de Derecho —reconducida al principio de independencia judicial— (F.J. 11.º); y del art. 23 CE (F.J. 12.º).

En relación con la calificación de autoamnistía, se afirma que esta terminología descalifica los pactos políticos entre grupos parlamentarios y que su carácter debatido —aprobada por el parlamento de un Estado democrático de derecho— no es equiparable a las concedidas en sistemas políticos autoritarios. Recuerda, el voto mayoritario, que quienes la votaron no pueden ser beneficiarios de la amnistía porque habrían sido inelegibles.

Confrontada la inconstitucionalidad de la totalidad de la ley, analizó, subsidiariamente, la de algunos de sus preceptos.

La constitucionalidad del art. 1 es cuestionada en términos similares a lo alegado con anterioridad. El único aspecto no tratado, como asevera la mayoría, es el presunto carácter arbitrario y desproporcionado de su concesión a los líderes del *procés*. El argumento es rechazado, se entienden no afectados los arts. 9.3 y 14 CE. Se insiste en que la amnistía es aplicable a todas las personas que participaron en el proceso independentista. Su inclusión no es desproporcionada y es razonable dado el objetivo de la ley, además, estima que es razonable pensar que parte de la población percibiría la continuación de sus procesos penales como factor de tensión. Respecto a la indeterminación del ámbito material de los arts. 1.1 a); b); c); d); f); solo se considera argumentado para su control la alegación de falta de taxatividad (art. 25 CE). Exigencia de seguridad jurídica en el ámbito sancionador derivada

del principio de seguridad jurídica, que no se aprecia vulnerada. No hay indeterminación o infracción del principio en la ley, la intencionalidad delictiva se considera un criterio adecuado para conectar la conducta con la norma y su finalidad.

Respecto a la impugnación de los arts. 2. a); c); y d) de la ley, se repelen todas las alegaciones (F.J. 14.º). Considera que no se vulnera ninguno de los derechos alegados. Se detiene en el art. 2. d), que no excluye como causa discriminatoria la motivación ideológica. Asegura que los preceptos asimétricos por esta razón ya habían sido depurados, por lo que no existe en el art. 2 acción arbitraria o contraria al art. 14 CE.

Seguidamente, rechaza los motivos de inconstitucionalidad alegados contra el art. 4 de la ley por la presunta vulneración de diversas vertientes del derecho a la tutela judicial efectiva (F.J. 15.º); contra el régimen de restitución de las multas del art. 7.2 de la ley (F.J. 16.º); del régimen procesal de responsabilidad civil (art. 8.2) por contravenir los arts. 24.1 y 14 CE (F.J. 17.º); del derecho a la legalidad penal (art. 25.1 CE) en relación con el art. 17.1 CE por los efectos no suspensivos de los recursos (art. 10 ley de amnistía) (F.J. 18.º); y del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por la exigencia de finalización del proceso por auto de sobreseimiento libre (arts. 11.2 y 11.3 ley de amnistía).

Incidente en el fallo es el análisis de la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías (art. 24 CE), al no preverse la audiencia de todas las partes en el procedimiento contable (arts. 13.2 y 13.3 ley de amnistía). Estima que el precepto debe interpretarse tomando en consideración los arts. 9.2—que da audiencia al interesado— y 16 de la ley —que permite a los legitimados interponer los recursos que el ordenamiento prevé—. Recursos en los que puede cuestionar el archivo, la absolución o la aplicación de la amnistía, participando procesalmente. Siendo posible esta interpretación conforme a la Constitución, niega admitir otra contraria a ella.

Al voto mayoritario le siguen cuatro votos particulares, formulados por los magistrados Enríquez Sancho, Arnaldo Alcubilla, Espejel Jorquera y Tolosa Tribiño. Sostienen que durante el proceso de resolución del recurso ocurrieron irregularidades procedimentales. La recusación irregular de un magistrado; la designación de la ponencia de la sentencia sin exposición de los criterios utilizados; y un calendario que impidió el debate sosegado. Afirman que se debió plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (art. 267.3 TFUE) o esperar a la resolución de las ya planteadas para deliberar y aprobar la sentencia, suspendiendo el procedimiento hasta entonces.

