



FACULTAD DE DERECHO

## **LA AMNISTÍA COMO EXCEPCIÓN A LA VIGENCIA DE LA NORMA PENAL**

Un análisis desde las teorías de la pena

Alicia Gómez Cañada

4º de E5-FIPE

Derecho Penal

Madrid

Marzo, 2026

*A mi padre.*

## **Resumen.**

El presente trabajo realiza un análisis de la institución de la amnistía como excepción a la vigencia de la norma penal, con la intención de determinar si esta resulta dogmáticamente justificable mediante las teorías de la finalidad de la pena. Para ello, se comienza con un estudio del concepto de pena y de los elementos esenciales que lo conforman, prestando especial atención a las principales construcciones doctrinales sobre su fundamento: las teorías absolutas, las teorías relativas y las teorías mixtas.

Más adelante, se examina el derecho de gracia en el ordenamiento español, haciendo una distinción entre indulto y amnistía, en atención a la diferente naturaleza, alcance y efectos de ambas instituciones. Además, se realiza un análisis de la amnistía en particular, abordando su configuración doctrinal, su tratamiento histórico en España, su recepción en el Derecho comparado y su reciente actualización a propósito de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, así como la jurisprudencia constitucional dictada en torno a dicha norma.

Se alcanza la conclusión de que la amnistía, en la medida en que supone la supresión del reproche jurídico que acompaña a la pena mediante el “olvido” del delito, no encaja con la lógica de ninguna de las clásicas teorías de la pena. De esta forma, no se aprecia una justificación dogmática satisfactoria dentro del ordenamiento penal. Consecuentemente, la amnistía se presenta como una institución de fundamento predominantemente extrapenal, cuya eventual legitimación solo puede intentarse desde parámetros políticos y, por ello, estrictamente excepcionales.

**Palabras clave:** amnistía; indulto; teorías de la pena; derecho de gracia; sistema penal.

## **Abstract.**

This dissertation examines amnesty as an exception to the ordinary operation of criminal law, with the aim of determining whether it can find a satisfactory justification within the main theories of punishment. To that end, there is an initial analysis concerning the concept of punishment and its essential features, paying particular attention to the principal doctrinal accounts of its purpose: absolute theories, relative theories, and mixed theories.

We proceed with the study of the right of clemency within the Spanish legal system, making a point to distinguish between pardon (*indulto*) and amnesty, taking into account their different nature, scope, and legal effects. Moreover, we pay special attention to the concept of amnesty, tackling its historical development in Spain, its treatment in comparative law, and its recent re-emergence in regard to the Organic Law 1/2024 of 10 June, as well as the constitutional debate and case law surrounding said legislation.

Ultimately, the dissertation concludes that amnesty, as it involves the suppression of legal censure through the legal “forgetting” of the offence, does not find satisfactory justification in any of the main theories of punishment. As a result, amnesty is shown as an institution of predominantly extra-criminal foundation, whose legitimacy, if admitted at all, can only be argued on political grounds and therefore on a strictly exceptional basis.

**Keywords:** amnesty; pardon; theories of punishment; clemency; criminal law.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	7
<b>CAPÍTULO 1. LA PENA.....</b>	<b>7</b>
1. CONCEPTO DE PENA.....	7
2. NOTAS ESENCIALES DE LA PENA.....	8
3. TEORÍAS DE LA FINALIDAD DE LA PENA.....	9
<b>3.1. Teorías absolutas.....</b>	<b>10</b>
<b>3.2. Teorías relativas.....</b>	<b>13</b>
3.2.1. <i>Prevención general.....</i>	13
3.2.2. <i>Prevención especial.....</i>	15
<b>3.3. Teorías mixtas o eclécticas.....</b>	<b>17</b>
3.3.1. <i>Teoría de la diferenciación.....</i>	17
3.3.2. <i>Teorías eclécticas: teoría de la prevención limitada.....</i>	18
<b>CAPÍTULO 2. EL DERECHO DE GRACIA, EN GENERAL.....</b>	<b>19</b>
1. MANIFESTACIONES DEL DERECHO DE GRACIA.....	21
<b>1.1. El indulto.....</b>	<b>21</b>
<b>1.2. La amnistía.....</b>	<b>24</b>
<b>1.3. Comparación y diferenciación.....</b>	<b>24</b>
<b>CAPÍTULO 3. LA AMNISTÍA, EN PARTICULAR.....</b>	<b>27</b>
1. CONCEPTO DE AMNISTÍA.....	27
<b>1.1. Previsión constitucional.....</b>	<b>27</b>

1.2. Efectos y notas comunes.....	28
1.3. Breve contextualización histórica de la amnistía en España.....	29
1.4. Conclusión.....	31
2. LA AMNISTÍA EN EL DERECHO COMPARADO.....	31
3. LEY DE AMNISTÍA DE 2024.....	33
3.1. Preámbulo de la LO 1/2024.....	35
3.1.1. <i>Carácter político de la norma</i> .....	35
3.1.2. <i>Constitucionalidad de la norma</i> .....	36
3.2. Jurisprudencia acerca de la cuestión de constitucionalidad.....	37
<b>CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE LA JUSTIFICACIÓN DE LA AMNISTÍA DESDE LAS TEORÍAS DE LA FINALIDAD DE LA PENA.....</b>	<b>42</b>
<b>CONCLUSIÓN.....</b>	<b>45</b>

## **INTRODUCCIÓN.**

La consideración contemporánea del Derecho penal lo plantea como un sistema de normas racionales que buscan la imputación y reacción frente a la comisión de delitos. Con independencia de la finalidad específica que se le atribuya a la pena, esta aparece evidentemente como una manifestación del reproche a la comisión de conductas delictivas y de la procedencia de una sanción ante su comisión. No obstante, instituciones como la de la amnistía suponen una excepción estructural en esta lógica, en la medida en que sirven para neutralizar la consecuencia jurídica del ilícito, encontrando como justificación razones ajenas a la doctrina o el ordenamiento jurídico penal. Esta aparente contradicción es lo que lleva a la realización de este trabajo, con la finalidad de determinar si la institución de la amnistía puede encontrar una justificación dogmáticamente satisfactoria en la lógica de alguna de las teorías de la finalidad de la pena.

Para ello, examinaremos a continuación el concepto de pena y las principales teorías elaboradas en torno a su finalidad. En segundo lugar, se abordarán las distintas manifestaciones del derecho de gracia, con especial detenimiento en la figura de la amnistía. Quedará tratado lo relativo a su configuración, diferenciación respecto del indulto y su reciente importancia en el ordenamiento español. Para finalizar, se pondrán en relación ambos planos, con el objetivo de valorar hasta qué punto la amnistía puede integrarse en la racionalidad propia del sistema penal.

## **CAPÍTULO 1. LA PENA.**

### **1. CONCEPTO DE PENA.**

El concepto de pena es uno muy discutido dentro de la doctrina del Derecho penal. En su mayor parte, dicha discusión se debe a la falta de definición positiva dentro del Código Penal, que genera cierta indeterminación de base. Como consecuencia de ello, se debe recurrir a la doctrina y sus reflexiones acerca de la pena, para poder extraer los caracteres que nos van a permitir definir tal concepto.

Para la elaboración de una base fundamental vamos a recurrir a la obra de Landrove Díaz, desarrollada en *Las consecuencias jurídicas del delito*, de 1991. Este autor nos señala la pena como la más importante consecuencia jurídica del delito, destacando entre otras como las medidas de seguridad o la responsabilidad civil que deriva del daño causado. Su condición de

mayor relevancia se debe a su directa relación con el ámbito jurídico-punitivo. Se trata de una aplicación directa del poder del Estado para castigar al infractor, el *ius puniendi*. Esta capacidad se deriva de la concepción del Derecho penal como garantía de un orden social, que depende del Estado para su correcto mantenimiento.

La pena, como manifestación de este poder, produce el daño más grave posible. Esto es, la privación de un bien jurídico personal. En efecto, Cuello Calón -citado por Landrove- nos ofrece una definición de pena que hace hincapié en la capacidad de restringir bienes jurídicos, otorgada por tal previsión en la ley.<sup>1</sup> Esto se corresponde con lo que debemos entender por principio de legalidad, en lo referente al ámbito penal. Este afirma que la ley es la única fuente creadora de Derecho penal, y queda recogido de forma implícita en el artículo 25.1 de la Constitución: “*Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento*”.<sup>2</sup> Son cuatro las garantías específicas que se extraen de este precepto. En primer lugar, la denominada garantía criminal, que exige que los hechos considerados delito estén tipificados como tal en el ordenamiento penal, con anterioridad a la comisión de los mismos. Además, está la garantía penal, que asegura la previsión concreta de la pena que se aplicará como consecuencia al delito por parte de la ley y con el mismo requisito temporal. Por otro lado, se encuentra la garantía judicial, que asegura que el enjuiciamiento se lleve a cabo por los órganos jurisdiccionales competentes y de acuerdo con el proceso judicial penal oportuno y previsto por las leyes. Finalmente, la garantía de ejecución establece que las circunstancias ejecutorias de la pena deben estar de igual manera previstas en las leyes penales. Todos estos mecanismos persiguen la misma finalidad de proteger al ciudadano de las decisiones arbitrarias que pueda pretender implementar el juzgador.<sup>3</sup>

## 2. NOTAS ESENCIALES DE LA PENA.

De estas notas generales de la institución de la pena podemos extraer los elementos esenciales que la caracterizan como respuesta al delito. En efecto, la primera de ellas es que surge como respuesta a una infracción de las normas jurídicas, y se debe imponer al sujeto comisor de tal infracción. En segundo lugar, y de acuerdo con las garantías observadas, es

---

<sup>1</sup> Landrove Díaz, G., *Las consecuencias jurídicas del delito*, Tecnos, Madrid, 1991, p. 19.

<sup>2</sup> Constitución Española de 1978 (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

<sup>3</sup> Molina Blázquez, C., *Derecho penal. Parte general*, Tecnos, Madrid, 2022, pp. 125-128.

necesario que se imponga de acuerdo con lo dispuesto por la ley y por los órganos jurisdiccionales competentes.<sup>4</sup>

Más allá de estos atributos, encontramos ciertas nociones clave más relacionadas con el aspecto teleológico de la pena. La pena supone, por un lado, un reproche o condena de la conducta que se castiga, por su perturbación del orden social. Por otro lado, como ha sido mencionado con anterioridad, la pena también conlleva un daño o una privación de un bien impuesta al sujeto de esta. Además, el cumplimiento de estas funciones debe ser el objetivo perseguido por la pena, de forma intencional.<sup>5</sup>

Estas ideas se encuentran en el trabajo de Von Hirsch. Este autor explica cómo el castigo que impone el Estado, mediante el ejercicio del *ius puniendi*, consiste en provocar un mal sobre el comitente. Este mal se justifica en su actuación contraria al orden social. Consecuentemente, la pena, objeto de dicho castigo, contiene un reproche o desaprobación de la conducta del sujeto.<sup>6</sup> A consecuencia de estas ideas podríamos concluir que el propio concepto de pena está compuesto de dos elementos esenciales. Ambos se relacionan con su finalidad y su relación con el *ius puniendi* del poder público. Estos elementos son, por un lado, la privación o vulneración de un bien jurídico de titularidad del condenado, y, por otro lado, el reproche que le corresponde a la conducta realizada.

### 3. TEORÍAS DE LA FINALIDAD DE LA PENA.

Como ya se ha podido apreciar con los elementos teleológicos apuntados, una definición de pena conlleva inevitablemente la referencia a la finalidad detrás de esta. Esto resulta importante porque supone otro medio por el que se justifica el uso de la fuerza. Sin finalidad, la coacción penal del Estado no puede tener lugar en el mundo racional y justo. Como consecuencia, resulta esencial este apartado en el que abordaremos las diversas pero fundamentales teorías sobre la finalidad de la pena.

---

<sup>4</sup> Gómez Lanz, F. J., “Retribucionismo y conveniencia en el seno de una sociedad pluralista”, *Del retribucionismo hacia una cultura de la convivencia*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2022, pp. 19-20.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Von Hirsch, A., *Past or Future Crimes. Deservedness and Dangerousness in the Sentencing of Criminals*, Rutgers University Press, New Brunswick, 1985, pp. 34-35.

