

Cándido Paz-Ares  
Universidad Autónoma Madrid

## Sumario

-  
*El presente trabajo examina críticamente las razones de fondo —inexistencia de autoamnistía, regularidad del procedimiento legislativo y suficiencia de la finalidad declarada—, aducidas explícitamente o asumidas implícitamente por el Abogado General Spielmann en sus Conclusiones del pasado 13 de noviembre de 2025, para sostener la fundamental conformidad de la amnistía del procés con el derecho primario de la Unión y, específicamente, con las exigencias derivadas de la cláusula del estado de derecho. El examen realizado muestra la concomitancia de dichas razones con las que, de una manera u otra, sustentan la declaración de no inconstitucionalidad (por arbitrariedad) de la Ley de Amnistía contenida en la sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de junio de 2025. La reflexión que ofrece el autor, basada en la evaluación comparativa de ambas líneas de razonamiento, cobra especial interés en un momento en que la Ley de Amnistía se halla pendiente del veredicto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.*

## Abstract

-  
*This paper critically examines the core reasons —the absence of a self-amnesty, the regularity of the legislative procedure, and the sufficiency of the stated purpose— explicitly advanced or implicitly assumed by the Advocate General Spielmann in his Opinion of November 13, 2025, to support the fundamental conformity of the amnesty for the Catalan independence process with primary EU law and, specifically, with the requirements flowing from the rule of law principle. The analysis reveals a close correspondence of these reasons and those which, one way or another, underpin the Constitutional Court's rejection of the claim that the Amnesty Law is arbitrary and, therefore, unconstitutional in its recent judgment of June 26, 2025. The author's reflection, based on a comparative assessment of both lines of reasoning, is of particular interest at a time when the Amnesty Law is still awaiting the verdict of the Court of Justice of the European Union.*

**Title:** *The Amnesty as Seen by EU Advocate General Spielmann: Three Counterfactual Questions*

-  
**Palabras clave:** amnistía, estado de derecho, autoamnistía, arbitrariedad, desviación de poder, 'propósito ulterior'.

**Keywords:** amnesty, rule of law, self-amnesty, arbitrariness, abuse of power, 'ulterior purpose'.

## Índice

-

- 1. Introducción*
- 2. ¿Inexistencia de autoamnistía?*
- 3. ¿Regularidad del procedimiento legislativo?*
- 4. ¿Autosuficiencia de la finalidad declarada?*
- 5. Estanqueidad semántica propugnada por el TC: crítica*
- 6. Apertura pragmática del AG: autenticidad de la finalidad*
- 7. Arbitrariedad y doctrina del ‘propósito ulterior’*
- 8. Consideración final*
- 9. Referencias bibliográficas*

## 1. Introducción\*

La Ley de Amnistía se halla pendiente del veredicto del TJUE. Entretanto, en el ámbito europeo, se han producido dos pronunciamientos relevantes y no concordantes. Uno son las ‘Observaciones Escritas’ de la Comisión Europea dirigidas al TJUE en relación con las cuestiones prejudiciales interpuestas por el Tribunal de Cuentas (asunto C-523/24), de fecha 9 de diciembre de 2024, y otro las ‘Conclusiones’ del Abogado General (AG) Spielmann sobre las cuestiones presentadas por la Audiencia Nacional, de fecha 13 de noviembre de 2025 (asunto C-666/24)<sup>1</sup>.

Sin perjuicio de alguna referencia colateral a las Observaciones de la Comisión, estas páginas se centran en las Conclusiones del AG y en su evaluación comparativa con los argumentos hechos valer en la sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de junio de 2025 (STC 137/2025). No se busque en ellas un examen analítico de los problemas que suscitan las consultas prejudiciales desde el punto de vista del derecho derivado. Su único propósito —más teórico que exegetico— es calibrar las razones de fondo que conducen al AG a afirmar *la conformidad general* de la Ley de Amnistía con el derecho primario de la Unión y, específicamente, con las exigencias del estado de derecho (art. 2 TUE).

No desconozco con ello que el AG ha considerado contrarios al derecho de la Unión algunos preceptos concretos de la ley. Según él, por ej., los arts. 8.3, 10.2 II o 13.3 LA contradicen exigencias derivadas de los principios de independencia judicial y tutela judicial efectiva consagrados en los arts. 19.1 TUE y 47 CDFUE (v. Conclusiones II, §§ 111 ss.). De modo similar, es decir, en relación con preceptos concretos, el TC considera que el art. 1.1 LA es inconstitucional por omisión. En la medida en que no extiende el beneficio de la amnistía a quienes han realizado actos delictivos de oposición al *procés*, sostiene el Tribunal, el artículo contraviene la cláusula de igualdad del art. 14 CE (STC 137/2025, FFJJ 8.3.4 a) y 8.3.5). Pero estas y alguna otra similar son cuestiones particulares y, como tales, quedan fuera del cometido de estas páginas. En ellas nos ocupamos única y exclusivamente del problema de la *conformidad general* de amnistía prevista en la ley, no de la *conformidad específica* de las distintas piezas de su régimen jurídico, con principios y reglas de derecho superior.

Las razones de fondo sobre las que sustenta el AG su *juicio de conformidad general* de la Ley de Amnistía con las exigencias del estado de derecho —unas simplemente afirmadas, otras algo más desarrolladas— son básicamente tres: (i) *inexistencia de autoamnistía propiamente dicha*: los diputados nacionalistas que votaron la ley no resultaron personalmente beneficiados por ella; (ii) *regularidad mecánica del procedimiento legislativo*: la tramitación de la ley se ajustó a cauces y requerimientos formales previstos en el ordenamiento parlamentario; y (iii) *suficiencia de la finalidad declarada*: la expresa apelación de la ley a la reconciliación purga la amnistía de cualquier tara achacable a la motivación del legislador. Se trata de razones concomitantes con las que han llevado al TC a rechazar la inconstitucionalidad *in totum* de la Ley de Amnistía, si

---

\* El presente trabajo está dedicado a mi amigo E. P. Agradezco a Isabel Aldanondo, Sebastián Albella, Jesús Alfaro, Manuel Aragón, Manuel Atienza, Nuria Bermejo, Pedro Cruz, Pablo De Lora, Javier Díez-Hochleitner, Víctor Ferreres, Fernando Gómez-Pomar, Liborio Hierro, Francisco Laporta, Marta Lorente, Rafael Núñez-Lagos, Fernando Pantaleón, Carlos Paredes, Jesús Remón, Alfonso Ruiz Miguel, Daniel Sarmiento y Miguel Virgós las molestias que se han tomado leyendo el papel, formulando observaciones e impulsando su rápida publicación.

<sup>1</sup> Con la misma fecha han visto la luz también las Conclusiones del AG Spielmann en relación con las cuestiones prejudiciales suscitadas por el Tribunal de Cuentas (asunto C-523/24). Estas segundas Conclusiones, de alcance más limitado, quedan fuera del foco del presente trabajo (marginalmente se citarán como ‘Conclusiones II’). Conviene recordar que se hallan igualmente pendientes de resolución por parte del TJUE las cuestiones prejudiciales presentadas por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (asunto C-587/24) y por el Juzgado de lo Penal núm. 3 de Vilanova i la Geltrú (asunto C-123/25). Al parecer, no está prevista la acumulación de los distintos expedientes de decisión prejudicial (para una primera aproximación, v. Cruz Mantilla, 2025, pp. 173 ss.).

bien estas —importa subrayarlo desde el principio— aparecen formuladas en términos notablemente más radicales.

El denominador común de todas ellas reside, si se me permite expresarlo así, en la *prioridad atribuida a la semántica sobre la pragmática* a la hora de determinar el significado de los enunciados legales. No discuto esa prioridad. Es llano que el texto tiene prioridad sobre el contexto en el entendimiento e interpretación de las leyes e incluso que esto debe encarecerse cuando se trate de revisar su conformidad con arreglo a reglas y principios superiores, pertenezcan estos al derecho europeo o a la constitución nacional. Lo que discuto, para expresarlo *à la Rawls*, es el carácter *lexicográfico* que tanto el AG (más aparente que realmente) como el TC (más real que aparentemente) asignan a la prioridad en cuestión, un carácter que impide nivelar o ponderar los distintos factores hermenéuticos: aquellos situados anteriormente —los semánticos— tienen un valor absoluto, por así decirlo, con respecto a los que le siguen —los pragmáticos—, y se mantienen sin excepción<sup>2</sup>.

La hipótesis que defiendo es simple: la prioridad del texto no puede traducirse en la exclusión del contexto<sup>3</sup>. El juez constitucional, sea el juez europeo o el juez doméstico, no puede cerrar los ojos a la realidad. El error del AG —y, de forma más acentuada, el del TC— reside precisamente ahí, en acorazar el texto gramatical de la ley frente al contexto intencional del legislador. El principio democrático impone ciertamente una alta dosis de deferencia con el texto: la *autocontención judicial* es necesaria para evitar la suplantación o subversión contramayoritaria de la voluntad de la nación representada. Pero al propio tiempo exige no hacer completa abstracción del contexto: hay que evitar esa otra forma de corrupción o erosión de la democracia que ha dado en llamarse *legalismo autocrático*, al menos cuando se manifiesta más allá de toda duda razonable. Esta es una preocupación fundamental en este papel.

La expresión ‘legalismo autocrático’ ha sido acuñada recientemente para designar prácticas políticas caracterizadas por valerse de mecanismos jurídicos previstos en un ordenamiento con credenciales democráticos para fines poco democráticos<sup>4</sup>. Encubren ataques de mayor o menor intensidad al orden constitucional haciendo uso precisamente de métodos o cauces habilitados formalmente por dicho orden, como ocurre en particular con la amnistía<sup>5</sup>. Los procesos de autocratización o desdemocratización a los que sirven las prácticas de marras constituyen una preocupación creciente de las instituciones europeas, que conviene subrayar en un momento en que la compatibilidad de la Ley de Amnistía con el derecho de la Unión aguarda la decisión del Tribunal de Justicia de Luxemburgo. No debe olvidarse que una de las misiones principales de la Unión Europea es velar por la integridad de la democracia y del estado de derecho en los Estados miembros y que las estrategias de legalismo o formalismo autocrático solo pueden combatirse

---

<sup>2</sup> Cfr. Rawls, 1979, pp. 62-63.

<sup>3</sup> Ni siquiera lo hacen los más estrictos defensores de la concepción semántica del lenguaje jurídico (v., por ej., Laporta, 2007, p. 177). Aclaro en todo caso que me he tomado alguna licencia al contraponer semántica y pragmática en nuestra discusión, pues parto, primero, de un entendimiento muy amplio de la pragmática, no circunscrito a las implicaturas conversacionales o lingüísticas clásicas; segundo, de una cierta correspondencia entre semántica y ‘legalismo’ o, si se prefiere, *ruleness* o ‘regleidad’ constitucional (y, por contraposición, de pragmática y principalismo); y tercero, de la necesidad de diferenciar dos sentidos o dimensiones en la ‘autonomía semántica’ de las leyes (sobre estos últimos aspectos, v. *infra* § 4 *in fine*).

<sup>4</sup> Sobre este concepto, v. Scheppele, 2018, p. 548 y nt. 7. El ensayo constituye una buena introducción a las olas más recientes de desdemocratización.

<sup>5</sup> No hace falta decir que, en mi opinión, la amnistía tiene cabida formal en nuestra Constitución (v. Paz-Ares, 2024, cap. II); en este punto no difiero de las conclusiones de la STC 137/2025 (FFJJ 3 y 4).

eficazmente mediante el análisis pragmático o contextual de los propósitos perseguidos por el legislador sobre el que se asientan los controles de la desviación de poder o arbitrariedad del legislador.

Cuestión distinta es si, en nuestro caso, el Tribunal de Justicia está habilitado procesal y sustantivamente para valorar la legitimidad general de la Ley de Amnistía. Soy consciente de que, en ambos aspectos, el margen de maniobra de que dispone es más estrecho del que ha tenido el TC. En el *aspecto procesal* porque, no tratándose de un recurso de incumplimiento, sino de cuestiones prejudiciales, el cometido del Tribunal de Justicia se limita en principio a auxiliar a los órganos jurisdiccionales nacionales en relación a las cuestiones consultadas, ninguna de las cuales versa en nuestro caso sobre la legitimidad general de la ley, aunque ofrecen derivadas (especialmente las relacionadas con el principio de igualdad) por las que podría llegar a justificarse su intervención. En el *aspecto sustantivo*, porque aún subsisten dudas acerca de si la conexión con el derecho de la Unión basada *solamente* en la cláusula general del estado de derecho del art. 2 TUE —eventualmente relacionada con subprincipios más concretos tales como la independencia judicial (art. 19.1 TUE), la igualdad (arts. 20 y 21 CDFUE) o la tutela judicial efectiva (art. 47 CDFUE)— es suficiente para que el Tribunal de Justicia se adentre en el fondo del asunto. Una y otra son cuestiones que dejo en manos de los especialistas del derecho europeo. Mi impresión en todo caso no es necesariamente negativa. La jurisprudencia de los últimos años (caracterizada por una creciente judicialización y justiciabilización de los principios del estado de derecho) y las señales que parecen desprenderse de algunos casos actualmente en curso (por ej., el caso húngaro sobre los derechos LGBTIQ) dejan entrever una cada vez mejor disposición del Tribunal de Justicia para dar el siguiente paso y asegurar la primacía de los valores de la Unión con base única y exclusivamente en la cláusula general del art. 2 TUE. El propio AG parece adoptar una actitud favorable a este examen de fondo, de corte más ‘principalista’ o menos ‘legalista’. Es ilustrativo el hecho de que no haya tenido reparo en entrar en cuestiones como la de la autoamnistía, no planteadas específicamente en la consulta prejudicial ni reconducibles a otra norma que no sea la repetida cláusula general (Conclusiones § 91<sup>6</sup>).

Sentado lo anterior, entro ya en materia. Mi propósito es someter los tres argumentos semánticos del AG —inexistencia de autoamnistía, regularidad del procedimiento legislativo y suficiencia o autosuficiencia de la finalidad declarada— a la prueba del aguijón pragmático. Me serviré para ello de otras tantas preguntas contrafácticas, con las que espero estresar el razonamiento del AG —y, de paso, el del TC— y enfrentarlo a sus propias contradicciones.

## 2. ¿Inexistencia de autoamnistía?

La primera pregunta contrafáctica puede formularse así:

¿habría entendido el AG que la amnistía aprobada por el legislador español no habría podido calificarse de ‘autoamnistía’ ni siquiera en el supuesto de que la medida hubiese favorecido directamente en sus personas a los siete diputados de Junts o de ERC?

La pregunta se refiere, sobra aclararlo, a un escenario hipotético en el que los propios diputados nacionalistas, cuyos votos resultaron decisivos para la aprobación de la ley, hubieran resultado ellos mismos eximidos de las penas de cárcel y obligaciones de resarcimiento de las arcas públicas que alternativamente habrían tenido que sufrir si hubiesen cometido o participado en la comisión de los delitos de sedición y malversación del *procés*. Doy por sentado que, en un escenario así, el AG habría considerado la amnistía como una ‘autoamnistía’ de libro y, consiguientemente, habría suscrito a pies juntillas el criterio de la Comisión<sup>7</sup>. La evidencia de un

<sup>6</sup> En general —dicho sea de paso—, el AG se muestra personalmente favorable a ello, en particular cuando el caso tiene por objeto prácticas, como la amnistía de aliados políticos, más propias de ‘democracias iliberales’ (v. Spielmann, 2021, p. 19).

<sup>7</sup> El criterio de la Comisión es conocido: «No parece que la LOA [Ley Orgánica de Amnistía] responda efectivamente a un objetivo de interés general reconocido por la Unión. De entrada, la LOA parece constituir una autoamnistía

conflicto de interés de tal claridad e intensidad le habría obligado a ampliar el concepto estricto —o ‘bananero’— de autoamnistía sobre el que funda su argumento para dar cabida en él al supuesto contrafáctico que propongo para la discusión. Nótese que el AG reserva el concepto para las amnistías concedidas *in extremis*, «en vísperas de una transición política» y mediante «un acto unilateral impuesto por un *poder autoritario*», cuyo paradigma ilustra en nota con algunos casos de la Corte Iberoamericana de Derechos Humanos<sup>8</sup>. El argumento del TC es de factura similar:

Por 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 (STC 137/2025, FJ 10.2 *in fine*)<sup>9</sup>.

