

# Interpretación constitucional y ley de amnistía

**Francisco Velasco Caballero**  
Universidad Autónoma de Madrid

-

## Sumario

-

*La Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, ha suscitado una intensa discusión política y jurídica. La reciente STC 137/2025, de 26 de junio, ha declarado la no inconstitucionalidad de la ley (salvo en algunas cuestiones específicas sobre su ámbito de aplicación personal y temporal). A partir de la sentencia, es posible un estudio de hermenéutica constitucional. Aquí se analizan tres cuestiones: la especificidad de la interpretación constitucional (respecto del método interpretativo común); la relevancia de la distinción doctrinal entre principios y reglas, así como entre procedimientos de aplicación ponderativos y subsuntivos; y la relevancia de los conceptos dogmáticos y las tipologías empíricas o ideales en la interpretación. En general, la STC 137/2025 afirma la especificidad de la hermenéutica constitucional, respecto del método interpretativo común. Este planteamiento se expresa claramente en tres pilares argumentales que recorren la sentencia: la singularidad de la Constitución como norma «abierta»; la centralidad de la ley en el sistema jurídico; y la deferencia que el Tribunal debe al poder legislativo. Estas coordenadas interpretativas limitan, en la sentencia, el alcance de los instrumentos hermenéuticos comunes: la literalidad constitucional, el contexto normativo, los argumentos históricos o sobre el proceso constituyente, el fin normativo y el Derecho comparado. En segundo lugar, la STC 137/2025 implícitamente considera que, por obra de la jurisprudencia a lo largo de cuatro decenios, la Constitución ha ido perdiendo sus normas principales, y se ha ido concretando en un catálogo de reglas, aplicables de forma subsuntiva, no ponderativa. Por último, en la STC 137/2025 se observa la eficacia hermenéutica de un concepto dogmático (el de amnistía) que elabora el propio Tribunal, y la poca relevancia que se concede a las tipologías de amnistía que se habían formulado en la discusión política y académica previa.*

## Abstract

-

*Organic Law 1/2024, of 10 June, on amnesty for institutional, political and social normalisation in Catalonia, has given rise to intense political and legal debate on its possible unconstitutionality. The recent ruling of the Constitutional Court (STC) 137/2025 has declared the law not unconstitutional (except in some specific questions regarding its personal and temporal scope of application). On the basis of the ruling, a study of constitutional hermeneutics is possible. Three questions are analysed here: the specificity of constitutional interpretation (with respect to the common interpretative method); the relevance of the doctrinal distinction between principles and rules, as well as between ponderative and subsumptive application procedures; and the relevance of dogmatic concepts and empirical or ideal typologies in interpretation. In general, the STC 137/2025 affirms the specificity of constitutional hermeneutics with respect to the common interpretative method. This approach is clearly expressed in three merits which run through the judgement: the singularity of the Constitution as an 'open' norm; the centrality of the law in the legal system; and the deference which the Court owes to the legislative power. These interpretative framework limits the scope of the common hermeneutical instruments: the textual meaning of the Constitution, the normative context, historical arguments or about the constituent process, the normative purpose, and comparative law. Secondly, STC 137/2025 implicitly*

*considers that, as a result of case law over four decades, the Constitution has gradually lost its principial norms and has become a catalogue of rules applicable in a subsuntive or mechanical manner. Finally, STC 137/2025 shows the hermeneutic efficacy of a dogmatic concept (that of amnesty) immediately shaped by the Court itself, and the little relevance given to the typologies of amnesty which had been formulated in the previous political and academic discussion.*

**Title:** Constitutional interpretation and amnesty law

-

**Palabras clave:** amnistía; hermenéutica constitucional; deferencia.

**Keywords:** amnesty; constitutional hermeneutics; deference.

-

**DOI:** 10.31009/InDret.2025.i4.15

4.2025

Recepción

25/07/2025

Aceptación

30/09/2025

## Índice

**1. Planteamiento**

**2. Especificidad de la interpretación constitucional y método común**

- 2.1. Comprensión jurídica de la Constitución
- 2.2. Concepto, función y posición de la ley en el sistema constitucional
  - a. La ley de amnistía como ley no necesariamente general
  - b. Potestad legislativa universal
  - c. Fines de la ley y motivos de los parlamentarios
- 2.3. Jurisdicción deferente

**3. Derecho comparado**

- 3.1. Secundariedad interpretativa
- 3.2. El precedente constitucional alemán
- 3.3. El informe de la Comisión de Venecia

**4. Derecho internacional y europeo**

**5. Principios, reglas y ponderaciones**

**6. Conceptos y tipologías**

**7. Conclusión**

**8. Bibliografía.**

Este trabajo se publica con una licencia Creative Commons Reconocimiento-No Comercial 4.0 Internacional 

## 1. Planteamiento\*

Como es sabido, a partir de las últimas elecciones a Cortes Generales (23 de julio de 2023) y de la proposición de ley orgánica de amnistía a los participantes en el *procés* independentista catalán (iniciativa legislativa exigida por los diputados de *Junts per Catalunya* para votar la investidura del actual presidente del Gobierno) proliferaron los análisis, opiniones y comentarios sobre la constitucionalidad de aquella concreta amnistía<sup>1</sup>, finalmente aprobada por la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (LOANCat). La práctica inexistencia de jurisprudencia constitucional sobre amnistías, sumada a la escasez de estudios académicos previos y específicos, llevó a múltiples propuestas hermenéuticas -muchas de ellas *coyunturales* y *apresuradas*- sobre el significado y régimen constitucional de la amnistía. La altísima relevancia moral, política e ideológica de la LOANCat dio lugar a un singular diálogo «jurídico» calificable como «emocional»<sup>2</sup> o que, con categorías de psicología social, se podría adjetivar como de «baja elaboración cognitiva»<sup>3</sup>.

En el debate político y jurídico sobre la LOANCat se habían enunciado múltiples reproches de inconstitucionalidad y algunas (pocas) opiniones de no inconstitucionalidad. En lo que ahora importa, tras esas opiniones latían diversas maneras de entender la *interpretación constitucional*. En términos generales, la reciente STC 137/2025, de 26 de junio (BOE núm. 183, de 31 de julio de 2025) ha declarado *no inconstitucional* la LOANCat. Así que, por ahora, los reproches de nulidad han quedado zanjados. Más dudoso es que hayan quedado resueltas las preguntas generales de *hermenéutica constitucional*. Es precisamente en estas cuestiones, y no en el juicio constitucional en sí, en lo que se centra este estudio.

En buena medida, la discusión hermenéutica latente tras el debate constitucional está presente en el texto final de la STC 137/2025. En este estudio se presta atención a cinco grandes cuestiones sobre la interpretación constitucional, todas ellas con reflejo en la reciente sentencia sobre la amnistía. En primer lugar, se fija la atención en la posible *especificidad* de la interpretación constitucional. Esto es, en si el método común para la interpretación de la ley (gramatical, sistemático, teleológico e histórico) rige también para la hermenéutica constitucional (*infra §§ 4-12*) o si, por el contrario, estos instrumentos interpretativos comunes ceden ante criterios o métodos específicos para la interpretación de la Constitución (*infra §§ 13-46*). En segundo lugar, se presta atención singular a la relevancia del *Derecho comparado* para la interpretación constitucional (*infra § 47*). Seguidamente se analiza la modesta utilidad del Derecho internacional y europeo para enjuiciar la LOANCat (*infra §§ 64-67*). Luego se atiende a la relevancia que la distinción ya tradicional entre dos tipos básicos de normas (*reglas versus principios*) ha tenido en la argumentación de la sentencia (*infra §§ 69-78*). Finalmente, también se analiza en qué medida algunos *conceptos dogmáticos* (como el concepto mismo de amnistía) y las tipologías abstractas han sido relevantes para el juicio de constitucionalidad (*infra §§ 79-88*).

\* Francisco Velasco Caballero (francisco.velascoam.es). La elaboración de este artículo no ha contado con ninguna financiación específica.

<sup>1</sup> Un catálogo muy completo de las objeciones, con mayor o menor enfoque político o jurídico, en ARAGÓN REYES/GIMBERNAT/RUÍZ ROBLEDO, *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, Colex, A Coruña, 2024.

<sup>2</sup> GARCÍA ROCA, «La amnistía en la Constitución: los constitucionalistas divididos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 131, 2024, pp. 13-47 (p. 18).

<sup>3</sup> BLANCO/HORCAJO/SÁNCHEZ, *Cognición social*, Pearson, Madrid, 2017, p. 241.

## 2. Especificidad de la interpretación constitucional y método común

Las cuestiones de *hermenéutica constitucional* han cobrado protagonismo porque, en puridad, hasta hoy la amnistía no había sido objeto de enjuiciamiento constitucional. Al ser un asunto propiamente *nuevo* (STC 137/2025, FJ 2.2) se planteaban también nuevas cuestiones sobre la interpretación constitucional. Es cierto que varias sentencias constitucionales previas traían causa de litigios referidos a la amnistía inmediatamente preconstitucional (la aprobada en la Ley 46/1977, de 15 de octubre). Pero en ninguno de esos litigios se planteaba abierta y directamente la constitucionalidad de la amnistía<sup>4</sup>. Esto explica que en 2025, cuarenta y siete años después de aprobarse la Constitución, aún hubiera qué indagar qué dice la Constitución sobre la amnistía. Y cuál es la metodología interpretativa idónea para hallar esa respuesta.

Se planteaba, en primer lugar, si una ley extraordinaria (o incluso excepcional) da lugar a parámetros constitucionales también *singulares, excepcionales o novedosos*<sup>5</sup> (y a la quiebra de la presunción de constitucionalidad de la ley)<sup>6</sup> o si, por el contrario, incluso una ley extraordinaria se somete a los cánones constitucionales ordinarios, los tejidos pacientemente por la jurisprudencia constitucional a lo largo de los últimos cuarenta y cuatro años. Y se planteaba también, en segundo lugar, que *técnicas o métodos interpretativos* son más o menos adecuados para hallar una respuesta constitucional ante la LOANCat. Esto es: en qué medida la literalidad de la Constitución, la finalidad y contexto sistemático de cada norma, las discusiones y trabajos parlamentarios para su redacción, los antecedentes históricos, el Derecho comparado o los tratados internacionales ratificados por España permiten hallar una respuesta constitucional ante la amnistía; y cómo utilizar estos instrumentos interpretativos cuando la Constitución misma establece la forma de gobierno parlamentaria (art. 1.3 CE) y, con ello, la centralidad y *primariedad de la ley*<sup>7</sup> en el conjunto del orden constitucional.

Sintetizando mucho, hay un alto grado de acuerdo académico en que la interpretación constitucional, al ser interpretación de normas jurídicas, se sirve de las *técnicas y los métodos hermenéuticos comunes* al conjunto del Derecho<sup>8</sup>. En esa medida, toda interpretación es necesariamente *textualista*<sup>9</sup> (parte de un texto constitucional concreto) y se sirve de diversas técnicas para desentrañar el significado de los textos normativos. Esas técnicas interpretativas son, en esencia, las enunciadas en el art. 3.1 del Código civil, que a su vez reflejan la cultura

<sup>4</sup> SSTC 63/1983, de 20 de julio (BOE núm. 189, de 9 de agosto de 1983); 76/1986, de 5 de agosto (BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1983); y 147/1986, de 25 de noviembre (BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 1986).

<sup>5</sup> En este sentido: AGUADO RENEDO, «La amnistía en el sistema español: cuestión de interpretación y de control constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 131, 2024, pp. 49-88 (p. 75); y TERUEL LOZANO, «Sobre la ilegitimidad constitucional de la amnistía al procés», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 114, 2024, pp. 48-63 (p. 51).

<sup>6</sup> PAZ-ARES, *Las falacias de la amnistía*, Comares, Granada, 2024, p. 123.

<sup>7</sup> DÍEZ-PICAZO, «Concepto de ley y tipos de leyes (¿Existe una noción unitaria de ley en la Constitución española?)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 24, 1988, pp. 47-93 (p. 71).

<sup>8</sup> Entre muchos: RUBIO LLORENTE, *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 592; MAURER, *Staatsrecht*, C.H. Beck, Múnchen, 1999, p. 20 § 49; BALAGUER CALLEJÓN, *Interpretación de la Constitución y ordenamiento jurídico*, 2ª edición, BOE y CEPC, Madrid, 2022, p. 60.

<sup>9</sup> GARCÍA BELAUNDE, «La interpretación constitucional como problema», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 86, 1994, pp. 9-37 (pp. 21, 25 y 35); BALAGUER CALLEJÓN, *Interpretación de la Constitución y ordenamiento jurídico*, Madrid, 2022, p. 130; SUNSTEIN, *How to Interpret the Constitution*, Princeton University Press, Princeton-Oxford, 2023, p. 22.

jurídica común en el continente europeo<sup>10</sup>: el significado literal del texto normativo, su sentido contextual o sistemático, el fin de la norma, los antecedentes legislativos, y el procedimiento de elaboración de la norma interpretada. A ellas es frecuente añadir el Derecho comparado, bien como un medio interpretativo adicional, bien como un complemento de los anteriores. Pero más allá de este instrumental hermenéutico común, la interpretación constitucional presenta algunas singularidades notables que condicionan la aplicación y alcance los métodos comunes<sup>11</sup>.

En lo que ahora importa, y más allá de la evidente *orientación política* en la discusión jurídica sobre la LOANCat, lo cierto es que detrás de cada objeción de constitucionalidad (y de su contestación por quienes sostienen la no constitucionalidad de la LOANCat) hay un concreto entendimiento de la Constitución y de la hermenéutica constitucional<sup>12</sup>. Estos diversos entendimientos del edificio constitucional no están necesariamente alineados con concretas opciones morales, políticas o ideológicas. En lo que se refiere específicamente a la metodología hermenéutica, en ocasiones puede parecer que un concreto método interpretativo sirve mejor que otros a una concreta orientación política, moral o ideológica. Sin embargo, esta simetría entre método hermenéutico y orientación política puede quebrarse con facilidad. Es conocido, por ejemplo, que la versión contemporánea del *originalismo interpretativo norteamericano* se debe a la resistencia republicana frente a la legislación demócrata del *New Deal* y su aceptación por el Tribunal Supremo, bajo la presidencia de Earl Warren (1953-1969)<sup>13</sup>. Sin embargo, ese mismo originalismo se ha invocado en Estados Unidos, en ocasiones, para objetar leyes conservadoras, normalmente de los Estados federados. Y del otro lado, juristas conservadores también han minimizado o relativizado el contenido prescriptivo original de la Constitución federal, precisamente para evitar el activismo de los jueces progresistas<sup>14</sup>. Más recientemente en los Estados Unidos, en una nueva forma de instrumentación de la interpretación constitucional, el originalismo está sirviendo para reafirmar el *poder del Tribunal Supremo*, frente a los tribunales de instancia<sup>15</sup>.

Hace unos pocos años, con motivo de la declaración de estado de alarma por la pandemia de *Covid-19*, también se trabó un debate jurídico apresurado sobre la posibilidad misma de que, con la declaración del estado de alarma, el Gobierno pudiera imponer (por real decreto) intensas restricciones a los derechos fundamentales. En especial, al derecho a la libre circulación. Las restricciones a los derechos fundamentales fueron enjuiciadas de forma divergente por el Tribunal Constitucional en sus SSTS 148/2021, de 14 de julio (BOE núm. 182, de 31 de julio de

<sup>10</sup> LARENZ, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 6<sup>a</sup> ed, Springer, Berlin, 1991, p. 320; RÖHL, *Allgemeine Rechtslehre*, 2. Ed., Carl Heymanns, Köl, 2001, p. 596; REIMER, *Juristische Methodenlehre*, Nomos, Baden-Baden, 2016, p. 136.

<sup>11</sup> PRIETO SANCHÍS, «Notas sobre la interpretación constitucional», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 175, 1991, pp. 175-198; GARCÍA BELAUNDE, *REP (Nueva Época)*, 86, 1994, p. 25; DÍAZ REVORIO, «La interpretación y la jurisprudencia constitucional», *Quid Iuris*, 6, 2008, pp. 7-38 (p. 13); VELA ÁVALOS, «El debate sobre la especificidad de la interpretación de la Constitución en el contexto latinoamericano. Una discusión desde cuatro trincheras», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 1, 2021, pp. 53-84 (p. 63). Restringido en las singularidades aceptables: CELIS VELA, «La tesis sobre la especificidad de la interpretación constitucional», *I-CON*, 19-4, 2021, pp. 1261-1290 (p. 1279).

<sup>12</sup> VELA ÁVALOS, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 1, 2021, pp. 53-84 (p. 57).

<sup>13</sup> SUNSTEIN, *How to Interpret the Constitution*, Pinceton-Oxford, 2023, p. 28; en español: BALAGUER CALLEJÓN, *Interpretación de la Constitución y ordenamiento jurídico*, Madrid, 2022, p. 130.

<sup>14</sup> SUNSTEIN, *How to Interpret the Constitution*, Pinceton-Oxford, 2023, p. 48.

<sup>15</sup> [Sentencia de 27 de junio de 2025, Donald J. Trump, President of the United States, et al., Applicants v. CASA, Inc., et al.](#)

2021) y 136/2024, de 5 de noviembre (BOE núm. 294, de 06 de diciembre de 2024). Más allá de la diferente composición subjetiva del Tribunal para cada una de las dos sentencias, cuya trascendencia para el juicio de constitucionalidad es innegable, las dos sentencias se diferencian también por su *forma de interpretar* la Constitución. En el primer caso, en la STC 148/2021, el Tribunal Constitucional prescindió por completo de la argumentación ponderativa, característica de toda restricción legal al ejercicio de derechos fundamentales, y utilizó una más sencilla argumentación *subsuntiva*, sobre si el confinamiento acordado el 14 de marzo de 2000 suspendía la vigencia de varios derechos fundamentales, para lo que el art. 55.1 CE, exige la previa declaración de un estado de excepción<sup>16</sup>. Más tarde, en relación con una ley sanitaria gallega aprobada en el contexto de la pandemia, el Tribunal Constitucional -con una composición subjetiva renovada- enjuició las posibles restricciones de derechos fundamentales mediante un juicio de *proporcionalidad* (STC 136/2024, de 5 de noviembre, BOE núm. 294, de 6 de diciembre de 2024).

Cinco años después, ante LOANCat, de nuevo se han polarizado las opiniones constitucionales. Y detrás de ellas hay, de nuevo, diferentes entendimientos de la Constitución, de la hermenéutica constitucional y de la jurisdicción constitucional. En mi opinión, en el último año la discusión constitucional en torno a la amnistía ha seguido el siguiente patrón: primero han emergido en la opinión pública graves *reproches políticos y morales* contra la proposición de ley orgánica de amnistía. De forma casi simultánea, aquellos reproches políticos y morales se han formulado como objeciones de *inconstitucionalidad*<sup>17</sup>. Se ha dicho expresamente, en este sentido, que el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) «nos tiende[n] otro [puente] para transitar de la esfera moral a la esfera jurídica»<sup>18</sup>. Para cruzar ese puente se han ensayado *cánones de constitucionalidad muy extensos y/o rigurosos*, con escaso anclaje inmediato en el texto constitucional y sin amparo claro en la jurisprudencia constitucional actual. Ejemplos señeros de esta tendencia han sido: en primer lugar, la simple afirmación de que la Constitución prohíbe por completo la amnistía, cualquier amnistía<sup>19</sup>; y en segundo lugar, aceptada la posibilidad constitucional de la amnistía, frente a la LOANCAT se han opuesto cánones de constitucionalidad muy exigentes. Se cuentan aquí: la utilización directa del principio del Estado de Derecho (art. 1.1 CE) como parámetro directo de enjuiciamiento de la ley; una comprensión muy amplia del principio y derecho a la igualdad (art. 14 CE), del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y de la reserva constitucional de jurisdicción a favor de los jueces y tribunales (art. 117.3 CE); y una comprensión también muy amplia y exigente del principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), sin claro parangón en la jurisprudencia constitucional antecedente. Además, en la formulación de estos cánones normalmente se ha prescindido de elementos estructurales de la hermenéutica constitucional, como la *deferencia* que el juez constitucional debe al poder legislativo o la *presunción de constitucionalidad* de la ley<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, «El control de constitucionalidad del estado de alarma: ¿Una oportunidad para desarrollar una correcta teoría general de los derechos fundamentales?, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 10, 2024, pp. 271-322 (p. 314).