Son tres los distintos tipos en los que habitualmente se dividen las teorías de finalidad de la pena. Encontramos teorías absolutas, teorías relativas y, con elementos de ambas, las teorías mixtas. A continuación, desarrollaremos cada una de ellas, utilizando como referencia fundamental el capítulo primero del manual *La aplicación de las consecuencias jurídicas del delito*, elaborado por Obregón García y dedicado a la teoría general de la pena.<sup>7</sup>

### **3.1. Teorías absolutas.**

El elemento esencial que distingue las teorías absolutas es su limitada concepción de la pena, la cual consideran una reacción necesaria al delito, sin mayor desarrollo. Es decir, se configura la pena como la imposición de un daño, normalmente consistente en la privación de un bien jurídico del comitente, para compensar el mal previo causado por este mediante la infracción penal. Esta idea de compensación está directamente relacionada con la idea de Justicia. Al asignar al delincuente un daño a sufrir se tiene como objetivo cumplir con el ideal de Justicia que busca dar a cada uno lo que le corresponde (*suum cuique tribuere*). Más allá de esta finalidad, no se le atribuye ninguna función utilitaria a esta institución. En las teorías absolutas la pena es un fin en sí misma.

Como consecuencia, las teorías absolutas se han desarrollado en torno a dos posibles finalidades de la pena no utilitaristas. Estas son la expiación y la retribución. La expiación supone una especie de purificación de la culpa que se logra a través del sufrimiento que el castigo supone para el delincuente. De esta forma, la pena consiste en una actividad moral que mitiga la culpabilidad del reo. La concepción de la expiación como finalidad de la pena supone una clara referencia a la Religión y su modelo de penitencia como forma de llegar a la absolución.

El papel de la expiación dentro de las teorías absolutas funciona en un delicado equilibrio. Es determinante el papel que es otorgado al arrepentimiento del reo, pues si este fuera enfatizado como objeto perseguido, estaríamos incorporando un elemento de utilidad. No se puede concebir una teoría absoluta que persiga algo más allá del efecto de la pena en sí misma, como sería la restitución de la moral del delincuente mediante el arrepentimiento. En

---

<sup>7</sup> Obregón García, A., “Teoría general de la pena”, en M. C. Molina Blázquez (coord.), *La aplicación de las consecuencias jurídicas del delito*, Bosch, Barcelona, 2005, p. 22.

cambio, una teoría que, por su énfasis en el arrepentimiento, se acercara a esto, estaría más aproximada a las teorías relativas.

Por otro lado, de forma más habitual, las teorías absolutas plantean la idea de retribución como consecuencia de la aplicación de la pena. Esto es, al causar un mal al comisor del delito se compensa el mal que este ha causado a la víctima. Para que esto sea concebible el mal provocado al reo debe ser equivalente al mal que este causó. Es decir, la pena debe ser proporcional a la gravedad del hecho y la culpabilidad del sujeto. Desde esta perspectiva, la pena es una exigencia absoluta del ideal de Justicia, necesaria para su restitución cuando esta es vulnerada por la comisión de un delito. Por lo tanto, el Derecho penal y el *ius puniendi* suponen una manifestación de los valores que atribuye el legislador al ordenamiento jurídico.

Esta idea de retribución encuentra importante fundamento en las ideas expuestas por Kant en *La metafísica de las costumbres*. Este autor concibe la norma en general como un imperativo categórico. Esto, en aplicación a la ley penal, implica la interpretación de la sanción como una exigencia incondicionada de la razón práctica. Como consecuencia, la pena establecida por el juez no puede ser utilizada como herramienta orientada a la consecución de un bien social o individual. En cambio, debe responder únicamente a la comisión del delito. Esta visión encuentra base en la afirmación de que el ser humano constituye un fin en sí mismo.<sup>8</sup>

En vista de estas afirmaciones se entiende cómo la filosofía de Kant aboga por una pena que atienda a la finalidad retributiva. Si, de lo contrario, se apreciara un fin utilitario diferente, entonces el ser humano no se estaría tratando como un fin en sí mismo, sino como una simple herramienta u objeto para la consecución de fines ajenos. Así, la sanción penal se alejaría de la idea de justicia, para pasar a responder a negociaciones relativas a la funcionalidad o al bien común.

Mientras, estas teorías encuentran también apoyo en las reflexiones de Hegel en *Rasgos fundamentales de la filosofía del derecho*. De hecho, en esta obra el autor concibe la pena como la “eliminación del delito”, de forma que su finalidad esencial es la de compensación de la lesión provocada por los hechos delictivos. Esto se relaciona con su teoría de la tesis, la síntesis y la antítesis. Esto no evita que se les atribuya también cierta importancia a las reflexiones

---

<sup>8</sup> Kant, I., *La metafísica de las costumbres*, trad. A. Cortina y J. Conill, 6ª ed., Tecnos, Madrid, 2020 (orig. 1797).

utilitarias sobre la pena. Sin embargo, sí sirve para el establecimiento de una base o mínimo sobre la que estas deben operar: la pena debe ser en y por sí misma justa. Más aún, la consideración de la pena como justa permite a Hegel afirmar que se trata también de un derecho del propio delincuente. Es decir, al castigarlo de forma equitativa se reconoce y honra al comisor como un ser racional que ha manifestado su libertad en el acto delictivo.<sup>9</sup>

En conclusión, las reflexiones de Hegel llevan la institución de la pena más allá de la simple retribución fáctica. Pone también atención sobre la anulación de la lesión jurídica, y, en especial, se centra en hacer de la pena una reafirmación del Derecho en cuanto tal. Así, la vincula a la justicia, hasta el nivel de afirmarla como un derecho para el propio delincuente. Debemos decir que, con esta idea de confirmación del ordenamiento jurídico, la concepción hegeliana se acerca en algunos aspectos a las teorías de la prevención general positiva, como veremos a continuación.

Con independencia de la vía de aproximación a esta teoría que se escoja siempre se va a encontrar un mismo límite: la culpabilidad del sujeto. La sanción que resulte de esta finalidad debe ajustarse de forma estricta al principio de proporcionalidad y al principio de igualdad. Siendo inspirada fundamentalmente por la conocida ley del talión: *ojo por ojo, diente por diente*.

Estas consideraciones pueden resultar contradictorias a la concepción contemporánea del Derecho, en general, y del Derecho penal, en particular. En la actualidad se considera el Derecho como la principal herramienta de control social, que permite la convivencia en unas condiciones mínimas. El Derecho penal es la manifestación más directa de esta finalidad, en la medida en que garantiza tal coexistencia mediante la coacción.

Sin embargo, las teorías absolutas no comparten esta visión y colocan como ideal una pena sin finalidad utilitaria. Por lo tanto, la finalidad del Estado sería la realización de la Justicia absoluta, en vez de la obtención del bien común. Puede resultar muy dañino para la comunidad trasladar este último a un segundo plano. Más allá de esto, de forma más colateral, la institución de una pena que tenga como única finalidad la retribución puede producir un resentimiento o necesidad de venganza en el delincuente, en la medida en que no se trabaja en las razones que le han empujado a observar tal conducta.

---

<sup>9</sup> Hegel, G. W. F., *Rasgos fundamentales de la filosofía del derecho*, trad. J. L. Verma, Abada, Madrid, 2017 (orig. 1821).

### **3.2. Teorías relativas.**

En segundo lugar, debemos analizar las llamadas teorías relativas o utilitarias, para ello seguiremos la definición que ofrece el manual de parte general de Molina Blázquez.<sup>10</sup> Como su propio nombre indica se trata de teorías que relacionan la pena con una utilidad más allá de la retribución. En concreto, atribuyen a la pena una finalidad de prevención, de manera que sirva para evitar que el infractor repita la conducta prohibida en el futuro. Por lo tanto, la aplicación de la sanción ya no obedece directamente a la simple comisión de un delito. En cambio, esta busca la protección de la convivencia pacífica en sociedad, mediante la prevención de la comisión de delitos.

Existen dos aproximaciones diferentes a la teoría de la prevención. Se puede hablar, por un lado, de prevención general, y, por otro lado, de prevención especial.

#### *3.2.1. Prevención general.*

En la prevención general, tal y como señala Molina, se busca que el efecto de la pena actúe sobre la sociedad de forma colectiva. Esta idea, en su origen, operaba en el momento de ejecución de la pena, ejecutando esta frente al público con la intención de causar impresión sobre los ciudadanos. Pensamos, por ejemplo, en los ajusticiamientos públicos en las plazas de los pueblos durante la Edad Media. Posteriormente, se adelantó la finalidad de prevención general al momento de promulgación de la ley penal, con la incriminación en abstracto que supone la inclusión del supuesto de hecho como delito en el texto legislativo. Entonces, la posterior imposición y ejecución de la pena, cuando se cumpla el precepto, opera como una constatación de la advertencia recogida en la Ley.

A la idea de la prevención general como la finalidad de la pena se pueden hacer dos aproximaciones. Se puede plantear, por un lado, desde la intención de intimidación, y, por otro lado, desde la motivación.

A la corriente que se centra en la intimidación la denominamos prevención general negativa, y funciona sobre la idea de que el cumplimiento de la ley se debe lograr mediante la

---

<sup>10</sup> Molina Blázquez, C., *Derecho penal. Parte general, op. cit.*, pp. 550-551.

amenaza de la pena como elemento disuasorio. Mediante esta advertencia se ejerce una suerte de coacción psicológica que aparta a los individuos de la actividad criminal.

En cuanto a la coacción psicológica resultan especialmente interesantes las aportaciones de la teoría de prevención general negativa que elabora Feuerbach en su *Manual de Derecho Penal*. Su propuesta otorga al Estado el poder y deber de inhibir con herramientas psicológicas los impulsos delictivos del individuo. Se trataría, en esencia, de la amenaza de un mal legal considerablemente mayor al bien que se pretende conseguir con la realización de la conducta delictiva. Esto es lo que se denomina coacción psicológica, complemento de la coacción física, que se espera que opere sobre la mente del ciudadano a la hora de la toma de decisiones de manera que la representación de la posible sanción opere como un elemento disuasorio eficaz.<sup>11</sup> El planteamiento de Feuerbach es probablemente el ejemplo más puro de lo que debemos considerar prevención general negativa.

Paralelamente, aparece la idea de prevención general positiva, como una formulación de las corrientes funcionalistas. De acuerdo con esta teoría la pena debe operar como una herramienta pedagógica, que guíe a los individuos por un camino alejado a la actuación criminal. Para que este sistema resulte efectivo depende del sustento de una serie de expectativas de los individuos acerca de la sociedad. Estos deben poder confiar en el orden y la paz de la misma, actuando las normas como garantía de dicha creencia. Por lo tanto, el delito, como infracción de las normas, se concibe como una “decepción de la expectativa”, ajena al comportamiento y desarrollo ordinario de la sociedad. La pena, como consecuencia de la infracción, es una muestra de que la conducta de comisión del delito no es relevante para el funcionamiento de la sociedad, de forma que continúa siendo obligatorio el cumplimiento de la norma. De esta forma, la pena sirve como instrumento para reforzar la confianza de los individuos en el ordenamiento jurídico como sistema de ordenación social.

Mientras que estas afirmaciones son coherentes con la que se presenta generalmente como principal finalidad del Derecho, su aplicación puede producir consecuencias incoherentes con los principios generales del Derecho penal. Si se entiende como única finalidad de la pena, sin tomar en consideración otras posibles acepciones, se corre el riesgo de obviar la culpabilidad del sujeto como parámetro para medir la magnitud de la sanción. Es decir, pretendiendo que la pena provoque un impacto en la sociedad de manera que disuada de

---

<sup>11</sup> Feuerbach, P. J. A. von, *Tratado de Derecho Penal común vigente en Alemania*, trad. E. R. Zaffaroni e I. Hagemeyer, Editorial de Derecho Reunidas, Madrid, 1989 (orig. 1801).

delinquir, se recurrirá a la pena más grave con independencia de si se ajusta o no a la culpabilidad del sujeto penado.

El diseño de la pena en base exclusivamente a la finalidad de prevención general podemos apreciar que produce precisamente los resultados de los que advierte la teoría de Kant. En vez de concebir al hombre como un fin en sí mismo, se le utiliza como un simple medio para desalentar las tendencias criminales del resto de individuos.

En todo caso, la magnitud de la pena siempre aparecerá limitada por las exigencias de eficacia e idoneidad. Es decir, será tan grave como resulte necesario para la consecución del fin que se propone, ni mayor ni menor.

### *3.2.2. Prevención especial.*

Paralelamente, continúa explicando Molina, las teorías de prevención especial buscan que la pena produzca un efecto sobre la persona específica que ha delinquir previamente. Se busca que sea el delincuente el que no repita su conducta. Se han desarrollado varias alternativas de materialización de estas ideas, según la interpretación que se les haya querido dar.

Para comenzar, aparece la eliminación del culpable, mediante supresión física, destierro o extrañamiento. Esta es probablemente la forma más eficaz y sencilla de impedir la comisión de nuevos delitos. Sin embargo, en la actualidad, por razones de moralidad asumidas constitucionalmente, no es una opción que se plantea nuestro ordenamiento.

Por otro lado, se plantea la intimidación individualizada a través del daño causado por la pena de manera que le cause tal temor que frene su futura tendencia a delinquir. Mientras, la teoría de la inocuización busca prevenir e impedir la producción de un daño futuro apartando de la comunidad al sujeto que ha cometido el delito. De esta forma, al permanecer al margen de la sociedad no podrá quebrar las normas que rigen la misma.