Ahora bien, aun admitiendo la necesidad de ampliar el concepto de ‘autoamnistía’ más allá del estereotipo ‘bananero’, es muy probable que el AG siguiese sin aceptar, en relación con el caso real, la opinión de la Comisión. Insistiría en que el supuesto contrafáctico aducido no prueba nada dada su lejanía con el real. De hecho, su principal argumento contra la existencia de autoamnistía en la Ley de Amnistía es que

las personas que se benefician [de ella] no son miembros o representantes del Gobierno o del poder legislativo que [la promueve o aprueba], *de modo que no existe un vínculo directo entre el ejercicio del poder político y el beneficio de la medida* (Conclusiones, § 95).

El argumento, como se aprecia a simple vista, es de clara hechura semántica. Es cierto que, en el caso real, los parlamentarios de Junts o ERC no son beneficiarios *directos y en persona* de la medida de gracia, pero eso es cabalmente lo que hay que valorar. La cuestión suscitada por la pregunta contrafáctica es si importa el carácter directo y personal del beneficio, si importa tanto. Y francamente, creo que no. ¿Acaso no sería exactamente lo mismo si, en lugar de ser ellos los beneficiarios directos de la medida, lo hubieran sido sus padres o sus hijos? Conjeturo que, enfrentado a este nuevo contrafáctico, el AG convendría en la equiparación.

Pues bien, la cuestión intrigante es por qué no ha considerado necesario extender la equiparación al caso real, en el que la vinculación de los siete diputados de Junts o de ERC con los principales beneficiarios de la amnistía (específicamente, con el Sr. Puigdemont, Presidente de Junts o con el SZr. Junqueras, Presidente de ERC), aun siendo de distinta naturaleza, es igualmente —o suficientemente— estrecha. No hace falta insistir en la jerarquía interna y férrea disciplina de voto que rige el funcionamiento de nuestros partidos, incluidos los nacionalistas y en el beneficio político que entraña para estos últimos la amnistía. Bastará aquí con recordar una norma del

---

[...] *porque los votos de sus beneficiarios han sido fundamentales para su aprobación en el parlamento español*» (Observaciones, § 94). En pro de la calificación de la amnistía como ‘autoamnistía’, la Comisión añade un segundo argumento tanto o más poderoso que el anterior, al que me referiré más tarde (v. *infra* § 4, nt. 21 y texto correspondiente).

<sup>8</sup> V. Conclusiones, §§ 92 y 91 y nt. 60. En esta sección se aborda únicamente la crítica de dos de los argumentos aducidos por el AG para rechazar la objeción de la ‘autoamnistía’; la de los otros dos se emprende a su debido tiempo (v. *infra*, respectivamente, § 3 y § 6 b), especialmente en nt. 61 y texto correspondiente).

<sup>9</sup> La presuposición implícita en el argumento —el carácter angélico de los diputados de un parlamento ‘democrático’— es objeto de la mordaz ironía de E. Gimbernat, “El Constitucional, los indultos generales y la autoamnistía”, *El Español*, 17-X-2025.

ordenamiento parlamentario español, generalmente pasada por alto en la discusión, para advertir que el conflicto de interés relevante no se ciñe al que tenga el parlamentario en su propia persona, sino que alcanza también al de sus ‘personas vinculadas’ y, entre ellas, a la que sea capaz de ejercer una influencia significativa sobre él:

Existirá conflicto de interés [cuando el parlamentario] tenga un interés personal, tanto directo o propio, como indirecto a través de otra persona singularizada, que pueda influir de manera inadecuada en el cumplimiento de sus deberes; de tal forma que pueda poner en duda su objetividad e independencia, o que implique que como parlamentario no persiga la consecución del interés general (art. 3.1 CCCG o Código de Conducta de las Cortes Generales).

¿Cabe dudar de la condición de ‘persona singularizada’ de Puigdemont o de Junqueras y de su intervención decisiva en el proceso de negociación y ‘personalización’ de la Ley de Amnistía finalmente aprobada por las Cortes? No creo que nadie lo dude<sup>10</sup>. La idea de ‘autoamnistía’ no puede por ello rechazarse de una manera tan expeditiva. En lugar de coger el toro por los cuernos y enfrentarse con la problemática de las *personas vinculadas* como fuente de conflicto de interés, el AG ignora el tema o pasa sobre él de puntillas. De su argumento resulta claro en todo caso que, de haber asumido la existencia de un conflicto de interés relevante, habría calificado la amnistía como autoamnistía censurable bajo los principios del derecho europeo. No pienso lo mismo del TC, cuyo argumento semántico alcanza ribetes de un formalismo verdaderamente extravagante. Llega a excluir la autoamnistía por no encajar en la literalidad del art. 102.3 CE<sup>11</sup>.

De lo anterior colijo que, en el caso del AG, el carácter lexicográfico o absoluto de la prioridad de la semántica sobre la pragmática es más aparente que real. Si hubiese podido considerar todas las circunstancias concurrentes y hubiera advertido que los diputados nacionalistas estaban en una situación de genuino conflicto de interés, sus Conclusiones probablemente no habrían sido iguales. Me atrevo incluso a conjeturar que habría juzgado ilegítima la finalidad de la ley, como antes lo había hecho la Comisión, con fundamento directo en la cláusula general de estado de derecho del art. 2 TUE. No puedo decir lo mismo del TC<sup>12</sup>. Ni, en general de aquellos comentaristas que apuran el argumento semántico y la tesis legalista hasta sus últimas consecuencias. Me refiero a quienes, pese a admitir —como no podía ser de otra forma— que hay un conflicto de interés en sentido propio y, por ende, ‘autoamnistía’, consideran, a mi modo de ver un tanto escandalosamente, que el conflicto resulta irrelevante o trivial en el control de constitucionalidad de las leyes por referirse a una circunstancia extratextual o de contexto. Es ilustrativa, por ejemplo, la posición del prof. García Albero:

Admit[i]mos que en otros ámbitos fuera del parlamentario, dicho contexto convertiría la decisión, sin más, en arbitraria, por incurrir los decisores en manifiesto conflicto de intereses (intercambio de votos —investidura— a cambio de la extinción de responsabilidades penales, administrativas, contables e incluso civiles de algunos decisores: *rectius*, de personas vinculadas con los decisores formales, esto es, los auténticos decisores materiales). Por definición, las decisiones adoptadas en el

<sup>10</sup> Sobre el proceso de ajuste de la ley a la medida exacta de las necesidades personales de Puigdemont que fueron presentándose durante el procedimiento legislativo con motivo de diversas actuaciones judiciales me permito reenviar a Paz-Ares, 2024, pp. 98-106. Otro tanto podría decirse de Junqueras.

<sup>11</sup> V. STC 137/2025, FJ 10.2.

<sup>12</sup> V. STC 137/2025, FJ 11.2.

parlamento son el fruto de la confrontación y articulación de intereses previos explícitos y conocidos [...] *Toda corrupción, como vengo sosteniendo hace tiempo, puede ser construida a partir de la teoría del conflicto de intereses, pero la excepción se encuentra en las leyes, sin que quepa excluir los casos más graves* (García Alberó, 2024, pp. 118-119).

El argumento es indudablemente coherente con la tesis semántica, pero esta circunstancia no lo salva de la objeción, bastante más severa, del legalismo autocrático. La última frase del fragmento transcrito resulta alarmante. ¿No sería acaso motivo de vergüenza jurídica que la justicia constitucional llegase a validar una ley de amnistía como la que se pretendió aprobar en Rumania en el año 2019, un ejemplo señero de autoritarismo de baja intensidad? Volveré más tarde sobre este caso tan aleccionador (v. *infra* § 6 c) *in fine*).

### 3. ¿Regularidad del procedimiento legislativo?

La segunda pregunta contrafáctica generaliza la primera:

¿habría estimado el AG que el *iter* legislativo que ha conducido a la aprobación de la Ley de Amnistía ha sido tan ortodoxo e inobjetable como supone si hubiera tenido conocimiento preciso, detallado y debidamente documentado de las anomalías procesales que lo pavimentaron?

Mi impresión es nuevamente que no. Es probable que la cuestión prejudicial de la que traen causa las Conclusiones no haya incidido sobre estos temas y que, en consecuencia, las anomalías aludidas le hayan pasado inadvertidas al AG<sup>13</sup>. Precisamente por ello tiene aún interés formular la pregunta. Para alguien familiarizado con lo sucedido, la inexactitud de la premisa de que arranca la argumentación del AG es llamativa:

[la Ley de Amnistía] es fruto de un procedimiento parlamentario *regular* tramitado en el seno de un sistema democrático pluralista (Conclusiones, § 92).

Si la regularidad la entendemos pragmáticamente, considerando no solo el texto de las opciones y cauces procesalmente disponibles, sino también el contexto y las finalidades perseguidas con una determinada planificación del *modus legiferandi*, la tramitación de la Ley de Amnistía tendría que situarse en las antípodas de una tramitación regular. La democracia se define como «poder en público». Bobbio empleaba esta expresión sintética para aludir a todos aquellos expedientes institucionales que obligan a los gobernantes a tomar sus decisiones a la luz del sol, a dar razón de ellas (de las suyas verdaderas y no de otras construidas *ad hoc*) y a soportar su contrastación en el marco de un proceso abierto<sup>14</sup>.

A la vista de esta definición, la tramitación de la Ley de Amnistía es un compendio de las peores prácticas que uno puede imaginar en un sistema democrático: conversaciones ‘ginebrinas’ fuera de la luz y taquígrafos del parlamento, opción por el trámite de urgencia en la cuestión más inidónea para él, ausencia de la debida consulta pública así como de cualquier expediente de

<sup>13</sup> Aunque versan sobre una cuestión prejudicial distinta, las Observaciones de la Comisión sobre este aspecto podrían haber puesto al AG sobre aviso. No obstante, en su descargo diré que son tan escuetas y genéricas (v. Comisión, 2024, § 95), que no era fácil reparar en la verdadera magnitud del problema denunciado.

<sup>14</sup> Cfr. Bobbio, 1999, p. 339; son las cargas asociadas a la idea (equivalente) de ‘razón pública’ en Rawls (v., por ej., Rawls, 2002, pp. 129-135).



implicación de los interesados, omisión deliberada de la memoria de impacto, exclusión de otros informes normalmente preceptivos (Consejo General del Poder Judicial, Ministerio Fiscal, etc.), gestión del trámite de ‘aprobación’ de las enmiendas fuera de las Cortes, las cuales no debían ‘tocar una coma’ de lo negociado extramuros, inopinada sustitución del secretario general del Congreso por persona de la confianza del Gobierno justo en la hora en que el procedimiento echaba a andar, etc., etc., a todo lo cual debe añadirse la irregularidad procesal del conflicto de interés señalada más arriba (v. *supra* § 2)<sup>15</sup>.

Las citadas no son más que algunas instancias en un largo prontuario de agresiones claras —todas se fundan en hechos palpables y tangibles— al buen gobierno parlamentario y al buen gobierno en general. De ellas se desprende, con escaso margen para la equivocación, una decidida voluntad de remover los mecanismos institucionales y procesales que permiten hacer a los gobiernos y parlamentos verdaderamente responsables y verdaderamente dignos del nombre de autogobierno. Su objetivo —como dicen los politólogos al describir las prácticas más típicas de autocratismo de baja intensidad— consiste en «to sabotage accountability [...] by means of secrecy, disinformation and disabling voice»<sup>16</sup>.

Algunas de las malas prácticas evocadas han tratado de justificarse con el argumento de que el origen de la amnistía fue una proposición de ley del Grupo Parlamentario Socialista y no un proyecto de ley del Gobierno. Pretexto o excusa de mal pagador. Nada habría impedido tramitar la proposición de ley cumplimentando ‘voluntariamente’ o ‘analógicamente’ las consabidas exigencias de transparencia, implicación, información y deliberación. No debe olvidarse, además, que la iniciativa se adoptó y la propuesta se preparó por el propio Gobierno, valiéndose de los medios de la Administración que dirige. Nada habría impedido tampoco tramitar formalmente la iniciativa como lo que sustancialmente siempre fue, un proyecto de ley, aunque para ello hubiera que esperar a la investidura del Gobierno. Resulta irritante que se apele a las limitaciones de un Gobierno en funciones para excusar un proceder tan irregular como es poner en marcha un programa de investidura antes de que esta se haya formalizado. El famoso ‘pago por adelantado’ es otra anomalía destacable del proceso. Una evidencia más de cuál fue la verdadera finalidad de la amnistía (pero sobre esto volveremos luego: v. *infra* § 4), incluso de la escasa confianza que había puertas adentro sobre el comportamiento apalabrado de los diputados y, en definitiva, del legislador. De ahí la ironía de un antiguo Presidente del TC al tildar al legislador de ‘hombre de honor’, como Marco Antonio llamó a Bruto en el drama de Shakespeare<sup>17</sup>.

Las consideraciones a que da pie la segunda pregunta contrafáctica apuntan a otro *punctum dolens* en las Conclusiones del AG. Uno puede conjeturar que, de haber cobrado conciencia de la envergadura de las anomalías registradas en el procedimiento legislativo, incluida la autoamnistía, más que suficientes para refutar la presunción de que el ejecutivo y las fuerzas parlamentarias que lo sustentan actuaron de buena fe en favor del interés público, este habría emprendido su labor bajo el *principio metodológico de la sospecha*<sup>18</sup>. Tales circunstancias no pueden más que rebajar el grado de la deferencia debida al legislador<sup>19</sup>. Sería un sarcasmo que quien está llamado a velar por los principios del estado de derecho y la legalidad europea no mirase con la mayor preocupación la picaresca y marrullería parlamentarias exhibidas en el despacho de la Ley de Amnistía, comenzando por la treta o ardid de la proposición de ley tantas veces denunciada por Bruselas en el capítulo español de sus informes sobre la *rule of law* en los Estados miembros.

<sup>15</sup> Me ocupo de todas ellas con cierto detalle en Paz-Ares, 2024, pp. 197-218.

<sup>16</sup> Glasius, 2018, p. 517.

<sup>17</sup> P. Cruz Villalón, «Las intenciones del legislador», *El País*, 20-VI-2025, p. 13.

<sup>18</sup> Es oportuno remitir aquí al texto de uno de nuestros constitucionalistas más incisivos: v. Ferreres, 2021, cap. VI, pp. 203 ss.

<sup>19</sup> La Comisión cita algunas de las irregularidades en el procedimiento como indicio de que la amnistía no obedece a un objetivo de interés general de la Unión (v., por ej., Observaciones, § 95).

Y hablando de sarcasmos, no me resisto a recordar que el programa con que el Partido Socialista concurrió a las últimas elecciones autonómicas, celebradas unos meses antes de tramitarse la proposición de ley de amnistía, contenía el compromiso de que solo utilizaría la fórmula de la proposición de ley con las mismas garantías de transparencia e integridad exigidos a los proyectos de ley y, concretamente, sin prescindir del «dictamen de los correspondientes órganos consultivos». Dicho y al día siguiente no hecho.

#### 4. ¿Autosuficiencia de la finalidad declarada?

Llego así a la tercera y última pregunta, la más importante:

¿qué habría pensado el AG si la ley se hubiese titulado *Ley Orgánica de Amnistía para la investidura del Gobierno de España* y su exposición de motivos hubiese explicado con detalle la bondad de la iniciativa para hacer posible el desarrollo del programa progresista de la coalición gubernamental?