<sup>17</sup> GARCÍA ROCA, *REDC*, 131, 2024, p. 18.

<sup>18</sup> PAZ-ARES, *Las falacias de la amnistía*, Comares, Granada, 2024, p. 221.

<sup>19</sup> En especial, ARAGÓN REYES, «El debate constitucional sobre la amnistía», en ARAGÓN REYES/BILBAO UBILLOS/MATÍA PORTILLA/SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA (coords.), *La Constitución como forma de la democracia. Libro homenaje a Paloma Biglino*, CEPC, Madrid, 2024, pp. 303-325 (p. 307).

<sup>20</sup> Como excepción, PAZ-ARES incorpora a su argumentación crítica el criterio de deferencia a la ley parlamentaria, si bien considera que tal deferencia en este caso resulta desbordada por la magnitud de las infracciones constitucionales que contiene la LOANCat (*Las falacias de la amnistía*, Comares, 2024, p. 44).

Al otro lado, en defensa de la constitucionalidad de la LOANCat se ha argumentado, en primer lugar, el amplio campo de acción que corresponde a la *ley en una democracia parlamentaria*; y en segundo lugar que, tomando como punto de partida los parámetros de constitucionalidad *destilados hasta la fecha* por el Tribunal Constitucional, el concreto texto de la LOANCat no habría incurrido en ninguna de las máculas de licitud que se le imputaban. En consecuencia, sólo un cambio de orientación en la jurisprudencia constitucional permitía un juicio negativo de validez sobre la ley.

En lo que importa para este estudio, detrás de las dos grandes posturas en controversia laten múltiples opciones hermenéuticas, expresas o implícitas. Y no necesariamente alineadas con concretas opciones políticas, morales o ideológicas. En lo que sigue se van a analizar algunas de estas opciones hermenéuticas, y su significado en la argumentación de la STC 137/2025. En términos generales se puede sostener que la STC 137/2025 confirma la *especificidad* de la hermenéutica constitucional. Pero, al mismo tiempo, niega que esa hermenéutica singular permita interpretaciones *extraordinarias* de la Constitución frente a leyes también extraordinarias o excepcionales, como la LOANCat. A ambos resultados se llega por el mismo camino: afirmando la singularidad normativa de la *Constitución* (*infra* § 13), la centralidad de la *ley parlamentaria* en el sistema jurídico (*infra* § 21) y la *deferencia* que la jurisdicción constitucional debe al poder legislativo (*infra* § 33). Con esta premisa, la STC 137/2025 condiciona o relativiza el alcance y valor de los métodos hermenéuticos comunes, como el tenor literal de las normas constitucionales, los antecedentes constitucionales, los trabajos constituyentes o el Derecho comparado. Todas estas técnicas interpretativas están presentes en la sentencia, pero su eficacia queda condicionada a que los enunciados conclusivos a los que conducen sean coherentes con el entendimiento de la Constitución, la ley y la jurisdicción constitucional sobre el que descansa la sentencia. Sólo al enjuiciar el procedimiento parlamentario para la aprobación de la LOANCat, el Tribunal Constitucional expresamente insiste en argumentos hermenéuticos literales, sistemáticos o teleológicos, sin referencia alguna a las especificidades de la interpretación constitucional (FJ 12). Pero esto lo hace para interpretar el *Reglamento del Congreso de los Diputados*, que condiciona mediáticamente la validez de la ley (en la medida en que dicho reglamento refleje elementos esenciales del principio democrático garantizado por el art. 1.1 CE)<sup>21</sup>, pero no es Constitución.

Por el otro lado, la especificidad de la interpretación constitucional -por la singularidad normativa de la Constitución, la centralidad de la ley y la contención del control jurisdiccional- lleva también al Tribunal Constitucional a rechazar una interpretación *extraordinaria*, excepcional o coyuntural de la Constitución. La STC 137/2025 no contiene -en general- una nueva interpretación de la Constitución, como tampoco una aplicación extraordinaria de los preceptos constitucionales. Se atiene a la doctrina constitucional precedente, en la cual subsume la LOANCat. Como excepción, hay interpretación constitucional extraordinaria en la exigencia de que toda ley de amnistía necesariamente sirva a una «circunstancia excepcional» (STC 137/2025, FFJJ 2.2 y 6.2) (*infra* §§ 36-37). Pero esto no cuestiona que la opción hermenéutica primaria del Tribunal sea la aplicación de su doctrina constitucional precedente.

---

<sup>21</sup> BIGLINO CAMPOS, *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 68; GARCÍA ROCA, *REDC*, 131, 2024, p. 44.

## 2.1. Comprensión jurídica de la Constitución

Una primera cuestión hermenéutica se refiere al entendimiento de la Constitución y a su función de engarce entre la *política* y el *Derecho*. Es esta una cuestión que, desde una perspectiva fundamentalmente jurídica, ya fue objeto de atención y discusión en los primeros años de nuestro constitucionalismo contemporáneo<sup>22</sup>. Se sostuvo entonces la singularidad normativa de la constitución<sup>23</sup>, como «norma que traza la frontera entre lo políticamente posible y lo jurídicamente lícito».<sup>24</sup>

Enlazando con aquella discusión, y utilizando categorías sociológicas, se puede partir ahora de la distinción estructural entre *dos sistemas sociales funcionales* -el político y el jurídico- que actúan de forma normalmente independiente y que ofrecen distintas respuestas ante las missas preguntas o hechos de la realidad<sup>25</sup>. Es precisamente esta realidad *autorreferencial* de cada sistema social lo que plantea la pregunta de cómo articular dos realidades sociales en continua tensión, como son el sistema político (donde rige el código poder *versus* no-poder) y el sistema jurídico (donde rige el código lícito *versus* ilícito). En clave histórica esta tensión es relativamente reciente, surge con la desagregación de la política respecto del Derecho desde finales del siglo XVII en Inglaterra y a finales del siglo XVIII en Norteamérica y en la Europa continental. Con la escisión, tanto la política como el Derecho desarrollan sistemas sociales paralelos, en competencia e irritación continua. Algunos episodios bien conocidos de la historia estatal ejemplifican esta tensión, como la inalienabilidad de los bienes públicos (por tanto preservados del poder real «absoluto»), las leyes sucesorias (legitimadoras de la monarquía y que por tanto actúan como *prius* del poder real) o la personificación jurídica del Estado, mediante la cual algunas normas del sistema jurídico condicionan la actuación meramente política del Estado.

Por principio, cada sistema funcional social (y entre ellos, tanto el sistema político como el jurídico) tiende a solucionar problemas y a contestar preguntas de forma autógena, autorreferencial o *autopoietica*. Esto es, a partir de su propio contenido interno (sus códigos, opciones selectivas, sentido, procesos, etc.)<sup>26</sup>. Pero la autonomía de cada sistema funcional social no impide la conexión, comunicación y acoplamiento entre unos y otros. Así ocurre entre el sistema político y el jurídico, donde la *constitución* cumple la función de «acoplamiento estructural». La constitución pone límites (jurídicos) a las respuestas políticas, de manera que bajo una constitución no vale cualquier decisión o actuación política; y levanta límites políticos frente al sistema jurídico, de tal forma que algunos problemas no se pueden responder con la lógica del Derecho (y, por tanto, bajo el eje binario de validez-invalidez). Cualquier articulación constitucional entre el sistema político y el jurídico exige importantes *espacios de decisión política* que no puedan ser objeto de reproche jurídico.

---

<sup>22</sup> Por todos: GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 2ª edición, Civitas, Madrid, 1982, pp. 63 y ss.

<sup>23</sup> NIETO, «Peculiaridades jurídicas de la norma constitucional», *Revista de Administración Pública*, 100-102, 1983, pp. 371-415 (pp. 388 y 409); ALONSO GARCÍA, *La interpretación de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, p. 16. Hoy: GARCÍA BELAUNDE, *REP (Nueva Época)*, 86, 1994, p. 29.

<sup>24</sup> DE OTTO, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*. Ariel, Barcelona, 1987, p. 39.

<sup>25</sup> Por todos, LUHMANN, *Systemtheorie der Gesellschaft*, 2ª ed., Suhrkamp, Berlin, 2018, pp. 675 y 793.

<sup>26</sup> LUHMANN, *Systemtheorie der Gesellschaft*, 2ª ed., Suhrkamp, 2018, p. 114.

La Constitución forma parte del sistema jurídico (es norma que define lo lícito frente a lo ilícito). Pero, al mismo tiempo, a través de la Constitución la política tiene entrada en el sistema jurídico. Es algo así como que el sistema político acepta guiarse por un elemento del sistema jurídico (la Constitución) en la medida en que también el sistema jurídico acepta en su seno actuaciones y respuestas propiamente políticas, no guiadas por las normas del propio sistema jurídico. En este esquema de mutua aceptación («acoplamiento estructural») no hay un árbitro supremo que delimita el campo de la política y el del Derecho. El sistema político abandona su lógica puramente autorreferencial, aceptando que un elemento jurídico (la Constitución) condicione el funcionamiento de la política; y el sistema jurídico renuncia también parcialmente a su lógica autorreferencial para aceptar en su seno la pura política, esto es, respuestas y actuaciones jurídicamente indiferentes, guiadas por la lógica del poder, no por el Derecho.

La explicación de la constitución como norma para el «acoplamiento estructural» resulta provechosa para la explicación de las interacciones entre política y Derecho. En primer lugar, porque muestra que la relación entre política y Derecho *no es jerárquica*, sino competitiva. La historia social no puede explicarse como un camino unidireccional en el que la política va succumbiendo frente al Derecho. En esa historia competitiva surgen espontáneamente algunos artefactos originales (como la idea misma de Constitución) que de forma coyuntural alivian la tensión entre el sistema jurídico y el sistema político. En segundo lugar, el concepto de «acoplamiento estructural» sirve para explicar que, pese a la vis autorreferencial que caracteriza a todos los sistemas sociales, en nuestro tiempo la política y el Derecho están encadenados. Aunque cada sistema tiende a desplegar sus propias respuestas, conforme a sus propios referentes internos (estructura, procesos, sentido, códigos, sujetos, interconexiones y expectativas de conducta) en la formación de algunas de esas respuestas también cuentan concretos elementos ajenos, del sistema vecino.

El entendimiento de la Constitución como embrague o engranaje para el «acoplamiento estructural» entre política y Derecho naturalmente restringe el alcance de la hermenéutica constitucional *deductiva y subsuntiva*. Esto es, impide entender la Constitución como un programa<sup>27</sup>, como un sistema normativo tendencialmente *completo*, en el que ya está expresa o tácitamente programadas las respuestas jurídicas ante cualquier hecho de la realidad. La coexistencia entre los sistemas político y jurídico, articulados por la Constitución, impide que la hermenéutica jurídica ocupe el espacio de las decisiones políticas. Obviamente, la Constitución puede y debe imponer *formas y límites* jurídicos a las decisiones políticas. Puede exigir que algunas decisiones políticas se adopten por concretos *órganos*, con legitimidad democrática o sin ella; puede imponer concretos *procedimientos* para la adopción de las decisiones políticas; y puede imponer algunos límites *sustantivos* a las decisiones políticas. Todas estas normas pueden tener diversos grados de extensión o intensidad, limitando correlativamente -en mayor o menor medida- el espacio del sistema político. Pero la función acopladora de la Constitución (entre política y Derecho) impide una *hermenéutica jurídica expansiva* que, por vía deductiva, enuncie parámetros constitucionales sin claro anclaje textual. Impide también deducir reglas concretas a partir de lo que, en el texto constitucional, se presenta como objetivos, fines o principios ponderables (*infra* § 71); e impide, finalmente, que a partir de reglas constitucionales halladas por medio de la interpretación se enuncien conclusiones de validez sobre concretas decisiones políticas. En otros términos: la falta de decisiones constitucionales expresas y concretas no es un espacio para la interpretación (jurídica), sino para la decisión (política).

---

<sup>27</sup> Expresamente: DE OTTO, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, 1987, p. 46.

Las diferentes comprensiones de la Constitución han aflorado, de forma patente, en relación con una hipotética *prohibición* de la amnistía. De toda amnistía. Como ya se ha dicho antes, frente a la LOANCat se había opuesto, en la doctrina académica y por algunas fuerzas políticas, que la Constitución prohíbe la amnistía, precisamente porque no la prevé expresamente (*supra* § 9). Frente a esta opción hermenéutica se había argumentado que, en puridad, la Constitución no ha «constitucionalizado» la amnistía<sup>28</sup>. Esto es: ni la prohíbe ni la regula expresamente, quedando por tanto en el ámbito de la política legislativa. Esta es la opinión finalmente acogida por la STC 137/2025, que muestra una clara comprensión de la Constitución como límite de la ley, no como norma de atribución de concretas facultades a las Cortes. Habla así la STC 137/2025 de que la Constitución es una «norma abierta» (FJ 3.2.1) y de que «el silencio constitucional, por sí solo, no equivale a la prohibición de una institución» (FJ 3.2.2). La función de la Constitución -en relación con la ley- no es positiva, no consiste en definir el ámbito de acción de la ley, sino *negativa*: seleccionar algunas decisiones políticas que están sustraídas al poder legislativo.

Si bien la comprensión «abierta» de la Constitución es central en la argumentación de la STC 137/2025, y es fundamental para descartar que la Constitución prohíba toda forma de amnistía, dicho eje argumental no es plenamente coherente con la clara tendencia de la propia sentencia, a la hora de identificar los límites constitucionales que vinculan a la LOANCat, a enunciar la mayoría de esos límites como *reglas*, y no como principios. Como luego se dirá (*infra* § 71), las reglas (a diferencia de las normas principales) tienen un contenido preciso y concreto, lo que lógicamente *limita el margen de opción* o configuración de la ley.

## 2.2. Concepto, función y posición de la ley en el sistema constitucional

Una segunda cuestión sobre la interpretación constitucional, muy ligada a la comprensión misma de la Constitución, se refiere a la posición y función de la ley en el orden constitucional. Quienes sostenían que la Constitución prohíbe la amnistía (toda amnistía) implícitamente preconizaban una comprensión restringida de la ley en el conjunto del sistema jurídico. Bien porque defendían que, en *ausencia de una autorización* constitucional expresa, la amnistía está vedada a la ley<sup>29</sup>. Bien porque interpretaban que, de forma tácita pero clara, la Constitución *prohibe* la amnistía, y a tal conclusión se podía llegar mediante la hermenéutica constitucional<sup>30</sup>. O bien porque entendían que la ley (y en especial la ley penal) ha de ser necesariamente *general*, lo que impide *per se* cualquier ley de amnistía, dado que por definición su supuesto de hecho no es general, sino singular o especial.

### a. La ley de amnistía como ley no necesariamente general

Se había sugerido en la doctrina, entre los objetores de la LOANCat, que la amnistía no podía ser objeto de ley, porque no presenta las notas caracterizadoras de la ley: no es abstracta y general;

<sup>28</sup> En especial: PAZ-ARES, *Las falacias de la amnistía*, Comares, 2023, p. 35.

<sup>29</sup> TAJADURA TEJADA, «Constitución y amnistía», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 131, 2024, pp. 89-119 (p. 96). La construcción más acabada, en: RUÍZ ROBLEDO, «La amnistía en la España constitucional», *Revista General de Derecho Constitucional*, 40, 2024, pp. 40-68 (p. 50).

<sup>30</sup> TERUEL LOZANO, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 114, 2024, p. 51; ARAGÓN REYES, «La Constitución no permite la amnistía», en ARAGÓN REYES/GIMBERNAT/RUÍZ ROBLEDO, *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, Colex, 2024, pp. 65-68 (p. 66). La construcción más acabada, en RUÍZ ROBLEDO, *REDC*, 40, 2024, pp. 40-68 (p. 50).

no deroga otras leyes anteriores, sino que excepciona la aplicación de las vigentes; y no permanece en el tiempo, sino que se agota con su aplicación<sup>31</sup>. Estos argumentos albergan una *comprensión restringida de la ley parlamentaria*. Con ello se hacía actual el debate histórico sobre el concepto material o formal de ley<sup>32</sup>. Con la relevante singularidad de que el concepto material y restringido de la ley no se hace ahora en favor del Gobierno o del Rey, sino para dotar de mayor densidad normativa a la Constitución (e indirectamente, para apoderar a quien define definitivamente su contenido: el Tribunal Constitucional).

La discusión sobre el *concepto material de ley*, entendida como ley necesariamente general, quedó resuelto hace ya años en el Derecho alemán<sup>33</sup>, de donde provenía. Aunque recientemente ha vuelto emerger como crítica a las abundantes leyes-medida y a las leyes que crean estatutos jurídicos múltiples, a la medida de los intereses de los distintos grupos sociales<sup>34</sup>. En Derecho español, la discusión en torno al concepto material o formal de ley quedó resuelta en nuestra doctrina (a favor de una comprensión meramente formal)<sup>35</sup>. Y es esta comprensión la única que está hoy presente en la jurisprudencia constitucional. Como es sabido, el Tribunal Constitucional se ha ocupado en varias ocasiones de las leyes singulares y/o de caso único. Para estas leyes -y en especial para las llamadas «autoaplicativas»- el Tribunal Constitucional ha identificado algunos límites, como la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3. CE) o el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE)<sup>36</sup>. Pero en ningún caso ha cuestionado el alcance potencialmente universal de la potestad legislativa, para cualquier objeto y destinatarios.

En la STC 137/2025, al enjuiciar la LOANCat, el Tribunal Constitucional insiste en su comprensión amplia de la ley, caracterizada por su proveniencia (las Cortes) y no por su contenido. Con esta premisa, la STC 137/2025 se detiene en la calificación de la LOANCat como «ley singular», innecesariamente incluida en el propio preámbulo de la ley. Y su conclusión es, precisamente, que esa autocalificación de la LOANCat como «singular» es por sí irrelevante para el juicio de constitucionalidad (FJ 5.2). En especial, no regirán aquí los límites que, para algunas leyes *administrativas* singulares o «autoaplicativas», había enunciado ya antes el propio Tribunal Constitucional. Hay que recordar que ya previamente la jurisprudencia constitucional había elaborado una doctrina moderadamente restrictiva de las leyes administrativas singulares o «autaplicativas»: por ocupar el ámbito competencial característico -aunque no reservado- del poder ejecutivo (STC 166/1986, de 16 de diciembre, BOE núm. 3, de 3 de enero de 1987, FJ 11) y por impedir o dificultar la tutela judicial efectiva de los sujetos individualmente afectados por las actuaciones administrativas con forma de ley (entre otras: STC 129/2013, de 4 de junio, BOE núm. 157, de 2 de julio de 2013, FFJ 4 y 6). La STC 137/2025 no considera aplicable aquí esa jurisprudencia, simplemente porque la LOANCat no es una ley administrativa: no es una decisión

<sup>31</sup> RUÍZ ROBLEDO, *REDC*, 40, 2024, pp. 40-68, p. 51.