En cuarto lugar, debemos mencionar aquellas que buscan la transformación moral del delincuente, las llamadas de “corrección de desajustes internos”. La idea principal consiste en que aquel que comete un delito se ve empujado a tal conducta por una serie de problemas que facilitan la aparición de estas tendencias. Como consecuencia, la finalidad de la pena es la

corrección o eliminación de estos problemas, para que el individuo no vuelva a verse incitado al delito.

Finalmente, y con más aceptación hoy en día, encontramos la teoría de la resocialización. De forma similar a la propuesta anterior, la resocialización cuenta con la concurrencia de una serie de factores que favorecen la comisión de conductas delictivas y colocan al sujeto al margen de las normas de la sociedad. Siendo así, se pretende trabajar sobre estos factores en relación con el individuo concreto que haya cometido el delito. De manera que, como resultado de la pena, este pueda formar parte de la sociedad observando de forma responsable sus reglas.

Todas las formulaciones que establecen la prevención especial como finalidad de la pena comparten un mismo límite inquebrantable como consecuencia de operar directamente sobre la persona concreta. Estos son los derechos humanos del delincuente, que deben especialmente ser respetados cuando la pena se diseña para tener efecto sobre el individuo.

Igual que en el apartado anterior, es procedente analizar las consecuencias que pueden surgir de tomar la prevención especial como la única finalidad de la pena. En primer lugar, al comprender que la pena buscaría solo el impedir la repetición de la conducta delictiva cabría la posibilidad de que permanecieran impunes aquellos delincuentes de los que se aprecie el carácter excepcional. Hablamos, por ejemplo, de aquellos que cometen delitos pasionales. En estos casos, por diferentes razones se puede llegar a la conclusión de que son suficientes las garantías de que la conducta no se va a repetir. Como consecuencia, no sería lógica la aplicación de una pena.

Igualmente, cuando hubiera una reincidencia en la tendencia criminal que pareciera apuntar a su inevitabilidad, el resultado que se plantearía como más adecuado consistiría en una sanción de extensión ilimitada. Esto con independencia de la gravedad de la infracción. Se crearía de esta forma una situación problemática.

Las consecuencias de estos dos planteamientos se percibirían en sociedad como injustas en la medida en que la pena no sería proporcional al daño causado por la comisión de delito. En primer supuesto se consideraría corresponde un mayor castigo por la realización de la conducta. En cambio, en el segundo supuesto, si la reincidencia fuera de infracciones leves se consideraría excesiva una pena ilimitada. Por lo tanto, el sentimiento de Justicia de la comunidad quedaría gravemente afectado.

### **3.3. Teorías mixtas o eclécticas.**

Finalmente, y siguiendo de nuevo a Obregón García<sup>12</sup> para referirnos a las teorías mixtas como intento de armonizar los fines de la pena, dada la insuficiencia de las teorías anteriores para elaborar un postulado que explique de forma completa el funcionamiento de la institución. La realización de esta tarea lleva inevitablemente a la identificación de un problema a la hora de determinar la cuantificación de la sanción. Ese problema se denomina “antinomia de los fines de la pena” y surge de las contradicciones que aparecen entre las consecuencias que provocan las distintas finalidades de la pena. Las teorías mixtas son el resultado de la superación de estas dificultades y conciliación de las posiciones comentadas en los apartados anteriores. Como consecuencia, se formula una concepción de la pena como herramienta utilitaria y justa al mismo tiempo. Es decir, la construcción de la pena debe orientarse a la prevención de la comisión de futuros delitos, pero en observancia de la retribución que exige la culpabilidad del sujeto, operando esta como límite a la magnitud de la sanción.

De entre estas teorías debemos destacar tres, que serán desarrolladas a continuación. Estas son: la teoría de la diferenciación, la teoría de la unión y la teoría de la prevención limitada.

#### *3.3.1. Teoría de la diferenciación.*

La teoría de la diferenciación, elaborada por el jurista alemán Eberhard Schmidhäuser, resuelve las contradicciones atribuyendo a la pena diferentes finalidades según el momento en el que opera, distinguiendo entre la fase legislativa, la decisión judicial y la fase de ejecución.

Cuando hablamos de fase legislativa nos referimos al momento de determinación de las conductas que deberán ser consideradas delito y el establecimiento de la consecuencia jurídica aplicable mediante la elaboración de leyes. En esta primera fase, la finalidad de la pena que se debe tener principalmente en cuenta es la de prevención general, pues la intención es seleccionar los bienes jurídicos a proteger y transmitir con ello a los ciudadanos la razón de la norma. Posteriormente, cuando llega el momento de deliberación judicial la finalidad que debe inspirar la decisión es la de las teorías retributivas. Esta es la manera de que, dentro del marco

---

<sup>12</sup> Obregón García, “Teoría general de la pena”, *op. cit.*, p. 28.

establecido previamente en la fase legislativa, se escoja la sanción más adecuada al injusto culpable. Por lo tanto, se mantiene la proporcionalidad de la pena. Finalmente, llegamos a la fase de ejecución de la pena, en la que se debe atender a la prevención especial como objetivo principal. Esta última fase es la que se aplica de forma más directa al sujeto y, como consecuencia, es en la que se debe procurar su eventual reincorporación a la sociedad en observancia de sus normas.

Para la correcta aplicación de esta teoría es esencial comprender que cada fin atribuido a cada etapa señalada no opera de forma exclusiva. Es decir, no por deber inspirarse principalmente en una de las finalidades debe obviar el resto. Por lo tanto, cuando se proceda a el establecimiento del delito y la pena en abstracto, esta última debe ser proporcional a la gravedad del supuesto de hecho, sin superar el límite impuesto por la retribución. También, en la elaboración de la decisión judicial de imposición de la pena se debe tener en cuenta no solo la finalidad de retribución, sino también las exigencias en la prevención general, en la medida en que la aplicación de la norma es una confirmación de la vigencia y eficacia del ordenamiento penal como norma de regulación de la sociedad.

En conclusión, la teoría de la diferenciación, tal y como hemos explicado antes, propone una interrelación de las diferentes finalidades de la pena a través de tres fases que conforman la aplicación de esta. Con la atribución de prioridad a cada una según la fase en la que nos encontremos se resuelven los problemas que puedan surgir de las contradicciones en las soluciones que las teorías proponen.

Paralelamente, debemos mencionar la teoría de la unión, que tiene mucho en común con la explicada en este apartado. En efecto, coinciden en que la retribución, a través del injusto culpable, es la que debe determinar el marco penal. Pero, simultáneamente es este marco penal el que debe procurar satisfacer las exigencias de la prevención general y, a la vez, atender a las necesidades de la prevención especial.

### *3.3.2. Teorías eclécticas: teoría de la prevención limitada.*

Para terminar, es interesante observar la propuesta de las teorías eclécticas. Estas teorías le dan especial importancia a la prevención general, en relación con la idea del Derecho penal como herramienta de control social.

No obstante, las teorías eclécticas establecen límites claros a las exigencias derivadas de la prevención general, que, como hemos analizado previamente, pueden conducir en ciertos casos a resultados excesivos o injustos. Así, según la concreta formulación de cada teoría ecléctica, esos se articulan de manera diversa. En términos generales, tales límites suelen descansar en alguno de los siguientes elementos: las exigencias retributivas y las garantías que de ellas se derivan, los valores democráticos esenciales de la sociedad o la protección de bienes jurídicos.

En consecuencia, su elemento más característico es que no se conjugan las distintas teorías de la pena de forma equilibrada, sino que se da una clara posición más relevante a la idea de la prevención general.

## **CAPÍTULO 2. EL DERECHO DE GRACIA, EN GENERAL.**

El derecho de gracia en el ordenamiento jurídico español es una de las posibles causas de extinción de la responsabilidad criminal recogidas en el artículo 130 del Código Penal.<sup>13</sup> Por lo tanto, consiste en una renuncia por parte del Estado a su *ius puniendi* para la imposición de la pena o la ejecución de la misma, cuando esta ya haya sido impuesta. Paralelamente, para el comisor del hecho delictivo, desaparece la obligación de soportar la pena. Las razones detrás de esta consecuencia jurídica pueden ser de diversa naturaleza. Pero, es importante comprender que, a diferencia de lo que sucede por ejemplo con las causas de exención, en estos casos el delito ha sido cometido de forma completa. Es decir, la ausencia de pena no se fundamenta en la falta de un elemento constitutivo del delito.<sup>14</sup> En concreto, el apartado número cuatro de dicho artículo prevé la extinción por causa de la amnistía o del indulto, las dos manifestaciones del derecho de gracia.<sup>15</sup>

Su origen se remonta a la figura del monarca absoluto y las facultades de las que este gozaba que le permitían renunciar a la acción penal de manera arbitraria. Esta figura se ha mantenido por razones de conveniencia social, como herramienta que permite la modificación de la condena en aquellos casos en los que por diferentes circunstancias pueda resultar injusta.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE núm. 281, de 24 de noviembre de 1995).

<sup>14</sup> Landrove Díaz, *Las consecuencias jurídicas del delito, op. cit.*, p. 135.

<sup>15</sup> CP, art. 130.4

<sup>16</sup> Landrove Díaz, *Las consecuencias jurídicas del delito, op. cit.*, p. 135.

De esta forma, el artículo 62. i) atribuye a S.M el Rey de España la capacidad de “ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales”.<sup>17</sup> Se trata de una previsión de carácter general, que invita de manera directa al posterior desarrollo legislativo de la misma. Además, en términos teóricos, se necesita más especificación respecto a las herramientas que se están habilitando.

La presencia de esta figura como causa de extinción de la responsabilidad penal es, en sí misma, objeto de discusión doctrinal. El debate acerca de la procedencia de esta figura en el Estado de Derecho tiene diversas posiciones a considerar. Al no ser este el objeto principal de este trabajo las abordaré a continuación con brevedad. Por un lado, en favor del derecho de gracia, hemos de considerar su finalidad principal de moderación de las normas penales cuando de su aplicación al caso concreto puedan resultar consecuencias excesivamente severas. Esto cobra especial importancia en aquellos países en los que se mantiene la pena capital. Además, se plantea como mecanismo de reparación de las consecuencias negativas derivadas de los posibles errores judiciales. Finalmente, el derecho de gracia es una herramienta idónea para la conciliación entre los intereses políticos del Estado y los criterios de justicia.<sup>18</sup>

Por otro lado, en contra del derecho de gracia, se ha indicado como este supone una vulneración del principio de separación de poderes, ya que diluye la línea de separación entre el poder ejecutivo o el poder legislativo y el judicial, permitiendo la intromisión de los primeros en las facultades del terceror. Además, se ha recalcado como argumento la vulneración del principio de cosa juzgada que supone al sustituir la decisión judicial por una que podría calificarse de arbitraria. Desde este punto de vista supone una contradicción que la pena prevista se considere justa, y, sin embargo, que la reducción de esta lo sea también.<sup>19</sup>

Más allá de los posibles argumentos a favor y en contra del derecho de gracia se debe apreciar cómo se trata de una institución ampliamente difundida en los ordenamientos punitivos, con distinto alcance y eficacia. Respecto a España en concreto, con independencia de la opinión que nos merezca, se trata de una institución reconocida en la Constitución y que, por lo tanto, tiene lugar en nuestro ordenamiento jurídico de acuerdo con lo que esta establece.

---

<sup>17</sup> CE, art. 62.i).

<sup>18</sup> Landrove Díaz, *Las consecuencias jurídicas del delito*, op. cit., p. 135.

<sup>19</sup> Muñoz Conde, F., *Derecho penal. Parte general*, 10.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 403.

## 1. MANIFESTACIONES DEL DERECHO DE GRACIA.

### 1.1. El indulto.

En primer lugar, trataremos la figura del indulto como manifestación del derecho de gracia estatal. El indulto, en una primera aproximación, consiste en la remisión de la pena impuesta por sentencia firme. En España esta figura está regulada por la Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto que, tal y como su nombre indica, recoge las normas fundamentales que guían el ejercicio de este derecho. Esta ley sigue vigente hoy en día, aunque ha sido objeto de diversas modificaciones a lo largo de los años. La más reciente es la del 31 de marzo de 2015, que modifica fundamentalmente la Disposición adicional, introduciendo mecanismos de control parlamentario sobre el ejercicio de esta medida de gracia. Entre estos encontramos un informe semestral al Congreso, un deber de rendición de cuentas ante la Comisión de Justicia y un régimen de revisión de datos, reforzando así el deber de informar no solo sobre las gracias otorgadas, sino también sobre aquellas denegadas.<sup>20</sup>

Una vez introducido el texto legislativo, procedemos con el análisis de la figura del indulto. Tal y como indican los dos primeros artículos la ley, su propósito principal es regular cómo el Estado puede remitir total o parcialmente las penas impuestas a los reos de toda clase de delitos<sup>21</sup>, con tres principales limitaciones. De esta forma no podrán ser indultados aquellos que no estén condenados por sentencia firme, aquellos que no estén a disposición del tribunal para cumplir la condena y, tampoco, aquellos reincidentes (salvo que existan razones excepcionales de justicia o conveniencia pública).<sup>22</sup>

Continuando con su artículo 4, debemos señalar dos modalidades distintas de esta figura. Por un lado, se encuentran los indultos totales, que producen la remisión de todas las penas impuestas y no cumplidas al momento de concesión. Por otro lado, aparece el indulto parcial, que conlleva la remisión de alguna de las sanciones previstas o parte de esta. Dentro de esta categoría se recoge también la posibilidad de sustituir la pena impuesta por una de menor gravedad.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Ley de 18 de junio de 1870, por la que se establecen reglas para el ejercicio de la gracia de indulto (Gaceta de Madrid de 19 de junio de 1870).