Defienden que la Constitución no permite las amnistías y que de una interpretación sistemática y del proceso constituyente no se deduce otra cosa. Opinan que su concesión altera la sujeción de la política al derecho y que se hace un uso equivocado de los principios de libertad de configuración del legislador; de vinculación negativa; y de la Constitución como norma abierta, para justificar que el silencio legitima la actuación. Insisten en que la amnistía es arbitraria, puesto que no busca un ideal de justicia sino el acceso de un candidato a la presidencia del Gobierno, finalidad constitucionalmente ilegítima, que la mayoría decide no enjuiciar. Una renuncia a la búsqueda de la verdad, como la definen. Entienden que el control de constitucionalidad desarrollado por la mayoría es precario, desnaturalizándolo hasta el punto de reconocer el carácter político de su concesión y buscar, incluso así, un interés general, tratando de no confirmar la inconstitucionalidad de la ley.

Consideran que es una ley singular —a la que el Tribunal rechaza aplicar el estricto control que de esta condición se deriva— y una autoamnistía, aunque el voto mayoritario rechace considerarla así bajo argumentos formales. Aseguran que su concesión vulnera los derechos alegados por los recurrentes y atribuye al legislador una competencia que no se encuentra reconocida entre sus funciones del art. 66.2 CE.

Una lectura de la sentencia evidencia que el principal punto de disonancia se encuentra en el control de la motivación política del legislador como indicio de una actuación arbitraria. El voto mayoritario sostiene que no corresponde al Tribunal realizar un análisis de los fines no jurídicos que indujeron al legislador. De existir esta finalidad, debe apreciarse en la norma. Para la minoría, este análisis es insuficiente. Sin embargo, son varios aspectos los que impiden el análisis propuesto. Una extensa tradición jurisprudencial —condensada en el voto mayoritario— es su razón. Este aspecto será el objeto del comentario, acudiremos para ello a la extensa jurisprudencia elaborada por el Tribunal Constitucional.

El recurso de inconstitucionalidad garantiza la constitucionalidad del ordenamiento jurídico. Para ello realiza un enjuiciamiento relacional, en el que valora la conformidad de las leyes impugnadas con el texto fundamental y el resto de normas que constituyen el bloque de constitucionalidad (art 27 LOTC; similarmente, SSTC 239/1992, de 17 de diciembre, F.J. 2.º; 128/2016, de 7 de julio, F.J. 5.º). El Tribunal abstrae la norma de cualquier supuesto en el que pudiese ser aplicada, enjuiciándola por su contenido y sentido propio (SSTC 128/2016, de 7 de julio, F.J. 5.º; 77/2017, de 21 de junio, F.J. 4.º; 90/2017, de 5 de julio, F.J. 2.º), al margen del contexto político en el que se haya adoptado, que no le atribuye, por sí mismo, una determinada afectación o lesividad (STC 128/2016, de 7 de julio, F.J. 5.º).

Es una interpretación en clave constitucional, que verifica si es posible su entendimiento de acuerdo con principios y valores constitucionales¹, reflejando la configuración europea de la justicia constitucional como garantía jurisdiccional de la Constitución². Se contrasta lo que en *la ley aparece escrito con lo que en la Constitución aparece igualmente escrito*³. Lo escrito en un texto legal definitivo, los borradores elaborados en el procedimiento legislativo y las enmiendas iniciales que determinan su contenido final no son valorados (STC 128/2016, de 7 de julio, F.J. 5.º). Realizando un control abstracto de la norma impugnada, objeto exclusivo del recurso de inconstitucionalidad⁴.

Las alegaciones políticas han formado parte de este tipo de recursos. En parte, por el lugar en el que se ha situado al Tribunal —continuación de la disputa política del proceso de elaboración de la norma impugnada⁵— como por el carácter político del recurso. Evidente en

1 BALAGUER CALLEJÓN, M. L., *El recurso de inconstitucionalidad*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, pág. 130.

2 GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., *El recurso de inconstitucionalidad: El proceso directo de inconstitucionalidad*, Trivium, Madrid, 1992, pág. 46.

3 CRUZ VILLALÓN, P., «Las intenciones del legislador», *El País*, Madrid, 2025. [Fecha de la consulta: 6/10/2025.]

4 PÉREZ TREMPES, P, *Sistema de justicia constitucional*, 3a ed, Civitas, Pamplona, 2019, pág. 67.

5 MORALES ARROYO, J. M. Y GÓMEZ CORONA, E., «Las competencias del Tribunal Constitucional», en *Manual de derecho constitucional*, 15.ª ed, VV. AA, Tecnos, Madrid, 2025, págs. 356-408, (pág. 364).

el enjuiciamiento directo que realiza de un acto del legislador, en el que se insta una desautorización inmediata y directa de la voluntad del órgano legislativo⁶.