<sup>32</sup> GARCÍA ROCA, *REDC*, 131, 2024, pp. 24 y 29.

<sup>33</sup> Precisamente en relación con una ley de amnistía, calificada como «ley-medida»: ZEIDLER, «Bundesverfassungsgericht und Maßnahmegesetz: Bemerkungen zum Beschluss BverfGE 10, 234», *Juristen Zeitung*, 13, 1960, pp. 391-394.

<sup>34</sup> KIRCHHOF, *Die Allgemeinheit des Gesetzes*, Mohr Siebeck, 2009, en especial, p. 164. En España: ESTEVE PARDO, *El camino de la desigualdad. Del imperio de la ley a la expansión del contrato*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Saô Paulo, 2023, p. 31.

<sup>35</sup> DE OTTO, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, 1987, pp. 162-164; RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Sistema de fuentes del Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Saô Paulo, 2021, p. 110 § 237.

<sup>36</sup> SSTC 129/2013, de 4 de junio (BOE núm. 157, de 2 de julio de 2013), FJ 4; 50/2015, de 5 de marzo (BOE núm. 85, de 9 de abril de 2015), FJ 7; 152/2017 de 21 de diciembre (BOE núm. 15, de 17 de enero de 2018), FJ 3.

administrativa singular con ropaje de ley (FJ 5.2). Con ello, queda plenamente aceptado que una ley de amnistía, aun no siendo necesariamente una ley general, es ejercicio legítimo de la potestad legislativa de las Cortes (art. 66.2 CE), sin necesidad de que la norma de amnistía contenga un supuesto de hecho abstracto e indeterminado (FJ 5.3.2 a), y con independencia del número de posibles beneficiados por la ley. Bajo estas premisas, la STC 137/2025 distingue netamente entre la generalidad de la ley (que no sería una exigencia constitucional) y el principio constitucional de igualdad (art. 14 CE) que sí sería un límite a los posibles tratos desiguales en la ley (FJ 8.2.1). Como se explicará más adelante (*infra* § 51) el Tribunal Constitucional Federal alemán si había exigido que el supuesto de hecho de una norma de amnistía sea abstracto e indeterminado, pero esta exigencia derivaba de la distribución de competencias entre el *Bund* y los *Länder*, no de un supuesto concepto material de ley (como tampoco del principio de igualdad).

*b. Potestad legislativa universal*

Ante la pregunta sobre si las Cortes pueden excluir la responsabilidad penal por ciertos hechos tipificados como delito (sin necesidad de despenalizar esa misma conducta a futuro), la cuestión primaria es el *alcance* (en materias competenciales estatales) de la potestad legislativa que el art. 66.2 CE atribuye a las Cortes. Aunque próxima y conectada, esta cuestión es ontológicamente distinta de la de la «libertad de configuración del legislador», si bien ambas cuestiones (alcance y margen de configuración legislativa) se han entremezclado en la doctrina<sup>37</sup> y en la propia STC 137/2025, FJ 3.2.1). El *alcance* de la potestad legislativa se refiere a la definición constitucional de la función legislativa: a sí es universal o está constreñida a materias concretas; y si quedan fuera de la potestad legislativa algunas funciones asignadas a otros órganos estatales (como el Gobierno, los jueces y tribunales, o el propio Tribunal Constitucional). En cambio, la «libertad de configuración» se refiere al margen de opción con el que las Cortes pueden ejercer su competencia legislativa: no se refiere al *qué*, sino a *cómo* se ejerce la potestad legislativa. Partiendo de una amplia potestad legislativa estatal cabe plantearse, en segundo lugar, si algún precepto constitucional prohíbe clara y expresamente la amnistía o alguna forma de amnistía<sup>38</sup>. Siguiendo este mismo orden de ideas, si se concluye que la Constitución concede potestad legislativa *universal* a las Cortes, las posibles excepciones (como la prohibición de amnistía, o de algunos de sus tipos) han de resultar también inmediatamente de la Constitución, y han de ser de interpretación *estricta*, como todas las normas excepcionales según el art. 4.2 del Código civil. En tal caso, no basta con justificar de forma razonable, mediante los métodos de interpretación común, como la interpretación literal, histórica o sistemática, que la Constitución prohíbe la amnistía. Hay que justificar que la Constitución contiene, de forma «inequívoca» (FJ 3.2.1), una limitación a la potestad legislativa tendencialmente universal.

La STC 137/2025 ha abordado directa y llanamente el *alcance universal* de la potestad legislativa estatal *ex art. 66.2 CE*. Lo hace afirmando la primariedad (FJ 3.2.1) y centralidad (FJ 4.2) de la ley en el sistema constitucional. A partir de aquí afirma la «vinculación negativa» de la ley respecto de la Constitución y que «el legislador puede regular toda materia que la Constitución no prohíba explícita o implícitamente» (FJ 3.2.2). Consecuentemente, la STC 137/2025 ha negado que la amnistía necesite de una *previsión constitucional expresa*, que obviamente no existe en el texto constitucional. Y también ha negado que la Constitución *prohíba implícitamente* la amnistía. Se

---

<sup>37</sup> Esta asimilación, en RUÍZ ROBLEDO, *RGDC*, 40, 2024, pp. 40-68 (p. 55); y en GARCÍA ROCA, *REDC*, 131, 2024 (p.15).

<sup>38</sup> AGUADO RENEDO, *Problemas constitucionales del ejercicio de la potestad de gracia*, Civitas, Madrid, 2001, pp. 83-97; PAZ-ARES, *Las falacias de la amnistía*, Comares, 2024, p. 63.

observa aquí cómo la centralidad de la ley en el sistema constitucional dificulta que por métodos de interpretación literales, teleológicos, históricos, o sistemáticos, *de facto* se impida el ejercicio, por las Cortes, de su potestad legislativa universal.

Así ocurre, en primer lugar, con la interpretación constitucional a partir de las actas y dictámenes que reflejan el proceso de elaboración del texto constitucional. Se había discutido en la doctrina si de los *trabajos parlamentarios* para la redacción de la Constitución resulta la prohibición de la amnistía<sup>39</sup>. Tradicionalmente, el Tribunal Constitucional concede poca relevancia hermenéutica a las actas y discusiones parlamentarias para la elaboración de la Constitución. Desde el principio, y huyendo consciente o inconscientemente del originalismo, el Tribunal Constitucional busca el *sentido actual* de la Constitución, sin anclarla excesivamente en el momento constituyente. Y, desde luego, en ningún caso ha inducido una supuesta voluntad constituyente allí donde el material hermenéutico (minutas, enmiendas, actas de discusiones) era poco claro (STC 109/1998, FJ 5). Esta desatención interpretativa respecto de la supuesta voluntad constituyente tiene tanto más sentido cuanto mayor es la *distancia temporal* entre la aprobación de la Constitución y el tiempo en que ha de ser interpretada<sup>40</sup>. En el caso de la LOANCat, a la vista de la poca información y claridad que ofrecen los trabajos parlamentarios, la STC 137/2025 declara con contundencia que aquellos trabajos parlamentarios no ofrecen ningún criterio asequible para afirmar la prohibición constitucional de la amnistía. La STC 137/2025 concluye que los parlamentarios constituyentes optaron por «no-constitucionalizar» la amnistía (FJ 3.2.2)<sup>41</sup>. Con ello, el Tribunal Constitucional está afirmando, de forma mediata, que los límites a la potestad legislativa universal de las Cortes tienen que ser indubitos; y no lo son cuando los trabajos parlamentarios son parcos y poco precisos. En tal caso, la centralidad de la ley en el sistema constitucional, propia de la forma de gobierno parlamentaria (art. 1.3 CE), impide identificar prohibiciones constitucionales no expresamente formuladas por el texto constitucional.

Con *argumentos sistemáticos* se había afirmado también en la doctrina académica y en la opinión pública que, así como el art. 62 i) CE prevé expresamente el indulto, no menciona expresamente la amnistía. Esta omisión tendría un especial significado si se tiene en cuenta que el art. 62 i) CE prohíbe los *indultos generales*, que serían muy próximos a la amnistía. De ahí se colegía una prohibición constitucional de la amnistía<sup>42</sup>. Frente a esta argumentación se había opuesto la diferencia ontológica radical entre el indulto (gubernativo) y la amnistía (parlamentaria)<sup>43</sup>. Sin una autorización constitucional expresa, el Gobierno no podría indultar, precisamente por su posición subordinada a «la ley y al Derecho» (art. 97 CE), lo que por principio le obliga a cumplir las leyes penales y las sentencias judiciales que las aplican. Esta es la opinión, que, finalmente, acoge el Tribunal Constitucional. En este caso, la STC 137/2025 sí se sirve de los métodos hermenéuticos comunes. Utiliza argumentos *literales* y *sistemáticos* (el significado jurídico del indulto en el art. 62 i) CE), pero esta vez para negar la simetría entre indultos generales y amnistía: «la relación existente entre el indulto y la amnistía no es cuantitativa o de grado, sino cualitativa». Y por eso concluye que «al tratarse de instituciones diferentes, la

<sup>39</sup> En sentido afirmativo: TAJADURA TEJADA, *REDC*, 131, 2024, pp. 89-119 (p. 96); RUÍZ ROBLEDO, *RGDC*, 40, 2024, pp. 40-68 (p. 45); en contra, GARCÍA ROCA, *REDC*, 131, 2024 (p. 21).

<sup>40</sup> GARCÍA BELAUNDE, *REP (Nueva Época)*, 86, 1994, pp. 9-37 (p. 26).

<sup>41</sup> Antes, en la doctrina: PAZ-ARES, *Las falacias de la amnistía*, Comares, 1987, p. 35.

<sup>42</sup> TAJADURA TEJADA, *REDC*, 131, 2024, pp. 89-119 (p. 101); RUÍZ ROBLEDO, *RGDC*, 40, 2024, pp. 40-68 (p. 52).

<sup>43</sup> PAZ-ARES, *Las falacias de la amnistía*, Comares, 1987, p. 16.

inconstitucionalidad de una ley de amnistía no puede fundamentarse en la prohibición de los indultos generales que contiene el art. 62 i) CE» (FFJJ 2.2 y 3.2.1 a). En apariencia, en este caso la respuesta jurisdiccional está más apoyada en la dogmática de conceptos jurídicos (*infra* § 80) y en la hermenéutica común que en las características singulares de la interpretación constitucional. Pero, en realidad, la interpretación literal y sistemática guarda conexión lógica con la previa argumentación -en el mismo fundamento jurídico- sobre el carácter «abierto» de la Constitución y sobre la centralidad de la ley en el sistema constitucional (FJ 3.2.1). Es bajo esta premisa como el Tribunal indaga sobre la hipotética existencia de una norma constitucional que, de forma «inequívoca» limite el pleno ejercicio de la potestad legislativa. Y es precisamente mediante la interpretación literal y sistemática como la sentencia llega a la conclusión de que la Constitución no contiene esa prohibición «inequívoca». Estamos, entonces, ante una *modulación de la hermenéutica común*. Pues el Tribunal no indaga sobre cuál es la regulación constitucional de la amnistía, sino sobre la hipotética existencia de una prohibición «inequívoca» de la amnistía, que es distinto. Es precisamente esta premisa hermenéutica lo que lleva a rechazar categóricamente la existencia de límites o prohibiciones constitucionales implícitas, halladas mediante argumentos *a contrario*, analógicos o *a maiore ad minus*.

Al silencio constitucional sobre la amnistía también se le había dado un sentido prohibitivo a partir de los *antecedentes constitucionales*<sup>44</sup>. Estos argumentos históricos han tenido muy escasa relevancia en la STC 137/2025. Apenas se menciona brevemente el art. 102 de la Constitución de 1931, por su reconocimiento expreso de la amnistía y la prohibición de indultos generales (FJ 3.2.1 a). La escasa relevancia argumental de los antecedentes históricos se debe, a mi juicio, a tres razones: a la rotunda afirmación de la *centralidad de la ley* en el sistema constitucional *ex arts.* 1.3 y 66.2 CE, que exige argumentos «inequívocos» para justificar exclusiones o limitaciones constitucionales a la potestad legislativa estatal tendencialmente universal; a un uso prudente de los antecedentes históricos en la interpretación normativa, partiendo de la premisa de la *alteridad y discontinuidad* del Derecho presente, respecto del Derecho pasado<sup>45</sup>; y a la propia *inidoneidad* de los antecedentes histórico-constitucionales: por la imprecisa distinción histórica entre el indulto y la amnistía, como especies del género «gracia»<sup>46</sup>; y porque el significado histórico-constitucional de la gracia no está en si las Cortes pueden o no amnistiar o indultar, sino en si dicha potestad está o no atribuida al Rey y/o al Gobierno<sup>47</sup>. En suma, dado que los argumentos históricos no permiten sostener -o no de forma clara- que la amnistía esté excluida de la potestad legislativa, prima aquí la especificidad de la hermenéutica constitucional (derivada de la comprensión abierta de la Constitución, la centralidad de la ley y la constrección del control jurisdiccional a la ley): los límites a la ley no se presumen, han de localizarse de forma «inequívoca» en la propia Constitución.

<sup>44</sup> Así: FERNÁNDEZ ROMERO, «No se reguló la amnistía en la Constitución española adrede», en ARAGÓN REYES/GIMBERNAT/RUÍZ ROBLEDO (Coordinadores), *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, Colex, 2024, pp. 117-121 (p. 118). Véase no obstante una objeción *in toto* a este planeamiento en: LINDE PANIAGUA, *La amnistía y el indulto en la encrucijada*, Edisofer, 2024, pp. 423 y ss.; y GARCÍA ROCA, REDC, 131, 2024, pp. 13-47 (p. 20).

<sup>45</sup> LORENTE SARIÑENA, «Uso y abuso de la historia del Derecho Público», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 10, 2024, pp. 235-269 (p. 256); y LUQUE REINA, «Otra historia de «lo contencioso-administrativo en España»: alteridad y discontinuidad entre la Monarquía católica y el Estado administrativo (1812-1845)», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 6, 2022, pp. 93-113 (p. 93).

<sup>46</sup> AGUADO RENEDO, *Problemas constitucionales del ejercicio de la potestad de gracia*, Civitas, 2001, pp. 74-82.

<sup>47</sup> GARCÍA ROCA, REDC, 131, 2024 (p. 21).

c. *Fines de la ley y motivos de los parlamentarios*

Un tercer elemento definitorio de la ley, muy relevante en la estructura argumental de la STC 137/2025, consiste en *aislar y objetivar el fin* de la ley respecto de los motivos, intenciones o finalidades queridos por cada diputado o senador que la votan.

Se había insistido mucho, en la doctrina objetora de la LOANCat, en que la «verdadera» finalidad de la ley era sumar votos para la investidura de Pedro Sánchez como presidente del Gobierno. Se había sostenido, con visible influencia de la dogmática jurídico-privada sobre el consentimiento, la representación y la fiducia<sup>48</sup>, que aquella finalidad real era espuria, y por tanto determinante de una arbitrariedad prohibida por el art. 9.3 CE. A fin de hacer operativo ese juicio de arbitrariedad se había propuesto analizar la «finalidad y condicionamiento reales» de la amnistía catalana<sup>49</sup>.

Ante la alegada existencia de unos fines legales solo aparentes, no reales, la STC 137/2025 declara con rotundidad que el fin de la ley es, precisamente, el que *la propia ley enuncia* como propio. Ese fin puede ser conforme o disconforme con la Constitución, pero es el único fin constitucionalmente relevante. Con ello, la STC 137/2025 muestra un concreto entendimiento constitucional de ley. La ley es una decisión parlamentaria *objetivada* y compartida por la mayoría de los diputados. No es la «mera suma de las voluntades individuales de quienes ocupan en un determinado momento un escaño» (FJ 3.2.1). De esta forma, cada ley incluye *un fin objetivo* (el que define la propia ley o se induce de su regulación), no tantas finalidades, motivos o intenciones como parlamentarios la votan. Es esto lo que explica que el juicio de constitucionalidad no pueda atender a las concretas voluntades de los distintos parlamentarios (FFJJ 7.2 b); 7.3.1); 11.4). Es esta la consecuencia natural de distinguir entre el fin de la ley y los motivos de los parlamentarios. El fin de la ley es *objetivo y compartido*. Los motivos o intenciones de los parlamentarios son subjetivos e individuales. Y así como el fin objetivo de la ley permite un juicio de constitucionalidad, los motivos e intenciones de los parlamentarios no son asequibles para el control de la ley.

### 2.3. Jurisdicción deferente

Junto a una concreta comprensión de la *Constitución*, como pieza de acoplamiento entre política y Derecho (*supra* § 13), y junto al entendimiento de la ley como *centro* del ordenamiento jurídico (*supra* § 21) el juicio de constitucionalidad sobre la LOANCat también muestra una específica forma de entender la *jurisdicción constitucional* frente a la ley: altamente *deferente*. La deferencia actúa, así, como una especificidad de la interpretación constitucional. Pues cualquier método interpretativo ha de preservar la distribución constitucional de funciones entre los distintos órganos estatales. En su caso, evitando excesos en el ejercicio de la jurisdicción constitucional<sup>50</sup>.

Aunque el principio de deferencia al legislador está muy presente desde el principio en la jurisprudencia constitucional, su relevancia es moderadamente decreciente en el último

<sup>48</sup> PAZ-ARES, *Las falacias de la amnistía*, Comares, 2024, pp. 6, 23 y 166.

<sup>49</sup> TERUEL LOZANO, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 114, 2024, pp. 48-63 (p. 54).

<sup>50</sup> PÉREZ LUÑO, *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 7<sup>a</sup> ed., Tecnos, Madrid, 2021, p. 277; VELA ÁVALOS, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 1, 2021, pp. 53-84 (p. 66).

decenio<sup>51</sup>. Y se ha desdibujado: por ejemplo, mediante su asimilación al principio de *conservación de la ley*, que simplemente favorece interpretaciones de la ley que resulten conformes con la Constitución, pero que no necesariamente expresa *contención* a la hora de enjuiciar la constitucionalidad de la ley<sup>52</sup>. Por otro lado, normalmente la deferencia se vincula a la *aplicación* de parámetros constitucionales, más que a su interpretación. Aunque, a mi juicio, la deferencia comienza propiamente en la interpretación constitucional, si bien continúa luego en la aplicación de la ley. La deferencia debida a la ley exige que el Tribunal Constitucional *no deduzca* del texto constitucional programas normativos concretos o cerrados que cierren el campo de regulación de la ley. Esto es, no se trata solo de embrigar el control jurisdiccional de la ley, después de haber enunciado un contenido prescriptivo extenso de la norma constitucional, sino incluso de entender que la norma constitucional ampara *diversas interpretaciones legítimas*: no sólo la que el propio Tribunal Constitucional pudiera considerar como comparativamente mejor, sino también otras disponibles para la ley.

En la discusión política y jurídica en torno a la LOANCat se había defendido, explícita o implícitamente, un enjuiciamiento *intenso* de la LOANCat (*supra* § 9). Bien por la naturaleza excepcional de la ley, bien por la pretendida magnitud de las infracciones constitucionales<sup>53</sup>. La respuesta negativa de la STC 137/2025 es contundente en su enunciado, aunque no tanto en su aplicación.

Por un lado, afirma reiteradamente que el control de constitucionalidad es sólo *jurídico y externo*, por lo que no puede valorar la oportunidad y corrección política de la amnistía. Pero, tras esa declaración de principio, lo cierto es que en algunos aspectos la STC 137/2025 sí entra en el umbral de lo político. Así ocurre, a mi juicio, cuando el Tribunal exige que la LOANCat, en tanto que ley «excepcional», responda a una situación de hecho también «excepcional». Ocasionalmente, la previa STC 147/1986, de 25 de noviembre (BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 1986) había calificado a la amnistía como «operación excepcional» (FJ 2). Con pie en aquella sentencia concluye ahora la STC 137/2025 que «por esta razón, esta institución ha de tener como presupuesto una situación también excepcional» (STC 137/2025, FFJJ 2.2 y 6.2), mencionando expresamente, como posibles situaciones o razones excepcionales, las razones humanitarias, los procesos de reconciliación nacional o los acontecimientos políticos o sociales extraordinarios (FJ 6.2, párrafo 2)<sup>54</sup>.