<sup>21</sup> *Ibid.*, art. 1.

<sup>22</sup> *Ibid.*, art. 2.

<sup>23</sup> *Ibid.*, art. 4.

También, resulta curioso atender a la clasificación entre indultos generales e indultos particulares, la cual no aparece recogida en la ley aquí referenciada. No obstante, esta resulta relevante cuando se toma en consideración que la previsión constitucional referente al derecho de gracia prohíbe expresamente aquellos de la primera clase. Los indultos generales son aquellos que se conceden sobre la totalidad de los penados, mientras que los particulares son en beneficio de un individuo. Detrás de la prohibición de la Constitución encontramos una intención de limitar la arbitrariedad del poder ejecutivo sobre las decisiones judiciales. La figura del indulto general facilita las imposiciones de carácter político por parte del Gobierno. Sin embargo, los indultos particulares se entiende que responden de manera más adecuada a la mencionada necesidad de impedir las consecuencias injustas de la aplicación de las normas penales a las situaciones individuales.<sup>24</sup> Esta es precisamente la finalidad con la que se recoge la figura del indulto en nuestro ordenamiento. De hecho, esto está indirectamente manifestado cuando la ley del indulto afirma en su artículo 11 que el indulto total solo se podrá conceder porque el Tribunal sentenciador aprecie razones de justicia, equidad o utilidad pública.<sup>25</sup>

En lo que respecta a los delitos que pueden verse afectados por esta institución, queda resuelto en el mismo artículo primero de la misma ley: “*Los reos de toda clase de delitos podrán ser indultados*”<sup>26</sup>. Por lo tanto, nos encontramos ante una figura que no se aplica solo a los delitos de índole política, sino que puede darse en cualquiera de ellos, incluyendo los comunes.

En cuanto a los aspectos formales, regulados en los artículos del 19 al 22 del texto, el indulto puede ser, por un lado, solicitado por el penado, sus parientes o cualquier otro en su nombre. También, por otro lado, puede ser propuesto por el Tribunal sentenciador, el Tribunal Supremo o el fiscal de los mismos. Tanto las solicitudes como las propuestas son recibidas en el Ministerio de Justicia, que formará el expediente oportuno. Además, también se recoge la posibilidad de iniciativa gubernamental, sin necesidad de petición de particular o de los tribunales. En estos casos, será el propio Gobierno el encargado de redactar el expediente.<sup>27</sup>

El artículo 32 establece que la mera solicitud o propuesta de concesión del indulto no supone la suspensión de la ejecución de la sentencia, que deberá cumplirse hasta que haya

---

<sup>24</sup> Landrove Díaz, *Las consecuencias jurídicas del delito*, op. cit., p. 141.

<sup>25</sup> Ley de indulto, art. 11.

<sup>26</sup> *Ibid.*, art. 1.

<sup>27</sup> *Ibid.*, arts. 19-22

resolución definitiva.<sup>28</sup> Cuando esto ocurra, en el caso de proceder la concesión del indulto, se deberá otorgar mediante Real Decreto. Posteriormente, como indica el artículo 30, este deberá ser publicado en el B.O.E, incluyendo de forma expresa el alcance y las condiciones bajo las que se concede el indulto.<sup>29</sup>

Para terminar, es esencial que hagamos referencia al alcance y los efectos que produce la figura del indulto. Como veremos más adelante en la comparativa de este con la figura de la amnistía, este es un aspecto clave para diferenciarlos. Para empezar, el indulto tiene unos efectos más limitados, referidos únicamente a las consecuencias de la pena sobre el bien jurídico del comisor. Es decir, los efectos del indulto no alcanzan a la calificación de los hechos como delito y del comisor como tal. De esta manera, la inscripción de condena se mantiene y el sujeto se considerará un penado. Por lo que, en caso de reincidencia, será apreciable la circunstancia agravante.<sup>30</sup>

Respecto al alcance de sus efectos, nos referimos a los artículos del 6 al 9 del texto legislativo, en los que se indica que el indulto se puede aplicar tanto sobre la pena principal como sobre las accesorias. Puede diseñarse para operar sobre ambas o de manera independiente sobre una sola de ellas. Aunque, como regla general y salvo que se disponga lo contrario, cuando actúe sobre la pena principal se entenderá que quedan también recogidas a las accesorias a esta. Mientras, se deben dibujar tres límites. El primero se encuentra en la responsabilidad civil, debiendo el penado en todo caso cumplir con esta indemnización. En segundo lugar, se quedan también fuera del alcance del indulto las costas procesales, no pudiendo el penado eximirse de su pago. Finalmente, respecto a las penas de carácter pecuniario, aunque estas si puedan ser objeto de indulto, este no tendrá efecto sobre las cantidades que ya hayan sido satisfechas al momento de concesión, no debiendo estas ser devueltas.<sup>31</sup>

Como nota final, el artículo 18 de la mencionada ley nos recuerda que el indulto es irrevocable, por su propia naturaleza.

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, art. 32.

<sup>29</sup> *Ibid.*, art. 30.

<sup>30</sup> Landrove Díaz, *Las consecuencias jurídicas del delito*, op. cit., p. 141.

<sup>31</sup> Ley de indulto, arts. 6-9.

## **1.2. La amnistía.**

Como primera referencia, la amnistía no aparece de forma expresa en la Constitución de 1978, sino que se encuentra recogida de forma tácita, como una de las manifestaciones del derecho de gracia.<sup>32</sup> Esta falta de precisión permite la posterior determinación doctrinal del concepto de amnistía y el alcance de sus efectos.

Podemos adelantar que, como norma general, la institución de la amnistía está dotada de mayor amplitud en comparación con la estudiada en el apartado anterior. Efectivamente, se considera que la amnistía produce el “olvido” del delito pues supone la extinción de la pena y sus efectos al completo, de manera que se tiene por no cometido. Además, esta figura puede en teoría verse aplicada tanto a delitos políticos como a comunes. Ciertamente es que, en la práctica generalmente se ha utilizado como herramienta de pacificación social tras épocas de conflicto.<sup>33</sup>

## **1.3. Comparación y diferenciación.**

Es imprescindible para alcanzar el objetivo del trabajo -esto es, analizar la justificación de la amnistía desde las teorías de la finalidad de la pena- alcanzar una comprensión completa de dicha figura. Para ello, resulta útil la comparación de la misma con el indulto, la otra manifestación del derecho de gracia. Por eso, nos hemos dedicado los apartados anteriores a delimitar estos conceptos, para poder ahora contraponerlos y compararlos.

Para hacer una breve recapitulación trataremos su diferente concepto general. Por un lado, el término “amnistía” se refiere a la medida amplia y de carácter general que conlleva el olvido legal del delito, teniendo este como no cometido. Mientras, hablaremos de “indulto” para referirnos al perdón de la sanción consecuencia de la comisión de un delito.

Más allá de estas diferencias conceptuales, debemos considerar la diferente naturaleza jurídica de estas instituciones, que se aprecia en su configuración mediante normas de distinta índole y los diferentes órganos encargados de su elaboración. En lo que respecta a la amnistía, por las importantes consecuencias que pueden derivar de ella, debe articularse mediante Ley Orgánica. Por lo tanto, es competencia de las Cortes Generales y requiere para su aprobación

---

<sup>32</sup> CE, art. 62. i).

<sup>33</sup> Landrove Díaz, *Las consecuencias jurídicas del delito*, op. cit., p. 138.

mayoría absoluta. En cambio, el indulto se concede mediante Real Decreto, siendo entonces competencia del Consejo de Ministros. Por lo tanto, es clara la diferencia: mientras la amnistía consiste en un acto de naturaleza legislativa, el indulto es una prerrogativa del Poder Ejecutivo.

También se puede apreciar cierta diferencia de naturaleza en relación con el carácter subjetivo u objetivo que presenta cada una. Con esto nos referimos a que, de una mano, el indulto es una institución de naturaleza subjetiva. Por razón de la previsión constitucional esta figura tiene cabida solamente de forma individual, teniendo en cuenta a la persona condenada como motivo de su aplicación. En cambio, la amnistía tiene una naturaleza objetiva. Normalmente, se ha dado de manera colectiva, y buscando sus fundamentos en categorías de delitos cometidos en un periodo político determinado.<sup>34</sup>

Debemos mencionar que no resultaría lógico considerar que, en relación con la prohibición de los indultos generales, la diferencia entre estas dos figuras es fundamentalmente de número. El Tribunal Constitucional resuelve esta cuestión en 1986 al afirmar: “*es erróneo razonar sobre el indulto y la amnistía como figuras cuya diferencia es meramente cuantitativa, pues se hallan entre sí en una relación de diferenciación cualitativa*”.<sup>35</sup>

La Sentencia del Tribunal Constitucional 147/1986, de 25 de noviembre de 1986, se refiere a las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por diversas Magistraturas de Trabajo, con objeto en la Ley 1/1984 de 9 de enero, de adición de un nuevo artículo a la Ley 46/1977, de 15 de octubre, la cual pretendía modificar la Ley de Amnistía de 1977. El precepto controvertido era la Disposición adicional de la Ley 1/1984, la cual añadía un nuevo artículo a la Ley de Amnistía que declaraba imprescriptibles las acciones destinadas al reconocimiento de los derechos reconocidos en esta última. Este cambio en la legislación, según las afirmaciones de los recurrentes, era susceptible de vulnerar varios principios constitucionales básicos, entre los cuales nombramos el de seguridad jurídica<sup>36</sup>, el de cosa juzgada<sup>37</sup> y la reserva de ley orgánica<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Muñoz Conde, *Derecho penal. Parte general, op. cit.*, p. 403.

<sup>35</sup> Tribunal Constitucional, STC 147/1986, de 25 de noviembre (BOE de 19 de diciembre de 1986), FJ 2.

<sup>36</sup> CE, art. 9.3.

<sup>37</sup> *Ibid.*, art. 24.

<sup>38</sup> *Ibid.*, art. 81.

Por lo tanto, la sentencia se refiere principalmente a esta cuestión de carácter laboral. No obstante, mediante su resolución, el Tribunal realiza también afirmaciones que sirven como precedente en lo relativo al régimen jurídico de la amnistía en general.

En efecto, esto guarda relación con la dimensión constitucional de estos conceptos. Como hemos mencionado anteriormente, el indulto sí aparece expresamente recogido en la Constitución. Concretamente, aparece en el artículo 62.i), con la prohibición de los indultos generales.<sup>39</sup> Sucede lo contrario con la amnistía, que no tiene mención específica en el texto constitucional, a diferencia de lo que sucedía en la Constitución de 1931. Esta ausencia, por sí sola, no parece dar a entender que esta figura no tenga cabida en el ordenamiento jurídico. Sin embargo, desde su aplicación en la Ley de Amnistía de 2024 se ha desarrollado un intenso debate sobre la inconstitucionalidad de esta figura, inspirado por esta falta de mención expresa.

Para continuar, tiene mucha relevancia las diferencias que presentan los efectos jurídicos de estas instituciones. Sin entrar en las previsiones concretas que pueda recoger la Ley Orgánica de configuración, sabemos que la amnistía, de forma general, extingue la responsabilidad penal y elimina los antecedentes penales. Produce, por lo tanto, efectos *ex tunc*, provocando que se conciba como si el delito nunca se hubiera cometido. No obstante, el indulto cuenta con unos efectos mucho más limitados. Está en su poder extinguir la pena, de forma total o parcial, pero no alcanza el delito. Tras la aplicación del indulto, el sujeto continúa siendo culpable y mantiene los antecedentes penales.