Tampoco aquí tengo dudas. No creo que el AG hubiese compartido la opinión de quienes, con base en el pluralismo político (arts. 1.1 y 6 CE) y la naturaleza no militante de nuestra democracia, conjeturan que «la simple oportunidad de formar una mayoría parlamentaria de investidura vale como fundamento constitucional para una ley de amnistía»<sup>20</sup>. El AG habría estimado sin vacilar, al igual que antes lo había hecho la Comisión, que en un supuesto así la finalidad de la ley sería ilegítima por no obedecer a una razón suficiente de ‘interés general’ reconocido por la Unión o, en el ámbito interno, por la Constitución<sup>21</sup>. Presumo además que habría condenado la amnistía como práctica autoritaria de baja intensidad. La fatiga de derechos fundamentales y principios básicos del estado de derecho que inevitablemente trae consigo no puede justificarse con la finalidad de armar un ‘gobierno progresista’ o de blindarlo en el poder para ‘evitar que venga la derecha y la ultraderecha’. Bien mirada, esta finalidad se da de bruces con las ideas del pluralismo político y la democracia no militante. Utilizo las expresiones entrecomilladas porque con ellas arrancó en nuestro país el proceso político de la amnistía<sup>22</sup>. De la pulsión autoritaria latente se han hecho eco muchos comentaristas, no todos con la eficacia del escritor Javier Cercas:

que la izquierda sea moralmente superior a la derecha [...] es la idea más venenosa de cuantas circulan por el mercado político español, sobre todo para la propia izquierda; [...] si la izquierda se desentiende de la democracia (o si su compromiso con ella se vuelve evanescente o retórico), deja de ser izquierda: la democracia es la condición de posibilidad de la izquierda (J. Cercas, «La mayor victoria de Pedro Sánchez», *El País* 1-VII-2025, p. 11).

La posición del AG es muy clara: una amnistía política solo puede justificarse por un objetivo de *reconciliación*<sup>23</sup>. La búsqueda de cualquier otro y, en particular, el de *gobernación* —posibilitar la investidura para llevar a cabo el programa progresista de la coalición evitando el riesgo de alternancia política—, necesariamente determinaría la descalificación del acto de aprobación, bien por entrañar una discriminación no justificada, contraria a los arts. 20 y 21 CDFUE<sup>24</sup>, bien

<sup>20</sup> V., por ej., Saiz Arnaiz, 2024, p. 97, con más referencias; v. también, en la misma línea, pese a considerar la amnistía moralmente detestable, Hierro, 2026, ap. 4.2.

<sup>21</sup> Recuérdese que la Comisión excluye de raíz la posibilidad misma de utilizar la amnistía para lograr la investidura. Es otra derivada del argumento de la ‘autoamnistía’: «si hay respaldo para considerar que las autoamnistías en las que quien ostenta el poder político pretenden blindarse garantizándose su inmunidad jurídica son contrarias al principio de Estado de Derecho, parece que el mismo criterio habría que aplicar cuando quien está en el Gobierno garantiza la impunidad de sus socios a cambio del apoyo parlamentario» (Observaciones, § 94); para una mayor elaboración de este argumento, v. Paz-Ares, 2024, pp. 78-86.

<sup>22</sup> La referencia más elocuente se registra más adelante (v. *infra* texto y nt. 53).

<sup>23</sup> Conclusiones, § 90.

<sup>24</sup> Conclusiones, §§ 124-127.

por representar un abuso o desviación de poder, incompatible con los principios europeos del estado de derecho (arts. 2 TUE) o —para decirlo con nomenclatura doméstica— un acto de «arbitrariedad de los poderes públicos», incompatible con las exigencias de nuestra Constitución (art. 9.3 CE)<sup>25</sup>. Esto último ha sido reconocido incluso por el TC:

[s]i del análisis riguroso de la ley resulta la ausencia de otra finalidad que no fuere la pura transacción partidista [de la investidura], la ley será arbitraria (STC 137/2025, FJ 7.2 b).

En definitiva, si la ley se hubiese llamado *Ley Orgánica de Amnistía para la investidura del Gobierno de España*, habría sido rechazada sin mayor miramiento tanto por el AG como por el TC. El *quid* o la gracia de esta conclusión estriba en la perplejidad a que aboca. Todos sabemos con certeza que la gobernación o investidura fue, en el mundo real, la auténtica finalidad de la Ley de Amnistía<sup>26</sup>. ¿Cómo es posible entonces que no se dude en descalificar la medida en la hipótesis de que su ‘finalidad oficial’ sea la investidura y que, en cambio, la descalificación se rechace, por el solo hecho de no declararse o consignarse como finalidad oficial, cuando todo indica que aquella fue su ‘finalidad real’? Esto es algo chocante cuando menos. Algo que hay que explicar, pues en la esfera laica no resulta fácil aceptar que la ley se reduzca a un mero conjunto de palabras completamente abstraídas o independizadas de las circunstancias y propósitos que las motivaron.

La cuestión nos sitúa ante un rompecabezas de la teoría del derecho, que no me gustaría banalizar con una presentación maniquea. La verdad es que el AG no elabora nada sobre el particular. Uno podría preguntarse entonces si hace suya la tesis de la suficiencia o *autosuficiencia de la finalidad declarada* del TC, conforme a la cual la única finalidad jurídicamente relevante —de ahí precisamente su ‘autosuficiencia’— es la ‘finalidad oficial’, la que proclaman o se desprende de las palabras de la ley. Mi impresión es que la respuesta del Abogado General a esta pregunta sería, una vez más, negativa. En ningún momento de sus Conclusiones presupone el AG la irrelevancia de la ‘finalidad real’ ni relega esta a la esfera de los motivos particulares de los parlamentarios; antes al contrario, como veremos pronto, remarca su importancia. Su fidelidad a la doctrina del TJUE e incluso del TEDH, le impediría además abrazar la tesis exclusivamente semántica del TC y desaprovechar los resquicios que deja la jurisprudencia de sendos tribunales europeos para la lectura pragmática. Porque de lo que no hay duda —lo veremos también muy pronto— es de que esos resquicios existen, otra cosa es que no resulte fácil establecer su alcance (v. *infra* § 6).

Siendo así, necesariamente se impone reconocer algún límite a la ‘autonomía semántica’ de la finalidad declarada. Llamo *autonomía semántica de la finalidad declarada* a la independencia de la finalidad oficial o declarada respecto de la finalidad real del mismo modo que acostumbra a llamarse *autonomía semántica de la norma establecida* a la independencia del texto a través de la

<sup>25</sup> Me he referido a la finalidad de posibilitar la investidura, pero también podría haberlo hecho a la de rectificar una decisión judicial. Es inútil por ello añadir que la pregunta contrafáctica podría haberse planteado igualmente en estos otros términos: ¿qué hubiese pensado el AG si la ley se hubiese llamado *Ley Orgánica de Amnistía para la desjudicialización del conflicto político de Cataluña* y en su exposición de motivos se hubiese justificado la iniciativa apelando a la necesidad de evitar que los jueces impusiesen su criterio en la calificación de los actos del *procés*. Para facilitar la exposición aludiré solo a la gobernación o investidura, aunque cuando hable de ellas normalmente deberá entenderse implícita también una alusión a la desjudicialización. No en vano fue ese el intercambio sustanciado entre las formaciones políticas que pactaron la investidura: unos querían asegurarse el gobierno del país y, a cambio de ello, otros requerían desjudicializar el conflicto político, es decir, descriminalizar lo que, según su lenguaje, habrían indebidamente ‘criminalizado’ los jueces (volveré luego sobre este extremo: v. *infra* § 6 b).

<sup>26</sup> Incluso sus promotores lo han reconocido sin recato, al menos en el momento inicial, como acabamos de recordar (v. *supra* nt. 22; v. también *infra* nt. 53). Más tarde, cuando cayeron en la cuenta de que tenían que actuar estratégicamente, recularon. Este giro es muy revelador, según he explicado con algún detalle en otra parte (v. Paz-Ares, 2024, pp. 212-218).

cual se expresa respecto de su justificación subyacente. La autonomía semántica sirve en el primer caso para enjuiciar la validez de las normas y en el segundo, para determinar su alcance o ámbito de aplicación. Sostengo que la autonomía semántica de la finalidad declarada es, al igual que la autonomía semántica de la norma establecida, una autonomía derrotable, es decir, relativa, no absoluta. Aquí reside el meollo de mi argumento.

Antes de desgranarlo parece oportuno hacer algunas puntualizaciones sobre el uso que hacemos del concepto de ‘autonomía semántica’.

**a)** El concepto ha sido reelaborado en la teoría del derecho por Frederick Schauer con el fin de identificar la característica definitoria de las reglas jurídicas, que se hace residir cabalmente en su independencia u opacidad frente a la finalidad que las justifica<sup>27</sup>. La autonomía semántica determina que las reglas deben aplicarse tal cual están textualmente formuladas con independencia de que esa aplicación satisfaga en mayor o menor medida su justificación subyacente. Las reglas no cumplirían su función como tales reglas si no estuviesen mínimamente atrincheradas por el texto que las define o resultasen totalmente transparentes al principio o balance de principios que la justifican. Dejarían de ser reglas para colapsar con los fines y principios subyacentes.

Ahora bien, todos sabemos —y nuestra experiencia como juristas lo confirma cotidianamente— que la ‘autonomía semántica’ no significa *estanqueidad semántica*. Con frecuencia el aplicador del derecho se ve obligado a ampliar el ámbito de la regla más allá de lo que indica su texto (ampliación analógica) o a reducirlo más acá (reducción teleológica) o a rectificarlo de alguna otra manera (corrección del derecho defectuoso) para preservar su finalidad (*ratio legis*). Esas operaciones teleológicas de ajuste del texto representan en todo caso la excepción en la vida del derecho y sólo resultan admisibles en la medida en que el beneficio derivado de realizar íntegramente la finalidad de la norma sea superior al coste de no respetar su literalidad en términos de calculabilidad o previsibilidad del derecho, eficiencia en la administración de las normas, control de la distribución del poder, etc. Todo esto es bien sabido<sup>28</sup>. De ello deriva una necesaria relativización de la ‘autonomía semántica’ en el plano de la *determinación del alcance de las normas*. Aunque de ordinario es el que resulta del texto, excepcionalmente puede ser el que resulta del contexto o subtexto, determinado por su finalidad. Por esta razón solemos precisar que, en la práctica, las reglas no son propiamente razones concluyentes, sino simplemente razones reforzadas para actuar, y que la mejor forma de definir la operación de nuestro sistema jurídico es el de ‘positivismo presuntivo’<sup>29</sup>.

**b)** Incidentalmente observo que la idea convencional de ‘autonomía semántica’ y la estrategia deliberadamente ‘legalista’ seguida por el TC en la sentencia de la amnistía ha presionado sobremanera para hacer estancas incluso las reglas constitucionales (declaradas por la Constitución o decantadas por la jurisprudencia constitucional) a los principios de más largo alcance que las inspiran. De este modo, me temo que la *deferencia* debida a las reglas (que de por sí debería rebajarse considerablemente a la vista de las anomalías detectadas anteriormente: v. *supra* § 3) ha acabado en ocasiones degenerando en *adoración* (para decirlo con una expresión difundida en la discusión sobre el utilitarismo de reglas). La consecuencia de ello ha sido la adopción por parte del TC de una actitud abiertamente abstencionista que, a mi modo de ver, se compadece tan mal como la abiertamente activista con el papel de un juez constitucional deferente<sup>30</sup>. Adoración y abstencionismo explican que el Tribunal haya rehuido por completo la aplicación del principio de proporcionalidad o no haya considerado aplicable directamente, más allá de las concretas reglas o subprincipios que lo componen, el principio del estado de derecho del art. 1.1 CE (v. STC 137/2025, FJ 11.2). De ahí que, por ej., la ‘autoamnistía’ se deje fuera de control precisamente por no conculcar ninguno de los subprincipios de marras (separación de poderes, independencia judicial, tutela judicial efectiva, etc.).

**c)** En todo caso, como se ha advertido, en estas páginas el concepto de ‘autonomía semántica’ se utiliza fundamentalmente en un sentido distinto del convencional referido anteriormente, aunque con la misma relatividad. La problemática con la que hemos de vérnoslas ahora no es la de discernir el alcance de las leyes en caso de divergencia extensional entre texto y finalidad de la norma, sino la de *enjuiciar la validez o regularidad de las leyes* —en particular, la de la Ley de Amnistía— en caso de divergencia intencional entre la finalidad consignada en el texto y la finalidad deducida del contexto, entre las que vengo denominando finalidad ‘oficial’ y finalidad ‘real’. La cuestión solo adquiere relevancia cuando la finalidad real se revela ilegítima, pues esa ilegitimidad puede acarrear la de la ley con las consecuencias que procedan en cada caso, sea la invalidez de la ley

<sup>27</sup> V. Schauer, 2004, pp. 113 ss.

<sup>28</sup> *Ibid*, pp. 197 ss.

<sup>29</sup> *Ibid*, pp. 266-269.

<sup>30</sup> Esta actitud es destacada incluso por algunos defensores de la sentencia de la amnistía (v. Velasco, 2025, pp. 525-530). Para un apunte eficaz sobre el modelo de juez deferente entre los extremos del juez activista y el juez abstencionista, v. Bayón, 2017.

(si la finalidad se declara contraria a la Constitución) o su inaplicabilidad (si la finalidad se declara contraria al derecho de la Unión). Resulta poco relevante cuando ambas finalidades se revelan legítimas, lo que no sucede tan esporádicamente como a veces se piensa. Debido al carácter a menudo más estratégico que cooperativo del lenguaje legislativo, no es infrecuente que los legisladores, como recuerda Andrei Marmor, pretendan crear la impresión de que están haciendo una cosa —por ejemplo, restringir las contribuciones a las campañas de los partidos políticos— mientras que realmente están haciendo lo contrario —por ejemplo, facilitar que lleguen tales contribuciones, pero menos transparentemente, por ejemplo—. Estos casos de ‘doble discurso’ no tienen mayor transcendencia (a efectos de validez, sí a efectos de buen gobierno o buena administración) si lo que realmente se consigue, aunque sea más opaco, no es ilegítimo desde el punto de vista del derecho superior (la constitución, el derecho europeo, etc.)<sup>31</sup>.

En los tres apartados que siguen desgano el argumento esbozado. En el primero muestro que la tesis de la autosuficiencia o estanqueidad semántica de la finalidad declarada es incompatible con la doctrina del TJUE e incluso con nuestra propia Constitución (v. *infra* § 5). En el segundo, compruebo que, a diferencia de lo que sucede con el TC, el AG en verdad parte de la premisa de que la relevancia de la finalidad oficial o declarada está supeditada a su autenticidad —es decir, a su condición de motivo determinante o preponderante de la acción del legislador— y que, justo por esta razón, su argumento es inconsecuente (v. *infra* § 6). Y en el tercero, traigo a colación la doctrina del *propósito ulterior* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), bajo cuya luz se hace directamente inteligible todo lo anterior y, en definitiva, la ilegitimidad de la Ley de Amnistía tanto en el plano del derecho europeo como en el del derecho constitucional español, debidamente interpretado este (v. *infra* § 7). En estos tres puntos reside el grueso del trabajo, que se cierra luego con una breve consideración sobre el legalismo autocrático (v. *infra* § 8).

## 5. Estanqueidad semántica propugnada por el TC: crítica

El primer paso del razonamiento anunciado consiste en presentar la tesis semántica en toda su radicalidad. Nada mejor a tal efecto que repasar la sentencia sobre amnistía del Tribunal Constitucional, en la que el paradigma queda perfectamente dibujado. El TC parte del presupuesto de que, en el ámbito del poder legislativo, carece de sentido hablar de una finalidad *real* del legislador distinta u opuesta a su finalidad *oficial*. La única finalidad relevante es la declarada en el texto de la ley (o inferida de este en vía interpretativa). Ello es así —viene a decírsenos— porque la ley es un producto objetivado, es el texto resultante, no el contexto causante:

si la Ley de amnistía responde a un interés particular inidóneo para justificar, desde la óptica del art. 9.3 CE, el ejercicio legítimo de la potestad legislativa es algo que este tribunal solo puede determinar ejerciendo escrupulosamente su jurisdicción, a través de *un examen jurídico del texto normativo* que es objeto de enjuiciamiento (STC 137/2025, FJ 7.2 a).

