



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

El indulto y la amnistía en la Constitución Española, un análisis de actualidad

Autor: Laura Martínez Garay

5º E-5

Derecho Constitucional

Tutor: M^a Isabel Álvarez Vélez

Madrid
Abril 2024

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUCCIÓN..... | 5 |
| 2. DELIMITACIÓN TERMINOLÓGICA..... | 6 |
| 2.1. El indulto | 8 |
| 2.1.1. <i>Regulación del indulto antes de 1978</i> | 9 |
| 2.1.2. <i>Regulación del indulto a partir de la vigencia de la Constitución de 1978</i> | 13 |
| 2.2. La amnistía | 14 |
| 2.2.1. <i>Regulación de la amnistía antes de 1978</i> | 15 |
| 2.2.2. <i>Regulación de la amnistía a partir de la vigencia de la Constitución de 1978</i> | 18 |
| 3. LA ACTUALIDAD DE LAS MEDIDAS DE GRACIA: LA LEGITIMIDAD DE LA AMNISTÍA..... | 18 |
| 3.1. La prohibición expresa | 18 |
| 3.2. La voluntad legislativa: CE y CP | 20 |
| 3.3. Análisis jurisprudencial | 22 |
| 4. LAS MEDIDAS DE GRACIA Y LA SEPARACIÓN DE PODERES | 24 |
| 4.1. Las medidas de gracia como garantes del Estado de Derecho..... | 25 |
| 4.2. El equilibrio constitucional..... | 26 |
| 5. ANÁLISIS DE CASO PRÁCTICO: PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA 122/000019..... | 28 |
| 5.1. Antecedentes de hecho | 29 |
| 5.2. Análisis de la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía | 29 |
| 5.2.1. <i>La exposición de motivos</i> | 30 |
| 5.2.2. <i>El lawfare</i> | 32 |
| 5.3. El papel garante de Europa | 33 |
| 5.3.1. <i>Mecanismos de defensa del Estado de Derecho</i> | 34 |
| 5.3.2. <i>La Comisión de Venecia</i> | 36 |
| 6. CONCLUSIONES..... | 40 |
| 7. BIBLIOGRAFÍA..... | 44 |

LISTADO DE ABREVIATURAS UTILIZADAS

CE: Constitución Española

CP: Código Penal

OJ: Ordenamiento Jurídico

PSOE: Partido Socialista Obrero Español

TC: Tribunal Constitucional

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TS: Tribunal Supremo

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

Id.: Indica que el trabajo que se cita es el mismo que el citado en la nota inmediatamente anterior, coincidiendo autor, título, edición y páginas.

Op. cit.: Hace referencia a cualquier tipo de obra citada con anterioridad (mismo autor, mismo título y misma edición), pero no de forma inmediata, puesto que hay otras notas al pie intercaladas. Suele estar precedida por el nombre del autor y seguida por el número de página.

Resumen

El objeto de este trabajo de fin de grado es realizar un análisis en profundidad del artículo 62 i) de la Constitución de 1978, donde se recogen las medidas de gracia reconocidas por nuestro Ordenamiento Jurídico. A través de la perspectiva del Derecho histórico español, se llevará a cabo un estudio de la realidad constitucional actual para determinar cuál es el alcance de los instrumentos jurídicos del perdón en nuestro país, abordando también la influencia que pueda tener en ello su coexistencia con otros principios constitucionales como la separación de poderes o el imperio de la ley.

Para responder esta cuestión interpretaremos conforme a lo establecido *supra* cuestiones de máxima relevancia para nuestro Derecho; como la constitucionalidad de la Proposición de Ley Orgánica 122/000019, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los diputados el 24 de noviembre de 2023.

Palabras clave: Medidas de gracia, amnistía, Constitución Española, separación de poderes, Estado de Derecho, orden público, democracia.

Abstract

The aim of this thesis is to carry out an in-depth analysis of article 62 i) of the 1978 Constitution, which contains the measures of pardon recognised by our legal system. Through the perspective of Spanish historical law, a study of the current constitutional reality will be carried to determine the scope of the legal instruments of pardon in our country, also addressing the influence that its coexistence with other constitutional principles such as the separation of powers or the rule of law may have on it.