El Tribunal ha sostenido que, ante la alegación de arbitrariedad del Poder Legislativo, el control de constitucionalidad requiere que se verifique si la norma impugnada impone una discriminación o, de no hacerlo, estar carente de explicación material (SSTC 108/1986, de 29 de julio, F.J. 18.º; 65/1990, de 5 de abril, F.J. 6.º; 19/2011, de 3 de marzo, F.J. 12.º; 135/2012, de 19 de junio, F.J. 6.º). Análisis en el que el Tribunal no tiene que valorar las posibles motivaciones y consecuencias de la norma (SSTC 239/1992, de 17 de diciembre, F.J. 5.º; 73/2000, de 14 de marzo, F.J. 4.º; 142/1993, de 22 de abril, F.J. 9.º; 116/1996, de 17 de junio, F.J. 14.º; 212/1996, de 19 de diciembre, F.J. 16.º; 47/2005, de 3 de marzo, F.J. 7.º; 204/2011, de 15 de diciembre, F.J. 9.º; 203/2013, de 5 de diciembre, F.J. 6.º; 206/2013, de 5 de diciembre, F.J. 8.º; 29/2016, de 18 de febrero, F.J. 6.º). Cuando la tacha de arbitrariedad es dirigida contra la labor legislativa, el Tribunal se ha exigido prudencia, su interpretación puede incidir en el pluralismo político y en la libertad de configuración del legislador (SSTC 19/2011, de 3 de marzo, F.J. 12.º; 197/2014, de 4 de diciembre, F.J. 5.º). El juez constitucional debe evitar imponer así, limitaciones indebidas y respetar las opciones políticas del legislador que, como poder del Estado, también está sujeto a la Constitución (SSTC 47/2005, de 3 de marzo, F.J. 7.º; 204/2011, de 15 de diciembre, F.J. 9.º; 206/2013, de 5 de diciembre, F.J. 8.º).

Si el resultado del control es la infracción de cualquier precepto constitucional, haya sido o no invocado en el proceso, el Tribunal declarará su inconstitucionalidad y nulidad (art. 39 LOTC) que, en lo referente a la arbitrariedad, requerirá de un análisis conducente a la existencia de una desigualdad o a la imposición de una medida en ausencia de justificación. Apreciación que solo admite construcción a través del contenido expresado en la norma. El voto mayoritario no se aleja de la jurisprudencia elaborada por el Tribunal.

Quedan fuera de valoración los argumentos alegados por las partes que excedan del ámbito jurídico. Los juicios de valor realizados por el legislador para la adopción de la ley y su contenido no son objeto de juicio por el Tribunal, como ya asentó (STC 66/1985, de 23 de mayo, F.J. 1.º). Tampoco lo son cuando —discrepantes de la decisión legislativa— sean el fundamento de la discrepancia jurídica alegada en sede constitucional, atribuyéndole un carácter caprichoso; inconsecuente; incoherente o desigual para justificar su oposición política, retorciendo sus efectos legales (SSTC 99/1987, de 11 de junio, F.J. 4.º; 227/1987, de 29 de noviembre, F.J. 7.º; 233/1999, de 16 de diciembre, F.J. 12.º; 73/2000, de 14 de marzo, F.J. 4.º; 204/2011, de 15 de diciembre, F.J. 9.º; 237/2012, de 13 de diciembre, F.J. 9.º; 122/2016, de 23 de junio, F.J. 4.º; 140/2018, de 20 de diciembre, F.J. 7.º), para juridificar su disidencia.

Los únicos argumentos que forman parte del debate constitucional, como ha reseñado en plurales ocasiones, son las normas legales (SSTC 49/2008, de 9 de abril, F.J. 5.º; 19/2011, de 3 de marzo, F.J. 12.º). Las intenciones del legislador o sus opiniones políticas quedan al margen (SSTC 88/1987, de 2 de junio, F.J. 2.º; 99/1987, de 11 de junio, F.J. 4.º; 227/1987, de 29 de noviembre, F.J. 7.º; 103/2017, de 6 de septiembre, F.J. 2.º).