En otras palabras, la ley no tiene otro fin que el que «*la propia ley enuncia como propio*»<sup>32</sup>: «no cabe confundir las motivaciones últimas que puedan subyacer a un determinado acto de legislación (más allá de lo que declare [...] el preámbulo) con las normas en él establecidas» (STC 137/2025, FJ 3.2.1). «Los motivos o intenciones de quienes l[o] promovieron» constituyen «*una cuestión ajena a lo jurídico*» (FJ 6.3). La «voluntad del legislador no puede confundirse con la de cada parlamentario que concurre, con su voto, a la formación de la voluntad de la Cámara» (FJ 7.2 b) y, por tanto, «las intenciones de los parlamentarios que han votado a favor de la ley [...] no

<sup>31</sup> Marmor, 2011, p. 156. Sobre la problemática de la indeterminación pragmática en el derecho, aparte de la síntesis ofrecida en el manual citado (v., pp. 146 ss.), puede verse Marmor, 2008, pp. 423 ss.; v. también, con un ángulo más crítico, Ekins, 2012, pp. 236-243.

<sup>32</sup> Velasco, 2025, p. 511.

constituyen objeto de nuestro control» (FJ 7.3.1). El «debate procesal que se desarrolla en esta sede [...] tiene por objeto normas, no intenciones» (FJ 11.4 *in fine*), etc. El error no está tanto en lo que dice el TC, sino —como digo— en la radicalidad con que lo dice. La legislación es ciertamente un proceso de objetivación, pero un proceso de objetivación no puede confundirse con un proceso de cristalización capaz de convertir la ‘autonomía semántica’ en verdadera estanqueidad, la prioridad de la finalidad oficial sobre la real en prioridad lexicográfica o —lo que es lo mismo— la presunción de coincidencia de la finalidad oficial y la finalidad real en presunción *iuris et de iure*.

Ahí —en la inadmisión de la prueba en contrario— radica el nervio del asunto. Pues el hecho de que por lo general haya que dar prioridad a la vertiente semántica del significado —a lo que se desprende del texto de la ley, incluso de su exposición de motivos— no significa que haya de descartarse su vertiente pragmática, lo que se deduce del contexto ‘extralingüístico’ en que nace la ley, al menos cuando tal significado emerge con *indisputable claridad*. La fisiología ordinaria no debe servir de excusa para desconocer la patología extraordinaria. La ‘autonomía semántica’, no solo la convencional, también la aquí aludida ahora, es siempre relativa. En consecuencia, si excepcionalmente puede probarse que la finalidad real o contextual es ilegítima y que dicha finalidad ha trascendido de alguna forma al proceso legislativo, habrá que concluir que afecta a la validez de la ley<sup>33</sup>. La concepción de la ley como un simple conjunto de palabras no puede llevarse al extremo. Las leyes han de verse también como expresión de intenciones colectivas y como artefactos dotados de un propósito o finalidad. Aunque intención y finalidad y razón justificativa son tres cosas distintas, se funden con frecuencia en la idea de que el trabajo del juez es entender el sentido y dar sentido a la ley, más que seguir servilmente sus palabras.

Podemos convenir en la dificultad empírica de probar las intenciones del legislador, no en su imposibilidad conceptual, que es lo que en última instancia postula un TC partido por la mitad (seis votos contra cuatro) cuando afirma de manera apodíctica que no cabe «levantar el velo» ni «esperar de este Tribunal un ejercicio de realismo político [...] para indagar y valorar hechos políticos subyacentes que explicarían, en última instancia, las intenciones de los parlamentarios que han votado a favor» (STC 137/2025, FJ 7.2 b). Nuestra opinión es muy resuelta: el formalismo jurídico no puede sustituir completamente, so pena de degradar la dimensión material del estado de derecho, el ‘realismo político’. La averiguación de las intenciones del legislador constituye una cuestión epistémica y, como tal, puede ser elucidada por medio de los procedimientos ordinarios para descubrir y establecer los hechos<sup>34</sup>.

Dicho más exactamente, la dificultad epistémica de escrutar los estados mentales de los diputados no puede blandirse como argumento para descartar la posibilidad de imputar una intención a un grupo. Es posible elaborar una idea de agencia colectiva, que no presuponga ‘entes colectivos’, sino entramados complejos de reglas de imputación<sup>35</sup>. De hecho, en la vida ordinaria no encontramos impedimento alguno en atribuir intenciones a grupos, organizaciones o instituciones, sea por medio de *intenciones representativas* (identificamos ciertos individuos cuyas intenciones cuentan como intenciones del grupo), sea por medio de *intenciones compartidas* (como sucede en nuestro caso, en el que no resulta difícil suponer que muchas personas tengan las mismas

---

<sup>33</sup> Observo en todo caso que los episodios de ruptura o derrota de esta forma de ‘autonomía semántica’ son considerablemente más excepcionales y raros que los de la autonomía semántica convencional, que están a la orden del día. La quiebra de aquella ‘autonomía semántica’ es una anomalía o patología que difícilmente se verificará en un parlamento bien ordenado. Tal vez por eso la ponderada monografía de Ekins (2012), enfocada sobre el parlamento británico, con sus normas y convenciones de salvaguarda, ni siquiera se lo plantea.

<sup>34</sup> Marmor, 2001, p. 220.

<sup>35</sup> Cfr. Bayón, 2017, p. 71.

intenciones)<sup>36</sup>. Esa imputación ha de ser posible especialmente allí donde la disciplina de voto partidista opera con mano de hierro y las circunstancias permiten presumir la comunión de todos o casi todos los diputados con los objetivos reales.

Hay que tener en cuenta además que no tiene sentido prescindir radicalmente de las intenciones de quienes participan en el proceso legislativo. Si asumiéramos que las leyes que hacen los diputados no representan sus intenciones, tendríamos que asumir que el hecho de que estas sean estúpidas o sabias, parciales o imparciales, interesadas o desinteresadas, *self-serving or public-spirited*, resulta indiferente, lo cual es irracional. Una premisa así solo resultaría aceptable si pudiéramos confiar en algún mecanismo tipo ‘mano invisible’ que asegure la bondad o deseabilidad de las leyes con independencia de las creencias e intenciones de los diputados, pero ese mecanismo smithiano o hayekiano difícilmente puede operar en parlamentos dominados por partidos (cfr. Raz, 2009, p. 275). La dificultad epistémica por tanto es solo eso, una dificultad, que puede ser superada con procedimientos probatorios más o menos sofisticados, o más o menos exigentes.

La dificultad epistémica no ha supuesto desde luego un obstáculo insalvable en la jurisprudencia europea. Cuando hace falta, esta sabe perfectamente cómo pasar del modo ‘semántico’ al modo ‘pragmático’<sup>37</sup>. Para ilustrarlo bastará con recordar un solo episodio, el más simple quizá, de la tortuosa reforma judicial en Polonia<sup>38</sup>. Me refiero a la aprobación por el parlamento de ese país de la ley que rebajó a 65 años la edad de jubilación de los magistrados. Pese a que la finalidad oficialmente proclamada fue la de armonizar la edad de jubilación con la del resto de trabajadores y fomentar una estructura de antigüedad más equilibrada en la judicatura, el TJUE no tuvo inconveniente en considerar que la realmente perseguida fue propiciar la remoción de su cargo de los magistrados más incómodos del Tribunal Supremo y, sobre esa base, resolver que la ley suponía una amenaza para la separación de poderes<sup>39</sup>. Tan claro lo vio que dictó una medida cautelar ordenando la suspensión de la aplicación de la reforma bajo la conminación de multas coercitivas de un millón de euros diarios.

Puede decirse, así pues, que el Tribunal europeo ignoró el contenido asertivo del texto legislativo mientras atendió al contenido comunicado en el contexto, del que infirió que el propósito dominante de la reforma era controlar el Tribunal Supremo con el resultado inevitable de minar la independencia judicial, uno de los principios básicos del estado de derecho (arts. 2 y 19 TUE). Los argumentos aducidos fueron de diversa índole, pero se basaron fundamentalmente en evidencias circunstanciales, en la escasa idoneidad de las medidas emprendidas y en la no necesidad de hacerlas retroactivas de inmediato para conseguir el fin buscado de la armonización de la edad de jubilación, algo similar a lo que, a mi modo de ver, debió haber sucedido —y no

<sup>36</sup> Cfr. Marmor, 2001, pp. 206-212.

<sup>37</sup> El TC cree haber orillado este escollo mostrando la escasa pertinencia de las sentencias del TJUE alegadas por los recurrentes en el caso de la amnistía (v. STC 137/2025, FJ 7.3.1). No obstante, tal vez porque es consciente de la mayor receptividad de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (e incluso del TEDH) al argumento pragmático, especialmente en materias sensibles del estado de derecho, se ha sentido en la necesidad de curarse en salud puntualizando de antemano que, en todo caso, los pronunciamientos europeos “*no pueden constituir canon autónomo de enjuiciamiento constitucional*” (v. STC 137/2025, FJ 7.3.1). Sobra decir que la puntualización no es exacta o no lo es del todo: el principio de interpretación conforme al derecho europeo obliga también al juez constitucional.

<sup>38</sup> La última sentencia y más general es la STJUE 5-VI-2023, asunto C-204/21, §§ 91-110 y 112; v. también STJUE 2-III-21, asunto C-824/18; STJUE 15-VII-2021, asunto C-719/19, § 157; etc. Estas controversias y otras ya anteriores (v. STJUE 6-XI-2012) se inscriben en un escenario marcado en los últimos años por el protagonismo del Tribunal de Justicia en defensa del estado de derecho y por el progresivo afinamiento y refinamiento de las armas jurídicas de respuesta a la regresión democrática de diversos países, singularmente, de Polonia y Hungría.

<sup>39</sup> V. STJUE 24-VI-2019, asunto C-619/18, especialmente §§ 80-97.

sucedió— con la Ley de Amnistía en España<sup>40</sup>. En suma, lo que vino a decir el TJUE es que, si bien la finalidad oficial era legítima, el contexto real hizo desvanecerse su credibilidad:

[el contexto] permite albergar dudas en cuanto a que la reforma acometida tuviera realmente por objeto armonizar la edad de jubilación de esos jueces con la aplicable al conjunto de los trabajadores y optimizar la estructura por edades de los miembros de dicho Tribunal con responsabilidades directivas (STJUE 24-VI-2019, § 84).

De este modo, el Tribunal de Justicia rechaza de plano el axioma sobre el que se construye la sentencia doméstica de la amnistía («Una cosa es [...] el fin de la ley y otra la intención última de los autores»: STC 137/2025, FJ 7.2 b). Su conclusión a partir de ahí no podía ser más que esta:

Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que la aplicación de la medida de reducción de la edad de jubilación de los jueces del Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo) *a los jueces de ese Tribunal en ejercicio no está justificada por un objetivo legítimo*. Por lo tanto, dicha aplicación viola el principio de inamovilidad del juez, inherente a su independencia (STJUE 24-VI-2019, § 96) / De ello se sigue que la primera imputación de la Comisión, basada en la infracción [del principio de independencia judicial] del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, debe ser estimada (STJUE 24-VI-2019, § 97).

La lógica que inspira al Tribunal es similar o cercana a la que preside el art. 18 CEDH, es decir, la lógica de *la desviación de poder*: una medida formalmente legítima puede ser incompatible con el estado de derecho si, por su diseño y contexto, permite alcanzar fines incompatibles con la independencia judicial. Sostiene incluso que no hace falta probar intención subjetiva ni conspiración; basta el riesgo estructural. El fantasma del deterioro institucional asociado al legalismo autocrático recorre, no sin dramatismo, la STJUE 24-VI-2019.

Por lo demás, no debe olvidarse que la idea de estanqueidad semántica y la prioridad puramente lexicográfica a que conduce resultan insostenibles desde el punto de vista estrictamente positivo. *Analíticamente equivalen a anular el control de arbitrariedad sancionado por el art. 9.3 CE in fine*<sup>41</sup>. Pues asumiendo como hipótesis metodológica que ningún legislador en sus cabales —como ningún reo en los suyos— confiesa en público lo que es poco confesable, la conversión de la declaración del legislador en dogma de fe inexpugnable conduce a excluir de antemano la posibilidad de verificar si ha actuado o puede haber actuado con una intención aviesa o torcida y, con ella, la posibilidad misma del control de desviación de poder del legislativo. La única manera de garantizar un contenido mínimo a la cláusula positiva de interdicción de la arbitrariedad es configurando la prioridad del texto sobre el contexto como una prioridad no absoluta, como una prioridad o presunción cualificada o muy cualificada si se quiere, pero relativa o *iuris tantum*, refutable acreditando más allá de toda duda razonable que la finalidad primordial no coincide con la declarada. Esta exigente condición no se discute: de la fortaleza cualificada de la prioridad o presunción depende críticamente el funcionamiento ordinario de una democracia parlamentaria.

<sup>40</sup> Son relevantes a este propósito las consideraciones que dimanarían del principio de proporcionalidad (v. Paz-Ares, 2024, pp. 106-138).

<sup>41</sup> Sobre el sentido de la cláusula en el constitucionalismo doméstico y foráneo (el caso suizo es de interés), v., por todos, Tomás Ramón Fernández, 2016, pp. 83 ss. (esta obra ofrece el producto destilado de sus tres libros sectoriales sobre la materia).



El propio TC es consciente de que ha podido ir demasiado lejos en su defensa de la prioridad lexicográfica y de su particular teoría de la estancueidad semántica. Tanto que no se le ocurre otra cosa para salvar su razonamiento que terminarlo con esta nueva pirueta dialéctica:

Todo lo anterior no significa, sin embargo, que haya de validarse sin más toda explicación expresa aportada por el legislador. Lo importante, cabe insistir en ello, es el análisis jurídico [lo que aquí se ha llamado análisis semántico] de la ley impugnada. Si el legislador pretende alcanzar con ella una finalidad espuria es, en definitiva, algo que este tribunal solo puede determinar legítimamente analizando el objeto normativo sobre el que versa su enjuiciamiento, y no a través de un juicio de intenciones políticas (STC 137/2025, FJ 7.2 c); en términos parecidos ya se había expresado en el FJ 7.2 a).

Recomiendo al lector que vuelva a leer el paso transcrito con mayor pausa. Advertirá que el intento de salvación ensayado por el TC no puede correr mejor suerte que el del Barón de Münchhausen. La contradicción profunda de su argumento —el Tribunal trata de nadar y guardar la ropa a la vez— aflora con claridad. Es pragmáticamente inconsistente afirmar la disponibilidad del Tribunal a controlar la finalidad espuria del legislador y, al propio tiempo, sostener que el carácter espurio de la finalidad solo puede acreditarse con el texto de la ley. Es tanto como fiar cualquier condena a la confesión del reo<sup>42</sup>. Comprobaremos además que, incluso asumiendo su criterio, en nuestro caso debe llegarse a la conclusión contraria, pues hay datos tanto en la exposición de motivos como en el articulado de la Ley de Amnistía en el que el propio legislador se delata (v. *infra* § 6 b) *in fine*).

## 6. Apertura pragmática del AG: autenticidad de la finalidad

El siguiente paso de nuestro razonamiento tiene por objeto mostrar que, aunque lo parezca, el AG no comete el mismo error que el TC. Su planteamiento deja más espacio a la pragmática. Una lectura detenida de sus Conclusiones permite constatar, en efecto, que la eficacia legitimadora de la finalidad declarada queda supeditada a la prueba de su autenticidad empírica<sup>43</sup>. El AG se toma la molestia de repasar la jurisprudencia del TEDH sobre amnistías justo con el propósito de destacar la necesidad de que el objetivo reconciliatorio sea, como indica el sentido común, el auténtico objetivo perseguido por el legislador o al menos, en el caso de que existan varios, el objetivo principal. En el espacio de menos de una página, insiste hasta en cuatro ocasiones en la exigencia de que la amnistía «se inscriba en un *marco creíble* de justicia transicional»; responda a «un *verdadero* proceso de reconciliación nacional»<sup>44</sup>; «se enmarque en un *verdadero* proceso de atribución de justicia que asocie reparación para las víctimas y, en su caso, reconciliación»<sup>45</sup>; y se adopte «en un *contexto real* de reconciliación política y social»<sup>46</sup>. La insistencia es fácil de

<sup>42</sup> Imagínese que el parlamento de la Comunidad Autónoma de Murcia dicta una ley prohibiendo el uso de instalaciones deportivas para usos religiosos a propuesta de Vox y a la vista del conocido antecedente del Ayuntamiento de Jumilla. Del contexto podría inferirse sin dificultad que la finalidad declarada (reservar las instalaciones deportivas solo para usos de esta naturaleza) oculta un atentado contra la libertad religiosa de los musulmanes y el principio de igualdad como, con razón esta vez, sostuvo el Gobierno (v., por ej., *El País* 11-VIII-2025; “El Gobierno impugna el veto de PP y Vox a las celebraciones islámicas en Jumilla”). Agradezco a Víctor Ferreres haber llamado mi atención sobre este ejemplo tan ilustrativo.