In order to answer this question, we will interpret questions of maximum relevance for our law, such as the constitutionality of the Proposition of Organic Law 122/000019, on amnesty for institutional, political and social normalisation in Catalonia, presented by the Socialist Parliamentary Group in the Congress of Deputies on 24 November 2023, in accordance with what has been established above.

Keywords: Measures of grace, amnesty, Spanish Constitution, separation of powers, rule of law, public order, democracy.

1. INTRODUCCIÓN

A través del análisis doctrinal y jurisprudencial, así como de los textos constitucionales y legales más relevantes en nuestro país durante las últimas décadas, este trabajo de fin de grado pretende exponer la situación jurídica de las medidas de gracia en nuestro sistema constitucional, deduciendo finalmente si estos tienen o no cabida en el ordenamiento de un Estado social democrático de Derecho como España.

Se hará especial énfasis en la amnistía y en su discutido amparo por la Constitución de 1978 debido a que, como he expresado con anterioridad, se trata de un ensayo de actualidad donde atenderemos a los debates más recientes en nuestro país. Es además una cuestión de gran interés desde el punto de vista del constructivismo jurídico y sus límites en nuestra Carta Magna.

Es por todo esto que el presente trabajo plantea una cuestión de relevancia para el futuro del constitucionalismo español y que cuyo desenlace no solo tendrá importantes repercusiones jurídicas, sino que trascenderá al Derecho al involucrar, como es habitual en las medidas de gracia, a la política y a la sociedad como dos factores más de la ecuación.

Dicho esto, el ensayo seguirá el orden expuesto en el índice. En primer lugar, se llevará a cabo una delimitación tanto terminológica como histórica de los dos conceptos más importantes para el desarrollo del análisis: la amnistía y el indulto. El objetivo de este apartado es contextualizar al lector, permitiéndole comprender más extensamente las reflexiones posteriores. En segundo lugar, nos centraremos en la amnistía y en cuál es su situación respecto a nuestro Ordenamiento Jurídico actual para después analizar su relación con algunos de los principios constitucionales más importantes de nuestro Estado de Derecho. Finalmente, con el objetivo de aplicar las observaciones realizadas, se efectuará un estudio de un caso de actualidad como es la Proposición de Ley Orgánica 122/000019 de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

2. DELIMITACIÓN TERMINOLÓGICA

El artículo 62 i) de la Constitución utiliza el término “*gracia*” como expresión de un género en el que se incluyen varias figuras susceptibles de estudiar en este trabajo¹. El principal problema que han ocasionado estos instrumentos de perdón es la inseguridad jurídica existente a la hora de aplicarlos. La compleja interpretación de sus límites debido a la oscuridad del articulado que las regula se ha convertido en un debate de actualidad debido a las repercusiones tanto jurídicas como sociales que su ejercicio indebido o inconstitucional puede generar.

Son varias los mecanismos de clemencia que recoge nuestra Carta Magna tanto de manera directa como indirecta. La intención de este apartado es esclarecer los cimientos sobre los que posteriormente realizaremos nuestro análisis, acotando los conceptos clave que necesitaremos para llevarlo a cabo.

La Constitución de 1978² hace referencia en tres de sus artículos a la clemencia: En primer lugar, utilizando la denominación «derecho de gracia» tenemos al artículo 62 i), donde se otorga dicha función al Rey³. En segundo y tercer lugar, los artículos 87.3 y 102.3 establecen limitaciones al ejercicio de estos instrumentos jurídicos, prohibiendo respectivamente las iniciativas populares para la implementación de la prerrogativa de gracia y su aplicación a los casos de responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno.

Podemos observar que no existe una regulación del derecho de gracia en nuestra Carta Magna, limitándose a mencionarlo de forma superficial en los artículos indicados *supra*. Esto ha suscitado problemas a la hora de interpretar la aplicación de los diferentes mecanismos que existen para su concesión conforme a nuestro orden constitucional.