Debemos poner estas afirmaciones en relación con los elementos de la pena estudiados en apartados anteriores. Observamos, por un lado, que la concesión de un indulto provoca solamente la incapacidad del Estado de vulnerar un bien jurídico del condenado (pudiendo ser el patrimonio o la libertad, según la pena que se haya previsto). Sin embargo, el segundo elemento de la pena, consistente en el reproche hacia la conducta realizada se mantiene, en la medida en que el delito no ha quedado eliminado. Así, se obvia solo uno de los dos elementos que hemos identificado anteriormente. En cambio, la institución de la amnistía supone, como se ha mencionado, una eliminación por completo de las consecuencias penales. Se tiene el delito por no cometido, de manera que se suprime el reproche a la conducta realizada. Por lo tanto, sus efectos de mayor amplitud provocan el abandono de ambos elementos esenciales de

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, art. 62.i).

la pena. Esta diferencia será clave para el posterior análisis, realizado desde las teorías de justificación de la pena.

Finalmente, de forma más ajena al ordenamiento jurídico penal, es interesante analizar el diferente fundamento político-criminal que sustenta estas instituciones. Hasta el momento la amnistía se ha utilizado para cumplir con una finalidad de pacificación social en momentos de agitación, especialmente por transición política o cambio de régimen. Se trata consecuentemente de una herramienta de utilidad pública y política de uso excepcional. El indulto, paralelamente, se ha utilizado en casos más diversos, encontrando su justificación en razones de equidad o reinserción. Opera, por lo tanto, en aquellos casos concretos en los que las previsiones del ordenamiento jurídico no llevan a la justicia material, por ser excesivamente riguroso.

### **CAPÍTULO 3. LA AMNISTÍA, EN PARTICULAR.**

#### **1. CONCEPTO DE AMNISTÍA.**

##### **1.1. Previsión constitucional.**

Como se ha mencionado anteriormente, la Constitución española, en lo que respecta al derecho de gracia, no contiene referencia expresa a la figura de la amnistía. En cambio, el artículo 62 menciona de forma general el reconocimiento del derecho de gracia.<sup>40</sup> En principio, esta falta de previsión específica no nos indica que la amnistía no esté permitida por la Constitución. Se podría considerar recogida dentro de este artículo en cuanto consiste en una manifestación clásica del reconocido derecho de gracia. Puede argumentarse que la ausencia de remisión expresa busca disuadir la petición de nuevas amnistías.<sup>41</sup> También, se llegó a afirmar en su momento por importantes juristas en la doctrina penal, como Muñoz Conde, que la falta de previsión y la prohibición de indultos generales suponían una tácita prohibición de la amnistía.<sup>42</sup> Con independencia de estas reflexiones, lo cierto es que la Constitución en este artículo deja un amplio hueco para la posterior determinación doctrinal del concepto de amnistía, y del alcance de sus efectos.

---

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Molina Blázquez, C., *Derecho penal. Parte general, op. cit.*, p. 677.

<sup>42</sup> Muñoz Conde, *Derecho penal. Parte general, op. cit.*, pp. 403-404.

## 1.2. Efectos y notas comunes.

La figura de la amnistía produce una extinción por completo de la pena y todos sus efectos. Como consecuencia, se considera que se produce un “olvido” del delito, teniéndose por no cometido. Por lo tanto, se puede apreciar la magnitud de la institución de la amnistía y el gran poder que confiere al responsable de su concesión. Por la producción de semejantes consecuencias la concesión de amnistía debe hacerse mediante ley. De hecho, la amnistía se interpreta de manera amplia y, doctrinalmente, se le atribuye un carácter absoluto. Como consecuencia, su aplicación se puede extender tanto a delitos políticos como a comunes.<sup>43</sup> Ciertamente es que, en la práctica, en España esta modalidad de gracia ha sido reservada por lo general para delitos de matiz político, como veremos a continuación.

Los efectos que provoca esta institución dependen en gran medida de lo que se disponga en la ley que regula cada caso, no siendo homogéneos en todos los ejemplos que tenemos hasta el momento. Esto es, en parte, una consecuencia de que esta figura se haya utilizado como norma general en situaciones de naturaleza extrajurídica, heterogéneas en el plano histórico y políticamente condicionadas. En realidad, las conveniencias políticas tienen un papel esencial en la materialización de esta figura en la práctica.<sup>44</sup>

En conclusión, las amnistías no cuentan con las suficientes notas comunes como para que la doctrina haya podido desarrollar una teoría general. No obstante, Landrove Díaz, en *Las consecuencias jurídicas del delito*, presenta una versión básica y simple de los efectos generales de la amnistía.

En primer lugar, como se ha explicado con anterioridad, la amnistía provoca que los delitos que recoge se tengan por no cometidos. Consecuentemente, conlleva la extinción de todas las penas impuestas y de las acciones penales que haya pendientes al momento de su concesión. De esta manera, no podrá iniciarse ningún proceso en persecución de los hechos incluidos en la amnistía, y aquellos procesos que se hubieran iniciado con anterioridad a la misma quedarán suspendidos con su entrada en vigor.

---

<sup>43</sup> Landrove Díaz, *Las consecuencias jurídicas del delito*, op. cit., p. 138.

<sup>44</sup> Molina Blázquez, *Derecho penal. Parte general*, op. cit., p. 677.

En relación con lo anterior, otra de las consecuencias de la amnistía es la automática cancelación de los antecedentes penales. La eliminación de la totalidad de la pena impide que pueda utilizarse esta como fundamento para una agravación de la responsabilidad criminal del sujeto en posibles delitos posteriores.

También es relevante señalar que, como norma general, la responsabilidad civil queda fuera del alcance de los efectos de la amnistía. Este planteamiento permite una efectiva protección de los derechos de la víctima u otros perjudicados por el delito. Pues, a pesar de que una amnistía que eliminara la responsabilidad civil es válida en el plano teórico, perpetuaría la existencia de un daño que no quedaría justamente reparado.

Finalmente, en lo respectivo a las medidas de seguridad, generalmente no se ven afectadas por la amnistía. En comparación con la pena, se puede apreciar que responden a una finalidad diferente. Mientras que la primera es una materialización de la responsabilidad criminal, las medidas de seguridad se imponen por razones de peligrosidad. Por lo tanto, es lógico que, en la medida en que continúen siendo necesarias, se mantengan. De hecho, en España ninguna de las leyes de concesión de amnistía ha previsto la extensión de sus efectos a las medidas de seguridad.

### **1.3. Breve contextualización histórica de la amnistía en España.**

Cuando observamos su recorrido histórico podemos apreciar que la amnistía no es una figura completamente ajena al Derecho español. No obstante, tampoco podemos afirmar que sea objeto de una tradición lineal, uniforme y pacífica. En cambio, observamos una presencia histórica de carácter heterogéneo.

Podemos remontarnos al siglo XIX, con la Constitución de 1869, cuyo texto hacía ya entonces una clara distinción entre la figura de la amnistía e indulto general.<sup>45</sup> Sin embargo, no es hasta el siglo XX, cuando llegan los precedentes más relevantes. En la etapa previa a la Guerra Civil debemos hacer referencia a la amnistía aprobada en febrero de 1936, tras la

---

<sup>45</sup> Constitución española de 1869, de 6 de junio, art. 74.5.

victoria del Frente Popular. En este caso, se aprecia una clara finalidad política, buscando revertir las responsabilidades establecidas durante el ciclo precedente.<sup>46</sup>

Posteriormente, durante el franquismo se pueden apreciar la utilización de indultos y medidas de extinción, revisión o reducción parcial de responsabilidades. Ciertamente es que estas figuras no pueden calificarse como amnistías, ni son equiparables a esta institución. Más aún, estaban motivadas por una finalidad muy diferente, de control social y legitimación externa. Sin embargo, sí constituyen un precedente en cuanto a las medidas de gracia en España.<sup>47</sup>

El más relevante antecedente de la amnistía contemporánea española se fraguó durante la época de la Transición, entre la dictadura franquista y el régimen democrático, como un mecanismo de reconciliación nacional impulsado por la Corona para la superación de las consecuencias del conflicto civil y la dictadura. Este proceso aconteció en dos etapas clave. En primer lugar, se promulgó el Real Decreto-ley 10/1976<sup>48</sup> en busca de una “*plena normalidad democrática*” mediante el olvido de las sanciones derivadas de delitos de opinión e intencionalidad política. A estos efectos, se estableció un estricto límite dibujado por la protección de la vida y la integridad física.

Sin embargo, la posterior Ley 46/1977<sup>49</sup> supuso un salto cualitativo, formulando una amnistía de alcance mucho mayor. Quedaron recogidos en los preceptos de su texto actos vinculados al restablecimiento de libertades y reivindicaciones de autonomía, infracciones laborales, sindicales y, con mayor relevancia, delitos cometidos por autoridades y agentes del orden en la persecución de estos hechos.

De estos hechos y textos se desprende la utilidad social con la que se empleó la figura de la amnistía en la Transición. De esta forma, el normal funcionamiento del sistema penal sufrió una alteración justificada por la necesidad de garantizar la cohesión social y la viabilidad del nuevo marco institucional. Tanto más cuanto que el legislador declaró la imprescriptibilidad de las acciones para el reconocimiento de estos derechos. Lo cual, aunque fue posteriormente matizado por el Tribunal Constitucional en la ya analizada sentencia de 1986, subrayó la

---

<sup>46</sup> Decreto-ley concediendo amnistía a los penados y encausados por delitos políticos y sociales, Gaceta de Madrid, núm. 53, de 22 de febrero de 1936, p. 1515.

<sup>47</sup> Decreto de 9 de octubre de 1945 por el que se concede indulto total a los condenados por delito de rebelión militar y otros cometidos hasta el 1.º de abril de 1939 (BOE núm. 293, de 20 de octubre de 1945).

<sup>48</sup> Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, sobre amnistía (BOE núm. 186, de 4 de agosto de 1976).

<sup>49</sup> Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía (BOE núm. 248, de 17 de octubre de 1977).

amnistía como pilar fundacional para cerrar el conflicto político anterior y legitimar el tránsito hacia el régimen democrático.

En atención a lo expuesto, podemos concluir que la experiencia española muestra una concepción de la amnistía como herramienta excepcional de recomposición política, en vez de un mecanismo ordinario de política criminal. Consecuentemente, los antecedentes históricos no son suficiente como para justificar su procedencia dogmática. En efecto, la clave de la discusión es si esta institución que neutraliza total o parcialmente los efectos del *ius puniendi* puede ser compatible con las teorías que legitiman la pena en un Estado de Derecho, con independencia de la presencia histórica de la misma.

#### **1.4. Conclusión.**

En conclusión, a modo de síntesis, se puede apreciar que la institución de la amnistía, por su naturaleza, de carácter excepcional, supone una excepción a las normas generales de aplicación de las consecuencias jurídicas del delito. Además, también podemos definirla como amplia, en la medida en que la falta de previsión provoca que pueda diseñarse de diversas formas y con distinto alcance. En relación con esto, se trata innegablemente de una figura muy ligada a la vida política y el contexto social del momento en el que opera. Por ello mismo, de forma general, su aplicación no queda exenta de controversia. En este sentido, resulta conveniente desarrollar nuestro estudio acerca de esta figura en los siguientes apartados.

## **2. LA AMNISTÍA EN EL DERECHO COMPARADO.**

La figura de la amnistía, por su excepcional carácter, no se encuentra recogida en todos los ordenamientos jurídicos y, en aquellos en los que sí tiene cabida, no goza de idéntico tratamiento. De esta forma, conviene hacer un estudio de la institución en el Derecho comparado, en busca de matices a nuestra investigación.

Comenzaremos con aquellos países de nuestro entorno geográfico que recogen expresamente la figura de la amnistía en su texto constitucional. Para empezar, la Constitución italiana recoge en su artículo 79: “1. *La amnistía y el indulto serán otorgados por el Presidente de la Republica en virtud de ley de delegación de las Cámaras.* 2. *La amnistía y el indulto no*

*podrán aplicarse a los delitos cometidos con posterioridad a la propuesta de delegación.”*<sup>50</sup> También se pueden apreciar previsiones similares en los textos constitucionales de Francia y de Portugal. En primer lugar, en el artículo 34 de la Constitución francesa aparece incluido entre las materias reservadas a la ley: *“Las leyes serán votadas por el Parlamento. La ley fijará las normas sobre: ...Tipificación de los delitos, así como penas aplicables, procedimiento penal, amnistía, creación de nuevas clases de jurisdicción y estatuto de los magistrados y fiscales...”*.<sup>51</sup> Después, en lo que respecta a Portugal, se reconoce como una competencia del poder legislativo en el artículo 161: *“Compete a la Asamblea de la República: ...Conceder amnistías y perdones genéricos...”*.<sup>52</sup>

Más allá de estas previsiones, recurrimos al preámbulo de la Ley Orgánica 1/2024 de Amnistía, que analizaremos en apartados posteriores, para afirmar que en otros países de nuestro entorno la amnistía no aparece recogida en las normas constitucionales y, sin embargo, esto no ha sido impedimento para que se afirmara su constitucionalidad. La norma se refiere en específico a Alemania, Bélgica, Irlanda y Suecia.<sup>53</sup>

Finalmente, resulta conveniente investigar la figura de la amnistía dentro del Derecho de la Unión Europea. La normativa de Derecho de la Unión Europea no establece ni una prohibición general ni una habilitación expresa respecto a la figura de la amnistía. En cambio, se considera una institución perteneciente al ámbito de los Estados miembros. Si analizamos el articulado del Tratado de la Unión Europea, comprendemos que la Unión solo actúa en las competencias que los estados le han atribuido. La amnistía, como herramienta de política criminal y constitucional, forma parte de la esfera soberana del Estado.<sup>54</sup> No obstante, aun formando parte de las competencias del Estado miembro, debe siempre estar en concordancia con la exigencia del Estado de Derecho.<sup>55</sup>

Esto queda confirmado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Podemos citar la sentencia resolutoria del asunto C-564/19, en la cual el Tribunal reconoce de forma implícita que la regulación de la acción penal es competencia de los Estados. Sin embargo, establece que la regulación nacional no puede vaciar de contenido el Derecho de

---

<sup>50</sup> Italia, Costituzione della Repubblica Italiana, de 27 de diciembre de 1947, art. 79.