Ocurre, sin embargo, que la Constitución no exige expresamente ninguna circunstancia de «excepcionalidad» para ninguna ley. Tampoco para las leyes de amnistía. Sólo para los decretos-leyes exige el art. 86.1 CE la concurrencia de «extremada y urgente necesidad», que puede ser apreciada con un alto margen de *pronóstico* por el Gobierno y que merece una alta *deferencia* por parte del Tribunal Constitucional (entre otras: STC 40/2021, de 18 de febrero, BOE núm. 69, de

<sup>51</sup> CAAMAÑO, «Olvidada en el ángulo oscuro...¿Qué fue de la deferencia al legislador?», en ARAGÓN REYES/SOLÓZBAL ECHEVARRÍA/REQUEJO PAGÉS (Coordinadores), *El Estado constitucional democrático. Libro en homenaje a Javier Jiménez Campo*, CEPC, pp. 193-209 (p. 194).

<sup>52</sup> CAAMAÑO, en *El Estado constitucional democrático. Libro en homenaje a Javier Jiménez Campo*, CEPC, pp. 193-209 (p. 198).

<sup>53</sup> TERUEL LOZANO, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 114, 2024, pp. 48-63 (p. 54).

<sup>54</sup> Esta exigencia de una «situación excepcional» ya se había argumentado expresamente en la doctrina constitucional: GARCÍA ROCA, *REDC*, 131, 2024 (p. 26).

22 de marzo de 2021, FJ 4)<sup>55</sup>. Ahora, pese al silencio constitucional, la STC 137/2025 exige que toda ley de amnistía responda a un «supuesto excepcional». Esta exigencia no está propiamente justificada en la sentencia, aunque apodícticamente declara que la efectiva existencia de una circunstancia excepcional «permite descartar la arbitrariedad de una medida que conlleva la quiebra selectiva del principio de igualdad» (FJ 6.2, párrafo 3). Mediante este enunciado, el Tribunal Constitucional *aumenta la densidad* del canon constitucional de interdicción de la arbitrariedad y correlativamente *reduce la deferencia* hacia el poder legislativo. Pues si el núcleo de la decisión política es, precisamente, la opción entre amnistiar o no, la exigencia de una situación fáctica «excepcional» reduce el margen de opción de la ley (que tendrá que valorar en cada caso si los hechos amnistiables son suficientemente excepcionales) y simultáneamente aumenta el campo de control del Tribunal Constitucional (que podrá valorar en qué medida existe o no la excepcionalidad alegada por el legislador). Aquí se ve con claridad que el principio de deferencia necesariamente ha de actuar en el plano *interpretativo*, no sólo en el aplicativo: si por vía interpretativa se deduce de la Constitución que la amnistía sólo es posible cuando existe una «situación excepcional», la deferencia jurisdiccional a la ley ya sólo podrá consistir en respetar la concreta valoración del legislador sobre el carácter «excepcional» u «ordinario» de una específica realidad. Resulta parcialmente contradictorio, en términos de deferencia jurisdiccional, interpretar extensivamente las normas constitucionales (exigiendo la existencia de una «situación excepcional» para considerar que una ley de amnistía no es arbitraria) para luego proclamar respeto a cómo el legislador valora si se cumple o no el supuesto de hecho normativo (si una concreta situación social es o no «excepcional»).

Aunque la idea de *contención jurisdiccional* es patente en la STC 137/2025, es discutible si en estos casos se puede hablar propiamente de deferencia. Aun reconociendo que existe una discusión académica abierta sobre el concepto mismo de *deferencia*<sup>56</sup>, se puede afirmar que, cuando se trata de la jurisdicción constitucional, se puede distinguir entre deferencia interpretativa y aplicativa. Hay deferencia, en primer lugar, cuando el órgano jurisdiccional no impone *una única interpretación* de la norma constitucional (*supra* § 18). Y hay deferencia, también, cuando no hay identidad plena entre el *grado de programación* o concreción que puede alcanzar una norma y la *intensidad* con que un órgano jurisdiccional debe ejercer sus facultades de control. Esto es, cuando no coinciden la *norma de conducta* (que puede contener mandatos más o menos precisos) y la norma de control, que puede limitar el alcance del control jurisdiccional, incluso cuando existe una norma de conducta precisa y concreta<sup>57</sup>. La deferencia *aplicativa*, a diferencia de la deferencia interpretativa, expresa precisamente ese espacio de asimetría entre la norma de conducta y la norma de control.

Pues bien, se puede sostener que en la STC 137/2025 sí está presente el concepto estricto de *deferencia aplicativa*. De un lado, queda claro que sólo hay posible control jurisdiccional sobre la ley cuando existe una norma constitucional que establece límites *precisos* o «*inequívocos*» al legislador (FJ 3.2.1). Pero, incluso cuando existen esos límites precisos, el Tribunal reitera que su control sólo puede ser *externo*. Así, por ejemplo, tras afirmar que sólo cabe la amnistía cuando

<sup>55</sup> Crítico: ARAGÓN REYES, *Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reforma constitucional*, Iustel, Madrid, 2016, p. 71; RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Sistema de fuentes del Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2021, p. 122 § 261

<sup>56</sup> ARROYO JIMÉNEZ, «Control judicial y deferencia en el Derecho administrativo», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 9, 2024, pp. 125-169 (p. 142).

<sup>57</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Metodología del Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, Buenos-Aires, São Paulo, 2016, pp. 24-25.

concurre una «situación excepcional» (norma de conducta), seguidamente se afirma que «corresponde al legislador apreciar las circunstancias que justifican el otorgamiento de la amnistía sin que el Tribunal pueda suplantarle en esa 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» (FJ 6.2). Y en relación con la alegada arbitrariedad de la LOANCat, por supuesta falta de una finalidad legítima, sostiene el Tribunal (con cita de la previa STC 92/2024, de 18 de junio, BOE» núm. 179, de 25 de julio de 2024, FJ 6 C. a), que «no corresponde a este tribunal interferirse en el margen de apreciación que corresponde al legislador democrático ni examinar la oportunidad de la medida legal para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino únicamente examinar si la decisión adoptada es plenamente irrazonable o carente de toda justificación (...)» (FJ 7.3.2). Aunque el lenguaje nunca es contundente, parece darse a entender que una cosa es la norma de conducta (la prohibición de que una ley carezca de un fin legítimo) y otra la norma de control: la consticción de la jurisdicción constitucional a comprobar, únicamente, si la finalidad perseguida por la ley es «plenamente irrazonable».

La deferencia constitucional ha cobrado un especial significado, en la argumentación de la STC 137/2025, en relación con los *juicios de pronóstico* implícitos o explícitos en la LOANCat. Como es sabido, en la controversia académica, política y judicial sobre la amnistía se discutió si la LOANCat era *idónea* para restañar la convivencia en Cataluña. Quienes negaban esa idoneidad alegaban que los «procesistas» no tenían la más mínima intención de volver al orden constitucional. Incluso la Sala Segunda del Tribunal Supremo, en su auto de planteamiento de cuestión de constitucionalidad, de 24 de julio de 2024, consideró que sólo se alcanzaría el objetivo de convivencia de la ley si los «procesistas» abjuraran de sus conductas pasadas (al menos, de la persecución de la independencia por medios ilícitos). Y precisamente porque muchos de ellos habían manifestado que «ho tornarem a fer», se consideraba que la amnistía era *inidónea* para recuperar la convivencia política. Más bien, daría alas a los delincuentes «procesistas», porque actuarían sin la actual amenaza de penas por el malhadado *procés*. Se planteaba aquí, en última instancia, que el juicio constitucional sobre la idoneidad de la ley es, en realidad, un juicio sobre el *pronóstico del legislador*<sup>58</sup>. Sobre si tal pronóstico era fundado o infundado. Y para esto era necesario precisar en qué medida el pronóstico del legislador merece mayor o menor *deferencia* por parte del Tribunal Constitucional.

Partamos de la premisa de que las leyes, en la medida en que pretenden crear un nuevo estado de cosas, incluyen un pronóstico: que las nuevas normas efectivamente producirán un cambio en el *status quo*. La *idoneidad* de una norma para alcanzar su objetivo es un mandato constitucional, una regla de conducta dirigida al legislador. El pronóstico es un elemento lógico de la decisión normativa que *permite controlar* en qué medida la nueva norma es idónea para cumplir su fin. Para fiscalizar la idoneidad de la norma (en la medida que incluye un pronóstico de efectos futuros) el Tribunal Constitucional necesariamente ha de analizar en qué medida el pronóstico del legislador era razonable, no absurdo o infundado. En tal situación, al evaluar el pronóstico legal, el Tribunal Constitucional puede ser *más o menos deferente* con la ley.

---

<sup>58</sup> RODRÍGUEZ RAMOS, «Una autoamnistía monstruosa», en ARAGÓN REYES/GIMBERNAT/RUÍZ ROBLEDO (Coordinadores), *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, Colex, A Coruña, 2024, pp. 363-369 (p. 364).

Por definición, todos los pronósticos incluyen mayores o menores grados de *incertidumbre epistémica*. Las leyes que descansan sobre pronósticos pretenden un cambio del *status quo*, aunque no siempre existe información precisa para asegurar que las decisiones adoptadas efectivamente producirán el cambio buscado. Muchas de los planes y leyes dirigidos a combatir o mitigar el cambio climático son de ese tenor. También lo eran las medidas sanitarias extraordinarias durante la reciente pandemia de Covid-19<sup>59</sup>. En contextos de incertidumbre, las leyes prohíben o incentivan ciertas conductas pronosticando que se van a conseguir ciertos resultados. Pero, por la multitud de variables concurrentes, no hay certeza de que con la decisión adoptada efectivamente se vaya a conseguir el objetivo pretendido.

Parece claro que las decisiones prospectivas no son inidóneas por el mero hecho de que finalmente *no se alcance el objetivo* pretendido, pues puede haber emergido por el camino una variable imprevista. En contraposición, se puede admitir que una decisión sea inidónea pese a haber alcanzado el fin buscado, porque ese fin puede deberse a variables ajenas (un acontecimiento meteorológico, un cambio en la estructura económica, etc.). La cuestión teórica, que trasciende al concreto caso de la LOANCat, es cómo valorar hoy -con la información de resultados que conocemos en el momento del control jurisdiccional *ex post*- un pronóstico antecedente. Abreviando la discusión, me parece claro que el control jurídico sobre una decisión de pronóstico necesariamente ha de hacerse con la información disponible *en el momento al que se refiere el juicio de validez*: el momento en el que se toma la decisión. Pues lo controlable no puede ser el acierto del pronóstico, sino su mayor o menor razonabilidad en el momento de su formulación. Lógicamente, a la vista del grado de incertidumbre y de la información disponible en el momento de la decisión. La cuestión era entonces, en el caso de la amnistía catalana, cuánta deferencia jurisdiccional merece el pronóstico de la LOANCat, y cuál era el indicador o *punto de referencia* sobre el que proyectar esa deferencia jurisdiccional. Ya he dicho antes que los autores críticos con la LOANCat consideraban que el pronóstico legal (la recuperación de la convivencia en Cataluña) era absurdo o irreal, porque los líderes del *procés* no se habían arrepentido de sus delitos. No es ese el criterio del Tribunal Constitucional. Más bien, el Tribunal Constitucional considera que el pronóstico de la ley era la *mejora de la convivencia ciudadana* en sí misma, con independencia de lo que opinaran o pretendieran los líderes del *procés*.

En la STC 137/2025 se valora repetidamente la *idoneidad* de la LOANCat para la consecución de sus fines. Ese juicio de idoneidad se realiza al contrastar la LOANCat con el principio y derecho de igualdad (art. 14 CE) y con la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE). Esto es, cuando la ley busca un determinado *fin* y para ello crea situaciones jurídicas diferenciadas, la diferenciación sólo es objetiva (y por tanto conforme con el art. 14 CE) si el criterio utilizado para la diferenciación jurídica es idóneo para alcanzar el fin pretendido. Las distinciones inidóneas para el fin perseguido por la ley *no son objetivas*; y con ello, contienen un trato desigual prohibido por el art. 14 CE (FJ 8.3.3 c.). En el mismo sentido, y en este caso de forma más directa, también la prohibición de arbitrariedad (art. 9.3 CE) incluye un mandato de *idoneidad*: toda ley inidónea para su fin es, por definición, arbitraria (FJ 7.3.2). En puridad, la arbitrariedad por inidoneidad también podría tratarse como un trato desigual prohibido. Porque toda ley genera algún tipo de diferencia de trato en la sociedad a la que se dirige; y en tal caso, si la ley es inidónea para el fin pretendido (es arbitraria) también es discriminatoria. Pues, en última instancia, una ley que

---

<sup>59</sup> ESTEVE PARDO, «La apelación a la ciencia en el gobierno y gestión de la crisis de la Covid-19», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 2, 2020, pp. 35-50; VELASCO CABALLERO, «Libertades públicas durante el estado de alarma por la Covid-19», en BLAQUER CRIADO (Coordinador), *Covid-19 y Derecho público*, Tirant, Valencia, 2020, p. 98 § 21.

diferencia de forma no idónea tampoco es objetiva, y por tanto es *discriminatoria*; y una ley que diferencia sin una finalidad idónea es *arbitraria*.

Implícita o explícitamente, *al juzgar la idoneidad* de la LOANCat para alcanzar sus fines, el Tribunal Constitucional presta atención preferente al *pronóstico* de mejora de la convivencia ciudadana que explícitamente enuncia el preámbulo de la ley. Además, la STC 137/2025 claramente entiende que allí donde las Cortes hacen un pronóstico (sobre la idoneidad de la LOANCat para mejorar la convivencia en Cataluña) el enjuiciamiento constitucional debe ser *deferente*. Dice el Tribunal que «efectuar tales pronósticos y tomar las decisiones pertinentes, asumiendo los riesgos que procedan, pertenece al ámbito de la política. Nuestra tarea se circscribe a efectuar un escrutinio de razonabilidad, puramente externo (...)» (FJ 8.3.3 b.). Como se ve, allí donde la idoneidad de una ley depende de un *pronóstico*, tal pronóstico es un elemento central para juzgar la *idoneidad* de la ley. Y en tal caso, la revisión jurisdiccional del pronóstico legislativo debe ser *deferente*.

La *deferencia* jurisdiccional al controlar la idoneidad de la LOANCat se plasma, precisamente, en aceptar *en sus propios términos* el pronóstico formulado explícitamente por la ley (FFJJ 7.2 y 7.3.2). Lo pronosticado por la LOANCat no era la conversión o arrepentimiento de los «procesistas», sino la recuperación de la convivencia ciudadana en Cataluña. Dice textualmente la STC 137/2025 que «lo decisivo a los efectos de alcanzar ese objetivo [la reconciliación en Cataluña] no es tanto cómo pueden recibir, individualmente, la amnistía sus concretos beneficiarios -ni siquiera quienes actuaron como líderes-, sino el efecto general que la amnistía puede tener en el conjunto de la población catalana» (FJ 13.2.2). Ateniéndose a estos términos del pronóstico, el Tribunal no valora si en 2025 efectivamente ha mejorado la convivencia en Cataluña, lo cual es difícilmente cuestionable. Valora si en el momento de aprobarse la ley, el pronóstico de la LOANCat tenía algún fundamento racional. Dado que se trata de un juicio *deferente*, el Tribunal se limita a hacer un juicio negativo de razonabilidad sobre el pronóstico legislativo: «no es irracional pensar que un amplio sector de la población seguiría percibiendo la continuación de los procesos penales contra los líderes del movimiento independentista como un importante factor de tensión» (FJ 13.2.2). En conclusión, el Tribunal Constitucional considera que *no era irracional o absurdo pronosticar* que, con la aprobación de la amnistía, era posible o probable la mejora de la convivencia en Cataluña.

### **3. Derecho comparado**

#### **3.1. Secundariedad interpretativa**

El Derecho comparado también se había utilizado en la doctrina y en los medios de comunicación, siquiera de forma coyuntural y fragmentaria, para sustentar la inconstitucionalidad de la LOANCat. Mas estos argumentos han tenido escasísima repercusión en la STC 137/2025. A mi juicio, esto se debe a dos razones, estrechamente conectadas. En primer lugar, de forma estructural la metodología comparada presenta una alta *dificultad operativa*, lo que la hace poco asequible para la resolución de procesos coyunturales. La comparación jurídica requiere de decisiones *operativas complejas* que sólo se pueden acometer con garantías en contextos reflexivos dilatados, a saber<sup>60</sup>: enunciar las cuestiones para las que se pretende utilizar

---

<sup>60</sup> VELASCO CABALLERO, «Metodología comparativa para el Derecho administrativo», *Revista española de Derecho Administrativo*, 200, 2019, pp. 51–76 (p. 71 § 41).

la metodología comparada; seleccionar, para las concretas cuestiones planteadas, los ordenamientos externos adecuados para la comparación, por presentar rasgos estructurales asimilables; identificar los equivalentes funcionales en cada ordenamiento (en nuestro caso: la regulación constitucional de la potestad legislativa y de la amnistía en cada orden constitucional); delimitar el alcance de los equivalentes funcionales de cada país a través de la jurisprudencia y la doctrina académica; señalar las diferencias entre los ordenamientos comparables; y proponer un enunciado racional que simultáneamente exprese un criterio compartido en los Derechos extranjeros consultados y pueda ser operativo en otro Derecho. Cuando los Derechos extranjeros comparados son numerosos, este criterio compartido tendencialmente será muy abstracto, lo que normalmente limitará mucho su utilidad comparativa. Si todo esto exige la metodología comparada, fácil es afirmar su difícil manejo en un contexto litigioso coyuntural, políticamente polarizado, con carencia de elaboraciones teóricas asentadas y necesitado de una ágil resolución.

En las críticas constitucionales a la LOANCat se habían traído a colación múltiples referencias comparadas, pero normalmente poco elaboradas y apologéticas de opiniones jurídicas ya formadas *ex ante*. En primer lugar, en la discusión constitucional se habían mencionado algunos precedentes jurisdiccionales considerados por la Comisión de Venecia en su informe sobre la amnistía catalana<sup>61</sup>. Pero, como se verá detalladamente más adelante (*infra* § 58) aquellos precedentes son difícilmente extrapolables: responden a graves violaciones de derechos humanos en contextos autocráticos (*infra* § 61), lo que les priva de utilidad argumental en relación con leyes de parlamentos democráticos<sup>62</sup>. También se había mencionado en la doctrina académica y en los medios de comunicación la exigencia italiana de una mayoría parlamentaria cualificada (de dos tercios) para las leyes de amnistía (art. 79 de la Constitución italiana), así como la regulación expresa de la amnistía en la constitución portuguesa (art. 161 h)<sup>63</sup>. Pero ninguna de estas referencias comparadas ha sido siquiera mencionada por la STC 137/2025. Paradójicamente había quedado en un segundo plano -al menos en el material periodístico- el Derecho constitucional alemán, que tan relevante es en la elaboración teórica del Derecho público español. Y sin embargo este es el único ordenamiento constitucional que ha sido considerado -aunque de forma netamente secundaria- en la STC 137/2025 (FJ 8.3.2).