¹ Requejo Pagés, J. L., “Amnistía e indulto en el constitucionalismo histórico español”. *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, n. 2, 2001, (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=266773>; última consulta 5/04/2023).

² Constitución española de 1978 (BOE 29 de diciembre de 1978).

³ Linde Paniagua, E., “Amnistía e indulto en la Constitución española de 1978”, *Revista de derecho político*, n.2, 1978, pp. 55-69.

Claro ejemplo de esto es cómo la omisión de la amnistía en el texto ha generado en la actualidad un arduo debate acerca su constitucionalidad.

Es necesario aclarar que no estamos ante un derecho, entendiendo que, de serlo, por definición implicaría la obligación de los poderes públicos de comportarse del modo predeterminado por el precepto legal que regula dichos instrumentos. En definitiva, el poder no tiene obligación alguna ya no de impartir estas medidas de gracia, sino de considerarlas, no existiendo siquiera en su caso necesidad de motivar su denegación⁴.

En el Auto de 18 de enero de 2001 (Rec. 2949/1997)⁵, de la Sala Segunda del Tribunal Supremo indica respecto al derecho de gracia que este “*supone una potestad extraordinaria de intervención de un Pacto Estatal en el ámbito de competencia de otro, el judicial, único al que corresponde, por Constitución y por Ley*”. Esto faculta a los órganos constitucionales, de forma discrecional que no irracional, a perdonar a aquellos individuos respecto de las consecuencias desfavorables que les acarrea la aplicación de la ley⁶. El ejercicio de la gracia por lo tanto constituye una quiebra del «*ius puniendi*» estatal al tratarse de una potestad extraordinaria de injerencia en el ámbito competencial del Poder Judicial quien ostenta, como más tarde veremos, la competencia exclusiva y excluyente de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, conforme a los artículos 117 de la Constitución y 1.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial⁷. Es por esto por lo que únicamente será legítima su concesión en aquellos casos concretos en los que la pena sentenciada no cumpla con la función que constitucionalmente tiene encomendada en el artículo 25 de la Constitución⁸.

⁴ Aguado Renedo, C., “Problemas constitucionales del ejercicio de la potestad de gracia”, *Civitas; Fundación "Agrupación Independiente del Senado 1977"*, Madrid, 2001, p.376.

⁵ Auto del Tribunal Supremo de 18 de enero Rec. 2949/1997, RJ primero.

⁶ Yuste Castillejo, A., “El indulto: entre la política y la justicia”, *Diario La Ley*, n.º 9498, 15 de octubre, 2019, (disponible en https://diariolaley.laleynext.es/Content/DocumentoRelacionado.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAC1NwWrDMAz9mvkyKMnWsvWgS5bjKKULvSu2cAyO1dly2vz9tLZCD-mh9_R-K-V1oJuAZRc8y14oYTRITZzWGYZcyQiOBZqXD9sq3gxaqRh7trDd_5Ow0IAjNIazo9ytugkLxhMVaNv dzpSJrwdcgkcJnDrMj7fBOeiHRutde_9pFspFBXAOnpKQmYKfvhXy0BfCbKcjegINr7NqelPlenteuqi7lHSz50bG3X2KPSfkZJ75v4BPslCW_IAAAA=WKE; última consulta 5/04/2024).

⁷ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE 2 de julio de 1985).

⁸ Torras Coll, J.M., El indulto, una inquietante potestad del poder político, *Diario La Ley* n.º 9871, LA LEY, 2021, (disponible en, <https://diariolaley.laleynext.es/dli/2021/06/15/el-indulto-y-sus-carencias>; última consulta 5/04/2024).

2.1. El indulto

Según el diccionario jurídico⁹, el indulto es una modalidad o prerrogativa de gracia que comporta un beneficio que se atribuye usualmente al Poder Ejecutivo, respecto de las consecuencias jurídicas para el sujeto autor de un ilícito.