<sup>43</sup> *Rectius*, a la no refutación de la presunción de autenticidad que la ampara.

<sup>44</sup> Conclusiones, § 82.

<sup>45</sup> *Ibid*, § 84.

<sup>46</sup> *Ibid*, § 90.

comprender dado el riesgo inherente a este instrumento de gracia de ser adulterado o empleado con fines bastardos en el marco de estrategias políticas de dudosa calidad democrática.

Es cierto sin embargo que, después de tanto insistir en la autenticidad, concluye —algo precipitadamente, algo decepcionantemente y sin el menor atisbo de análisis crítico de la verosimilitud de tal finalidad de reconciliación— que

así parece suceder en el presente caso, como sugiere la propia finalidad de la [Ley], expresada en su título oficial: «Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (Conclusiones, § 90; insiste en lo mismo, al descartar una discriminación por razones ideológicas, en los §§ 126-128).

Justamente aquí nos percatamos de la levedad de su análisis tanto en plano jurídico como en el fáctico. En el plano jurídico, uno echa de menos que el examen de la jurisprudencia del TEDH no se haya extendido a su doctrina sobre la desviación de poder a la luz del art. 18 CEDH, todo menos que impertinente en este caso como veremos más tarde (v. *infra* § 7). Y en el plano fáctico, a uno le cuesta entender que el AG no haya dudado de la autenticidad o credibilidad del objetivo declarado a la vista de los antecedentes notorios de la amnistía, de los cuales en este momento será suficiente con destacar dos.

a) Uno reside en la circunstancia misma de la *mayoría raspada* con que fue aprobada la ley. En este punto, a diferencia de lo que hizo la Comisión<sup>47</sup>, el AG no le sacó al Informe de la Comisión de Venecia todo el rendimiento que podía haberle sacado. El AG coincide con los expertos del Consejo de Europa en afirmar que una amnistía política solo puede justificarse por un propósito de reconciliación<sup>48</sup>. Sin embargo, se separa de ellos cuando ignora o pasa por alto el hecho, de significado cuando menos sospechoso, de que la ley haya sido aprobada por una mayoría simple tan ajustada.

Es archisabido que la Comisión de Venecia sostuvo que la amnistía debía ser aprobada por una mayoría amplia, holgada o cualificada. Esa exigencia no era expresión de un desiderátum desprovisto de relevancia jurídica (¿qué duda cabe de que lo mejor es que cualquier ley se apruebe con el mayor consenso posible!), según han sugerido algunos analistas. Una interpretación tan ligera del mensaje veneciano no resulta convincente. No puede perderse de vista que el mensaje se inserta en un informe sobre la viabilidad jurídica de la medida desde la óptica del estado de derecho (no sobre su conveniencia política)<sup>49</sup>; que los autores del informe son juristas de elevada cualificación, de los que no cabe esperar que den puntadas sin hilo; y, sobre todo, que la referencia a la mayoría cualificada adquiere en el informe fuerza por así decir ‘vertebradora’. No se trata de una simple alusión marginal o de un comentario hecho de soslayo. La pretensión de que la ley fuese aprobada por «una mayoría cualificada apropiada» fue insistente y recurrente. En un texto relativamente breve, sobrio y muy medido, se repite hasta en seis ocasiones<sup>50</sup>. ¿A qué

<sup>47</sup> Observaciones, 2024, § 95.

<sup>48</sup> Comisión de Venecia, 2024, §§ 78 y 80.

<sup>49</sup> Tampoco parece admisible considerar dicha exigencia como una deducción de «la idea racional de Estado de Derecho», y, al propio tiempo, declararla irrelevante desde el punto de vista jurídico (así, sin embargo, Velasco, 2025, p. 522). La idea de estado de derecho, desde el momento que se consagra en el art. 1.1 CE o en el art. 2 TUE, es una idea relevante jurídicamente y ese relieve acompaña a todas sus derivaciones. Esto es algo muy claro en la jurisprudencia europea reciente (v., por ej. STJUE 16-II-2022, asunto C-156/21, §§ 127 y 232).

<sup>50</sup> Cfr. Comisión de Venecia, 2024, §§ 62, 75, 78, 80, 122 *in fine* y 128.

se debe tanta insistencia? ¿Cómo puede explicarse? A mi juicio, solo de una manera: como exigencia estructural de cualquier amnistía política o, si se prefiere, como condición *sine qua non* de que concurre el objetivo que la justifica. *La reconciliación carece de credibilidad sin una mayoría holgada*<sup>51</sup>.

Cuando se anunció la Ley de Amnistía, un titular de *The Economist* (9-XI-2023) resumió inmejorablemente la situación: «Spain's prime minister secures his job, at high cost. An amnesty for separatists may calm some Catalans, but it infuriates other Spaniards». La furia o ira desatada por la decisión no pasó inadvertida a los expertos del Consejo de Europa, que observaron los efectos perturbadores de la amnistía por doquier: en medios académicos, profesionales, políticos, etc., y en la propia sociedad civil, cuyas manifestaciones masivas contra la medida no debieron echarse en saco roto. A los datos inventariados y reelaborados por la Comisión de Venecia, ella misma añade las prospecciones de opinión y recuerda, por ejemplo, que —según *Metroscopia*— el 70% de la población encuestada estaba en contra de la amnistía frente a un 26% a favor<sup>52</sup>. Vistas las «feroces críticas» suscitadas y el «profundo y virulento» enfrentamiento causado por la amnistía en todos los estratos (son siempre palabras y juicios de la Comisión de Venecia), su conclusión fue que el objetivo mismo de reconciliación perseguido con ella estaba en peligro. Y fue precisamente para evitar «sus muy divisivos efectos en la sociedad» la razón por la que los expertos encarecieron la aprobación de la ley por «una mayoría cualificada apropiada».

La premisa implícita en todo su análisis es *la existencia de una correlación directa y necesaria entre credibilidad de la reconciliación y amplitud del consenso*. En el fondo, la Comisión de Venecia se malicia de que la invocación de la reconciliación es una impostura. Ahí veo yo el nervio de su informe: una mayoría exigua o raspada o pelada —y la consiguiente fractura de la representación política en dos mitades irreconciliables que lleva anexa— resulta ella misma divisiva. Mayoría raspada y reconciliación representan, así pues, una *contradictio in adiecto*.

**b)** El otro antecedente que debió haber llevado al AG a poner en duda la autenticidad o credibilidad del propósito de reconciliación proclamado es el hecho cierto de que la Ley de Amnistía se fragua como *condición de la investidura* del Gobierno entre los partidos políticos de la coalición. No confundo motivos y fines. Únicamente constato que, a menudo, unos y otros se superponen. Por lo demás, lograr la investidura no solo fue un simple motivo de quienes buscaban mantenerse en el poder, también incorporaba una finalidad determinada —solo que insuficiente para justificar una amnistía, como vimos antes (v. *supra* § 4 *ab initio*)—, cual era posibilitar el desarrollo de un ‘programa de progreso’. El Presidente Sánchez no pudo expresarlo con mayor claridad cuando, a la vista de los resultados electorales, puso en marcha el proceso:

en nombre de España, en el interés de España, en defensa de la convivencia entre españoles, definiendo hoy la amnistía en Cataluña [...] porque esta es la única vía posible

<sup>51</sup> La mayoría holgada debe interpretarse en sentido amplio, que comprende tanto una mayoría afirmativa amplia, cuanto una mayoría más restringida pero sin oposición relevante (son oportunas al propósito las observaciones de Aguado, 2024, pp. 83-85). La inexistencia de oposición relevante indica que la mayoría no es divisiva.

<sup>52</sup> V. Comisión de Venecia, 2024, §§ 32 y 98. Aunque no cita dicho informe, el AG se hace eco del «debate profundo y virulento» causado por la amnistía en las instituciones, la clase política y la sociedad españolas (Conclusiones II, § 4).

para que haya un Gobierno en España y no dar a Feijóo y Abascal una segunda oportunidad de formar un gobierno que nos haga retroceder décadas en sólo unos años<sup>53</sup>.

Añádase a ello que en vísperas de las elecciones ninguno de los partidos integrantes de la coalición de investidura consideraba idónea la amnistía para la reconciliación. Los que la rechazaban (básicamente el PSOE), porque entendían que podía envenenar la convivencia: su entendimiento era que la política de concordia había llegado al límite del precipicio con los indultos y la reforma penal y que dar un paso más significaría salirse o despeñarse fuera de la zona de equilibrio con riesgo cierto y grave de ahondar en la división en lugar de propiciar la reconciliación (como luego confirmaría la Comisión de Venecia<sup>54</sup>). Y los que la reclamaban (especialmente Junts y ERC, pero también Sumar y Podemos, etc.), porque consideraban que era necesaria, no para promover la reconciliación (de la que los nacionalistas abominaban), sino por una razón radicalmente distinta —y radicalmente incompatible con el principio de separación de poderes—, cual era la de deshacer la injusticia que estimaban cometida por los tribunales en la aplicación del Código Penal a los catalanes insurrectos y, en definitiva, para rectificar o casar la sentencia del *procés* del Tribunal Supremo y las que imaginaban serían su secuela en relación a otros procesados. En eso consiste precisamente la famosa ‘desjudicialización’<sup>55</sup>. ¿No hay acaso razones para dudar de la autenticidad de la finalidad declarada en el texto de la ley cuando el contexto —todo lo que decían unos y otros públicamente el día antes y algunos dejaron después registrado en el diario de sesiones del Congreso y del Senado— indica de forma apabullante que ninguno de los partidos que la promueven y acuerdan creía de verdad en la reconciliación?

La reconciliación fue un pretexto. El verdadero objetivo de la amnistía fue la gobernación (la investidura). La explicación de la amnistía como fruto de la negociación de un programa común por parte de los partidos integrantes de la coalición de investidura es ciertamente exacta. Lo que no es exacta es la visión de esa negociación como *business as usual*, en el que la amnistía se hace aparecer como una concesión más hecha por una parte a favor de otra para obtener su apoyo, como si fuera la cesión de los trenes de cercanías a la Generalitat de Cataluña o un ajuste exigido por la contraparte en la política de vivienda. Ahí está el error. La amnistía, como remedio excepcional, no se presta para servir como moneda de cambio en una transacción política. El propio AG subraya esta idea en diversos momentos. Uno es cuando recuerda el peligro que le es connatural «en los períodos de turbulencias políticas», a saber: que «*las fuerzas políticas recurr[a]n a la amnistía como medio de extender y consolidar el poder*»<sup>56</sup>. Otro, cuando precisa su especialidad teleológica:

[s]olo una amnistía estrictamente delimitada y que se enmarque en un verdadero proceso de atribución de justicia, que asocie reparación para las víctimas y, en su caso, reconciliación puede considerarse compatible con las obligaciones positivas que recaen sobre los estados parte del CEDH (Conclusiones, § 84).

Pero en este caso la amnistía porta consigo además un pecado original que amplifica o acentúa su ilegitimidad desde el ángulo tanto de los principios europeos del estado de derecho como de la Constitución española. No me refiero ya al hecho del intercambio de favores que colorea el

<sup>53</sup> De estas palabras del Presidente ante el Comité Federal de su partido se hizo eco toda la prensa (v., por ej., *El País* 29-X-2023, pp. 22-23). Hay muchos otros testimonios similares que podrían traerse a colación (v. Paz-Ares, 2024, pp. 79-80 y 85-86).

<sup>54</sup> No puede compartirse por ello la opinión de aquellos comentaristas que especulan con la posibilidad de que, en realidad, la amnistía no fuese incoherente con la política previa del PSOE (v., por ej., López Guerra, 2024, p. 25). Ignoran la lección de Paracelso: *sola dosis facit venenum*. Menos aún la de quienes aventuran que la oposición del PSOE a la amnistía durante la campaña electoral fue una simple ‘mentira piadosa’ (I. Sánchez Cuenca, «El PSOE en el laberinto de la amnistía», *El País*, 16-V-2024, p. 13).

<sup>55</sup> Este punto, objeto de desarrollo detallado en mi libro (v. Paz-Ares, 2024, pp. 86-97), sería retomado de forma incisiva después por Mestre (2024, pp. 175 ss.).

<sup>56</sup> Conclusiones, § 2, nt. 6.

acuerdo de autoamnistía, como recalca la Comisión<sup>57</sup>, sino a la finalidad con que, según queda dicho, fue originalmente concebida por sus promotores: la desjudicialización (o rectificación judicial), incompatible con la separación de poderes y la reserva de jurisdicción (art. 117.1 y 3 CE). Una finalidad así no puede ser alterada o borrada sobrevenidamente con un simple cambio de nombre; no más diciendo que lo que antes era rectificación judicial ahora es reconciliación. La desjudicialización no se blanquea con una simple apelación a la reconciliación y al interés general, aunque se repita seis veces, en la exposición de motivos<sup>58</sup>. La irritación producida en el poder judicial por la amnistía no trae causa de su supuesta oposición a una genuina política de concordia, sino de la interferencia del legislador en su labor, una interferencia que ha percibido como desautorización de su calificación del *procés* como delito grave de sedición y confirmación de la acusación difundida con vehemencia por los independentistas, que han tildado las sentencias del Tribunal Supremo de ‘persecución política’.

Por todo ello, quien haya seguido de cerca el proceso no puede menos que leer con sorpresa juicios como este: «no es posible apreciar en la Ley de amnistía la finalidad de crítica o censura al Poder Judicial que los recurrentes le atribuyen»; sin que de la descriminalización de las conductas «quepa derivar valoración legislativa alguna acerca de la actividad jurisdiccional que los órganos judiciales hubieran realizado en el pasado respecto de las conductas que devienen amnistiables» (STC 137/2025, FJ 11.4). Es difícil sustraerse a la sensación de oquedad que producen estas palabras. Pese a todo el esmero puesto en la redacción defensiva de la ley, la idea de desjudicialización ha acabado asomando en ella incluso *expressis verbis*. Hay dos datos especialmente elocuentes. Uno es aquel paso de la exposición de motivos en el que leemos que las Cortes Generales aprueban la amnistía como vía «para abordar desde la política un conflicto político» (Preámbulo, ap. II, 5º párrafo *in fine*). La frase completa suena a algo más que a *excusatio non petita*; es directamente delatora<sup>59</sup>. No habla de delitos, sino de conflicto político; no habla de ilegalidades y desobediencia al derecho; solo habla de política: todo es política y en política —como observó irónicamente un comentarista— no deben intervenir los jueces (De Carreras, 2024, p. 78). En última instancia, la idea de desjudicialización no puede desgajarse del concepto de ‘lawfare’ pregonado por los independentistas, un concepto que acabaría aflorando, como es notorio, en el propio *Acuerdo político PSOE-Junts para la investidura*, hecho público el 9 de noviembre de 2023.

El otro dato, aún más delator, está en la propia definición del ámbito objetivo de la amnistía, del que el art. 1.1 LA excluye prácticamente todos los actos delictivos cometidos por quienes se opusieron al *procés* y la secesión (la única excepción son las ‘actuaciones policiales’ previstas en las letra e) y hechos conexos de la letra f). Esta exclusión, en la que insistieron las fuerzas nacionalistas durante la tramitación legislativa, solo puede explicarse como confirmación de que la verdadera finalidad de la ley era ‘desjudicializar’ los actos de afirmación de la independencia y secesión, en cuya calificación delictiva por parte de los jueces los independentistas veían, como se indicó, ‘persecución política’. Lo curioso del caso es que el TC, en vez de interpretar esta asimetría en el tratamiento de partidarios y opositores a la secesión como evidencia positiva de que la desjudicialización formó parte de la finalidad real de la ley, la interpreta —asumiendo una vez más el carácter axiomático de la finalidad oficial— como una simple inconsistencia con la idea de reconciliación, a la que ciñe su intervención correctora (v. STC 137/2025, FJ 8.3.4). De este modo especioso, el Tribunal elude tener que anular toda la ley con base en la ilegitimidad constitucional de su propósito real. Valorando la inconsistencia como una simple infracción del principio de igualdad (art. 14 CE), basta con declarar inconstitucional (‘por omisión’) el art. 1.1 LA. La única consecuencia de este enfoque defensivo consiste en extender, contra la voluntad constatable del legislador histórico, los beneficios de la amnistía a los opositores al *procés* (STC 137/2025, FJ, 8.3.5).