<sup>51</sup> Francia, Constitution du 4 octobre 1958, art. 34.

<sup>52</sup> Portugal, Constituição da República Portuguesa, de 2 de abril de 1976, art. 161.f.

<sup>53</sup> Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (BOE núm. 141, de 11 de junio de 2024).

<sup>54</sup> Tratado de la Unión Europea (versión consolidada), DOUE C 202, de 7 de junio de 2016, art. 5.

<sup>55</sup> *Ibid.*, art. 2.

la UE ni impedir la consulta al TJUE por parte de los jueces nacionales.<sup>56</sup> Más aún, resulta muy relevante la sentencia que se refiere al asunto C-203/20, en la cual el TJUE claramente establece que mientras el indulto y la amnistía son facultades estatales, su aplicación está sujeta al respeto del derecho de la tutela judicial efectiva y del principio de cooperación leal.<sup>57</sup>

Consecuentemente, el Derecho de la UE no mantiene una teoría general respecto de la amnistía, lo que hace la figura admisible en abstracto. No obstante, queda sometida a un control de compatibilidad con las garantías y mecanismos específicos del ordenamiento de la Unión.

### 3. LEY DE AMNISTÍA DE 2024.

La figura de la amnistía ha cobrado gran importancia en los últimos años a raíz de la promulgación de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Como consecuencia, es procedente dedicar un apartado de este trabajo al estudio de esta aplicación concreta de la institución.

A modo de introducción, debemos saber que la LO 1/2024 se enmarca en un contexto de cierto descontento por parte de la población de Cataluña respecto a la cuestión de su independencia y lo sucedido con el referéndum ilegal de 2017. Para desarrollar el contexto de esta cuestión debemos consultar la STS 459/2019, condenatoria de los delitos que se tratan en la ley de amnistía de 2024. Los hechos probados de dicha resolución describen una estrategia concertada entre los líderes del Gobierno de la Generalitat, el Parlament de Cataluña y diversas entidades civiles para lograr la independencia de Cataluña al margen de las vías legales.

Los sucesos que se narran en la sentencia se relacionan, en primer lugar, con una serie de actos realizados en preparación de un referéndum ilegal que buscaba preguntar al pueblo catalán acerca de la independencia de Cataluña. Se pone en relieve la creación de un marco jurídico ajeno al ordenamiento español, con la presión para la aprobación de la Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República y la Ley del referéndum. Estas normas se presentaron como supremas con la finalidad de dar una apariencia de legalidad a la ruptura con el sistema constitucional.<sup>58</sup> Más allá, la realización de estos actos incurrió en desobediencia

---

<sup>56</sup> TJUE, sentencia de 23 de noviembre de 2021, IS, C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949.

<sup>57</sup> TJUE, sentencia de 16 de diciembre de 2021, AB y otros (Revocación de una amnistía), C-203/20, ECLI:EU:C:2021:1016.

<sup>58</sup> Tribunal Supremo, Sala Segunda, STS 459/2019, de 14 de octubre, Hechos probados del 3 al 7.

institucional, ya que la Mesa del *Parlament* y los miembros del *Govern*, ignoraron los mandatos judiciales que prohibían la logística para el referéndum y el uso de fondos públicos para la celebración del mismo. Esto último, realizado mediante estrategias que buscaban eludir el control financiero del Estado, fue calificado como malversación de caudales públicos.<sup>59</sup>

Por otro lado, se condena igualmente la propia celebración del referéndum, el día 1 de octubre de 2017. Obviando la prohibición judicial, los acusados convocaron a la población catalana para votar en un proceso que carecía de garantías democráticas. Adicionalmente, se incentivó a los ciudadanos a obstaculizar de forma activa y pasiva a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que tenían la orden de cerrar los colegios electorales y el material. Mientras, la policía autonómica (*Mossos d'Esquadra*), bajo el mandato de la Consejería de Interior, se negó a utilizar la fuerza para cumplir el mandato judicial, bajo el pretexto de preservar la convivencia.<sup>60</sup>

En última instancia, la sentencia declara que el objetivo de los hechos cometidos no era la independencia unilateral, siendo los acusados conscientes de la inviabilidad jurídica de la misma. En cambio, se afirma que una finalidad de usar la movilización ciudadana y el resultado del referéndum como herramienta de presión, para forzar la negociación de un referéndum lícito.<sup>61</sup>

La finalidad con la que se promulga, por lo tanto, la LO 1/2024 de la amnistía, es la de mitigar ese sentimiento de tensión política mediante la concesión de una amnistía general a aquellos reos procesados por delitos relacionados con estos eventos. La ley acota su vigencia temporal entre los días 1 de noviembre de 2011 y 13 de noviembre de 2023.<sup>62</sup>

Continuando nuestra investigación con el propio cuerpo de este texto legislativo, encontramos varios aspectos relevantes. En primer lugar, el preámbulo, donde se hace una introducción y explicación de la norma y donde se despliega la exposición de motivos de la misma. Nos presenta dos cuestiones que trataremos a continuación: el carácter esencialmente político de la amnistía y la constitucionalidad de esta norma en concreto.

---

<sup>59</sup> *Ibid.*, Fundamentos de Derecho B) y C).

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> LO 1/2024 de amnistía, art. 1.

### 3.1. Preámbulo de la LO 1/2024.

#### 3.1.1. *Carácter político de la norma*

Para abordar esta cuestión debemos antes explicar la estrecha relación que existe entre el Derecho penal y el ámbito de la política. En atención a la naturaleza y el origen de las normas penales, se puede apreciar un vínculo material y una analogía estructural entre aquello que constituye filosofía política y la filosofía del Derecho penal. Toda ley penal es una consecuencia de una previa idea de carácter político, que influye directamente en el sentido con el que se legisla.<sup>63</sup>

De esta forma, no resulta sorprendente que el propio preámbulo de la LO 1/2024 señale la amnistía como una herramienta otorgada a las Cortes Generales para abordar circunstancias de carácter político. Además, se afirma que, al operar en un Estado de Derecho, debe estar guiada por lo que el Parlamento exprese como el interés general, a través de los procesos legislativos preestablecidos. Para el caso concreto, el legislador identifica este bien común con la necesidad de superar y controlar conflictos de naturaleza política y social, para de esta forma mejorar la convivencia y cohesión social, además de la integración de las diferentes opiniones políticas.<sup>64</sup> Por lo tanto, a pesar de que la figura de la amnistía permita su aplicación a toda clase de delitos (tanto comunes como políticos), la configuración que se le da a la figura en este caso concreto nos permite apreciar que presenta un marcado carácter político.

Sin embargo, debemos establecer una diferencia clave entre la conexión normal entre estas disciplinas, descrita previamente en base a las afirmaciones de Gómez Lanz, y lo que se describe en este preámbulo. Como se ha expresado, el vínculo material entre la política y lo penal permite afirmar que toda ley penal emana de una idea o pensamiento político. Sin embargo, lo que sucede en la LO 1/2024, tal y como explica su propio preámbulo, supone una intensificación manifiesta de esta relación. De hecho, se define la amnistía como una figura orientada a materializar una decisión política<sup>65</sup> y se considera “*la mejor vía de las posibles para abordar, desde la política, un conflicto político*”.<sup>66</sup> Consecuentemente, no cabe duda de que, en la configuración que le atribuye la LO 1/2024, la dimensión política de la institución aparece

---

<sup>63</sup> Javier Gómez Lanz, “La filosofía del Derecho penal como marco para la conexión entre la filosofía política y las disciplinas penales”, *InDret. Revista para el Análisis del Derecho*, 2018, p. 3.

<sup>64</sup> LO 1/2024 de amnistía, Preámbulo.

<sup>65</sup> *Ibid.*, I.

<sup>66</sup> *Ibid.*, II.

especialmente acentuada. La propia ley afirma que estamos ante una “*renuncia al ejercicio del ius puniendi por razones de utilidad social*”.<sup>67</sup> En esta formulación podemos apreciar un desplazamiento del centro de gravedad de la justificación de la figura hacia una finalidad principalmente política, en relación con un conflicto específico. De esta forma, se enfatiza la dimensión extrapenal de la medida, suscitando dudas acerca de su adecuada articulación con la lógica interna del Derecho penal y de su relación con la seguridad jurídica del sistema.

### 3.1.2. Constitucionalidad de la norma.

El preámbulo de la Ley de amnistía de 2024 comienza su análisis de la cuestión de constitucionalidad haciendo referencia a un pasaje de la mencionada sentencia del Tribunal Constitucional de 1986, en la que se afirma la ausencia de limitaciones constitucionales directas en materia de amnistías.<sup>68</sup> Se hace referencia, igualmente, a la íntima relación entre esta resolución jurisprudencial y las leyes que conformaron el periodo de transición, destacando la amnistía del año 1977.

Con apoyo en estas afirmaciones se llega a la conclusión, no solo de la constitucionalidad de la amnistía, sino de su carácter fundamental en el pacto democrático español. Asimismo, se busca fundamento para la legitimidad de la figura en su carácter legislativo. Por un lado, se hace referencia a la representación del pueblo español que ejercen las Cortes Generales, acercando la amnistía a esta idea de la voluntad general. Por otro lado, se expone la lógica que hay detrás de que el órgano que esté legitimado para la tipificación de las conductas como delitos lo esté también para tomar la decisión de amnistiar esos mismos hechos.<sup>69</sup>

En último término, para concluir con la argumentación en favor de la constitucionalidad de la figura, el preámbulo se dedica a la exposición del ajuste de esta a los principios constitucionales. De esta forma, se afirma que la Ley mantiene el respeto al principio de igualdad<sup>70</sup>, en cuanto no se introduce discriminación ninguna al establecer una ley singular para un caso concreto en el que los individuos no están en la idéntica situación jurídica que el resto. Así, no cabe apreciar la producción de desigualdad. También se menciona su inspiración

---

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> STC 147/1986, FJ 2.

<sup>69</sup> LO 1/2024 de amnistía, Preámbulo.

<sup>70</sup> CE, art. 14.

en los principios de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación. Esto se aprecia en el razonamiento objetivo detrás de la justificación de la norma y en la ausencia de disposiciones genéricas o imprecisas, que puedan dar lugar a una aplicación incorrecta de la norma. Finalmente, resulta muy interesante la argumentación de que la institución de la amnistía no produce efecto sobre el principio de separación de poderes. En vista de que el Poder Judicial se encuentra sometido al imperio de la ley, no se considera vulneración de la separación de poderes que, mediante ley orgánica, se regulen los casos de extinción de la responsabilidad que deberán aplicar a cada caso concreto.<sup>71</sup> Esto es llamativo porque, como mencionamos en la introducción al derecho de gracia, su contradicción con este principio aparece como principal argumento en contra de estas instituciones.

En conclusión, el propio preámbulo de la LO 1/2024 de amnistía se dedica en extensión a abordar y afirmar el carácter constitucional de la norma. Como hemos visto, son varios los argumentos que se exponen a favor de esta idea. No obstante, esto no evita que, tras la promulgación de la norma, se interpongan varios recursos de inconstitucionalidad. Los desarrollaremos en el siguiente apartado.

### **3.2. Jurisprudencia acerca de la cuestión de constitucionalidad.**

Una vez la LO 1/2024 entró en vigor no fueron pocos los recursos de inconstitucionalidad a los que dio lugar. Destacamos por su relevancia el interpuesto por los diputados y senadores del Partido Popular, que encuentra respuesta en la Sentencia del Tribunal Constitucional 137/2025. Mediante esta sentencia se construye el argumento principal del Tribunal respecto a esta cuestión. A continuación, introducimos las objeciones que plantean los recurrentes.