Este instrumento de perdón utilizado especialmente en el ámbito penal no actúa sobre la realidad jurídica de un acto ilícito al no afectar a su naturaleza. Se limita a operar sobre la sanción impuesta por sentencia judicial firme, ya sea para excluirla o mitigarla¹⁰. En definitiva, puede borrar total o parcialmente la condena, pero no los antecedentes penales o la responsabilidad civil, así como tampoco se extenderá a las costas procesales. Respecto a las penas accesorias se deberá atender a lo dispuesto en el Real Decreto que los conceda¹¹.

Cuando hablamos de indulto debemos distinguir entre el indulto particular y el general, estando el segundo expresamente prohibido por el artículo 62 i) de la Constitución de 1978. El indulto particular es aquel por el que se individualiza la pena para un caso concreto, lo que constituye un gesto de justicia material más allá de las fórmulas legales. Por su parte, el indulto general se concede a todos los penados de manera colectiva.

La doctrina por lo genérico ha entendido que esta última clase de medida de gracia obedece siempre a motivos discrecionales entrañando una concepción jurídica o político-criminal tendencialmente demagógica¹². Y es que, mientras que los indultos particulares encuentran una justificación razonable exclusivamente para el caso concreto sobre la base de una motivación preceptiva, tal y como es exigido por las sentencias de la Sala 3.^a del TS de 20 de noviembre de 2013¹³ y de 20 de marzo de 2018¹⁴, teniendo en cuenta las

⁹ Montoya Melgar, A., *Diccionario jurídico de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (Dúo)*, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2016, p. 608.

¹⁰ Requejo Pagés, J. L., *op. cit.*

¹¹ Santana Vega, M.D., “Desmontando el indulto (especial referencia a los delitos de corrupción)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 108, 2016, pp. 51-91.

¹² Quintero Olivares, G., “Los indultos: el derecho de gracia y la política española”, *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, (30), 2021, pp. 44-64.

¹³ Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 2013, RC. 13/2013.

¹⁴ Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2018 447/2018.

circunstancias particulares que concurren en el mismo, la naturaleza del indulto general no permite hacer esto al ser genérico, basándose únicamente en un acontecimiento o situación considerada como legitimadora de dicha medida tendiendo por lo tanto a la subjetividad¹⁵.

Finalmente, podemos distinguir entre los indultos parciales y los totales, dependiendo de si afectan a la totalidad de la pena impuesta por sentencia firme o únicamente a una parte.

Por lo tanto, es condición *sine qua non* para el ejercicio del indulto que exista de forma previa una conducta calificada como ilícita por los tribunales a través de sentencia firme, a diferencia de la amnistía. Cabe recalcar que en ningún caso la concesión de esta medida de gracia comportará la desaparición de la acción ilícita. Finalmente, y como hemos visto *supra*, el Consejo de Ministros solo puede adoptar esta medida ante un caso concreto (indulto particular) y no para una pluralidad de individuos (indulto general).

2.1.1. Regulación del indulto antes de 1978

Durante toda su historia, la concesión de las medidas de gracia en España ha venido acompañada de fuertes polémicas debido al desequilibrio que estas pueden llegar a provocar en nuestro sistema político. La realidad es que se trata de armas de doble filo que pueden tanto contribuir a la administración de justicia como corromperla si se hiciera un uso corrupto y arbitrario de ellas. En cualquier caso, no es hasta la Constitución de 1978 cuando estos instrumentos se juridifican para controlar mínimamente la arbitrariedad de las decisiones tomadas por el Poder Ejecutivo¹⁶.

Se trata en definitiva de medidas garantistas, cuyo uso se ha escudado a lo largo de las décadas en la inflexibilidad del Derecho para facilitar los cambios políticos y sociales en

¹⁵ Gimbernat, E., “Crítica al dictamen de Sumar sobre la amnistía”, *Diario del Derecho EDICIÓN DE 03/11/2023*, 2023, (disponible en https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1238393; última consulta 5/04/2024).