En términos generales se puede afirmar que, en el actual estado del análisis comparado, no existe una *ratio clara*, generalizada y asequible que pudiera servir de argumento relevante en el enjuiciamiento de la LOANCat. Como recuerda el mencionado Informe de la Comisión de Venecia, hay países donde las amnistías ni siquiera son legislativas, sino del jefe del Estado; hay numerosas constituciones que expresamente prevén la amnistía parlamentaria; y también hay otros países cuyas constituciones no mencionan expresamente la amnistía, y donde los tribunales han interpretado que este silencio en ningún caso prohíbe la amnistía (*infra* § 51). En este contexto, la metodología comparada necesariamente debía ocupar un espacio muy reducido en la interpretación de la Constitución para el enjuiciamiento de la LOANCat.

---

<sup>61</sup> [Resolución 238 \(2021\) de 21 de junio, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa: \*Should politicians be prosecuted for statements made in the exercise of their mandate?\*](#) (§ 9).

<sup>62</sup> GARCÍA ROCA, REDC, 131, 2024 (p. 42).

<sup>63</sup> TAJADURA TEJADA, REDC, 131, 2024, pp. 89-119 (pp. 100 y 112); RUÍZ ROBLEDO, RGDC, 40, 2024, pp. 40-68 (p. 61).

A la vista de cómo se ha utilizado el Derecho comparado en la discusión doctrinal sobre la LOANCat y en la posterior STC 137/2025, fácilmente se concluye que el Derecho comparado cumple una función muy relevante en la construcción *teórica* del Derecho constitucional<sup>64</sup>; pero una función muy limitada en la argumentación *jurisdiccional*. Según esto, si bien el Derecho comparado es muy relevante en la interpretación de la Constitución española, su influencia jurisdiccional es fundamentalmente indirecta, a través de las construcciones y opiniones académicas. Cuando estas no existen, o carecen de un nivel de precisión adecuado, el Derecho comparado resulta irrelevante. Así, aunque las citas de Derecho extranjero no son extrañas en la jurisprudencia constitucional española -sobre todo en los casos difíciles- aquellas referencias tienen un alcance más ilustrativo que argumental<sup>65</sup> y en ocasiones se encuentran con la desabrida y obvia afirmación de que el Derecho comparado no es canon de constitucionalidad (STC 12/2008, FJ 2). En el ámbito jurisdiccional, el Derecho comparado sólo es verdaderamente relevante de forma mediata: mediante su previa asimilación y utilización en estudios académicos. Este resultado es comprensible si se tiene en cuenta la complejidad técnica de la metodología jurídica comparada, inasumible en el contexto de litigios concretos, y sólo utilizable de forma indirecta, a través de previas propuestas teóricas.

### **3.2. El precedente constitucional alemán**

Antes he mencionado que la STC 137/2025 sólo menciona expresamente una referencia comparada: la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán en el caso *Platow* (1959). Voy a detener la atención sobre esta referencia. *Prima facie*, la Constitución federal alemana presenta la suficiente afinidad estructural con la Constitución española como para suministrar criterios de razón al juicio de inconstitucionalidad español. Pero, como en seguida se expone, esta proximidad es sólo relativa y, por lo que se refiere al Derecho alemán, descansa sobre una jurisprudencia no revisada en los últimos setenta años. En estas condiciones resulta prudente la referencia secundaria que la STC 137/2025 hace a la jurisprudencia constitucional alemana. En lo que sigue se contiene una breve exposición sobre el estado de la cuestión en Derecho alemán, y se señalan las divergencias que impiden enunciar conclusiones definitivas.

Al igual que hace el art. 62 i) CE, también en Alemania el art. 60.2 GG atribuye formalmente al jefe del Estado la concesión de indultos, necesariamente individuales. También, en las dos constituciones se omite una regulación expresa de la amnistía. Por último, tanto el principio de Estado de Derecho como el sistema de derechos fundamentales (y su garantía jurisdiccional) son conocidamente próximos en las dos constituciones, lo que facilita y justifica la comparación. Sentadas estas premisas, en seguida hay que subrayar que el parlamento alemán ha aprobado varias leyes de amnistía desde 1949<sup>66</sup>. Todas ellas han sido discutidas, y tres de ellas han sido enjuiciadas (y no objetadas) por el Tribunal Constitucional Federal. Destaco ahora tres aspectos relevantes sobre el régimen constitucional de la amnistía en Alemania: la omisión de toda referencia constitucional expresa a la amnistía; la relevancia de la estructura federal de

<sup>64</sup> GÓMEZ MONTORO/SIMÓN YARZA, «La influencia del derecho extranjero en el derecho público español», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 106, 2016, pp. 73-118 (por ejemplo: p. 101).

<sup>65</sup> TENORIO SÁNCHEZ, «El derecho comparado como argumento de las decisiones del Tribunal Constitucional español», *Revista española de derecho constitucional*, 108, 2016, pp. 275-305 (p. 301).

<sup>66</sup> Un análisis detallado y académico (no periodístico), en SIMÓN YARZA, «La amnistía en Alemania: leyes de impunidad y jurisprudencia constitucional», en ARAGÓN REYES/BILBAO UBILLOS/MATÍA PORTILLA/REY MARTÍNEZ/SOLÓZABAL ECHEVARRÍA (Coordinadores), *La Constitución como forma de la democracia. Libro homenaje a Paloma Biglino*, CEPC, 2024, pp. 327-340 (p. 329).

Alemania; y el alcance del principio de igualdad para el control constitucional de las leyes de amnistía.

Una primera cuestión relevante, para la comparación de las amnistías en España y Alemania, se refiere a la *ausencia de toda referencia o regulación expresa* en las respectivas constituciones. Es una cuestión pacífica, en Alemania, que la falta de mención constitucional expresa a la amnistía no impide su ejercicio por el parlamento federal. La amnistía es una dimensión más de la competencia legislativa penal de la Federación<sup>67</sup> y, por tanto, no necesita de ninguna mención expresa en el art. 74.1.1 GG, que atribuye a la federación la competencia legislativa concurrente sobre «Derecho penal» (BVerfGE 2, 213). En puridad, lo relevante en la jurisprudencia constitucional alemana no era tanto si cabía la amnistía en la Constitución como si el *Bund* (y no los *Länder*) puede aprobar amnistías. Esta advertencia es importante porque, como en seguida se verá, la exigencia constitucional de que toda amnistía sea abstracta (no referida a concretos casos o sujetos) no deriva del principio de igualdad (art. 3 I GG), sino del título competencial del *Bund* -frente a los *Länder*- para aprobar una ley de amnistía («Derecho penal»). Pues, en puridad, una amnistía singular no sería «Derecho penal», sino inaplicación *ad hoc* de la ley penal, una suerte de «acto administrativo con forma de ley» (esta es la expresión literal del Tribunal Constitución Federal), lo que excedería de la competencia legislativa federal. Esta doctrina constitucional se fijó en el asunto *Platow* (1959), expresamente citado por la STC 137/2025, FJ 8.3.2, siendo inalterada hasta hoy. Según esto, el enjuiciamiento constitucional de la amnistía en Alemania está escorado hacia la *distribución territorial de competencias*, ámbito en el que la Constitución federal contiene reglas en sentido estricto, susceptibles de aplicación subsuntiva y donde no caben criterios de deferencia ni a favor del *Bund*, ni a favor de los *Länder* (competencias en materia de justicia). En todo caso, este enfoque argumental del Tribunal Constitucional alemán ha de entenderse en un contexto histórico-dogmático singular -el de finales de los años cincuenta del siglo XX- en el que uno de los debates constitucionales principales se refería a las llamadas «leyes-medida», tanto generales como individuales. Esto es, a las leyes sin vocación de establecer un orden en sí mismo justo, sino destinadas a resolver un problema concreto<sup>68</sup>. Es en el contexto de este debate en el que toma sentido la insistencia del Tribunal Constitucional Federal en que la ley de amnistía entonces enjuiciada contiene un *supuesto de hecho abstracto e indeterminado*. Lo que le preocupa al Tribunal no es que la ley de amnistía dispense un trato especial (exención de responsabilidad penal) a un pequeño grupo de personas, sino que la ley de amnistía sea propiamente una ley (pues en otro caso no entraría en la competencia legislativa del *Bund*), y eso exige una específica textura normativa en la norma de impunibilidad: abstracta y potencialmente indeterminada en sus posibles beneficiarios.

En el mencionado caso *Platow*, una ley federal había excluido la responsabilidad penal de quienes, en el contexto de la segunda posguerra mundial, habían revelado y utilizado secretos económicos guardados por la Administración federal. Lo peculiar del caso -y muy relevante para la hermenéutica comparada- está en que aquella ley de amnistía traía causa de un concreto caso (el del señor *Platow*), que ya anteriormente había motivado un proyecto de ley de amnistía muy restringida, a la que se había opuesto el Ministerio de Justicia. La ley finalmente aprobada no se limitaba al señor *Platow*, pero ciertamente definía un supuesto de hecho normativo construido a

---

<sup>67</sup> BVerfGE 2, 213/220 ff; 10, 234/238; JARASS/PIEROTH, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, 16 ed., C.H. Beck, Múnchen, 2020, p. 907, § 5.

<sup>68</sup> ZEIDLER, *Juristen Zeitung*, 13, 1960, pp. 391-394 (p. 392).

partir de aquel caso. Es cierto que, como se ha dicho en la doctrina española<sup>69</sup>, en el caso *Platow* el Tribunal Constitucional Federal alemán exige que el supuesto normativo de la ley de amnistía sea abstracto y objetivo, aplicable a una *pluralidad indeterminada* de supuestos, si bien el número abstracto de supuestos *puede ser muy limitado* (fueron 64 los beneficiados, en el caso de la ley de amnistía enjuiciada). En todo caso, a los efectos de la comparación jurídica, lo más relevante del caso *Platow* está en la estructura argumental de la sentencia constitucional. La exigencia de indeterminación o abstracción en el supuesto de hecho normativo de la amnistía no deriva del principio de igualdad (art. 3 I GG). De hecho, aunque la misma sentencia también enjuicia la misma ley de amnistía desde la perspectiva del derecho a la igualdad, aquí ya no exige generalidad o abstracción en la definición del supuesto de hecho normativo; y, en cambio, centra la argumentación en la amplia *discrecionalidad* parlamentaria para amnistiar y en la prohibición de *arbitrariedad* como límite último a ese extenso ámbito de libre decisión legislativa (BVerfGE 10, 234 § B II 2).

En Derecho constitucional alemán, el principio y derecho a la igualdad (art. 3 I GG) se ha erigido, desde el principio, en el canon constitucional sustantivo más relevante para las leyes de amnistía. Desde la perspectiva de la igualdad, el Tribunal Constitucional Federal en ningún caso prohíbe la amnistía individual o de caso único. Su juicio es mucho más limitado. Declara, por un lado, que: «Al dictar una ley de amnistía, el legislador no está obligado por el art. 3 I GG [derecho de igualdad] a extender la impunidad, y en la misma medida, a todas las conductas previamente tipificadas. El legislador puede excluir de la amnistía algunos concretos tipos delictivos, como también puede someter algunos supuestos de hecho a una regulación especial. Es función exclusiva del legislador decidir respecto de qué delitos concurre el interés general que justifica la impunidad. Igualmente cae dentro de la libertad de configuración legislativa el decidir sobre el concreto alcance de la amnistía. En consecuencia, no corresponde al Tribunal Constitucional enjuiciar si las normas de impunidad son necesarias o adecuadas. Solo le corresponde comprobar si el legislador ha respetado los límites externos de su amplio margen de regulación discrecional» (traducción propia).

Sentada esta premisa, y centrándose ya en el derecho de igualdad, concluye el Tribunal Constitucional Federal que «una ley de amnistía infringe el principio general de igualdad solo si la regulación especial, para específicos supuestos de hecho, clara o abiertamente se desvincula de la idea de justicia. Esto es, cuando por la propia naturaleza de la regulación no es posible identificar ninguna razón que justifique la impunidad». Como se ve, el juicio de constitucionalidad basado en el principio de igualdad claramente remite a un control de *arbitrariedad*<sup>70</sup>. Y por eso, en el caso *Platow* comentado concluye el Tribunal Constitucional Federal que: «el legislador contó con razones relevantes, lo que excluye que la amnistía por delitos de revelación de información confidencial fuera arbitraria y, por tanto, inconstitucional». Esto guarda conexión con la inexistencia, en la Constitución alemana, de una referencia explícita al principio de interdicción de la arbitrariedad, lo que ha determinado que el juicio constitucional de leyes abiertamente injustificadas o irrationales se haya canalizado a través del principio de

---

<sup>69</sup> SIMÓN YARZA, en *La Constitución como forma de la democracia. Libro homenaje a Paloma Biglino*, CEPC, 2024, pp. 327-340 (p. 334).

<sup>70</sup> SIMÓN YARZA, en *La Constitución como forma de la democracia. Libro homenaje a Paloma Biglino*, CEPC, 2024, pp. 327-340 (p. 335).

igualdad (art. 3 I GG)<sup>71</sup>. Precisamente por la asimilación entre trato desigual y arbitrariedad se puede entender que en la doctrina, al comentar la sentencia *Platow*, se afirmara expresamente que «(...) en casos extremos incluso leyes individuales de amnistía son conformes con la Constitución, siempre que el supuesto normativo individual sea propiamente extraordinario, esto es, siempre que los criterios determinantes para la exención individual de responsabilidad no sean arbitrarios»<sup>72</sup>.

De la exposición antecedente se concluye que los Derechos constitucionales alemán y español son lo suficientemente simétricos como para que la STC 137/2025 haya mencionado la sentencia federal en el caso *Platow*. Sin embargo, las diferencias entre ambos Derechos también son muy relevantes, y esto justifica que la referida mención sea muy secundaria, de hecho intranscendente. Por un lado, en la jurisprudencia constitucional española la prohibición de trato desigual en la ley (art. 14 CE) y la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) presentan contenidos comunes (la exigencia de que toda ley debe tener alguna justificación) pero no se asimilan por completo. Sobre todo, porque el *test* de igualdad exige no sólo objetividad en la diferenciación -lo que bien podría equiparse a la ausencia de arbitrariedad- sino también proporcionalidad en la diversidad de consecuencias jurídicas, que es un parámetro distinto y algo más cualificado que la simple exigencia de no arbitrariedad. Por otro lado, en España la amnistía no suscita ninguna controversia competencial (lo que ya se ha visto que fue una cuestión principal en el caso *Platow*). Por último, es dudoso que el precedente constitucional alemán pudiera reiterarse hoy tal cual, casi setenta años después, por el propio Tribunal Constitucional alemán. La jurisprudencia constitucional en torno al derecho a la igualdad está hoy tan desarrollada y matizada que difícilmente podría dar lugar hoy a una fundamentación como la enunciada en 1959.

### 3.3. El informe de la Comisión de Venecia

En la discusión global sobre la amnistía catalana ha tenido especial protagonismo un informe «ad hoc» de la *Comisión de Venecia* (en adelante, ICV 2024) solicitado por el Presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y por el Presidente del Senado español. En su parte conclusiva, el mencionado informe no es contrario a la amnistía catalana, aunque sí subraya algunos aspectos críticos, relativos sobre todo al procedimiento legislativo utilizado (urgente) y a la fragmentación parlamentaria en la cuestión. En contraste con la relevancia política que cobró el informe de la Comisión de Venecia, la STC 137/2025 apenas si le concede importancia para el juicio de constitucionalidad. Lo menciona, sin más, en relación con las posibles finalidades de la amnistía (FJ 8.3.3 b). Y le dedica algo más de atención en relación con la alegada infracción del derecho fundamental de los diputados al ejercicio de su cargo representativo (art. 23.1 CE) supuestamente vulnerado por el incumplimiento de algunas normas parlamentarias. Pero lo aleja ostensiblemente del juicio de constitucionalidad: «como es patente, las recomendaciones de este organismo no constituyen parámetro de constitucionalidad (...)» (FJ 12.1.2). Conviene hacer aquí una breve precisión metodológica sobre el significado y alcance de los informes de la Comisión de Venecia.

---

<sup>71</sup> JARASS/PIEROTH, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, 16 ed., C.H. Beck, 2020, p. 129 § 23.

<sup>72</sup> ZEIDLER, *Juristen Zeitung*, 13, 1960, pp. 391-394 (p. 393).

La Comisión de Venecia es un órgano simplemente *consultivo* del Consejo de Europa, a diferencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que también forma parte de la organización institucional del Consejo de Europa y ejerce funciones propiamente jurisdiccionales. La función de la Comisión de Venecia, de la que paradójicamente forman parte varios Estados no europeos, consiste en enunciar criterios abstractos y concretos sobre el Estado de Derecho. Su función, como destaca la propia Comisión, es destilar criterios cualitativos para el Estado de Derecho. En esta función, la Comisión de Venecia actúa con alto nivel de independencia, incluso en relación con la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Recuérdese, en este sentido, que en 2021 la propia Asamblea Parlamentaria había pedido la excarcelación de los procesados por la iniciativa independentista catalana<sup>73</sup>.

Según lo dicho, queda al margen de la Comisión de Venecia toda valoración sobre la *constitucionalidad* de concretas decisiones estatales -como las leyes estatales de amnistía- más allá de la genérica alusión a que «las amnistías deben ajustarse a la Constitución» (ICV 2024: § 61). Además, en su función asesora, la Comisión de Venecia no se limita a enunciar estándares mínimos o medios de Estado de Derecho. En su informe sobre la amnistía catalana, la Comisión explica que su análisis jurídico se formula «a la luz de las normas europeas e internacionales, así como de material comparado» (ICV 2024: § 10). Sin embargo, y esta advertencia metodológica es muy relevante, de ese material europeo, internacional y comparado no extrae rasgos comunes del Estado de Derecho ante las amnistías. Más bien la Comisión de Venecia parte de la experiencia internacional y, a partir de ella, propone *sus propios estándares racionales* de Estado de Derecho, que no tienen por qué coincidir con los estándares comunes o más frecuentes en el ámbito internacional o en las constituciones nacionales. Es significativo, en este sentido, que después de exponer que en los sistemas constitucionales nacionales las amnistías parlamentarias suelen aprobarse por mayoría simple, no cualificada (ICV 2024: §§ 49 y 62), y después de mencionar diversos países donde las amnistías son presidenciales, no parlamentarias (ICV 2024: § 51), la propuesta abstracta de la Comisión de Venecia se concreta en que «el parlamento debe esforzarse por aprobarla [la amnistía] por una mayoría cualificada suficientemente amplia» (ICV 2024: § 62). De haber realizado una inducción lógica, a partir del material internacional y constitucional disponible, la Comisión de Venecia habría formulado, como estándar de Estado de Derecho, la exigencia de aprobación parlamentaria de toda amnistía. Al exigir una mayoría parlamentaria *cualificada*, la Comisión de Venecia no induce un estándar a partir del material normativo existente, sino que formula una regla directamente deducida de la idea racional del Estado de Derecho.

Una segunda advertencia general sobre el informe de la Comisión de Venecia se refiere a las *referencias empíricas* que toma en consideración, a la hora de formular sus estándares abstractos de Estado de Derecho. En su gran mayoría, las sentencias de tribunales internacionales que menciona el informe se refieren a amnistías para condenas por *vulneraciones graves de derechos humanos* (ICV 2024: § 51). Es muy significativo, en este sentido, el valor argumental que cobra en el informe la [Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de marzo de 2001, caso Barrios Altos vs Perú](#)<sup>74</sup>. Es precisamente en relación con la exención de responsabilidad

---

<sup>73</sup> [Resolución 238 \(2021\) de 21 de junio, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa: Should politicians be prosecuted for statements made in the exercise of their mandate?](#) (§ 9).