<sup>57</sup> Observaciones, 2024, § 94.

<sup>58</sup> Hay que tener cuidado con las palabras: la ‘desjudicialización’ puede ser plausible como expresión de «la potenciación de la capacidad de diálogo», pero inaceptable si se entiende, según la han entendido los nacionalistas, como expediente de «inmunidad de los políticos» (cfr. Aragón, 2024, p. 306).

<sup>59</sup> Cita completa: «De esta manera, al asumir las Cortes Generales esta decisión de política legislativa no solo no invaden otros espacios, sino que, muy al contrario, y en uso de sus competencias, asumen la mejor vía de las posibles para abordar, desde la política, un conflicto político».

No discuto la lógica de la cirugía menor en el marco general de comprensión o precomprensión de la ley asumido por el TC<sup>60</sup>. Lo que discuto —y objeto— es que el Tribunal no haya tirado de ese hilo para poner en entredicho, con un argumento estrictamente textual, aquel marco general de comprensión y, a partir de ahí, acometer una operación de cirugía mayor. En este aspecto, el razonamiento del Abogado General resulta metodológicamente bastante menos objetable. La razón ahora alegada por este para rechazar la existencia de ‘autoamnistía’ (es decir, para rechazar la ilegitimidad general de la amnistía) no falla normativamente. Falla solo fácticamente, lo cual constituye un error más disculpable dadas las limitaciones de cognición inherentes al procedimiento prejudicial en que interviene. El AG carecía de datos para cuestionar que la amnistía «*opera impersonalmente*», por eso lo afirma. En otros términos, el AG probablemente no pudo reparar en que el art. 1.1 LA estaba llamado a operar asimétricamente, beneficiando solo a los que participaron en el *procés* para «*proteger a un régimen político [léase, al Gobierno independentista de la Generalitat y las fuerzas que lo sustentaron] o a sus representantes frente a posibles actuaciones judiciales*» en lugar de operar simétricamente en beneficio de todos (también de quienes delinquieron con actuaciones en contra del *procés*, con el fin de «*dar respuesta a una situación excepcional con un objetivo declarado de normalización*» o reconciliación<sup>61</sup>. La observación es todo menos irrelevante. Permite conjeturar que si el AG hubiese reparado en la asimetría denunciada —como hizo el TC—, no se habría contentado con modificar puntualmente la ley en el sentido aditivo propuesto por el TC. La lógica de su razonamiento le habría conducido a anularla o declararla inaplicable en su integridad por constituir toda ella una ‘autoamnistía’ contraria al principio de estado de derecho.

Resalto estos aspectos porque revisten mucha importancia desde el punto de la Unión Europea. El TJUE ha asumido desde hace tiempo que todos los tribunales nacionales, en la medida en que están llamados a aplicar el derecho europeo, deben ser protegidos frente a cualquier medida estatal, legislativa o ejecutiva, que pueda menoscabar la efectividad de la independencia judicial y la tutela judicial efectiva consagradas en los arts. 19 TUE y 47 CDFUE para el poder judicial de la Unión<sup>62</sup>. La experiencia ha puesto de manifiesto además que la eficacia de la defensa del estado de derecho no reside tanto en los ‘mecanismos políticos’ (art. 7 TUE), como en los ‘mecanismos judiciales’, sea a través de la interposición ante el TJUE de recursos de incumplimiento, sea a través de la presentación de cuestiones prejudiciales, como ocurre en este caso.

c) De haber tenido presentes las dos circunstancias anteriores y haberlas trenzado debidamente es muy probable que el AG hubiera visto en la amnistía un elevado *riesgo estructural para el estado de derecho* (en sí mismo y en principios asociados: separación de poderes, tutela judicial efectiva, igualdad, etc.) de la misma forma que el TJUE vio en la reforma polaca de la jubilación un riesgo estructural para la independencia judicial. Digo esto porque, aun cuando el AG no ha prestado la debida atención a las señales de alarma encendidas, el aspecto o verdad más esencial de su mensaje sigue ahí y no es para perderlo de vista: *la amnistía no puede tomarse a la ligera: no cabe recurrir a ella por meras razones de oportunidad política; debe responder a un auténtico objetivo de reconciliación nacional*.

A estas alturas huelga añadir que la autenticidad implica una mínima conexión entre el contexto de descubrimiento y el contexto de justificación del legislador. La estanqueidad o separación radical entre fines de la ley y motivos del legislador mantenida por el TC tiene difícil acomodo no solo dentro de la concepción europea del estado de derecho y la literalidad de nuestro orden

<sup>60</sup>Si no me equivoco, este tipo de cirugía salvatoria de la ley fue propuesta en su día por Saiz Arnaiz, 2024, pp. 106-115.

<sup>61</sup> Los entrecomillados son palabras del AG (v. Conclusiones § 94; v. también § 126).

<sup>62</sup> Para una primera aproximación, v., en nuestra literatura, Magaldi, 2022, pp. 135 ss. con referencia a la jurisprudencia europea desde el caso inaugural de la STJUE 27-II-2018, asunto C-64/16 (caso ASJP o de la Associação Sindical dos Juizes Portugueses).

constitucional (art. 9.3 CE)<sup>63</sup>, sino también —y este es el punto que ahora interesa destacar— dentro de la propia jurisprudencia del TC. Pues, en efecto, en resoluciones anteriores tiene proclamado, con tanta prudencia como precisión, la necesidad de superar el análisis meramente semántico. El hecho de que el juicio de constitucionalidad de la ley no pueda convertirse en “un juicio de intenciones políticas” —leemos en una de ellas—

no significa que deba desplegarse exclusivamente en el plano meramente formal, *prescindiendo del contexto en el que se ha dictado el precepto cuestionado que resulta esencial para valorar si dicha finalidad [constitucionalmente legítima] concurre realmente o no* (así, literalmente, STC 122/2016; en la misma vena, aunque más orientada al análisis de la idoneidad y necesidad en el juicio de proporcionalidad, v. STC 203/2013<sup>64</sup>).

La consecuencia inmediata de este canon de revisión es manifiesta: no puede estarse únicamente al *resultado* (al texto de la ley); hay que estar también al *proceso* que lo ha producido (al contexto de su elaboración), lo que irremediamente lleva a escrutar los objetivos perseguidos por quienes han promovido la iniciativa y participado en su elaboración. Y no hay otra forma de hacerlo que infiriendo intenciones de ese proceso, justamente lo que niega la sentencia de la amnistía (como adelantamos, su consigna en este punto es radical: «*las intenciones de los parlamentarios que han votado a favor de la ley [...] no constituyen objeto de nuestro control*»<sup>65</sup>). De haber obrado conforme a su doctrina anterior, el Tribunal tendría que haber reconocido que la finalidad que animó a la mayoría de los diputados a aprobar la amnistía fue la investidura del Gobierno (de la que además dependían la continuidad de la legislatura y de sus escaños) y, si se quiere, la posibilidad asociada de llevar a efecto su ‘programa de progreso’, y que esa finalidad trascendió de la esfera subjetiva de cada diputado a la esfera objetiva de la ley precisamente porque se convirtió en *el motivo común y determinante* de su proceder<sup>66</sup>.

El carácter común y determinante es lo que —según la doctrina iusprivatista— provoca la incorporación del motivo a la causa. Aunque el concepto no puede extrapolarse mecánicamente, la intuición que está detrás conserva cierta utilidad explicativa en el ámbito legislativo. Si el Ministro de Transportes promueve una enmienda de modificación de la Ley de Costas por un motivo corrupto (imagínese el caso más grave: por recibir un soborno millonario de una rica familia interesada en la renovación de la prórroga de la concesión prevista en el apartado 1 de su disposición transitoria primera) y la enmienda sale adelante por la inercia de la disciplina de voto y la escasa

<sup>63</sup> Este último punto, ya anticipado, es destacado por doquier en la doctrina. Sirva como botón de muestra, precisamente en relación a la amnistía, Fernández Farreres, 2024, pp. 191 ss.; más indicaciones en Paz-Ares, 2024, pp. 224-236.

<sup>64</sup> No es cosa de entrar ahora en el juicio de proporcionalidad, supuesto que pueda distinguirse claramente del juicio de razonabilidad o no arbitrariedad (sobre ello me permito remitir a Paz-Ares, 2024, pp. 48 ss, y 106 ss.). Reitero en todo caso la resistencia de la STC 137/2025 a entrar a valorar la amnistía desde la óptica de la proporcionalidad.

<sup>65</sup> STC 137/2025, FJ 7.3.1.

<sup>66</sup> Para justificar la doctrina de la STC 137/2025, Paco Velasco enfatiza la distinción entre «*el fin objetivo 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» (Velasco, 2025, p. 511). El error de nuestro querido compañero no es conceptual (la distinción está muy bien), sino fáctico (la subsunción en ella de los hechos no está tan bien). Todo el mundo sabe que las razones compartidas y determinantes de los diputados socialistas (primero del Presidente del Gobierno, luego del Comité Federal del PSOE, después del Grupo Parlamentario Socialista y luego de sus integrantes) para votar a favor de la Ley de Amnistía no han sido las que aparecen en el Preámbulo o, cuando menos, no han sido solo ni principalmente esas. Todos los parlamentarios fueron conscientes del intercambio subyacente y, desde ese momento, los motivos e intenciones dejan de ser subjetivos e individuales para objetivarse o ‘causalizarse’ como finalidad del legislador (cfr. Paz-Ares, 2024, pp. 152-157 y *supra* § 5, nt. 35 y texto correspondiente).

disponibilidad de los diputados a cuestionar la finalidad con que oficialmente se presenta por uno de los suyos (por ej., necesidad de retrasar la ocupación, gestión y conservación del dominio público marítimo-terrestre que alternativamente se liberaría dada la enorme carga financiera que supone para las administraciones asumirlas mientras persista un alto déficit público), la ley resultante difícilmente podrá ser anulada por arbitrariedad. El motivo corrupto tiene que haber trascendido al proceso legislativo, porque sin «una intención torcida» o una «intención desviada» no hay la modalidad de arbitrariedad que interesa. La conducta de la Cámara y del poder legislativo como tal será objetable por falta de diligencia, no por falta de lealtad al interés público, que es la que de ordinario justifica la tacha de desviación de poder (v. Paz-Ares, 2024, pp. 163-166). Sobra decir que procedería la respuesta contraria si el motivo corrupto o ilegítimo hubiese infectado el proceso de alguna manera con la participación, intermediación o aquiescencia de personas clave del gobierno, el partido, el grupo parlamentario y, en definitiva, del engranaje parlamentario.

Consciente de la contradicción doctrinal en que incurre, el Tribunal Constitucional se esfuerza por soslayarla en la sentencia de la amnistía. Otra pirueta en el aire, a mi modo de ver<sup>67</sup>. Lo que viene a decírsenos ahora es que el canon de autenticidad y la revisión contextual o pragmática que entraña no se aplica a la Ley de Amnistía. El argumento esgrimido al efecto es que el canon en cuestión fue establecido en relación con una ley singular autoaplicativa y de destinatario único, y de que a tal clase especial de leyes debe ceñirse su aplicación. Y es cierto que, efectivamente, las sentencias invocadas (de 2016 y 2013) tenían por objeto leyes de esa clase o índole<sup>68</sup>. Mi pregunta, sin embargo, es si dicha circunstancia importa, si importa tanto una vez que el TC ha admitido las leyes singulares y las leyes-medida.

El canon de enjuiciamiento de la constitucionalidad no debería depender de la estructura de la ley —de que una ley sea autoaplicativa o no, de que se sustancie en una «decisión administrativa» o de otra índole, de que sus destinatarios sean muchos o pocos—, sino de su función. Debería depender en especial de la legitimidad de su finalidad, no de la simplemente declarada, sino de la auténtica, de la que ha movido a quienes han protagonizado su producción. Y si es así, parece poco relevante que la ley sea singular (como lo eran las de 2013 y 2016) o de supuesto de hecho único (como lo es la de amnistía) o de supuesto de hecho general. Si, como se pretende machaconamente en la STC 137/2025, las intenciones realmente son «una cuestión ajena a lo jurídico», si la «voluntad del legislador no puede confundirse con la de los parlamentarios», la estructura —singular o general— de la ley se torna indiferente. En uno y otro y otro caso, habría que proceder de la misma manera, circunscribiéndose al texto e ignorando el contexto («*Este tribunal juzga la ley y al contenido de la ley se atiende*»<sup>69</sup>). ¿O es que acaso una ley singular no es una ley? ¿O es que acaso, si el engranaje parlamentario no se ha visto afectado y los diputados que aprueban la ley singular desconocen completamente el motivo injusto del proponente y la aprueban convencidos de su objetivo de interés público, la ley puede anularse también sin más? ¿No es acaso necesario que haya un contexto en el que al menos pueda imputarse a los diputados haber seguido una política de avestruz o en el que las instrucciones del proponente hayan salido de su esfera estrictamente privada?<sup>70</sup>

El caso de la amnistía rumana de 2019, finalmente abortada, proporciona un ejemplo elocuente. Con el objetivo de amnistiar a una serie de aliados políticos (condenados por fraude y corrupción con penas de hasta cinco años),

<sup>67</sup> Por eso me parece una ingenuidad pensar que el TC realmente «se atiende a la doctrina constitucional precedente», como sostiene Velasco, 2025, p. 503; v. también pp. 507-508.

<sup>68</sup> Aunque esas circunstancias no siempre se colegía del texto de la ley enjuiciada; desde luego no se colegía en la STC 122/2016.

<sup>69</sup> STC 137/2025, FJ 7.2 b).

<sup>70</sup> La existencia de disciplina de voto introduce algún factor de simplificación o flexibilización en la exigencia del carácter común y determinante del motivo para devenir objeto de censura en el recurso de inconstitucionalidad de la ley a través del canon de interdicción de la arbitrariedad.



el gobierno rumano y el bloque de partidos que lo apoyaba propuso a las cámaras la aprobación de una ley de amnistía, que en el papel —esta fue la finalidad oficial que se consignó en el proyecto de ley— obedecía a la necesidad de reducir el hacinamiento de las cárceles y la congestión de los juzgados<sup>71</sup>. La ley, en efecto, beneficiaba a todos los condenados y procesados por delitos menores, calificación dentro de la que entraban todos los reos sujetos a una pena igual o inferior a cinco años de cárcel. La evidencia contextual de que el objetivo oculto perseguido por el legislador era beneficiar a los políticos condenados o procesados del propio partido y de que eliminar la congestión penitenciaria y judicial era un mero pretexto alimentó protestas en el país, a las que siguió una enorme presión de las instituciones europeas para que el proyecto fuese abandonado<sup>72</sup>. La puntilla la puso la amonestación a las autoridades rumanas hecha por el entonces Presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, durante una rueda de prensa celebrada en Bucarest el día 11 de enero de 2019. Bastaron estas medidas palabras suyas: «De otorgarse la amnistía, como prevén algunos en este país, sería un paso atrás en el Estado de Derecho»<sup>73</sup>. «Divinas palabras», así las calificó Araceli Mangas (2024, p. 259). Salvaron la indignidad de una amnistía amañada para los socios corruptos del Gobierno.