¹⁶ Linde Paniagua, E., “Amnistía y conflictos sociales en la historia de España”, *Tiempo de historia*, n. 26, 1977, pp. 4-23.

nuestro país. Para poder analizar la actualidad constitucional de España, previamente es necesario hacer hincapié en su pasado para comprender cual ha sido la evolución histórica de los mecanismos de clemencia y cuáles son los acontecimientos tanto sociales como jurídicos que nos han llevado hasta la regulación que hoy en día conocemos.

El último referente constitucional anterior a nuestra actual Carta Magna es la Constitución de 1931, vigente durante la segunda República española de 1931 a 1939. Durante este periodo se trató de constituir un nuevo régimen liberal democrático, donde en materia de medidas de gracia nos encontramos con una fórmula inédita hasta entonces establecida por el artículo 102 del texto constitucional:

Artículo. 102: “Las amnistías sólo podrán ser acordadas por el Parlamento. No se concederán indultos generales. El Tribunal Supremo otorgará los individuales a propuesta del sentenciador, del Fiscal, de la Junta de Prisiones o a petición de parte. En los delitos de extrema gravedad podrá indultar el Presidente de la República, previo informe del Tribunal Supremo y a propuesta del Gobierno responsable”¹⁷.

De este precepto son deducibles varias cosas. En primer lugar, la expresa prohibición de los indultos generales. Entre 1930 y 1931 se concedieron indultos generales a causa de acontecimientos políticos de gran relevancia como la caída de Primo de Rivera, el Gobierno de Berenguer, el Pacto de San Sebastián o el exilio voluntario de Alfonso XIII¹⁸. Tras esta época tan convulsa, el nuevo orden constitucional buscó la estabilidad y para ello optó por vetar este instrumento jurídico que favorece el caos valorativo y la arbitrariedad en nuestro Derecho Penal¹⁹. Esto supuso una novedad para el constitucionalismo español ya que a pesar de que tal prohibición ya se había producido por primera vez en la Constitución de 1856, ésta no llegó a promulgarse y la Constitución de 1869 especificaba su permisión, aunque condicionándola a una ley especial de autorización²⁰.

¹⁷ Constitución española de 1931, (BOE 9 de diciembre de 1931).

¹⁸ Linde Paniagua, E., *Op. cit.*, 1977, pp. 4-23.

¹⁹ Gimbernat, E., *Op. cit.*.

²⁰ Herrero Bernabé, I., “Antecedentes históricos del indulto”, *Revista de Derecho de la UNED*, n. 10, 2012, pp. 687-709.

Curiosamente esta decisión de excluir los indultos generales del Ordenamiento Jurídico generó un fuerte debate en el poder constituyente. Dentro de las Cortes colisionaron dos puntos de vista radicalmente opuestos. Por una parte, algunos diputados defendían que dicha prohibición tajante podría desembocar en fuertes injusticias materiales. Este argumento lo respaldaban principalmente miembros de las cámaras que habían estado en prisión, guiándose por la emoción y la propia experiencia. Por otra parte, encontramos un posicionamiento más técnico donde se defendió la improcedencia de esta clase de indultos en el marco de la modernización del Derecho penal y penitenciario de la República y de una democracia más avanzada. Como es evidente, el texto de la comisión fue aprobado retirándose la principal enmienda.

En segundo lugar, vemos que, a diferencia de la Constitución de 1978, este texto si reconoce expresamente la figura de la amnistía, otorgando la potestad exclusiva al Parlamento. Por su parte, la concesión de indultos particulares es competencia única del Tribunal Supremo si es a petición de parte o a propuesta del sentenciador, del Fiscal o de la Junta de Prisiones. Se indica sin embargo que en los casos de extrema gravedad podrá concederlos el Jefe del Estado, siempre y cuando sea a propuesta del Gobierno responsable y exista informe preceptivo, que no vinculante, del Tribunal Supremo. Es decir, para que se hiciera efectivo el indulto en este último caso se necesitaría una confluencia de la voluntad del Poder Ejecutivo junto con la de la jefatura de la República. Es destacable como la Constitución de 1931 logra en este artículo una magnífica configuración en lo que a separación de poderes se refiere.