<sup>74</sup> El caso trae causa de una ley peruana que había exonerado de responsabilidad penal a los militares y policías que hubieran cometido, entre 1980 y 1995, violaciones de los derechos humanos o participado en esas violaciones. De esta forma quedaron amnistiados, entre otros, seis militares, miembros del grupo Colina, que habían irrumpido en un inmueble del vecindario conocido como Barrios Altos de la ciudad de Lima. Los atacantes habían obligado

por brutales delitos de asesinato, cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos declara que «[e]sta Corte considera que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. (...)» (ICV 2024: § 41).

En el informe de la Comisión de Venecia sobre la amnistía catalana se pueden identificar dos ejes argumentales. Por un lado, se identifican algunos elementos centrales del Estado de Derecho. Y seguidamente, a partir de estos elementos definitorios se sugiere un catálogo de amnistías contrarias al Estado de Derecho. En cuanto a lo primero, el informe es relativamente impreciso. Se mencionan, como *elementos centrales del Estado de Derecho*, el principio democrático (ICV 2024: § 62), el principio de legalidad, el respeto a los derechos fundamentales (en especial, a la igualdad), la separación de poderes (ICV 2024: § 81), el principio de seguridad jurídica (ICV 2024: § 95) y la interdicción de la arbitrariedad (ICV 2024: §§ 97 y 102). Todos estos componentes del Estado de Derecho se describen a grandes rasgos, sin mayores precisiones técnico-jurídicas. Por esta razón, sólo sirven como parámetros directos de valoración -en relación con concretas leyes de amnistía- en *contextos excepcionales*: autocráticos o abiertamente lesivos de los derechos humanos. Fuera de estos casos, aquellos elementos del Estado de Derecho presentan una utilidad valorativa limitada, y difícilmente pueden influir sobre los cánones internos de constitucionalidad.

Mas que perfilar los contenidos precisos del Estado de Derecho, con los cuales debiera confrontarse cualquier amnistía, el informe de la Comisión de Venecia enuncia implícita o explícitamente una *tipología de amnistías prohibidas* por el Estado de Derecho. Estas prohibiciones no siempre se asientan en concretos parámetros del Estado de Derecho, sino en una imagen abstracta y global de este principio. Se refiere la Comisión de Venecia, en este sentido, a las amnistías por delitos internacionales graves, que prácticamente coinciden con los delitos graves contra los derechos humanos (ICV 2024: §§ 65 y 67), a las amnistías que socavan el poder judicial, y a las «autoamnistías», entendiendo que concurren estas últimas cuando «los autores o las instituciones responsables se conceden a sí mismos o a sus miembros inmunidad judicial» (ICV 2024: § 74). Esta tipología de amnistías prohibidas por el Estado de Derecho es un recurso teórico y argumental conveniente en un contexto jurídico difuso, en el que la idea abstracta de Estado de Derecho no se concreta en principios o reglas específicos, como ocurre normalmente en las constituciones estatales. En esa medida, el recurso a la tipología de amnistías prohibidas es un útil instrumento para hacer asequible en la práctica la idea abstracta de Estado de Derecho. Pero esa tipología puede producir distorsiones en sistemas jurídicos nacionales donde son concretos principios y reglas constitucionales quienes definen los límites de la amnistía. En este sentido, el análisis jurídico interno de una concreta amnistía no puede tomar como parámetro de referencia primaria la tipología de amnistías prohibidas que enuncia la Comisión de Venecia, sino las normas constitucionales específicas del correspondiente Estado. La tipología de amnistías prohibidas, a la que en seguida se hace referencia (*infra* § 82), son conceptos abstractos útiles para el análisis jurídico-constitucional interno, pero no sustituye a

---

a las víctimas a arrojarse al suelo y seguidamente comenzaron a dispararles por un período aproximado de dos minutos. Fallecieron 15 personas y 4 quedaron gravemente heridas. No se realizaron mayores investigaciones ni se sancionó a los responsables.

las normas constitucionales internas, ni a la jurisprudencia ya establecida en torno a esos parámetros constitucionales. Más adelante se explicará que la STC 137/2025, aunque directamente explica qué entiende por «autoamnistía», porque a ella se había referido el recurso de inconstitucionalidad, no asume la tipología de amnistías que formula la Comisión de Venecia. El juicio de constitucionalidad se hace en función del concreto contenido normativo de la LOANCat, no a partir de la subsunción de la amnistía catalana en un algún tipo (empírico o teórico) de amnistía.

#### 4. Derecho internacional y europeo

En la discusión académica y política sobre la amnistía se habían invocado, con frecuencia, normas y sentencias internacionales o europeas. Algunas de estas sentencias internacionales estaban extraídas del Informe de la Comisión de Venecia sobre la amnistía catalana (*supra* § 58). Estas referencias servían, en ocasiones, para afirmar la *ilicitud internacional o europea* de la LOANCat. Y otras veces, para sostener la *inconstitucionalidad* de la amnistía catalana. En este último caso se integraban en el canon español de constitucionalidad algunos enunciados normativos o jurisprudenciales externos.

Como era obvio y previsible, la STC 137/2025 no enjuicia la LOANCat por su conformidad con mandatos internacionales o europeos. La STC 137/2025 diferencia claramente el juicio de *constitucionalidad* sobre la LOANCat (que corresponde en exclusiva al Tribunal Constitucionalidad) respecto del juicio de *comunitariedad* o conformidad de la LOANCat con el el Derecho europeo, en especial con el principio de Estado de Derecho del art. 2 del Tratado de la Unión Europea (FFJJ 1.2.2 y 14.2.2.b.). Sentado esto, si bien la STC 137/2025 menciona algunas normas internacionales o europeas, tales referencias tienen un alcance muy limitado y presentan efectos prácticamente irrelevantes.

En primer lugar, para la interpretación de los *derechos fundamentales*, la STC 137/2025 se sirve de algunas sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Esta utilización instrumental de jurisprudencia internacional o europea se realiza bajo la invocación del art. 10.2 CE, que establece que los derechos fundamentales se interpretarán de acuerdo con los tratados internacionales suscritos por España. Mas estas referencias cumplen una función *secundaria* en la interpretación constitucional. En ocasiones, porque las normas internacionales *no ofrecen un contenido más concreto o exigente* que las normas constitucionales españolas. Así ocurre, por ejemplo, en relación con el (inexistente) derecho fundamental a la ejecución de las sentencias penales en sus propios términos, donde el Tribunal Constitucional menciona la STEDH de 12 de febrero de 2004, *Pérez c. Francia*, para constatar su *coincidencia* con la jurisprudencia española en torno al art. 24.1 CE. Y lo mismo se puede decir de la STEDH de 27 de mayo de 2014, *Marguš c. Croacia*. Otras veces, la STC 137/2025 priva de relevancia a los precedentes jurisdiccionales foráneos porque los pronunciamientos de los tribunales externos (el TEDH y el TJUE) no se refieren a supuestos comparables a la amnistía catalana (FJ 7.3.1).

En segundo lugar, en ocasiones la STC 137/2025 también menciona los «valores» normativos de la Unión Europea, y en particular el *Estado de Derecho*. Se afirma la apertura de la interpretación constitucional a la jurisprudencia del TJUE porque los mismos valores de la Unión Europea «también se encuentran en la Constitución Española» (FJ 1.2.2 c) ii). Es esta una forma de

integración constitucional del Derecho europeo *al margen de los derechos fundamentales*, por lo que no entra aquí en juego el art. 10.2 CE. Y tampoco entra aquí en juego el derecho fundamental (interno) a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), que permite exigir la tutela judicial (interna) de los derechos subjetivos derivados del Derecho europeo (incluidos los múltiples derechos subjetivos económicos o sociales creados por los tratados o el Derecho secundario)<sup>75</sup>, pues el principio europeo de Estado de Derecho no es en sí mismo un derecho fundamental. En consecuencia, está pendiente de explicación precisa la posibilidad de que el canon europeo de Estado de Derecho (art. 2 TUE), definido por la jurisprudencia del TJUE, integre el canon interno de Estado de Derecho del art. 1.1 CE. Probablemente, será necesario admitir que una parte de la Constitución española está *europeizada*, y que por eso los «valores» constitucionales nacionales *ex art. 1.1 CE deben ser coincidentes con los valores constitucionales europeos ex art. 2 TUE*<sup>76</sup>. Más esta fundamentación está aún pendiente en la jurisprudencia constitucional española, y desde luego no está presente en la STC 137/2025.

En todo caso, y en lo que hace al enjuiciamiento de la LOANCat, bajo la enfática declaración de apertura hermenéutica de la Constitución al Derecho europeo en general (y no sólo a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea) no hay resultados prácticos relevantes. Así ocurre, por ejemplo, ante la pretensión de que el Tribunal Constitucional juzgara los «motivos reales» de la LOANCat, como premisa para concluir que la ley es arbitraria. Aunque los recurrentes habían invocado varias sentencias europeas en las que el TJUE supuestamente había penetrado en las «verdaderas razones» de una decisión estatal, la STC 137/2025 niega toda relevancia a esas sentencias, con el argumento de que dichas resoluciones jurisdiccionales no afirman lo alegado por los recurrentes (FJ 7.3.1). Con lo cual, el Tribunal Constitucional no niega categóricamente la utilidad del Derecho europeo para interpretar la Constitución. Más bien, simplemente, rechaza la solidez de la interpretación conforme al Derecho de la UE que proponían los recurrentes.

## 5. Principios, reglas y ponderaciones

De forma normalmente implícita, aunque también en algún caso de forma expresa<sup>77</sup>, en la discusión jurídica y política sobre la amnistía ha estado presente la distinción entre dos tipos primarios de normas constitucionales: *las reglas y los principios*. La comprensión de una norma constitucional como *regla* lleva a la conclusión de que las facultades de actuación de los poderes públicos y los particulares están definidas de forma concreta, precisa y directa en la Constitución. La comprensión de una norma constitucional como *principio* indica que los mandatos constitucionales no están definidos de forma precisa, acabada y *ex ante* por la Constitución: los principios establecen un objetivo o meta final, pero no definen concretas conductas; serán luego las leyes o los aplicadores del Derecho quienes, partiendo de los principios y bienes jurídicos en

<sup>75</sup> IZQUIERDO SANS, «The Controversial Question of Constitutional Protection Regarding the Primacy of Union Law», en SAIZ ARNÁIZ/SOLANES MULLOR, *The European Judiciary. A community of law and a community of judges*, Hart Publishing, 2025, pp. 183-198 (p. 197).

<sup>76</sup> CRUZ VILLALÓN, «La constitución (del Estado miembro de la UE) como logro evolutivo», epílogo a la traducción del libro de Niklas LUHMANN, *La constitución como logro histórico*, Tecnos, Madrid, 2024, pp. XLIX-LXXV (p. LX); y luego: CRUZ VILLALÓN, «On the Guardians of the EU Member State Constitution: Redefining the Roles of the European and the National Judiciaries», en SÁIZ ARNÁIZ/SOLANES MULLOR, *The European Judiciary. A community of law and a community of judges*, Hart Publishing, 2025, pp. 131-146 (p. 134).

<sup>77</sup> PAZ-ARES, *Las falacias de la amnistía*, Comares, 2024, p. 21.

juego y por procedimientos ponderativos, definirán reglas concretas para supuestos concretos<sup>78</sup>. Lógicamente, cuando se interpreta que la Constitución contiene una regla, directamente se concluye que la Constitución impone, prohíbe o permite directamente alguna concreta actuación o decisión. En cambio, cuando de un texto constitucional se concluye que contiene un principio, queda *prima facie* indefinido (al menos frente al legislador) si una concreta actuación está prohibida o autorizada.

En lo que ahora importa, las dos posturas académicas opuestas sobre la constitucionalidad de la amnistía han buscado *reglas* que, en la medida de lo posible, permitieran resolver las dudas constitucionales mediante la simple subsunción de concretas normas de la LOANCat en la regla constitucional, derivando de ahí el juicio final de validez o invalidez. Así ha ocurrido con quienes han identificado en el art. 62 i) CE -regulador de los indultos generales- una prohibición tácita de la amnistía (*infra* § 80), o con quienes han identificado en los arts. 117.3 y 24.1 CE la prohibición constitucional de toda ley que revoque la situación jurídica creada por una sentencia condenatoria<sup>79</sup>. Pero también ha ocurrido así con quienes han leído en el art. 66.2 CE una competencia legislativa universal y plena de las Cortes, sin excepciones (*supra* § 25).

En la argumentación de la STC 137/2025 predomina la lectura de las normas constitucionales como *reglas*, más que como principios. Esta conclusión puede resultar llamativa, dada la insistencia de la propia STC 137/2025 en la naturaleza «abierta» de las normas constitucionales (*supra* § 18), característica esta más propia de los principios que de las reglas. Pero, como en seguida se verá, la argumentación *subsuntiva* que predomina en la sentencia es más propia de las reglas que de las normas principales. Se trata, en todo caso, de reglas *subconstitucionales*. Esto es, de normas creadas de forma deductiva por el Tribunal Constitucional<sup>80</sup> como *ratio decidendi* de casos anteriores, rebasando el concepto más estrecho de «doctrina constitucional» al que se refiere el art. 13 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional<sup>81</sup>. Las mencionadas reglas subconstitucionales se han enunciado en casos que nada tienen que ver con amnistías, y tanto en procesos de amparo como en procesos para el control abstracto de las leyes. Así, por ejemplo, la STC 137/2025 declara con rotundidad que «no existe el derecho fundamental a una condena penal» (FJ 9.2), si bien esa exclusión no es una regla directamente establecida en el art. 24.1 CE, sino una regla jurisprudencial, deducida por el Tribunal Constitucional por primera vez en la STC 41/1997, de 10 de marzo (BOE núm. 87, de 11 de abril de 1997), FFJJ 4 y 5 (en un proceso de amparo). Aquellos enunciados jurisprudenciales se han tomado y aplicado como reglas, de forma subsuntiva. Ello explica que en la STC 137/2025 sean pocas las objeciones constitucionales que se resuelven aplicando el principio de *proporcionalidad*, que es un instrumento técnico óptimo para la aplicación de normas principales<sup>82</sup>. Así, ante la objeción de

<sup>78</sup> Por todos: ALEXY, *Teoría de los derechos fundamentales*, CEC, Madrid, 1993, p. 81; RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *La ponderación de bienes y derechos en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2000, p. 42; ARROYO JIMÉNEZ, «Bases constitucionales», en VELASCO CABALLERO/DARNACULLETA GARDELLA, *Manual de Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2024, pp. 113-116 (p. 115 § 6).

<sup>79</sup> En relación con la reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE) y con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva: TERUEL LOZANO, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 114, 2024, pp. 48-63 (p. 60).

<sup>80</sup> ALONSO GARCÍA, *La interpretación de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, p. 12; RUBIO LLORENTE, *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 589.

<sup>81</sup> El concepto estricto de «doctrina constitucional», en: SANTOS VIJANDE, *Doctrina y jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Comares, Granada, 1995, p. 14.

<sup>82</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *La ponderación de bienes y derechos en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, 2000, p. 105; Recientemente: VELA ÁVALOS, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 1, 2021, pp. 53-84 (p. 62).

que la LOANCat infringe la reserva de jurisdicción (art. 117.3 CE), la STC 137/2025 enuncia directamente, con base en la jurisprudencia constitucional precedente, un significado preciso y concreto para la reserva de jurisdicción. Dice el Tribunal, en este sentido, que «el legislador no puede ejercer funciones jurisdiccionales ni puede atribuirlas a órganos distintos de los que integran el poder judicial, salvo que la Constitución contemple expresamente esta excepción a lo previsto en el art. 117.3 CE» (FJ 4.2); y que «la reserva de jurisdicción prohíbe que el poder legislativo juzgue o execute lo juzgado» (FJ 4.4). A partir de aquí, identificando una regla en el art. 117.1 y 3 CE, el Tribunal *subsume* la regulación positiva de la LOANCat en aquella regla constitucional, decantada por la jurisprudencia a lo largo de muchos procesos, y concluye que los concretos preceptos cuestionados no infringen la regla constitucional.

Es cierto que el principio de proporcionalidad es operativo incluso ante *reglas* constitucionales. Esto es: una vez identificada una regla constitucional, y si se considera que esta ha sido limitada, afectada o sacrificada por una ley, aún es posible eludir un reproche de inconstitucionalidad si se considera que dicha afección o sacrificio son proporcionados. Esto ha hecho que la generalizada identificación de reglas en la Constitución no impidiera *per se* el juego del principio de proporcionalidad en la discusión sobre la LOANCat<sup>83</sup>. De esta manera, allí donde se había identificado que la Constitución protege de forma específica, precisa y concreta un bien jurídico concreto (como el derecho a la tutela judicial cautelar ex art. 24.1 CE), aún era posible valorar - mediante el principio de proporcionalidad- si un eventual sacrificio en ese derecho y mandato constitucional era proporcionado: si era adecuado para el fin pretendido; si no producía gravámenes innecesarios; y si era ponderado (generaba más beneficios que sacrificios)<sup>84</sup>. Mas, siendo esto posible, lo cierto es que la STC 137/2025 rehúye casi por completo el juicio de proporcionalidad. Más concretamente, rehúye el *subtest* de ponderación o «proporcionalidad en sentido estricto» que forma parte del principio de proporcionalidad. Esto se debe a que, una vez identificadas las reglas constitucionales aplicables a la amnistía, el juicio de constitucionalidad es llanamente *subsuntivo*: el Tribunal considera que la norma de la LOANCat cuestionada en cada caso no afecta a la regla constitucional. De esa forma, la STC 137/2025 elude el juicio de proporcionalidad negando la premisa mayor: la existencia misma de la afección o sacrificio de un mandato constitucional. No habiendo afección o sacrificio, tampoco puede haber exceso o desproporción.

Una mención muy singular merece la interpretación y aplicación por la STC 137/2025 del derecho a la igualdad en la ley (art. 14 CE). Lo singular de esta norma es que incluye en sí *tanto reglas como principios*. Como es sabido, el derecho a la igualdad prohíbe toda diferenciación normativa que no esté basada en elementos objetivos o que, aun descansando sobre tales elementos objetivos, genere diferencias de trato desproporcionadas<sup>85</sup>. El mandato de *objetividad* es una regla (siempre ha de haber un elemento distintivo objetivo) no un mandato finalista o principal. En cambio, la exigencia de que a la diferenciación (objetiva) no siga una diferenciación jurídica desproporcionada es una norma principal: caben *tratos desiguales* en la ley, siempre que los

<sup>83</sup> GARCÍA ROCA, REDC, 131, 2024 (p. 39); PAZ-ARES, *Las falacias de la amnistía*, Comares, 2024, pp. 23, 55, 63.

<sup>84</sup> RODRÍGUEZ RAMOS, en *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, Colex, 2024, pp. 363-369 (p. 364); TAJADURA TEJADA, REDC, 131, 2024, pp. 89-119 (pp. 54 y 81).