Especialmente, en un recurso de inconstitucionalidad, que atiende únicamente al enunciado legal, dejando al margen de su examen jurídico otro tipo de manifestaciones o declaraciones (STC 128/2016, de 7 de julio, F.J. 5.º). Todo se sintetiza en una enumeración consoli-

6 PÉREZ ROYO, J., y CARRASCO DURÁN, M., *Curso de derecho constitucional* (Décimo novena edición), Marcial Pons, Madrid, 2025, pág. 729.

dada a lo largo de los años: lo que dice; lo que no; su estrategia política; los motivos ocultos que se le atribuyen a la norma; la sinceridad de la exposición de motivos; o su propósito último (SSTC 239/1992, de 17 de diciembre, F.J. 2.º; 49/2008, de 9 de abril, F.J. 4.º; 197/2014, de 4 de diciembre, F.J. 1.º; 15/2015, de 5 de febrero, F.J. 2.º; 122/2016, de 23 de junio, F.J. 5.º; 90/2017, de 5 de julio, F.J. 2.º; 103/2017, de 6 de septiembre, F.J. 2.º; 134/2019, de 13 de noviembre, F.J. 5.º) que no serán objeto de control.

La sede constitucional se limita a realizar un control objetivo y abstracto de la norma impugnada, valorando su armonía constitucional (SSTC 239/1992, de 17 de diciembre, F.J. 2.º; 103/2017, de 6 de septiembre, F.J. 2.º), todo lo demás es ajeno, valorarlo implicaría el riesgo de abandonar su posición constitucional y privar de objetividad al control de constitucionalidad (STC 15/2015, de 5 de febrero, F.J. 2.º).

Parece extraerse una directriz clara. El juicio que realiza para valorar la existencia de arbitrariedad solo toma en consideración lo plasmado en la norma, el contenido legal que el legislador decide contener en ella y que permite la apreciación de la desigualdad o la ausencia de justificación. El legislador desarrolla en la exposición de motivos los argumentos que inducen su labor y que abogan por la extraordinariedad de la medida. A esta se remite el Tribunal en su control para valorar la existencia de razones justificativas. Las consignas que puedan derivarse del juego político no son consideradas. A pesar de las referencias —así lo constatan los votos particulares— a la tramitación parlamentaria, tratando de acreditar que el carácter conciliador que la motivación le atribuye es falaz. El Tribunal es consciente y rechaza la posible transposición de un conflicto político a la *litis* jurídica⁷.

Es juez de constitucionalidad, no de oportunidad de la legislación (STC 197/2014, de 4 de diciembre, F.J. 4.º). Si está fundamentada, su enjuiciamiento es un debate sobre una opción legislativa no arbitraria o irracional (SSTC 104/2000, de 13 de abril, F.J. 8.º; 131/2001, de 7 de junio, F.J. 5.º; 135/2012, de 19 de junio, F.J. 6.º; 99/2013, de 23 de abril, F.J. 11.º).

El Tribunal reconoce que su emisión se produce en un contexto particular que concluye con la investidura de un candidato a la presidencia del Gobierno, pero, como pacto que trae origen en la negociación política, rechaza su consideración. Recuerda ello a lo afirmado desde la doctrina, la concesión de una amnistía requiere de la confluencia de dos intereses, uno social y otro político⁸. El Tribunal valora solo lo que se exponga en la norma.

A nadie escapa que la amnistía es causante de una importante conflictividad social, política y jurídica. La resolución del Tribunal Constitucional no ha puesto fin a ella. El argumento principal para ello, a nuestro juicio, es aquel que ha sido objeto de comentario, los presuntos fines asociados a su concesión y no contemplados en el enjuiciamiento de la arbitrariedad. Presente en los votos minoritarios, entre tantos otros argumentos. El Tribunal no estima que se haya producido una vulneración del principio de la interdicción de la arbitrariedad por aquello que deduce de la norma y de la exposición de motivos que la justifica. Los elementos políticos que inducen su concesión, como se afirma en la sentencia, son ajenos a la esfera del Tribunal, que solo compara una ley con la norma fundamental. La arbitrariedad no puede deducirse de ellos, sino de lo expresado en la ley.

7 GARCÍA-PELAYO, M., «El "status" del Tribunal Constitucional» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, enero-abril de 1981, págs. 11-34, (pág. 25).

8 LINDE PANIAGUA, E., *Amnistía e indulto en España*, Tucur Ediciones, Madrid, 2021.