Tras la caída de la segunda República, se instaura en España la dictadura franquista (1939-1975) siendo este el periodo histórico inmediatamente anterior a nuestra actualidad jurídica. El nuevo orden inspirado en el régimen del alzamiento se opuso rotundamente a lo previsto en la Constitución 1931, quedando condenada al olvido. Al tratarse de una dictadura, nos encontramos ante un sistema donde queda excluida la discusión y exigida la obediencia estricta al régimen. La gracia se convirtió durante mucho tiempo en la única alternativa frente a un poder que no admitía otro límite que el de su propia condescendencia²¹. Durante este periodo, el indulto general fue un recurso frecuente para

²¹ Pagés, J. L. R., *op. cit.*.

el franquismo mientras que la amnistía se excluyó ya que su contenido rectificador suponía una contradicción a la línea intransigente de la dictadura²².

Tras la muerte del generalísimo en 1975, da comienzo el periodo de transición. Frente a la ausencia de una Carta Magna o de un texto fundamental democrático, España se enfrenta a la interrogante de cómo afrontar dos grandes cuestiones: la amnistía y el exilio²³. Durante la dictadura, el régimen había llevado a cabo una fuerte represión ideológica, siendo las principales víctimas los pensadores de izquierdas y autonomistas. A raíz de todo esto y de la finalización del franquismo, las reivindicaciones políticas se centraron en tres ideas: Estatuto de Autonomía, amnistía y democracia.

Con motivo de la proclamación de Juan Carlos de Borbón como Rey de España, a través del Decreto 2940/1975, de 25 de noviembre²⁴ se concedió un indulto general que recordaba, tanto en sus motivaciones como en su alcance, a los promulgados durante la dictadura²⁵. Con esto, la reinstauración de la monarquía pretendía traer consigo la concordia nacional y así garantizar la cooperación y la paz durante un periodo complejo.

A pesar de que por efecto de su concesión alrededor de setecientos presos políticos fueron excarcelados, la eficacia del indulto sería nula hasta que no se despenalizaran aquellos comportamientos por los que habían sido condenados, siendo incontables los casos de sujetos que por reincidir en los delitos de asociación, manifestación o huelga fueron de nuevo metidos en prisión. Este indulto general constituyó más que una medida eficaz una muestra de buena voluntad que actuó como acicate a la reclamación de amnistía como requisito fundamental para avanzar hacia la democracia²⁶.

²² Linde Paniagua, E., *op. cit.*, pp. 4-23.

²³ Cuesta Bustillo, J., “Recuerdo, silencio y amnistía en la Transición y en la Democracia españolas (1975-2006)”, *Studia historica. Historia contemporánea*, Ediciones Universidad de Salamanca, n. 25, 2007, pp. 125-165.

²⁴ Decreto 2940/1975, de 25 de noviembre, por el que se concede indulto general con motivo de la proclamación de Su Majestad don Juan Carlos de Borbón como Rey de España (BOE de 26 de noviembre de 1975).

²⁵ Juliá S., Echar al olvido. “Memoria y amnistía en la transición a la democracia”, *Claves de razón práctica*, n. 243, 2003, pp.105-125.

²⁶ *Id.*

2.1.2. Regulación del indulto a partir de la vigencia de la Constitución de 1978

El indulto particular, recogido expresamente en la Constitución de 1978, es una instancia judicial que se ha concedido al Poder Ejecutivo en casos correspondientes al orden penal. Sin embargo, cabe recalcar que nuestra Carta Magna, a diferencia del constitucionalismo histórico, no atribuye de forma expresa la facultad de indultar al Gobierno, ni tan siquiera al Jefe del Estado.

El artículo 62. i) de la actual Constitución Española establece que su concesión corresponde al Rey, pero sujeta a las disposiciones legales en la materia y con la prohibición expresa de que no podrá autorizar indultos generales. La Sentencia de 2 de diciembre de 2005 (Rec. 161/2004)²⁷, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo se pronuncia en el sentido de que dicha potestad no es ejercida materialmente por el Jefe del Estado, sino por el Gobierno, tal como dispone el artículo 30 de la Ley de 1870²⁸: “*La concesión de los indultos, cualquiera que sea su clase, se hará en Real Decreto, que se insertará en el Boletín Oficial del Estado*”²⁹. El Gobierno tiene por lo tanto en sus manos el poder de hacer justicia material, eximiendo de esta forma al indultado de una condena firme sin rectificar la calificación de los hechos³⁰.