<sup>85</sup> Entre muchas: SSTC 49/1982, de 14 de junio (BOE núm. 185, de 4 de agosto de 1982), FJ 2; 59/2008, de 14 de mayo (BOE núm. 135, de 04 de junio de 2008), FJ 7; y 76/2008, de 3 de julio (BOE núm. 178, de 24 de julio de 2008).

efectos desiguales que dispone la ley sean idóneos, necesarios y ponderados. Pues bien, en la STC 137/2025 se observa con claridad cómo el Tribunal Constitucional rehúye toda consideración sobre la hipotética desproporción en la diferencia de trato entre los «procesistas» y los demás autores de delitos. Aunque formalmente la sentencia anuncia un juicio de proporcionalidad sobre la LOANCat, como exige el canon del art. 14 CE, en realidad sólo enjuicia la *objetividad* de la distinción. Dice el Tribunal que «esta delimitación objetiva, efectuada por el legislador, mantiene una razonable relación de proporcionalidad con los fines que presiden la amnistía otorgada (...), pues circumscribe los efectos o consecuencias de la amnistía a aquellas infracciones que no pueden considerarse particularmente graves desde parámetros que resultan objetivos y razonables». Y seguidamente afirma el Tribunal que aquella delimitación de los actos amnistiables obedece a «una ponderación que no puede calificarse de arbitraria o irrazonable» (FJ 8.3.4 c.). Si bien se lee, aquí no hay juicio alguno de proporcionalidad (ni aplicación alguna del *subtest* de ponderación): hay un juicio sobre la *objetividad* de la amnistía. Esto es, sobre el elemento reglado del art. 14 CE. Y no hay juicio alguno de proporcionalidad sobre en qué medida la evidente diferencia de trato, además de ser objetiva, refuerza la eficacia de algún bien, principio o valor constitucional.

Aunque ya se ha dicho que la STC 137/2025 muestra una tendencia implícita a tratar las normas constitucionales como reglas, y no como principios, ante la objeción de que la LOANCat infringe frontalmente el *Estado de Derecho*<sup>86</sup>, el Tribunal sí opta por una comprensión principal del art. 1.1 CE. Mas tampoco en este caso considera el Tribunal que hubiera una infracción constitucional cuya intensidad o magnitud hubiera de medirse mediante el principio de proporcionalidad.

El principio de Estado de Derecho es la expresión contemporánea de los *múltiples avances históricos* en busca de la justicia y la limitación del poder estatal. En esa medida, el Estado de Derecho carece de un contenido preciso y universal. Más bien, *sintetiza* y da sentido armónico a un creciente elenco de decisiones constitucionales expresas y concretas: la separación de poderes; el principio de legalidad; el sometimiento de todo el poder a los derechos fundamentales (en especial, al derecho a la tutela judicial); la responsabilidad patrimonial del Estado; y el sometimiento de la Administración y el Gobierno al control judicial<sup>87</sup>. Se ha dicho, incluso, que el Estado de Derecho consiste en el respeto al conjunto del orden constitucional<sup>88</sup>. Esta comprensión *sintetizadora* del Estado de Derecho -expresión apocopada del conjunto de normas constitucionales que ordenan, limitan y dirigen el poder estatal- plantea la cuestión de en qué medida el principio constitucional de Estado de Derecho puede valer, por sí mismo, como parámetro para un juicio negativo de constitucionalidad.

Ninguna duda cabe de que el principio constitucional de Estado de Derecho *vincula* a todos los poderes del Estado. Cuestión distinta es la forma y alcance de esta vinculación. Por principio, dado el significado sintético del principio de Estado de Derecho, cualquier juicio constitucional sobre una decisión estatal ha de hacerse mediante su cotejo con las *concretas normas constitucionales* que integran aquel principio. En este sentido, el principio de Estado de Derecho presenta una eficacia normativa singular: es, de un lado, un criterio *interpretativo y armonizador*

<sup>86</sup> TERUEL LOZANO, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 114, 2024, pp. 48-63 (p. 54).

<sup>87</sup> MAURER, *Staatsrecht*, C.H. Beck, 1999, p. 210 § 3

<sup>88</sup> ARAGÓN REYES, «Comentario al art. 1 de la Constitución», en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER/CASAS BAAMONDE, *Comentarios a la Constitución Española*, vol. I, Fundación Wolters Kluwer y BOE, Las Rozas, pp. 334-371 (p. 335).

para el conjunto de normas constitucionales que someten el poder del Estado al Derecho; y es, de otro lado, un parámetro normativo secundario o *subsidiario*: sólo puede fundamentar por sí un juicio de constitucionalidad en defecto de una norma constitucional concreta<sup>89</sup>. Esta comprensión constitucional del Estado de Derecho implica que su utilización como parámetro directo e independiente de enjuiciamiento ha de ser excepcional: sólo utilizable en casos en los que una decisión estatal quiebre de forma dramática las aspiraciones de justicia y limitación del poder de la comunidad política. Además, este parámetro de control, ya de por sí extraordinario, ha de ser especialmente contenido (deferente) frente al poder legislativo (*supra* § 34), pues precisamente el principio de legalidad parlamentaria es el núcleo original del principio de Estado de Derecho. Es difícilmente argumentable que, allí donde no se compruebe una infracción relevante de concretas normas constitucionales, la preservación del Estado de Derecho justifique la anulación de una ley parlamentaria<sup>90</sup>. Esta conclusión no deriva sólo del principio de *deferencia* de todo control jurisdiccional de constitucionalidad sobre la ley parlamentaria, sino de la propia falta de concreción o densidad normativa de la norma constitucional. Téngase en cuenta, en este sentido, que hay una relación inversa entre el *grado abstracción* de una norma constitucional y la intensidad del control jurisdiccional sobre la ley<sup>91</sup>. O en otros términos, una norma constitucional muy abstracta o abierta exige una alta deferencia jurisdiccional frente al legislador.

Lo dicho hasta aquí explica bien por qué la jurisprudencia constitucional, a lo largo de los últimos cuarenta y siete años, ha evitado todo reproche de inconstitucionalidad con base *única e inmediata* en el principio de Estado de Derecho. El principio constitucional de Estado de Derecho se menciona con cierta frecuencia en la argumentación constitucional, pero siempre como un simple *ober dictum* retórico (STC 65/2020, de 18 de junio, BOE núm. 196, de 18 de julio de 2020, FJ 26) o para reforzar el valor y alcance de alguna otra norma constitucional, como el derecho fundamental a la igualdad y proporcionalidad en las sanciones (SSTC 65/1986, de 22 de mayo, BOE núm. 144, de 17 de junio de 1986, FJ 2; 160/1987, de 27 de octubre, BOE núm. 271, de 12 de noviembre de 1987, FJ 6; y 123/2024, de 21 de octubre, BOE núm. 286, de 27 de noviembre de 2024, FJ 4), el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (STC 9/2024, FJ 3), el derecho fundamental de defensa (STC 47/2022, de 24 de marzo, BOE núm. 103, de 30 de abril de 2022, FJ 4), el derecho fundamental a la protección de datos *ex art.* 18.4 CE (STC 96/2012, de 7 de mayo, BOE núm. 134, de 5 de junio de 2012, FJ 11) o el principio de independencia judicial *ex art.* 117.3 CE (STC 70/2022 de 2 de junio, BOE núm. 159, de 4 de julio de 2022, FJ 6).

En la STC 137/2025, el Tribunal acoge esta comprensión del Estado de Derecho como un principio constitucional de *composición compleja* y prácticamente omnicomprensivo, pues «exige que todos los poderes públicos actúen dentro de los límites marcados por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, garantizando específicamente la separación de poderes, la independencia judicial y el derecho a la tutela judicial efectiva (...»). Con esta premisa, el Tribunal Constitucional elude el cotejo directo entre el principio de Estado de Derecho y la LOANCat, y opta por reconducir el enjuiciamiento hacia los *concretos principios o reglas* que lo componen (FJ 11.2). En este caso, por tanto, la STC 137/2025 no recurre al carácter principal de

<sup>89</sup> MAURER, *Staatsrecht*, C.H. Beck, 1999, p. 211 § 3.

<sup>90</sup> Otra opinión: TERUEL LOZANO, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 114, 2024, pp. 48-63 (p. 59).

<sup>91</sup> CAAMAÑO, en *El Estado constitucional democrático. Libro en homenaje a Javier Jiménez Campo*, CEPC, pp. 193-209 (pp. 198 y 205).

la norma constitucional, ni a la centralidad de la ley en el sistema jurídico. Simplemente, y de forma similar a como se había argumentado en la doctrina, niega abiertamente que la cláusula de Estado de Derecho sea -por sí- una norma idónea o asequible para un juicio de constitucionalidad, más allá de su utilidad armonizadora de otros principios y reglas constitucionales.

## 6. Conceptos y tipologías

En la discusión prejurisdiccional sobre la amnistía catalana cobró un singular protagonismo la precisión conceptual sobre *qué* es una amnistía y cuáles son sus *tipos*. La STC 137/2025 reconoce implícitamente la utilidad de los conceptos dogmáticos y los tipos, en la medida en que facilitan la aplicación del Derecho<sup>92</sup>. Pero rechaza toda eficacia prescriptiva a la dogmática jurídica, tanto conceptual como tipológica.

En la discusión política y jurídica sobre la amnistía catalana habían emergido importantes divergencias sobre el *concepto* mismo de amnistía. En esencia, quienes objetan la amnistía catalana habían propuesto un concepto de amnistía muy próximo al *indulto*, con el fin de extender a la amnistía la prohibición constitucional de que el Gobierno decrete indultos generales (art. 62 i) CE). Se prescindía en esta asimilación conceptual del dato normativo -muy relevante- de que la prohibición constitucional de indultos generales está dirigida sólo al Gobierno, no a las Cortes. Se trataba de una propuesta conceptual finalista y coyuntural, dirigida a anticipar un juicio subsuntivo de inconstitucionalidad: si la amnistía es funcionalmente equivalente al indulto general, procedía subsumir la amnistía de la LOANCat en la prohibición expresa del art. 62 i) CE, y declarar por tanto su nulidad. Contra esta opinión se había defendido en la doctrina académica (y menos en los medios de comunicación social) que la amnistía y el indulto son conceptos jurídicos distintos, y que esa distinción no sólo es teórico-abstracta, sino que tiene reflejo normativo en el texto constitucional<sup>93</sup>.

La STC 137/2025 define la amnistía con dos coordenadas: su neta diferenciación respecto del *indulto* (individual o general); y la distinción entre amnistía y *despenalización* (FJ 7.3.2). Con apoyo en algún enunciado anterior del propio Tribunal, la STC 137/2025 define la amnistía como una decisión normativa que, sin destipificar a futuro una conducta sancionable, excluye con carácter retroactivo toda consecuencia punitiva para algunos infractores (FFJ 3.2. a). En este caso, el concepto teórico abstracto de amnistía es externo a la Constitución -que en ningún momento se refiere expresamente a la amnistía- aunque paradójicamente lo elabora el propio Tribunal Constitucional con apoyo implícito en algunas propuestas académicas previas y en material histórico y comparado. Una vez definido el concepto dogmático de amnistía, el Tribunal se sirve de él para interpretar la Constitución y aplicarla a la LOANCat. Porque, una vez aclarado qué es una amnistía, la STC 137/2025 concluye que ese fenómeno jurídico no está regulado expresamente en la Constitución, y por tanto es uno de los contenidos posibles de la potestad legislativa estatal, conforme al art. 66.2 CE. Aquel concepto dogmático de amnistía, formulado

<sup>92</sup> Esta utilidad aplicativa de la dogmática jurídica, en: DÍEZ SASTRE, *La formación de conceptos en el Derecho público*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2018, p. 152 § 233; KAISER, «Juristische Methode, Dogmatik un System», en KAHL/LUDWIGS (editores), *Handbuch des Verwaltungsrechts*, vol I., C.F. Müller, Heidelberg, 2021, pp. 941-977 (p. 959 § 28).

<sup>93</sup> PAZ-ARES, *Las falacias de la amnistía*, Comares, 2024, p. 18; GARCÍA ROCA, *REDC*, 131, 2024, p. 27.

por el propio Tribunal, también le permite afirmar que una ley de amnistía no se somete a las exigencias del principio penal de tipicidad (art. 25.1 CE), sino al más laxo principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) (FJ 5.3.2 b). Se observa aquí la utilidad de los conceptos dogmáticos en la aplicación del Derecho (en este caso, constitucional).

Muy relevantes han sido también, en la discusión jurídica y política, los *tipos* de amnistía. Una parte de la doctrina académica y de la opinión política había considerado que la Constitución no prohíbe la amnistía como género, pero sí algunos de sus tipos. Siguiendo el Informe de la Comisión de Venecia de 2024 (*supra* § 58), en España se ha sostenido que la Constitución prohíbe la «autoamnistía»<sup>94</sup>. Y se considera que existe autoamnistía, por ejemplo, cuando «los afiliados de los partidos que se van a favorecer de ella (...) votaron a favor»<sup>95</sup>. También se sostuvo en la discusión académica que la Constitución sólo permite un tipo de amnistía: la que cuenta con una «justificación de interés general muy cualificada» y con una mayoría muy amplia<sup>96</sup>. Como es obvio, la exigencia de una justificación de interés general «muy calificada» no se encuentra de forma inmediata en la Constitución. Se deduce de la consideración de toda amnistía como una medida «excepcional»; y de ahí se concluye que a la excepcionalidad debe acompañar un especial interés general. Esto es, primero se afirma que la amnistía es por sí «excepcional». Y de ahí se deduce que, de todas las amnistías posibles, la Constitución solo acepta un tipo: la amnistía que sirve a un interés general «muy cualificado». La definición conceptual de este tipo de amnistía resulta argumentalmente compleja. Pues resulta difícil admitir que cualquier amnistía, incluso para una cuestión menor, requiera un interés general muy cualificado.

Con una orientación más propiamente teórica -no acuciada por la necesidad de valorar la constitucionalidad de una concreta ley de amnistía- en Derecho alemán se distingue tradicionalmente entre: amnistía «jubilar» (*Jubel-Amnestie*); amnistía de pacificación (*Befriedungsamnestie*); amnistía de punto final (*Schlussstrich-Amnestie*); y amnistía complementaria a despenalizaciones (*Rechtskorrektur-Amnestie*)<sup>97</sup>. En contextos más casuísticos, la jurisprudencia constitucional alemana también se ha referido a la amnistía *ad hoc* (BVerfGE 10, 234, 237) y la doctrina académica ha mencionado la «autoamnistía»<sup>98</sup>. Esta sistematización tipológica ha tenido alguna influencia en la doctrina española<sup>99</sup>, pero ha tenido una trascendencia menor en la discusión política y jurídica.

En general, los tipos y tipologías favorecen la comprensión y análisis de los fenómenos jurídicos<sup>100</sup>. Pero conviene distinguir entre las tipologías *empíricas*, simplemente descriptivas, y las tipologías *valorativas* (las que incluyen un juicio sobre los propios tipos enunciados). La tipificación doctrinal alemana, ya mencionada, es generalmente empírico-legal (parte de la realidad legislativa) no constitucional (no contiene explícita o implícitamente un criterio sobre

<sup>94</sup> TERUEL LOZANO, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 114, 2024, pp. 48-63 (pp. 54 y 55); RUÍZ ROBLEDO, *RGDC*, 40, 2024, pp. 40-68 (p. 59).

<sup>95</sup> RUÍZ ROBLEDO, *RGDC*, 40, 2024, pp. 40-68 (p. 62).

<sup>96</sup> AGUADO RENEDO, *REDC*, 131, 2024, pp. 49-88 (p. 78); TERUEL LOZANO, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 114, 2024, pp. 48-63 (p. 54).

<sup>97</sup> SIMÓN YARZA, en *La Constitución como forma de la democracia. Libro homenaje a Paloma Biglino*, CEPC, 2024, pp. 327-340 (p. 328).

<sup>98</sup> PESTALOZZA, «Selbstamnestie», *Juristen Zeitung*, 13, 1984, pp. 559-561 (p. 561).

<sup>99</sup> PAZ-ARES, *Las falacias de la amnistía*, Comares, 2024, p. 17.

<sup>100</sup> DÍEZ SASTRE, *La formación de conceptos en el Derecho público*, Marcial Pons, 2018, p. 125.

la constitucionalidad de las leyes de amnistía). Únicamente el tipo de «autoamnistía»<sup>101</sup> es valorativo y prohibitivo, no descriptivo. De hecho, en lo que parece ser su primera formulación teórica en Alemania (1984) este tipo de amnistía se califica como abiertamente inmoral (y por tanto inconstitucional).

Sustancialmente distintos son los tipos de amnistía más frecuentemente enunciados en España, al hilo de la amnistía catalana. Se trata, en general, de *tipos valorativos*, que no se formulan como abstracciones a partir de un material normativo preexistente (leyes de amnistía), sino que *se deducen* directamente de la Constitución. Con ellos no se pretende describir la realidad y diversidad de amnistías, sino enunciar en abstracto qué hipotéticas amnistías están *prohibidas* por la Constitución. Aquí la tipología de amnistías no se hace por un inducción o abstracción, sistematizando las leyes de amnistía ya conocidas (lo que puede ser útil para un posterior juicio de constitucionalidad). En la discusión española, los tipos de amnistía son deductivos y prescriptivos: se extraen de la propia constitución y con ellos se pretende predeterminar qué amnistías son inconstitucionales. Son un catálogo de amnistías supuestamente prohibidas o permitidas por la Constitución. En especial, la llamada «autoamnistía» no se limita a describir un tipo de amnistía conocido en la realidad, sino que incluye de forma inmanente un reproche de inconstitucionalidad<sup>102</sup>. Esto explica no sólo que la doctrina académica objetora de la amnistía catalana insistiera en su calificación como «autoamnistía». También explica la insistencia argumental, por quienes consideran que la LOANCat no es inconstitucional, en que la amnistía catalana no es una autoamnistía<sup>103</sup>.

Resulta importante la distinción entre los tipos empíricos (legales) y los tipos constitucionales de amnistía. Los *tipos empírico-legales* son simples racionalizaciones o abstracciones dogmáticas a partir de las leyes. Como toda *dogmática jurídica*, sirven para la aplicación del Derecho, pero no lo sustituyen. Para el enjuiciamiento constitucional de una ley de amnistía resulta útil su calificación tipológica, pero en última instancia tanto la concreta ley como el tipo abstracto deberán confrontarse con concretos preceptos constitucionales<sup>104</sup>. Sólo de esta confrontación o cotejo puede derivar un juicio negativo o positivo de constitucionalidad. En cambio, cuando se utilizan *tipos constitucionales abstractos* de amnistía, deducidos directamente de la Constitución, el enjuiciamiento de una concreta ley de amnistía ya no se hace en relación con concretos preceptos constitucionales, sino valorando en qué medida la concreta ley de amnistía enjuiciada es *subsumible* -o no- en el tipo abstracto previamente formulado. De esta forma, mediante la tipificación deductiva se enuncian *reglas constitucionales*, de aplicación subsuntiva, allí donde la Constitución contiene un conjunto complejo de principios y derechos ponderables. Allí donde se argumenta con tipos deductivos-constitucionales, el principio de deferencia a la ley se difumina y el juicio de constitucionalidad se mecaniza mediante simples juicios *subsuntivos*. Así, por ejemplo, una vez formulado el tipo abstracto de la «autoamnistía» (que sería un tipo de amnistía siempre prohibida) cualquier concreta ley de amnistía se coteja con ese tipo abstracto. Y si la

<sup>101</sup> PESTALOZZA, *Juristen Zeitung*, 13, 1984, pp. 559-561 (p. 561). El texto en cuestión es una breve referencia crítica a una proposición de ley (del grupo parlamentario CDU-CSU en el *Bundestag*) para amnistiar delitos de financiación ilegal de los partidos políticos. No salió adelante por falta de apoyo parlamentario de la FDP. En la reseña se muestra una argumentación en general contraria a la amnistía, y entre los argumentos empleados se habla de un supuesto derecho (*Anspruch*) de los no-delincuentes a que el Estado persiga a los delincuentes. Nada se dice en el comentario sobre el derecho fundamental a la igualdad, ni sobre la reserva de jurisdicción.

<sup>102</sup> TERUEL LOZANO, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 114, 2024, pp. 48-63 (p. 54).

<sup>103</sup> GARCÍA ROCA, *REDC*, 131, 2024 (p. 42).