En primer lugar, se alega la vulneración de la separación de poderes, en la medida en que la amnistía invade las competencias reservadas al Poder Judicial.<sup>72</sup> En particular, aquella de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y la relativa a la obligatoriedad de cumplimiento de las sentencias firmes.<sup>73</sup> Para continuar, se afirma que produce una quiebra del principio de igualdad,<sup>74</sup> ya que se formula la herramienta de impunidad en base a criterios de ideología

---

<sup>71</sup> LO 1/2024 de amnistía, Preámbulo.

<sup>72</sup> CE, art. 117.3.

<sup>73</sup> *Ibid.*, art. 118.

<sup>74</sup> *Ibid.*, art. 14.

política. En tercer lugar, se argumenta la arbitrariedad de la norma y la falta de seguridad jurídica<sup>75</sup> que produce, afirmando que no hay explicación racional para la misma que se vincule al interés general. Finalmente, se formula un argumento a través de la extensión de la prohibición de indultos generales<sup>76</sup> a la amnistía, por su alcance superior al del indulto individual. Estas son las pretensiones que se formulan con referencia a preceptos constitucionales.<sup>77</sup>

Más allá de esto, se menciona también la transgresión del Derecho de la Unión Europea, en lo relativo al Estado de Derecho<sup>78</sup> y al principio de tutela judicial efectiva.<sup>79</sup> Por otro lado, se pretende impugnar la tramitación de la norma como proposición de ley. Sin embargo, el Tribunal no acoge estos argumentos. En respuesta a la primera, el Tribunal afirma que el Derecho de la Unión Europea no es canon de constitucionalidad bajo el cual se puedan examinar las leyes españolas.<sup>80</sup> En cuanto al segundo planteamiento, el Tribunal opone la falta de impedimento constitucional que la ley tenga su origen en una iniciativa parlamentaria. Además, se afirma que la tramitación de la norma respetó escrupulosamente el procedimiento legislativo y los derechos de los parlamentarios.<sup>81</sup>

Encontramos respuesta a estas pretensiones en los fundamentos de la resolución, en la cual podemos identificar tres argumentaciones relevantes en favor de la constitucionalidad de la Ley. En primer lugar, se reafirma la inexistencia de una prohibición constitucional respecto a la figura de la amnistía. El Tribunal Constitucional indica que la falta de referencia expresa a la amnistía no supone la exclusión de su utilización. Por el contrario, el legislador tiene la facultad de legislar acerca de cualquier materia que no aparezca inequívocamente prohibida en el texto constitucional. Esto guarda relación con la idea de la vinculación negativa del legislador, principio por el cual el poder legislativo tiene libertad de elaboración de las normas, limitado únicamente por las negativas que establezca la Constitución.<sup>82</sup> Más aún, se rechaza la idea de aplicar sobre la prohibición de indultos generales<sup>83</sup> una extensión que incluya a la

---

<sup>75</sup> *Ibid.*, art. 9.3.

<sup>76</sup> *Ibid.*, art. 62.i).

<sup>77</sup> Tribunal Constitucional, STC 137/2025, de 26 de junio (BOE de 31 de julio de 2025), Antecedentes y FJ 1.

<sup>78</sup> TUE, art. 2.

<sup>79</sup> *Ibid.*, art. 19.

<sup>80</sup> STC 137/2025, FJ 1.

<sup>81</sup> *Ibid.*, FJ 12.

<sup>82</sup> *Ibid.*, FJ 3.

<sup>83</sup> CE, art. 62. i).

amnistía. Haciendo referencia a la STC 147/1986 previamente mencionada se expone que la diferencia que se encuentra entre estas instituciones es de carácter cualitativo, no cuantitativo.<sup>84</sup>

Seguidamente, la sentencia aborda también la cuestión del respeto al principio de separación de poderes. Utiliza, al igual que el preámbulo de la norma, el argumento del sometimiento del poder judicial al imperio de la ley. Además, se hace referencia a la facultad del legislador para establecer las causas de exención de responsabilidad criminal, debiendo los jueces simplemente aplicarlas al caso concreto. De esta forma, se muestran como diferentes las funciones del legislador y del órgano judicial en este ámbito, y la existencia de esta figura no vulnera los límites entre estas.<sup>85</sup>

Para continuar, el Tribunal Constitucional aplica un criterio de proporcionalidad y razonabilidad aplicado de forma general a las leyes singulares para situaciones excepcionales, para analizar en qué medida pueden vulnerar el principio de igualdad<sup>86</sup>. A estos efectos, se considera que el objetivo que establece la norma es uno legítimo y que encaja con dicho criterio. Además, se considera como suficiente para justificar de forma razonable la aplicación de una figura excepcional como es la de la amnistía.<sup>87</sup>

En virtud de lo aquí expuesto el Tribunal Constitucional declara la constitucionalidad de la norma. No obstante, considera necesario hacer dos precisiones respecto a la constitucionalidad de preceptos concretos. En primer lugar, examina a la previsión contenida en el artículo 1.3 que permite la extensión de los efectos de la amnistía a acciones cuya ejecución finalice tras el 13 de noviembre de 2023, fecha límite indicada en la propia norma.<sup>88</sup> El órgano judicial considera que esta previsión vulnera la seguridad jurídica<sup>89</sup> al desdibujar de forma insuficientemente determinada el límite temporal fijado por la propia ley. De tal forma, el Tribunal la declara constitucional.<sup>90</sup>

En una nota similar, el Tribunal considera necesario indicar la interpretación que debe hacerse respecto de los apartados 2 y 3 del artículo 13, relativos al archivo de procedimientos contables.<sup>91</sup> Declara que estos no son inconstitucionales siempre que se interpreten de

---

<sup>84</sup> STC 147/1986, FJ 2 y STC 137/2025, FJ 3.

<sup>85</sup> STC 137/2025, FJ 4.

<sup>86</sup> CE, art. 14.

<sup>87</sup> STC 137/2025, FJ 5.

<sup>88</sup> LO 1/2024 de amnistía, art. 1.3.

<sup>89</sup> CE, art. 9.3.

<sup>90</sup> STC 137/2025, FJ 13.

<sup>91</sup> LO 1/2024 de amnistía, arts. 13.2 y 3.

conformidad con el derecho a la tutela judicial efectiva<sup>92</sup>, en el sentido de que no excluyen la audiencia del resto de las partes procesales, pues una interpretación contraria permitiría acordar el archivo sin oír las.

Para finalizar, conviene hacer referencia a los relevantes votos particulares que expresan discrepancias respecto de esta sentencia. Son varios los argumentos expuestos en defensa de la inconstitucionalidad de la norma. Entre ellos, nos referimos brevemente a tres. Aparece, en primer lugar, el argumento que califica la figura de la amnistía como una “*ruptura del pacto constitucional*”, alegando que su utilización requiere una previa reforma del texto constitucional. Por otro lado, se afirma también como una vulneración insubsanable del principio de igualdad<sup>93</sup>, en la medida en que el criterio para aplicar la figura se considera condicionado por la ideología del legislador. Finalmente, se menciona también cómo esta institución supone una suplantación de las funciones judiciales, que atenta contra la independencia del Poder Judicial<sup>94</sup> en su aplicación.<sup>95</sup>

Como conclusión de lo analizado arriba se puede afirmar que la LO 1/2024 es, sin lugar a duda, una norma que ha suscitado controversia y opiniones diversas. Sin embargo, con independencia de esto, ha sido declarada constitucional por el Tribunal Constitucional, en la sentencia tratada en esta sección. Con posterioridad, esta doctrina ha sido confirmada y aplicada mediante la solución a otros recursos y a situaciones procesales que tenían como objeto esta misma Ley.

Entre ellos, por su relevancia, resulta conveniente destacar la STC 164/2025<sup>96</sup> que responde a la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala Penal del Tribunal Supremo. Efectivamente, aunque esta resolución se remite en gran medida a la doctrina ya fijada en la STC 137/2025, existen elementos específicos y matices diferenciadores importantes. Esto se debe, en gran medida, a que se encarga de la resolución de una cuestión de inconstitucionalidad, planteada por el supremo órgano judicial.

En primer lugar, esta sentencia recoge argumentos técnicos elaborados por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo que introducen conceptos que no figuraban en el recurso parlamentario. Para comenzar, el órgano alega un posible efecto criminógeno como

---

<sup>92</sup> CE, art. 24.1.

<sup>93</sup> CE, art. 14.

<sup>94</sup> *Ibid.*, art. 117.

<sup>95</sup> STC 137/2025, Votos particulares, p.129-323.

<sup>96</sup> Tribunal Constitucional, STC 164/2025, de 8 de octubre (BOE de 10 de noviembre de 2025).

consecuencia de la norma. De esta forma, por un lado, se vulnera el principio de seguridad jurídica<sup>97</sup> y, consecuentemente, se genera la expectativa de que futuras subversiones podrían quedar impunes con la consecución de mayorías parlamentarias suficientes, lo que supone un incentivo para el delito. Además, el Tribunal Supremo emplea la expresión “*amnistía permanente revisable*” con el fin de reprochar que el sistema constitucional se pueda ver sustituido por un modelo de impunidad a la carta, que dependa de las mayorías parlamentarias.<sup>98</sup>

Finalmente, en lo que respecta a los motivos de convivencia social alegados en el preámbulo legislativo, el órgano judicial sostiene la inidoneidad manifiesta para tal fin, en la medida en la que los beneficiarios de la misma han afirmado públicamente su intención de reiterar su conducta. Bajo esta premisa consideran que la aplicación de la medida carece de fundamento racional.<sup>99</sup>

El Tribunal Constitucional, desestima íntegramente estas objeciones, calificándolas de extrajurídicas o hipotéticas. De esta forma, declara que las críticas del Tribunal Supremo pertenecen al plano de la discrepancia política, en vez de el de la contradicción jurídica con la Constitución. Finalmente, se remite a la doctrina fijada previamente en la STC 137/2025 para validar la norma.<sup>100</sup>

Para finalizar, debemos mencionar los recursos de inconstitucionalidad en el ámbito autonómico. Fueron seis las comunidades autónomas cuyos gobiernos impugnaron la norma: Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Andalucía, Castilla y León, Galicia y *Comunitat Valenciana*. Mientras, en Aragón y Cantabria, fueron sus respectivas asambleas legislativas las que interpusieron recurso.

Estos recursos han sido ya resueltos por el Tribunal Constitucional, que, por lo general, ha afirmado la pérdida sobrevenida de objeto respecto de determinados preceptos, en aplicación de la doctrina de la STC 137/2025, y desestimando el resto de las impugnaciones.<sup>101</sup>

---

<sup>97</sup> CE, art. 9.3.

<sup>98</sup> STC 164/2025, Antecedentes 3.

<sup>99</sup> *Ibid.*, Antecedentes 2.

<sup>100</sup> *Ibid.*, FJ 3.

<sup>101</sup> Véanse, en el mismo sentido, SSTC 165/2025, de 8 de octubre (BOE de 10 de noviembre de 2025); 176/2025, de 20 de noviembre (BOE de 26 de diciembre de 2025); 177/2025, de 20 de noviembre (BOE de 26 de diciembre de 2025); 179/2025, de 20 de noviembre (BOE de 26 de diciembre de 2025); 185/2025, de 2 de diciembre (BOE de 9 de enero de 2026); 10/2026, de 27 de enero (BOE de 5 de marzo de 2026); y 18/2026, de 13 de febrero.

#### **CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE LA JUSTIFICACIÓN DE LA AMNISTÍA DESDE LAS TEORÍAS DE LA FINALIDAD DE LA PENA.**

En el primer capítulo del presente trabajo nos hemos dedicado a estudiar el concepto de pena como materialización de la responsabilidad penal, además de las distintas teorías de las finalidades que se le atribuye a esta institución. En los capítulos siguientes nos hemos encargado de hacer un profundo estudio de la figura de la amnistía. Llegados a este punto, con los conocimientos expuestos en cada uno de estos ámbitos, corresponde ponerlos en relación y analizar la compatibilidad de la amnistía con las distintas teorías de la pena.

Para este análisis será interesante contraponer la situación de la amnistía respecto a estas teorías, con la figura del indulto desde la misma perspectiva. El indulto, como hemos podido ver, es otra manifestación del derecho de gracia que no elimina el delito ni la declaración de culpabilidad, sino que incide exclusivamente sobre la pena, perdonándola total o parcialmente. Se trata de una figura clásica y asentada en el ordenamiento penal, que no suscita las mismas controversias que su compañera.

De entrada, es indiscutible el hecho de que tanto el indulto como la amnistía son figuras completamente ajenas a la idea de retribución como justificación de la pena. La retribución, como se ha explicado anteriormente, concibe el mal que se le causa al reo como una compensación por aquel que ha causado este, al quebrar las normas del ordenamiento jurídico. Como consecuencia, la pena para esta teoría es una exigencia del ideal de Justicia, necesaria para su restitución. Resulta inconcebible desde este punto de vista la existencia de una figura que excepcione la aplicación de la pena.