Esta facultad está fuertemente restringida por limitaciones, así como por valores y principios constitucionales. Como se ha indicado *supra*, nuestra Constitución atribuye el ejercicio del indulto al Monarca, siendo condición necesaria para su legitimidad que dicho acto sea refrendado en función de lo establecido en su artículo 64, trasladándose la responsabilidad al refrendante. De esta forma queda claro que en el caso de España el indulto es una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de justicia previa deliberación del Consejo de Ministros. Cabe recalcar que, como hemos visto, también intervienen aunque sin capacidad de decisión el Poder Judicial en la fase previa y el Jefe del Estado para su concesión.

²⁷ Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre Rec. 161/2004.

²⁸ Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto (Gaceta de Madrid núm. 175, de 24 de junio de 1870).

²⁹ Yuste Castillejo, A., *op. cit.*

³⁰ Santana Vega, M.D., *op. cit.*, pp. 51-91.

En cuanto al procedimiento para la solicitar y conceder la gracia, la Ley de Reglas para el ejercicio de la Gracia de indulto de 18 de junio de 1870, modificada por la Ley 1/1988, de 14 de enero³¹, lo regula en su capítulo III. De este texto legal deducimos que pueden solicitar el indulto los penados, sus parientes o cualquiera otra persona en su nombre, sin necesidad de poder escrito que acredite su representación. Así mismo, también tiene potestad para proponer el indulto el Tribunal sentenciador, o el Tribunal Supremo, o el Fiscal de cualquiera de ellos. Por último, el Gobierno podrá mandar formar el oportuno expediente para la concesión de indultos que no hubiesen sido solicitados por los particulares ni propuestos por los Tribunales de Justicia. También se debe estar a lo dispuesto en la Orden de 10 de septiembre de 1993 del Ministerio de Justicia, por la que se dan instrucciones sobre la tramitación de solicitudes de indulto. Además, se debe atender al Real decreto 1879/1994, 16 de septiembre³², por el que se aprueban determinadas normas procedimentales en materias de Justicia e Interior.

El indulto es otorgado a través de Real Decreto el cual es sancionado por el Rey, desplegando los efectos de una decisión jurisdiccional. Se produce de esta forma una modificación de la sentencia válida y legalmente impuesta, sin ser suprimida, cuya ejecución debe *“encomendarse indispensablemente al tribunal sentenciador”* de conformidad con lo recogido en el artículo 31 de la Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio del indulto³³.

2.2. La amnistía

Como hemos indicado *supra*, el indulto es un mecanismo que tiene como objeto la sanción impuesta por una resolución firme. Sin embargo, la amnistía opera directamente respecto del delito, llevando a cabo con motivo de garantizar el orden público una “amnesia” del Ordenamiento respecto a conductas calificadas o susceptibles de serlo por los tribunales³⁴. La infracción queda olvidada, fingiendo que los hechos no ocurrieron

³¹ Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto (Gaceta de Madrid núm. 175, de 24 de junio de 1870).

³² Real Decreto 1879/1994, de 16 de septiembre, por el que se aprueban determinadas normas procedimentales en materia de Justicia e Interior (BOE de 7 de octubre de 1994).

³³ Yuste Castillejo, A., *op. cit.*.

³⁴ Requejo Pagés, J. L., *op. cit.*.

para no imponer a los autores las penas señaladas en el ordenamiento³⁵ sin otras limitaciones que las establecidas en la propia ley de amnistía dictada *ad hoc*³⁶. Es posible incluso la derogación retroactiva de normas sancionadoras. En base a esto, la amnistía puede ser entendida como el ejercicio del derecho de gracia de forma masiva vinculado a fines políticos³⁷.