Traigo a colación este caso para proponer al lector un nuevo experimento mental. Le pido que imagine cuál habría sido la respuesta del TC si una amnistía así se hubiese aprobado en España y la evidencia contextual del motivo corrupto fuese tan líquida y clara como lo fue en Rumanía. Yo no tengo duda de que, a pesar de su insistencia en la estanqueidad semántica, nuestros magistrados habrían declarado la inconstitucionalidad de la ley al amparo del principio de interdicción de la arbitrariedad, directamente o a través del juicio de proporcionalidad. Francamente, me resulta difícil pensar que en un caso así, el Tribunal se lavara las manos so pretexto de la ‘autosuficiencia de la finalidad oficial’. En última instancia, el contenido de la cláusula doméstica de estado de derecho (art. 1.1 CE) no difiere del contenido de la cláusula europea (art. 2 TUE), como reconoce el propio TC en la sentencia de la amnistía (STC 137/2025, FJ 1.2.2 c) [iii]).

Observo finalmente que la inconsistencia de la tesis semántica del TC no se produce solo externamente, es decir entre la sentencia de la amnistía y la doctrina proclamada por el Tribunal en sentencias anteriores. Bien miradas las cosas, se produce asimismo internamente, dentro de la propia sentencia de la amnistía, allí donde se supedita la legitimidad de la medida al *requisito de excepcionalidad*<sup>74</sup>. La exigencia de este requisito no resulta en absoluto congruente con la radicalidad semántica de su doctrina, en la que lo único relevante es el texto de la ley. De hecho, por este motivo, ha merecido la crítica de los autores más decididamente partidarios de las tesis semánticas<sup>75</sup>. Interpreto esta anomalía teórica de la sentencia como una concesión encubierta a la tesis pragmática, como un ajuste o paliativo que el TC se ha visto forzado a introducir para cubrirse frente a las graves consecuencias a que se expone su planteamiento de base o partida. Solo así, por ejemplo, podría pararle los pies a un intento tan obscuro como el de la amnistía rumana apenas comentada. La pena es que no se haya aplicado el cuento en el caso de la amnistía española.

<sup>71</sup> No está demás precisar que en principio la finalidad oficial de la amnistía rumana podría considerarse legítimo, como de hecho se ha considerado legítimo en Italia, en el que este tipo de amnistías ha sido relativamente frecuente. Como curiosidad histórica recordaré que la amnistía concedida el 3 de julio de 1931 a propuesta de Fernando de los Ríos referida a falsificaciones de títulos de bachillerato en un instituto madrileño se otorgó «por la incapacidad de la administración de justicia de abordar la causa» (tomo la referencia de De Miguel Bárcena, 2024, p. 114).

<sup>72</sup> La presión provino de todas las instituciones europeas —el Parlamento, la Comisión, el Consejo— y se articuló a través de amenazas de distinta índole: no levantamiento del Mecanismo de Cooperación y Verificación (MCV), riesgo de parón o bloqueo de los fondos europeos, posible activación del art. 7 TUE, etc.

<sup>73</sup> V. la noticia de E. Zalan, «EU warns Romania over corruption amnesty», *Euobserver*, 11-I-2019: «EU commission president Jean Claude Juncker on Friday (11 January) warned the Romanian government not to press ahead with a planned law that would grant amnesty for corruption offences, undermining such EU ‘essentials’, such as rule of law».

<sup>74</sup> STC 137/2025, FFJJ 2.2 y 6.2. Es cierto que la sentencia de la amnistía tira de un apunte de la STC 147/1986, pero el desarrollo del argumento le corresponde plenamente a ella.

<sup>75</sup> Destacadamente de Velasco, 2025, pp. 503 y 512-514.

Dicho esto, estoy plenamente de acuerdo con la doctrina de la excepcionalidad proclamada por el Tribunal. La amnistía política ha de superar un test de excepcionalidad agravada: «es excepcional dentro de la propia excepción de la medida. Por ello no basta con que esté justificada, sino que ha de estar excepcionalmente justificada»<sup>76</sup>. La *justificación excepcional* no significa solo o no significa tanto que el supuesto —la enfermedad— que la motiva sea excepcional en términos de recurrencia y gravedad (como lo ha sido el *procés*), sino sobre todo que la solución —el remedio— sea excepcional en términos de eficacia. Decir que el remedio está excepcionalmente justificado quiere decir que no hay duda de que está indicado o, si se prefiere, de que está indicado más allá de toda duda razonable, lo cual nos devuelve a la casilla de partida (v. *supra* § 6 a). Es necesario un consenso amplio acerca de su conveniencia y/o la adopción de garantías necesarias para lograrlo (por ejemplo, condicionar la efectividad de la medida al arrepentimiento e implementación de medidas mínimas de justicia restaurativa) como respetuosamente solicitaron los expertos del Consejo de Europa<sup>77</sup>. Solo contrapartidas de esta índole podrían conferir un mínimo de credibilidad a una amnistía adoptada con unos fines en los que ninguno de los grupos que la adoptaron creían o confiaban el día anterior<sup>78</sup>.

Mi hipotético interlocutor argüirá que la argumentación anterior queda desarmada por la evidencia empírica. Los hechos posteriores habrían demostrado que el objetivo de la reconciliación se ha materializado. Permítaseme poner en duda las premisas de este razonamiento. No tanto la menor (que postula la irrelevancia del análisis *ex post* a la hora de enjuiciar la validez de un acto o una norma), cuanto la mayor, que acepta o da por sentado el efecto reconciliador de la amnistía. Mi impresión es más bien la contraria. La amnistía ha sido probablemente el factor que más ha contribuido a agravar la polarización afectiva y, por ende, la convivencia en la sociedad española desde la promulgación de la Constitución, la medida más divisiva de los últimos cincuenta años. La mejora de la situación social y política en Cataluña no sirve de contraprueba. Es cierto que la agitación que siguió a la sentencia del *procés* se ha calmado. No podía ser de otra forma desde el momento en que consiguió su objetivo —una amnistía para neutralizarla— sin necesidad siquiera de que sus beneficiarios tuviesen que reconocer su falta y comprometerse a no repetirla. Está por ver, sin embargo, si el bálsamo ha llegado para durar, sobre todo a medio y largo plazo, en un escenario de alternancia política. El verdadero test se agazapa detrás de esta pregunta: ¿es razonable pensar que en un contexto en que las fuerzas de derechas accediesen al Gobierno de la nación y la Generalitat volviese a manos de los independentistas no habrá riesgo de nuevas turbulencias constitucionales? ¿es verosímil creerlo cuando la amnistía se ha concedido sin supeditarla a la renuncia previa a la ‘unilateralidad’ ni a ningún tipo de justicia restaurativa? ¿Cabe descartar de antemano que en un escenario así vuelva a Cataluña la agitación social, la confrontación política y, eventualmente, la subversión del orden constitucional? La percepción de quien escribe no es optimista. Sin una efectiva ‘renuncia a la unilateralidad’, la amnistía, más que garantizar la estabilidad del orden constitucional y la concordia, se convierte en estímulo para quebrantarlo en el futuro. No hay que llamarse a engaño sobre la dirección de la causalidad. La relativa paz social lograda en Cataluña: ¿ha sido efecto de la disuasión penal o de las medidas de gracias concedidas (indultos y luego amnistía)? ¿se ha debido a la eficacia ordenadora y expresiva del derecho o a la relajación o mitigación de su dureza? Los historiadores de nuestro siglo XIX y primera mitad del XX concuerdan en una cosa, y es que fue precisamente la expectativa consuetudinariamente reforzada *ex ante* de obtener una amnistía lo que multiplicó *ex post* la incidencia de los pronunciamientos militares.

## 7. Arbitrariedad y doctrina del ‘propósito ulterior’

Llegamos así al final del recorrido con una idea clara: la excepcional legitimidad de la amnistía del *procés* está supeditada a la indubitada autenticidad de la finalidad de reconciliación que proclama. Nuestro hipotético detractor observará que el hecho de que la Ley de Amnistía haya perseguido determinadas finalidades (la investidura y la desjudicialización) no excluye por sí

<sup>76</sup> Son palabras de Cruz Villalón, 2024, p. 59.

<sup>77</sup> Comisión de Venecia, 2024, § 127.

<sup>78</sup> Hace hincapié en este punto, con razón, Aguado, 2024, pp. 75-77.

mismo que haya podido perseguir otras distintas y, específicamente, la reconciliación. No tengo ningún inconveniente en aceptar la observación. No niego que una buena parte de los diputados que votaron a favor de la amnistía desearan, *además*, la reconciliación, incluso que apostaran por ella<sup>79</sup>. Tampoco niego que los diputados polacos que aprobaron la rebaja de la edad de jubilación quisieran igualmente —como señalaba su exposición de motivos— armonizar la edad de jubilación de los jueces con la del resto de trabajadores y empleados públicos y optimizar la antigüedad de la plantilla judicial o que los proponentes de la amnistía rumana buscaran también la descongestión de cárceles y juzgados.

La precisión es relevante para enfilarse el último paso de nuestro razonamiento y encarrilarlo en la doctrina europea sobre la desviación de poder. La mirada ha de dirigirse ahora al Convenio Europeo de Derechos Humanos por varios motivos: porque las normas domésticas que protegen los derechos fundamentales afectados o fatigados por la amnistía (igualdad, tutela judicial efectiva, etc.) deben interpretarse conforme al Convenio en cuestión (v. art. 10.2 CE), porque la Ley de Amnistía ha considerado retóricamente necesario o conveniente insistir en que se acoge a él en su Preámbulo (v. ap. III, 4º párrafo) y, sobre todo, porque ha sido el propio AG Spielmann quien ha invocado la jurisprudencia del TEDH para justificar que la amnistía debía basarse en un propósito auténtico de reconciliación (v. *supra* § 4.2 *ab initio*). Nuestra queja es que el AG no haya extendido la invocación a esa otra jurisprudencia del TEDH, tan interesante o más a nuestros efectos, en la que se consagra, a la luz del art. 18 CEDH, una doctrina cada vez más perfilada sobre el *propósito ulterior*, una jurisprudencia que el AG debería conocer bien, no es vano fue Presidente del TEDH.

La doctrina del ‘propósito ulterior’ postula la existencia de abuso o desviación de poder —arbitrariedad en términos domésticos— cuando una medida estatal que restringe derechos fundamentales con un fin aparente o formalmente legítimo se utiliza, en realidad, para una finalidad diferente y no tan santa. Es una doctrina que invita por tanto a ‘levantar el velo’ de la finalidad declarada, justo aquello contra lo que se ha cerrado en banda el TC<sup>80</sup>. El *leading case* en la materia es la sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Estrasburgo en la controversia *Merabishvili c. Georgia* (STEDH 28-XI-2017). La sentencia es importante a nuestros efectos por tres razones principales:

*Primera:* porque clarifica la *posibilidad de coexistencia de fines legítimos e ilegítimos*. Un derecho o libertad se restringe a veces con una finalidad no prevista o no legítima con arreglo al Convenio, pero con más frecuencia —precisa el Tribunal— se restringe con una finalidad no prevista o no legítima y, a la vez, con otra prevista o legítima, que es justamente la que *ad arguendo* hemos asumido como hipótesis de trabajo: en la aprobación de la Ley de Amnistía pueden haber coexistido la finalidad (legítima) de la reconciliación y las finalidades (no legítimas) de la investidura y la desjudicialización. Lo interesante de *Merabishvili* es que el TEDH configura la hipótesis de la pluralidad de fines o propósitos como hipótesis susceptible de control a través del expediente de la desviación de poder del art. 18 CEDH. No puede aceptarse por tanto la premisa de nuestro TC, el cual solo estaría dispuesto a admitir el control de arbitrariedad —y esta sería ya una gran concesión— en aquellos casos en que los motivos o fines ilegítimos sean la «única causa explicativa del acto del legislador»<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> Otra cosa es que fueran algo más escépticos acerca de sus probabilidades de éxito, que es en última instancia el denotado del famoso lema “hacer de la necesidad virtud”.

<sup>80</sup> Cfr. STC 137/2025, FJ 7.2 b) y *supra* § 5 *ab initio*.

<sup>81</sup> STC 137/2025, FJ 7.2 a).

*Segunda:* porque establece el criterio de *la causalidad determinante o preponderante* a la hora de examinar la compatibilidad de la medida con el CEDH. En caso de pluralidad de finalidades, la cuestión consiste en dilucidar «si el propósito declarado invariablemente borra o elimina el propósito ulterior, si la mera presencia del propósito ulterior contraviene el art. 18, o si hay una respuesta intermedia»<sup>82</sup>. Como no podía menos, el Tribunal de Estrasburgo reconoce que

[h]ay una diferencia considerable entre los casos en que el propósito prescrito [es decir, legítimo] era el que realmente las autoridades actuaban, aunque también querían obtener alguna otra ventaja, y los casos en que el propósito prescrito, en realidad, si bien estaba presente, era simplemente una cobertura que permitía a las autoridades lograr un propósito extraño, que era el objetivo primordial de sus esfuerzos. Sostener que la presencia de cualquier otro fin por sí misma contraviene el artículo 18 no haría justicia a esa diferencia fundamental, y sería incompatible con el objeto y el propósito del artículo 18, que es prohibir el abuso de poder (STEDH 28-XI-2017, § 303).

La conclusión es simple: coexistiendo varios propósitos, la decisión de si ha habido desviación de poder —y, por tanto, infracción del art. 18 CEDH— ha de tomarse ponderando el que ha tenido más peso causal, el que ha sido determinante o simplemente preponderante en la decisión.

Por consiguiente, el Tribunal Europeo considera que una restricción puede ser compatible con la disposición sustantiva del Convenio que la autoriza, ya que persigue un objetivo admisible en virtud de dicha disposición, *pero aun así infringe el artículo 18 porque se refería principalmente a otro fin que no está prescrito en el Convenio; en otras palabras, si ese otro propósito era predominante*. A la inversa, si la finalidad principal era la finalidad prescrita, la restricción no es contraria al artículo 18, aunque también persiga otra finalidad (STEDH 28-XI-2017, § 305)<sup>83</sup>.

El examen de los antecedentes pone de relieve que este papel corresponde a la finalidad de gobernación (la investidura) para unos y a la de desjudicialización (la rectificación) para otros o, dicho de otra manera, al intercambio de aquella por esta. La pregunta definitiva al respecto, la que pone el dedo en la llaga, es muy simple: ¿habría habido amnistía si no hubiese sido precisa para la investidura, como hubiera sucedido, por ejemplo, si el Partido Socialista hubiese obtenido mayoría absoluta en las elecciones? No creo que haya una sola persona en España que dude sobre el sentido —negativo— de la respuesta.

*Tercera:* porque, aun cuando establece un estándar de prueba muy exigente, admite ampliamente *la prueba indiciaria*. Esta es otra innovación fundamental de la doctrina *Merabishvili*, que da el golpe de gracia a las tesis puramente semánticas ejemplificadas por la sentencia del TC<sup>84</sup>. El

<sup>82</sup> STEDH 28-XI-2017, § 292.

<sup>83</sup> Nótese el contraste de este criterio con el del TC, que limita el control de arbitrariedad al caso extremo de que la ley carezca de “*toda explicación racional*” y, consiguientemente, lo niega si del preámbulo puede deducirse que tiene alguna explicación racional, aunque sea solo ‘una poca’ o sea secundaria o marginal (STC 137/2025, FJ 7.2.a).

<sup>84</sup> Es oportuno señalar que, en *Merabishvili*, el Tribunal reconoce expresamente que está obrando un cambio de criterio u *overruling*. Recuerda al efecto que hasta el momento venía exigiendo una «prueba directa e incontrovertible» de la finalidad ilegítima, lo que prácticamente privaba de efectos el control de desviación de poder. Normalmente los Estados no confiesan sus intenciones menos santas, no se dejan coger con las ‘manos en la masa’ (v. STEDH 28-XI-2017, § 260). Sobre la importancia histórica de este cambio de criterio, v., últimamente, con más referencias, Finnerty, 2023, pp. 447 ss.