<sup>104</sup> GARCÍA ROCA, *REDC*, 131, 2024 (p. 43).

concreta ley es subsumible en el tipo abstracto, la consecuencia de inconstitucionalidad es estrictamente reglada. Sin más. Aquí no hay margen para la ponderación, ni para la deferencia jurisdiccional hacia el legislador.

Aunque la STC 137/2025 acepta la existencia de diversos tipos de amnistía, y menciona tanto la amnistía transicional (FJ 2.2) como la autoamnistía (FJ 10), de esa tipología abstracta no extrae ninguna consecuencia prescriptiva, y no se sirve de la tipificación para el juicio de constitucionalidad. Insiste la STC 137/2025 en que la amnistía es un concepto «complejo» (FJ 6.2), y que ninguno de los tipos de ese concepto recibe *per se* una concreta valoración constitucional. Esto es, la simple calificación de una amnistía como «transicional» o como «autoamnistía» no activa una concreta respuesta constitucional, favorable o desfavorable. Este planteamiento es coherente con la previa y contundente afirmación de que la Constitución «no ha constitucionalizado» la amnistía (FJ 3.2.2), por lo que, lógicamente, tampoco ha constitucionalizado ninguna tipología de amnistías prohibidas o permitidas.

En el caso de la *autoamnistía*, el Tribunal Constitucional admite que, efectivamente, algunas amnistías se pueden subsumir en ese tipo ideal, pero de ahí no extrae ninguna consecuencia para el enjuiciamiento. En este caso, la STC 137/2025 incluso cuestiona la posible extensión del tipo abstracto de autoamnistía, y ofrece su propia propuesta teórica: «[p]or principio 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» (FJ 10.2). Aquí el Tribunal ni siquiera acepta la corrección teórica del tipo teórico de la autoamnistía que se había difundido en la discusión político-jurídica. En puridad, la definición de los conceptos y tipos teóricos no es función de los tribunales, por el evidente riesgo de que un concepto o tipo abstracto se construya instrumentalmente, para la resolución de un concreto litigio. Hubiera bastado aquí con que el Tribunal negara toda relevancia jurisdiccional al tipo teórico de «autoamnistía», sin necesidad de definir él mismo un tipo abstracto que ni siquiera es objeto de regulación constitucional.

## 7. Conclusión

Como todas las demás sentencias constitucionales, también la STC 137/2025, sobre la LOANCat, implícita o explícitamente contiene algunas concretas *opciones hermenéuticas*. Pues la hermenéutica constitucional no es ni única ni uniforme. En general, siguiendo con un criterio que se remonta a 1981, la STC 137/2025 afirma la especificidad de la hermenéutica constitucional, respecto del método interpretativo común. Este planteamiento se expresa claramente en tres pilares argumentales que recorren la sentencia: la singularidad de la Constitución como norma «abierta», que necesariamente ha de dejar un amplio espacio para las opciones políticas parlamentarias; la centralidad de la ley en el sistema jurídico, consecuencia directa de la estructura abierta de la Constitución; y la deferencia que el Tribunal debe al poder legislativo, lo que impide deducciones prescriptivas cerradas o concretas, sin margen para las posibles opciones legislativas. Estas coordenadas interpretativas condicionan, en la sentencia, el alcance de los instrumentos hermenéuticos comunes: la literalidad constitucional, el contexto

normativo, los argumentos históricos o sobre el proceso constituyente, el fin normativo y el Derecho comparado.

Por otro lado, la STC 137/2025 implícitamente considera que, por obra de la jurisprudencia a lo largo de cuatro decenios, la Constitución ha ido perdiendo sus normas principales, y se ha ido concretando en un catálogo de *reglas*, aplicables de forma *subsuntiva*, no ponderativa. Es significativa, en este sentido, la práctica irrelevancia que el Tribunal concede al principio de proporcionalidad, que había sido el eje de la discusión académica y política previa. Con carácter general, el Tribunal enuncia normas *subconstitucionales* (criterios constitucionales deducidos por el propio Tribunal en anteriores procesos) y subsume en ellos las normas impugnadas, llegando a la conclusión de que los preceptos de la LOANCat no están prohibidos por aquellas normas *subconstitucionales*. Parece claro que la STC ha eludido toda consideración ponderativa sobre la LOANCat, lo que habría llevado a otro tipo de argumentación. Es significativo, en este sentido, el enjuiciamiento desde la perspectiva del principio de igualdad (art. 14 CE), que se centra en la objetividad del trato desigual y prácticamente prescinde de la proporcionalidad en la consecuencia jurídica.

Por último, en la STC 137/2025 se observa la eficacia hermenéutica de un *concepto dogmático* (el de amnistía) que elabora el propio Tribunal, y la poca relevancia que se concede a las *tipologías* de amnistía que se habían formulado en la discusión política y académica previa. En este sentido, la STC 137/2025 elude la calificación de la LOANCat como «autoamnistía», «amnistía transicional» o cualquier otro de los tipos empíricos o ideales sugeridos en la doctrina académica.

El enjuiciamiento de la LOANCat podría haberse abordado con opciones hermenéuticas distintas y lícitas, y podría haber dado lugar a otros resultados. Sin embargo, esas otras opciones hermenéuticas habrían supuesto la *corrección total o parcial* de algunos enunciados jurisprudenciales muy presentes en la jurisprudencia previa, como el carácter abierto de la Constitución, el concepto sólo formal de ley, el imposible enjuiciamiento de las leyes en función de los motivos subjetivos pretendidos por los parlamentarios, la deferencia debida por el Tribunal Constitucional al legislador, la estrecha vinculación de la función jurisdiccional a la ley, la aplicación del principio de legalidad penal solo a las leyes punitivas, la irrelevancia de las normas parlamentarias sobre la elaboración de las leyes (cuando su incumplimiento no afecta al principio democrático o al derecho fundamental de los parlamentarios a ejercer sus cargos) y, sobre todo, el alcance limitado del principio de interdicción de la arbitrariedad, por su riesgo intrínseco de convertir el enjuiciamiento constitucional en un juicio de oportunidad sobre las leyes.

Sin duda que la STC 137/2025 es opinable y criticable. Contiene tramos argumentales oscuros, como el que atañe al principio de igualdad, en cuya aplicación se prescinde de elementos ponderativos. Y presenta incoherencias, como la simultánea afirmación del carácter abierto de la Constitución y el enjuiciamiento de la LOANCat mediante la aplicación subsuntiva de normas *subconstitucionales* muy precisas, destiladas por el propio Tribunal Constitucional en previos procesos de toda clase. Pero todas estas objeciones son comparativamente menores que las de las alternativas hermenéuticas: la hipotética identificación en la Constitución de una prohibición general para amnistiar habría *alterado la comprensión misma de la Constitución*, la ley y la jurisdicción constitucional, extralimitando la posición institucional del Tribunal Constitucional. Esto habría exigido una argumentación muy densa y extensa por parte del Tribunal, con difícil sustento en la hermenéutica común: por la inexistencia de toda referencia constitucional expresa a la amnistía, por la imposible conexión de sentido entre la amnistía y la prohibición del indulto

general (que literalmente es una prohibición dirigida al Gobierno), por la falta de claridad en los trabajos constituyentes y la notoria alteridad de los antecedentes históricos, y por la diversidad de regímenes constitucionales comparados (como bien indica el Informe de la Comisión de Venecia sobre la LOANCat y resulta del cotejo entre la Constitución italiana y la Ley Fundamental de Bonn). Sin un claro sustento de la hermenéutica común, el Tribunal Constitucional sólo podría haber declarado la prohibición constitucional de amnistía redefiniendo su propia posición institucional en el conjunto del Estado.

De otro lado, la aceptación *prima facie* de la amnistía -pero no de la concreta amnistía de la LOANCat- habría exigido la *reformulación de algunos cánones* de inconstitucionalidad ya muy asentados. Esta *corrección* de la jurisprudencia constitucional sobre los elementos nucleares del Estado de Derecho, como la libertad de configuración de la ley, la vinculación de los jueces y tribunales a la ley, o la función del principio de arbitrariedad como garantía final del sistema constitucional (con alcance muy limitado, cuando actúa frente a la ley) era una opción hermenéutica posible. A falta de precedentes constitucionales específicos sobre amnistías, el Tribunal Constitucional podía haber formulado un canon de enjuiciamiento «ad hoc». Pero tal opción hermenéutica ofrecía al Tribunal Constitucional más dificultades y riesgos que la continuidad con sus opciones hermenéuticas *tradicionales* (la Constitución abierta, la centralidad de la ley y la deferencia hacia el legislador) y con la aplicación reglada de su propia *jurisprudencia* sobre los distintos elementos del Estado de Derecho. Había, en primer lugar, *dificultades de motivación*, pues el Tribunal tenía que redefinir varios cánones constitucionales y, simultáneamente, aclarar que estos cánones «ad hoc» no eran aplicables fuera del concreto caso enjuiciado. Y había, en segundo lugar, *riesgos de legitimidad*: por alterar la jurisprudencia constitucional precedente precisamente en un asunto de alta tensión política.

## 8. Bibliografía

AGUADO RENEDO, César, *Problemas constitucionales del ejercicio de la potestad de gracia*, Civitas, Madrid, 2001.

AGUADO RENEDO, César, «La amnistía en el sistema español: cuestión de interpretación y de control constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 131, 2024, pp. 49-88.

ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, CEC, Madrid, 1993.

ALONSO GARCÍA, Enrique, *La interpretación de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.

ARAGÓN REYES, Manuel, «Comentario al art. 1 de la Constitución», en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, Miguel/ CASAS BAAMONDE, María Emilia, *Comentarios a la Constitución Española*, vol. I, Fundación Wolters Kluwer y BOE, Las Rozas, 2018, pp. 334-371.

ARAGÓN REYES, Manuel, *Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reforma constitucional*, Iustel, Madrid, 2016.

ARAGÓN REYES, Manuel, «La Constitución no permite la amnistía», en ARAGÓN REYES, Manuel/ GIMBERNAT, Enrique/ RUÍZ ROBLEDO, Agustín, *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, Colex, A Coruña, 2024, pp. 65-68.

ARAGÓN REYES, Mnauel «El debate constitucional sobre la amnistía», en ARAGÓN REYES, Manuel/BILBAO UBILLOS, Juan Manuel/MATÍA PORTILLA, Javier/REY MARTÍNEZ, Fernando/SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, JUAN JOSÉ (coords.), *La Constitución como forma de la democracia. Libro homenaje a Paloma Biglino*, CEPC, Madrid, 2024, pp. 303-325.

ARROYO JIMÉNEZ, Lulia «Control judicial y deferencia en el Derecho administrativo», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 9, 2024, pp. 125-169.

ARROYO JIMÉNEZ, Luisa «Bases constitucionales», en VELASCO CABALLERO, Francisco/DARNACULLETA GARDELLA, Mercè, *Manual de Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Saô Paulo, 2024, pp. 113-116.

BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, *Interpretación de la Constitución y ordenamiento jurídico*, 2<sup>a</sup> edición, BOE y CEPC, Madrid, 2022.

BIGLINO CAMPOS, Paloma, *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

BLANCO, Amilio/ HORCAJO, Javier/SÁNCHEZ, Flor, *Cognición social*, Pearson, Madrid, 2017.

CAAMAÑO, Francisco «Olvidada en el ángulo oscuro...¿Qué fue de la deferencia al legislador?», en ARAGÓN REYES, Manuel/SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA/Juan José/ REQUEJO PAGÉS, Juan Luis, *El Estado constitucional democrático. Libro en homenaje a Javier Jiménez Campo*, CEPC, Madrid, pp. 193-209.

CELIS VELA, Dúber Armando, «La tesis sobre la especificidad de la interpretación constitucional», *I-CON*, 19-4, 2021, pp. 1261-1290.

CRUZ VILLALÓN, Pedro, «La constitución (del Estado miembro de la UE) como logro evolutivo», epílogo a la traducción del libro de LUHMANN, Niklas, *La constitución como logro histórico*, Tecnos, Madrid, 2024, pp. XLIX-LXXV.

CRUZ VILLALÓN, Pedro, «On the Guardians of the EU Member State Constitution: Redefining the Roles of the European and the National Judiciaries», SAIZ ARNÁIZ, Alejandro/SOLANES MULLOR, Joan, *The European Judiciary. A community of law and a community of judges*, Hart Publishing, 2025, pp. 131-146.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás, «El control de constitucionalidad del estado de alarma: ¿Una oportunidad para desarrollar una correcta teoría general de los derechos fundamentales?», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 10, 2024, pp. 271-322.

DE OTTO, Ignacio, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987.

DÍAZ REVORIO, Javier, «La interpretación y la jurisprudencia constitucional», *Quid Iuris*, 6, 2008, pp. 7-38.

DÍEZ SASTRE, Silvia, *La formación de conceptos en el Derecho público*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Saô Paulo, 2018.

DÍEZ-PICAZO JIMÉNEZ, Luis María, «Concepto de ley y tipos de leyes (¿Existe una noción unitaria de ley en la Constitución española?)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 24, 1988, pp. 47-93.

ESTEVE PARDO, José, «La apelación a la ciencia en el gobierno y gestión de la crisis de la Covid-19», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 2, 2020, pp. 35-50.

ESTEVE PARDO, José, *El camino de la desigualdad. Del imperio de la ley a la expansión del contrato*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2023.

FERNÁNDEZ ROMERO, Ibor, «No se reguló la amnistía en la Constitución española adrede», en ARAGÓN REYES, Manuel/GIMBERNAT, Enrique/ RUÍZ ROBLEDO, Agustín, *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, Colex, A Coruña, 2024, pp. 117-121.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo, «La interpretación constitucional como problema», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 86, 1994, pp. 9-37.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 2ª edición, Civitas, Madrid, 1982.

GARCÍA ROCA, Javier, «La amnistía en la Constitución: los constitucionalistas divididos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 131, pp. 13-47.

GÓMEZ MONTORO, Angel/SIMÓN YARZA, Fernando, «La influencia del derecho extranjero en el derecho público español», *Revista española de derecho constitucional*, 106, 2016, pp. 73-118.

IZQUIERDO SANS, Cristina, «The Controversial Question of Constitutional Protection Regarding the Primacy of Union Law», en SAIZ ARNAÍZ, Alejandro/SOLANES MULLOR, Joan, *The European Judiciary. A community of law and a community of judges*, Hart Publishing, 2025, pp. 183-198.

JARRAS, Martin/PIEROTH, Bodo, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, 16 edición, C.H. Beck, München, 2020.

KAIser, Anna-Bettinba, «Juristische Methode, Dogmatik un System», en KAHL, Wolfgang/LUDWIGS, Markus (editores) *Handbuch des Verwaltungsrechts*, vol I., C.F. Müller, Heidelberg, 2021, pp. 941-977.

KIRCHHOF, Gregor, *Die Allgemeinheit des Gesetzes*, Mohr Siebeck, 2009.

LARENZ, Karl, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 6ª ed, Springer, Berlin, 1991.

LINDE PANIAGUA, Enrique, *La amnistía y el indulto en la encrucijada*, Edisofer, 2024.

LORENTE SARIÑENA, Marta, «Uso y abuso de la historia del Derecho Público», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 10, 2024, pp. 235-269.

LUQUE REINA, Antonio, «Otra historia de «lo contencioso-administrativo en España»: alteridad y discontinuidad entre la Monarquía católica y el Estado administrativo (1812-1845)», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 6, 2022, pp. 93-113.

LUHMANN, Niklas, *Systemtheorie der Gesellschaft*, 2ª ed., Suhrkamp, Berlin, 2018.

MAURER, Hartmut, *Staatsrecht*, C.H. Beck, München, 1999.

NIETO, Alejandro, «Peculiaridades jurídicas de la norma constitucional», *Revista de Administración Pública*, 100-102, 1983, pp. 371-415.

PAZ-ARES, Cándido, *Las falacias de la amnistía*, Comares, Granada, 2024.

PÉREZ LUÑO, Enrique, *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 7<sup>a</sup> ed., Tecnos, Madrid, 2021.

PRIETO SANCHÍS, Luis, «Notas sobre la interpretación constitucional», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 175 (1991), pp. 175-198.

REIMER, Franz, *Juristische Methodenlehre*, Nomos, Baden-Baden, 2016.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, *La ponderación de bienes y derechos en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2000.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, *Metodología del Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, Buenos-Aires, São Paulo, 2016.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, *Sistema de fuentes del Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2021.

RODRÍGUEZ RAMOS, Luis «Una autoamnistía monstruosa», en ARAGÓN REYES, Manuel/GIMBERNAT. Enrique/RUÍZ ROBLEDO, Agustín, *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, Colex, A Coruña, 2024, pp. 363-369.

RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, Miguel/FERNÁNDEZ LÓPEZ, María Fernanda, «La igualdad en la ley y en la aplicación de la ley», en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, Miguel/ CASAS BAAMONDE, María Emilia, *Comentarios a la Constitución Española*, vol. I, Fundación Wolters Kluwer y BOE, Las Rozas, 2018, pp. 334-371

RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, Miguel/FERNÁNDEZ LÓPEZ, María Fernanda, «Comentario al art. 14 de la Constitución», en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, Miguel/ CASAS BAAMONDE, María Emilia, *Comentarios a la Constitución Española*, vol. I, Fundación Wolters Kluwer y BOE, Las Rozas, 2018, pp. 334-359 (p. 339).

RÖHL, Klaus, *Allgemeine Rechtslehre*, 2. Ed., Carl Heymanns, Köln, 2001.

RUBIO LLORENTE, Francisco, *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.

RUÍZ ROBLEDO, Agustín, «La amnistía en la España constitucional», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 40 (2024), pp. 40-68.

SANTOS VIJANDE, Jesús María, *Doctrina y jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Comares, Granada, 1995.

SIMÓN YARZA, Fernando, «La amnistía en Alemania: leyes de impunidad y jurisprudencia constitucional», en ARAGÓN REYES, Manuel/BILBAO UBILLOS, Juan Manuel/MATÍA PORTILLA, Javier/REY MARTÍNEZ, Fernando/SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, JUAN JOSÉ (coords.), *La Constitución como forma de la democracia. Libro homenaje a Paloma Biglino*, CEPC, Madrid, 2024, pp. 327-340.

SUNSTEIN, Cass R., *How to Interpret the Constitution*, Princeton University Press, Princeton-Oxford, 2023.

TAJADURA TEJADA, Javier, «Constitución y amnistía», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 131, pp. 89-119.

TENORIO SÁNCHEZ, Pedro, «El derecho comparado como argumento de las decisiones del Tribunal Constitucional español», *Revista española de derecho constitucional*, 108, 2016, pp. 275-305.

TERUEL LOZANO, Germán M., «Sobre la ilegitimidad constitucional de la amnistía al procés», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 114, 2024, pp. 48-63.

VELA ÁVALOS, Marcos Antonio, «El debate sobre la especificidad de la interpretación de la Constitución en el contexto latinoamericano. Una discusión desde cuatro trincheras», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 1 (2021), pp. 53-84. (p. 1279).

VELASCO CABALLERO, Francisco, «Metodología comparativa para el Derecho administrativo», *Revista española de Derecho Administrativo*, 200, 2019,, pp. 51-76.

VELASCO CABALLERO, Francisco, «Libertades públicas durante el estado de alarma por la Covid-19», en BLANQUER CRIADO, David (Coordinador), *Covid-19 y Derecho público*, Tirant, Valencia, 2020.

ZEIDLER, Karl, «Bundesverfassungsgericht und Maßnahmegesetz: Bemerkungen zum Beschluss BVerfGE 10, 234», *Juristen Zeitung*, 13, 1960, pp. 391-394.