Bajo estas premisas, recurrimos, en segundo lugar, a las teorías de prevención general. Recordamos que la prevención general busca que la pena cause un efecto sobre la sociedad de forma colectiva. Dicho efecto, puede buscarse a través de la intimidación, con una teoría de prevención general negativa, o mediante la motivación, con una de prevención general positiva. Para analizar que cabida tienen el indulto y la amnistía en estas teorías debemos, por tanto, teorizar sobre el efecto que tienen la concesión de estas figuras en la concepción social del ordenamiento penal y su vigencia.

Parece complicado afirmar que una institución que supone una vulneración, esté o no justificada, de la seguridad jurídica pueda producir efectos disuasorios de la comisión de delitos

en la sociedad. Resultaría un exceso de fantasía, por falta de ejemplos y datos fácticos, argumentar si la amnistía y el indulto producen alguna clase de impresión en la comunidad, negativo o positivo. Sin embargo, su carácter extraordinario nos permite afirmar que la concurrencia de estas figuras es probable que deje indiferente a la colectividad. Siendo los individuos conscientes de que la concesión de estas instituciones es un hecho excepcional, no parece que se pueda afirmar una consecuencia o resultado que encaje con las teorías de prevención general.

Más aún, sería interesante considerar el efecto negativo que podría tener la amnistía al excepcionar la vigencia de la norma ante la colectividad de una manera especialmente intensa. Podemos ver relación entre esta afirmación y el efecto criminógeno alegado por el Tribunal Supremo en la sentencia analizada previamente.<sup>102</sup>

Finalmente, llegamos a las teorías de la prevención especial, que pretenden que la pena produzca un efecto sobre la persona específica que ha delinquido, de forma que no repita esta conducta. Son varias las teorías que surgen de esta base. A estos efectos nos resulta especialmente interesante aquella que cuenta con más aceptación hoy en día. Esta es la idea de la resocialización. Esta teoría formula una pena que trabaje sobre los factores que favorecen la comisión de conductas delictivas y colocan al individuo en concreto al margen de las normas de la sociedad. La intención es que, como resultado de la sanción, el sujeto se vuelva parte de la sociedad y continúe su vida observando de forma responsable las reglas.

Es a través de esta teoría de la resocialización donde podemos encontrar una justificación a la figura del indulto. El indulto excepciona la ejecución de la sanción en aquellos casos excepcionales en los que se considera necesario por razones de justicia, equidad o utilidad pública. En realidad, lo que sucede cuando el Estado renuncia a su *ius puniendi* para el caso concreto, es que está decidiendo no infligir daño al reo específico, en atención a sus circunstancias concretas. La finalidad de este mecanismo, como hemos observado, es como norma general evitar que la aplicación normal del ordenamiento penal produzca, en atención al caso concreto, consecuencias injustas. Por lo tanto, encaja a la perfección con la idea de una manifestación de la teoría de la resocialización.

Consecuentemente, podríamos considerar que la amnistía encuentra también parcial justificación bajo esta teoría. La institución de la amnistía tiene una dimensión que, en sentido

---

<sup>102</sup> STC 164/2025, Antecedentes 3.

material, es coincidente con cómo opera el indulto. En la medida en que pretende la eliminación del daño que la pena puede producir sobre el reo queda también fundamentada mediante la resocialización. En cambio, se debe hacer un matiz en virtud de las diferencias de estas instituciones.

Desde un punto de vista teórico y teleológico la diferencia entre la amnistía y el indulto reside en sus efectos sobre la pena y el delito. Como pudimos analizar en el primer capítulo, debemos entender que la pena, en atención a sus finalidades, cuenta con dos componentes. Por un lado, supone un daño sobre un bien jurídico perteneciente al reo. Por otro lado, existe una intención de reproche que viene con el reconocimiento del comitente como delincuente. Estos dos efectos se ven afectados de forma diferente en función de si nos encontramos ante un indulto o ante una amnistía.

El indulto, al eliminar la sanción consecuencia del delito, provoca una eliminación del primer elemento explicado. Mientras, el reproche al individuo se mantiene intacto, en la medida en que se le sigue considerando culpable de la comisión del delito, y se mantienen las consecuencias de esto a efectos de antecedentes y reincidencia.

Sin embargo, la amnistía opera de forma diferente. Como consecuencia de la concesión de una amnistía no se elimina únicamente la ejecución de la pena, sino que se concibe como una eliminación total de la pena y del delito cometido. De esta forma, se produce lo que se ha descrito previamente como “olvido” del delito. Es decir, este se tiene como no cometido, a efectos también de antecedentes y reincidencias. En atención a lo expuesto podemos afirmar que la concesión de una amnistía produce una supresión tanto del elemento que supone un daño al bien jurídico, como del elemento que transmite el reproche por la conducta cometida.

Bajo esta premisa es que afirmamos que la teoría de la resocialización justifica la existencia de amnistías solo hasta el punto en el que pretende evitar la provocación de un daño al individuo. Esto es, en la dimensión que comparte con el indulto. En cambio, en lo que respecta a la eliminación del reproche, se debe considerar un fundamento diferente.

Podría plantearse que la eliminación del reproche supone una intensificación de la finalidad de resocialización, de manera que no solo evita el daño material derivado de la ejecución de la pena, sino también los efectos estigmatizantes asociados a la persistencia del juicio de culpabilidad. Esta interpretación no resulta convincente.

La finalidad de resocialización es suficiente para fundamentar la supresión del contenido afflictivo de la pena. Cuando concurren circunstancias excepcionales, puede resultar necesario que el Estado renuncie a la ejecución de la sanción, para asegurar la reintegración en la sociedad del delincuente. No obstante, la supresión del juicio normativo de desvalor que el ordenamiento formula frente al hecho cometido y frente a su autor se encuentra fuera de su alcance. Esto al considerar que no se puede apreciar necesidad o utilidad en esta medida respecto a la reincorporación del comitente a la comunidad.

En otras palabras, con la prevención especial, y en particular la resocialización, se pretende evitar la reincidencia del delincuente y facilitar su reinserción en la sociedad, como medio para impedir lo primero. Para la consecución de este objetivo es suficiente, en aquellos casos que presenten estas circunstancias excepcionales, con la renuncia a la ejecución de la pena o con la eliminación de determinados efectos accesorios particularmente gravosos. Sin embargo, la desaparición del reproche no añade, desde esta lógica, una utilidad específica identificable.

## **CONCLUSIÓN.**

El recorrido realizado en este trabajo permite concluir que la amnistía ocupa una posición profundamente problemática dentro del sistema penal. Se ha realizado un análisis de esta controvertida figura, en cuanto excepción a la vigencia de la norma penal que supone, poniendo atención a su concepto, su diferenciación con el indulto y su tratamiento en el reciente conflicto suscitado por la LO 1/2024. Ello con el objetivo de, a través de las diferentes teorías de la pena, encontrar el lugar que ocupa esta figura dentro del sistema que conforma el ordenamiento penal y la lógica que subyace al mismo.

Como pone en evidencia el análisis del apartado anterior, la figura de la amnistía solo encuentra una posible conexión con las teorías de la pena en aquella parte en la que coincide materialmente con el indulto. Esto es, en la eliminación del daño provocado al individuo mediante la sanción, como consecuencia de su infracción penal, aspecto que puede vincularse con la idea de resocialización.

No obstante, en aquello que le es propio, esto es, la supresión del reproche jurídico y el “olvido” del delito, no se aprecia un fundamento dogmáticamente satisfactorio. Como hemos podido apreciar las teorías de la retribución, la prevención general y la prevención especial no

son compatibles con una figura que elimina de forma tan extrema los efectos normales del ordenamiento penal.

De ello se desprende que la institución de la amnistía no responde a la lógica interna del Derecho penal. Se trata de un mecanismo que no encaja con los principios que rigen el sistema y que no encuentra lugar adecuado en el que respaldarse. De esta forma, en lo que respecta a la eliminación del reproche, la amnistía solo parece explicable a través de una justificación de naturaleza predominantemente política, externa a las finalidades clásicamente atribuidas a la pena.

Esto conecta con lo expuesto anteriormente al analizar el preámbulo de la LO 1/2024. El texto permite apreciar un componente político determinante, que parece guiar toda la exposición de motivos. En efecto, afirmamos que la amnistía no puede entenderse como una institución plenamente integrada en la racionalidad propia del Derecho penal. Al contrario, se trata de una excepción de fundamento extrapenal cuya legitimación, en su caso, solo puede intentarse desde parámetros ajenos a las finalidades de la pena e integrados en la dimensión política. Por ello, de admitirse la presencia de la amnistía en el ordenamiento jurídico-penal, es imperativa la estricta preservación de su carácter excepcional, reservando su utilización a supuestos verdaderamente extraordinarios y evitando su normalización como mecanismo ordinario de respuesta frente a conflictos de naturaleza política.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

### **Legislación**

Constitución española de 1869, de 6 de junio.

Ley de 18 de junio de 1870, por la que se establecen reglas para el ejercicio de la gracia de indulto (Gaceta de Madrid, núm. 170, de 19 de junio de 1870).

Decreto-ley concediendo amnistía a los penados y encausados por delitos políticos y sociales (Gaceta de Madrid, núm. 53, de 22 de febrero de 1936).

Decreto de 9 de octubre de 1945 por el que se concede indulto total a los condenados por delito de rebelión militar y otros cometidos hasta el 1.º de abril de 1939 (BOE núm. 293, de 20 de octubre de 1945).

*Constituzione della Repubblica Italiana*, de 27 de diciembre de 1947.

*Constitution de la République française du 4 octobre 1958*.

Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, sobre amnistía (BOE núm. 186, de 4 de agosto de 1976).

*Constituição da República Portuguesa*, de 2 de abril de 1976.

Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía (BOE núm. 248, de 17 de octubre de 1977).

Constitución Española de 1978 (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE núm. 281, de 24 de noviembre de 1995).

Tratado de la Unión Europea (versión consolidada) (DOUE C 202, de 7 de junio de 2016).

Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (BOE núm. 141, de 11 de junio de 2024).

### **Jurisprudencia**

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 147/1986, de 25 de noviembre (BOE de 19 de diciembre de 1986).

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Segunda) núm. 459/2019, de 14 de octubre.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 23 de noviembre de 2021, IS, asunto C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de diciembre de 2021, AB y otros (Revocación de una amnistía), asunto C-203/20, ECLI:EU:C:2021:1016.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 137/2025, de 26 de junio (BOE de 31 de julio de 2025).

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 164/2025, de 8 de octubre (BOE de 10 de noviembre de 2025).

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 165/2025, de 8 de octubre (BOE de 10 de noviembre de 2025).

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 176/2025, de 20 de noviembre (BOE de 26 de diciembre de 2025).

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 177/2025, de 20 de noviembre (BOE de 26 de diciembre de 2025).

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 179/2025, de 20 de noviembre (BOE de 26 de diciembre de 2025).

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 185/2025, de 2 de diciembre (BOE de 9 de enero de 2026).

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 10/2026, de 27 de enero (BOE de 5 de marzo de 2026).

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 18/2026, de 13 de febrero.

## **Doctrina**

Feuerbach, P. J. A. von, *Tratado de Derecho penal común vigente en Alemania*, trad. E. R. Zaffaroni e I. Hagemeyer, Editorial de Derecho Reunidas, Madrid, 1989.

Gómez Lanz, F. J., “La filosofía del Derecho penal como marco para la conexión entre la filosofía política y las disciplinas penales”, *InDret. Revista para el Análisis del Derecho*, 2018.

Gómez Lanz, F. J., “Retribucionismo y conveniencia en el seno de una sociedad pluralista”, en *Del retribucionismo hacia una cultura de la convivencia*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2022, pp. 19-37.

Hegel, G. W. F., *Rasgos fundamentales de la filosofía del derecho*, trad. E. Vásquez, Biblioteca Nueva, Madrid, 2000.

Kant, I., *La metafísica de las costumbres*, trad. A. Cortina Orts y J. Conill Sancho, Tecnos, Madrid, 1989.

Landrove Díaz, G., *Las consecuencias jurídicas del delito*, Tecnos, Madrid, 1991.

Molina Blázquez, C., *Derecho penal. Parte general*, Tecnos, Madrid, 2022.

Muñoz Conde, F., *Derecho penal. Parte general*, 10.<sup>a</sup> ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

Obregón García, A. S., “Teoría general de la pena”, en Molina Blázquez, M. C. (coord.), *La aplicación de las consecuencias jurídicas del delito*, Bosch, Barcelona, 2005, pp. 21-39.

Von Hirsch, A., *Past or Future Crimes. Deservedness and Dangerousness in the Sentencing of Criminals*, Rutgers University Press, New Brunswick, 1985.