Tribunal de Estrasburgo considera, en efecto, que la preponderancia del propósito ulterior —y, por ende, la desviación de poder—, si bien ha de acreditarse «más allá de cualquier duda razonable», no necesita inferirse directa o indirectamente del texto de la ley. Basta con que pueda probarse mediante inferencias suficientemente fuertes, claras y concordantes o similares presunciones de hecho<sup>85</sup>. Y no es el caso de mostrar ahora cuán fácil es el cometido en el supuesto de la Ley de Amnistía a la vista de la evidencia contextual existente. Es un hecho público tan notorio que prácticamente está dispensado de prueba<sup>86</sup>. El propio TC acaba reconociéndolo en la sentencia sobre la amnistía:

Este tribunal no desconoce [...] las particulares circunstancias en las que fue aprobada la Ley de amnistía, así como la *vinculación expresa que ha existido entre la aprobación de esa ley y la investidura de un candidato a la Presidencia del Gobierno*. [...] Este tribunal ni avala ni censura ese proceder, pues no es su cometido institucional. Su misión es analizar la ley impugnada y, en función del contenido de esta, determinar si existe un fin constitucionalmente legítimo y, en lo que a la arbitrariedad interesa, una razón justificativa de interés general (STC 137/2025, FJ 7.2).

Mi conclusión, a la vista de lo anterior, es que la *doctrina del propósito ulterior* está llamada o debería estar llamada a jugar un papel relevante en las decisiones del TJUE sobre la Ley de Amnistía. Espero no equivocarme en el diagnóstico ni en el pronóstico. No en balde su jurisprudencia en materia de abuso o desviación de poder es equivalente a la emanada del TEDH en relación con el art. 18 CEDH<sup>87</sup> y a la que, en relación con el art. 9.3 CE, se hallaba apuntada en la STC 122/2016 (en cierto modo también en la STC 203/2013) y, a mi modo de ver, debió haberse seguido también en la STC 137/2025 para fijar el alcance de la cláusula de interdicción de la arbitrariedad<sup>88</sup>. Los tres son expedientes de factura semejante: todos se dirigen contra la instrumentalización política de medidas formalmente legítimas, todos operan como límite estructural a un autoritarismo de baja graduación y todos vinculan a su efectiva implementación la calidad del estado de derecho, cuya medida la da precisamente el grado de control de la arbitrariedad<sup>89</sup>.

<sup>85</sup> STEDH 28-XI-2017, § 314.

<sup>86</sup> V. Paz-Ares, 2024, pp. 232-236 con más referencias. La verdad es que no hay «que realizar ningún esfuerzo para ‘levantar el velo’ y descubrir la auténtica finalidad de la ley, que no [está], ni mucho menos, ‘oculta’» (Aragón, 2026, ap. 2.1).

<sup>87</sup> Como botón de muestra sirva la STJUE 16-IV-2013, asuntos C-274/11 y C-295/11, § 33: «Un acto sólo incurre en desviación de poder cuando existen indicios objetivos, pertinentes y concordantes de que dicho acto ha sido adoptado exclusivamente o, al menos, de modo determinante para alcanzar fines distintos de aquellos para los que se ha conferido la facultad de que se trate o para eludir un procedimiento específicamente establecido por los Tratados para hacer frente a las circunstancias del caso» (v. también STJUE 4-XII-2013, asunto 111/10, § 80 y STJUE 13-XI-1990, asunto C-331/88, § 24, e *ibi* más referencias). Téngase en cuenta además que la doctrina de la desviación de poder forma parte del *derecho primario* de la Unión. El art. 263 TUE reconoce expresamente que puede incurrir en ella el propio parlamento europeo como colegislador. Cuestión distinta es que la hipótesis sea ciertamente excepcional; de hecho, ninguno de los casos conocidos se refiere a actos legislativos de la cámara europea.

<sup>88</sup> En este punto, deben compartirse los votos particulares a la STC 137/2025 de C. Tolosa Tribiño (§§ 20-22 y 275-280 y 303-309); C. Espejel (ap. II.6), E. Arnaldo (ap. VI) y R. Enríquez Sancho (ap. 3).

<sup>89</sup> «*Opposition to the exercise of arbitrary power is the value animating the rule of law*». Esta es la tesis central e hilo conductor del reciente libro de Gerald Postema sobre el estado de derecho (v. Postema, 2022, p. 17).

## 8. Consideración final

Las tres preguntas contrafácticas de las que me he valido para organizar esta reflexión revelan la existencia de una cierta ligereza en el análisis del AG Spielmann y, al propio tiempo, abonan la necesidad de una reacción enérgica por parte del Tribunal de Justicia en defensa de la integridad del estado de derecho como garantía de la primacía del derecho de la Unión y del principio de confianza mutua. Las tres preguntas fuerzan ciertamente la hipótesis objeto de examen, pero de eso es justamente de lo que se trataba para ganar claridad en el análisis. Confío en que las respuestas obtenidas mediante el test de estrés practicado ayuden a comprender el formidable atropello del orden constitucional —doméstico y europeo— que se esconde tras la amnistía del *procés*. Su magnitud se constata poniendo en línea las tres objeciones resultantes —realidad de la autoamnistía, irregularidad del procedimiento legislativo y oquedad de la finalidad declarada— y observando cómo interaccionan o se refuerzan mutuamente entre sí. Pues más que sumar el desmedro, lo multiplican.

Nada nuevo bajo el sol. La estrategia seguida por nuestro legislador, tratando de ocultar la ilegitimidad material de esta amnistía en concreto bajo la legalidad formal de la amnistía en abstracto, responde perfectamente, a mi modo de ver, al patrón estratégico del legalismo autocrático, que unas veces se manifiesta de forma grosera y otras de forma sutil. El lector juzgará cuál es el caso. Este retrato robot del legalista autocrático quizá le sirva de rasero o referencia para hacerse su propia composición de lugar:

Instead of operating in the world of liberalism, then, autocratic legalists operate in the world of legalism. Liberal, democratic constitutionalism as a normative political theory is committed to the protection of rights, to checked power, to the defense of the rule of law, and to liberal values of toleration, pluralism, and equality. By contrast, legalism's requirements are simply formal: law meets a positivist standard for enactment as a technical matter when it follows the rules laid down, regardless of the content or value commitments of those laws. Laws that meet the test of legalism are enacted according to law; laws that meet the test of constitutionalism must substantively comply with the principles of a liberal legal order. When legality undermines constitutionalism, it is because the values of the new laws have superseded the values of constitutionalism rather than the other way around, as constitutionalism itself requires. The cure for laws that violate constitutional values is to nullify them as unconstitutional, which is one reason why some of the autocratic legalists begin their power grabs by disabling constitutional courts (Scheppele, 2018, pp. 562-563).

Termino invocando otra vez la doctrina del 'propósito ulterior'. No es una casualidad que, en su discurso de 25 de enero de 2019 en Estrasburgo, el Presidente del TEDH Guido Raimondi hiciera notar que la aplicación creciente del art. 18 CEDH es un indicador del declive del estado de derecho y la democracia, cuya causa se asocia a líderes políticos más preocupados por medrar ellos que por proteger o fortalecer las instituciones fundamentales del sistema democrático («[e]llos ven el sistema judicial, la prensa y la oposición como 'enemigos del pueblo'»<sup>90</sup>). No es una casualidad porque la extensión de las prácticas del legalismo autocrático solo puede

<sup>90</sup> La cita de Raimondi la recojo de Kahn 2022, pp. 129-130, nt. 50., al que remito para una mayor elaboración de la idea de que las violaciones del art. 18 fungen como barómetro del regreso o retroceso del Estado hacia formas de autoritarismo (*ibid*, p. 142).

combatirse eficazmente mediante técnicas de control basadas en la desviación de poder y la arbitrariedad. En nuestro país no son pocos los analistas que consideran la Ley de Amnistía como epítome del «deterioro que está sufriendo nuestra democracia constitucional»<sup>91</sup>. La pregunta es si la sentencia de la amnistía y, tras ella, la opinión del AG se encaminan —reflexiva o irreflexivamente— en la misma dirección y, en lugar de someter la política al derecho, no han acabado permitiendo o facilitando que el derecho se someta a la política. No es otra la sombra que se cierne sobre este caso.

## 9. Referencias bibliográficas<sup>92</sup>

AG o Abogado General (2025), Conclusiones o «Conclusiones del Abogado General Sr. Dean Spielmann, presentadas el 13 de noviembre de 2025, Asunto C-666/24» [relativas a la consulta prejudicial de la Audiencia Nacional], Luxemburgo.

AG o Abogado General (2025), Conclusiones II o «Conclusiones del Abogado General Sr. Dean Spielmann, presentadas el 13 de noviembre de 2025, Asunto C-523/24» [relativas a la consulta prejudicial del Tribunal de Cuentas], Luxemburgo.

C. Aguado Renedo (2024), «La amnistía en el sistema español: cuestión de interpretación y control constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 131, pp. 49 ss.

M. Aragón Reyes (2024), «El debate constitucional sobre la amnistía», en M. Aragón *et al.* (coords.), *La Constitución como forma de la democracia. Libro homenaje a Paloma Biglino*, CEPC, Madrid, pp. 303 ss.

M. Aragón Reyes (2024-b), «Amnistía y democracia constitucional. La Constitución como límite», en A. Betancor (coord.), *La amnistía: el caballo de Troya de la democracia*, Ediciones Deusto, Barcelona, pp. 131 ss.

M. Aragón Reyes (2026), «Comentario a la STC 137/2025 sobre la amnistía». Trabajo de próxima publicación (original consultado por cortesía del autor).

J. C. Bayón Mohino (2017), «El imperio de la ley y la interpretación y aplicación del derecho: dos visiones», *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. Especial: Homenaje a F. Laporta y Liborio Hierro (2017), pp. 67 ss.

Comisión Europea o Comisión (2024), «Observaciones escritas al Tribunal de Justicia, presentadas de conformidad con lo dispuesto en el art. 23 del protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de justicia de la Unión Europea», Asunto C-523/24, Bruselas 9 de diciembre de 2024.

Comisión de Venecia (2024), European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Spain, Opinion of the Rule of Law Requirements of Amnesties, with Particular reference to the parliamentary Bill ‘on the Organic Law on Amnesty for the Institutional, Political and Social Normalisation of Catalonia*, adopted by the Venice Commission at its 138th Plenary

<sup>91</sup> Así, por ej., Aragón, 2024-b, pp. 136-139.

<sup>92</sup> Los artículos publicados en la prensa se citan íntegramente en el texto o en las notas a pie de página.

Session (Venice, 15-16 March 2024), on the Basis of Comments by M. Cartabia, Ph. Dimitrov, R. Kiener, M. Kuijer y J. L. Vargas, Strasbourg.

P. Cruz Mantilla de los Ríos (2025), «La amnistía ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *Revista de Estudios Políticos*, 208, pp. 171 ss.

P. Cruz Villalón (2024), «Primeras consideraciones sobre el control de constitucionalidad de la Ley de amnistía», *El Cronista del estado Social y Democrático de Derecho*, 108-109, pp. 56 ss.

F. de Carreras (2024), «Cuando sólo la política determina el (mal) derecho», en A. Betancor (coord.), *La amnistía: el caballo de Troya de la democracia*, Ediciones Deusto, Barcelona, pp. 61 ss.

J. De Miguel Bárcena (2024), *Amnistía. Una ley para olvidar*, Athenaica, Sevilla.

R. Ekins (2011), *The Nature of Legislative Intent*, Oxford University Press, Oxford-New York.

G. Fernández Farreres (2024), «Amnistía y arbitrariedad del legislador», en A. Betancor (coord.), *La amnistía: el caballo de Troya de la democracia*, Ediciones Deusto, Barcelona, pp. 191 ss.

T. R. Fernández Rodríguez (2016), *Arbitrario, arbitraire, arbitry. Pasado y presente de un adjetivo imprescindible en el discurso jurídico*, Iustel, Madrid.

V. Ferreres Comella (2021), *Justicia constitucional y democracia*, 3ª ed., CEPC, Madrid.

J. Finnerty (2023), «When is State's 'Hidden Agenda' Proven?: The Role of the *Merabishvili's* Three-Legged Evidentiary Test in the Article 18 Strasbourg Case Law», *European Convention on Human Rights Law Review*, 4, pp. 447 ss.

J. Finnerty (2024), «How Should the European Court of Human Rights Remedy violations of Article 18 ECHR?: The Case for Remedial Realignment», *European Convention on Human Rights Law Review*, 3, pp. 11 ss.

R. García Albero (2024), «La ley de amnistía: análisis de su posible impacto en los derechos fundamentales», en R. García Mahamut (dir.), *La ley de amnistía. Cuestiones constitucionales*, CEPC, Madrid, pp. 117 ss.

M. Glasius (2018), «What Authoritarianism Is ... and Is Not: A Practice Perspective», *International Affairs* 94, pp. 515 ss.

L. Hierro Sánchez Pescador (2026), «La discutible potestad de perdonar. Del indulto a la amnistía». Trabajo de próxima publicación (original consultado por cortesía del autor).

J. Kahn (2022), «The 'Anti-Deference' Device: Article 18 of the European Convention on Human Rights», *Journal of Transnational Law* 31 (2021-2022), pp. 117 ss.

F. Laporta (2007), *El imperio de la ley. Una visión actual*, Trotta, Madrid.



- L. López Guerra (2024), «La amnistía y su proyección constitucional», en R. García Mahamut (dir.), *La ley de amnistía. Cuestiones constitucionales*, CEPC, Madrid, pp. 15 ss.
- N. Magaldi (2022), «La construcción de un poder judicial europeo y las garantías de su independencia», *Revista Española de Derecho Constitucional* 125, pp. 127 ss.
- A. Marmor (2001), *Interpretación y teoría del derecho*, trad. esp. M. Mendoza, Gedisa, Barcelona.
- A. Marmor (2008), «The Pragmatics of Legal Language», *Ratio Juris* 21, pp. 423 ss.
- A. Marmor (2011), *Philosophy of Law*, Princeton University Press, Princeton-Oxford.
- J. F. Mestre (2024), «Amnistía mediante ley singular que impide la ejecución de sentencias firmes», en A. Betancor (coord.), *La amnistía: el caballo de Troya de la democracia*, Ediciones Deusto, Barcelona, pp. 175 ss.
- C. Paz-Ares (2024), *Las falacias de la amnistía*, Comares, Granada.
- G. J. Postema (2022), *Law's Rule. The Nature, Value, and Viability of the Rule of Law*, Oxford University Press, Oxford-New York 2022.
- J. Rawls (1979), *Teoría de la justicia*, trad. esp. M. D. González, FCE, México-Madrid 1979, segunda reimpresión 1993.
- J. Rawls (2002), *La justicia como equidad. Una reformulación*, ed. a cargo de E. Kelly, trad. esp. A. De Francisco, Paidós, Barcelona-Buenos Aires.
- J. Raz (2009), *Between Authority and Interpretation. On the Theory of Law and Practical Reason*, Oxford University Press, Oxford-New York 2009. El capítulo citado de este libro es el 11 (pp. 265 ss.) y fue publicado originariamente bajo el título «Intention in Interpretation» en R. P. George (ed.), *The Autonomy of Law*, Oxford University Press, Oxford-New York 1996, pp. 249 ss.
- A. Saiz Arnaiz (2024), «Arbitrariedad del legislador y ámbito objetivo de aplicación de la Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña», en R. García Mahamut (dir.), *La ley de amnistía. Cuestiones constitucionales*, CEPC, Madrid 2024, pp. 95 ss.
- D. Sarmiento (2022), *El derecho de la Unión europea*, 4ª ed., Marcial Pons, Madrid.
- F. Schauer (2004), *Las reglas en juego. Un examen filosófico de la toma de decisiones basada en reglas en el derecho y en la vida cotidiana*, trad. esp. de C. Orenes y J. L. Rodríguez, Marcial Pons, Madrid-Barcelona.
- K. L. Scheppele (2018), «Autocratic Legalism», *University of Chicago Law Review* 85, pp. 545 ss.
- D. Spielmann (2021), «The Rule of Law Principle in the Jurisprudence of the Court of Justice of the European Union», en M. Elósegui, A. Miron e I. Motoc (eds.), *The Rule of Law in Europe. Recent Challenges and Judicial Responses*, Springer, Cham 2021, pp. 3 ss.

M. Tushnet (2004), «Constitutional Hardball», *John Marshall Law Review* 37, pp. 523 ss.

F. Velasco Caballero (2025), «Interpretación constitucional y ley de amnistía», *InDret* 4, pp. 496 ss.

Madrid, 10 de enero de 2026.