Estos atributos hacen que, históricamente, se haya considerado una institución excepcional que únicamente ha de ejercerse en situaciones muy puntuales pues el abuso de esta supondría la ruptura del equilibrio, especialmente el de un sistema democrático.

2.2.1. Regulación de la amnistía antes de 1978

Hoy en día, la amnistía es una de las figuras más controvertidas en el constitucionalismo español. Desde el inicio del período constitucional se han aprobado un total de veintitrés normas de amnistía y, aunque cada una de ellas obedece a un motivo y contexto determinado, todas tienen como elemento común el cambio de sistema político o la finalización de una guerra civil³⁸.

Durante nuestra historia jurídica contemporánea, ha sido un mecanismo utilizado en numerosas ocasiones, existiendo ejemplos transcendentales como la concedida en febrero de 1936 durante la segunda República a los condenados por la Revolución de octubre de 1834 o la otorgada en octubre de 1977 en el periodo de transición, que marcó los primeros pasos hacia la democratización.

³⁵ Macía, J., “Amnistía e indulto”. *Estudios de Derecho*, n.1, 1912, pp. 28-36.

³⁶ López, S., “Reflexiones constitucionales ante una previsible Ley de amnistía”, *Diario LA LEY*, N° 10387, Sección Tribuna, 14 de Noviembre de 2023, LA LEY, 2023, (disponible en [³⁷ Pérez del Valle, C., “Amnistía, constitución y justicia material”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 61, 2001, pp. 187-206.](https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAC2OQYvCQAYF_8_1cCIJRqJdcao-i4pa9pzOhDQwzdZLp2n-_UzUQ8kK-98gzU1p7eikIObYcQ7VWjiQmR4GkmvPg2UYxioPAvjZoNaPvooXDpnmhHoftsDISu0JtNCr6Bwk0Rq_b4d8WFR9QS3WKCPmUy7Bx0fV3q0Jz2p6NZKEkB4JdHCkpm4nG6lNYPL4TJTnccCS4siiU8e0UX5_TZzKMYdyvz6Ym1WLVGDhp_3bqwvs0OIM3oK7vvEPy-7tUn6AAAAWKE; última consulta 5/04/2024).</p></div><div data-bbox=)

³⁸ López, S., *op. cit.*.

Al contrario que la Constitución de 1978, su antecedente más reciente, la Carta Magna de 1931 recogía en su artículo 102 la figura de la amnistía. La disposición establecía, como hemos indicado anteriormente, que dicha medida de gracia únicamente podría ser acordada por el Parlamento y prohibía a su vez los indultos generales juridificando casi por completo el mecanismo.

La proclamación de la Segunda República en nuestro país fue motivo de la concesión de una amplia amnistía política por Decreto de 14- IV-1931. La medida tenía como objetivo liquidar la etapa anterior y restaurar el orden en una España dividida. A esta le siguieron distintos actos de clemencia que reflejaron la fragilidad e inestabilidad del nuevo régimen.

De las numerosas amnistías de este periodo, la que posiblemente tiene un significado político más relevante es la concedida por el decreto de 21-II-1936, tras la victoria electoral del Frente Popular. Esta medida nos indica la elevada tensión social existente durante esta etapa³⁹ y es que, la victoria de la izquierda el 16 de febrero de 1936 con 4,7 millones de votos desembocó en un gran número de disturbios y motines en diversas localidades y algunos centros penitenciarios. Esto alteró por completo el orden público del país llegando a plantearse la declaración del estado de guerra⁴⁰. La motivación de esta movilización era la liberación de aquellos condenados por la Revolución de octubre de 1934, donde se protestó por el ascenso al poder del sector más conservadoras de la política española. Estos acontecimientos terminaron con la presidencia de Alcalá Zamora en mayo de 1936, pasando a ser Azaña la cabeza de la República. La primera decisión del nuevo Gobierno fue ceder al clamor popular, aprobando la Diputación Permanente de las anteriores Cortes la amnistía para quienes habían sido condenados como consecuencia de los hitos de octubre de 1934, siendo readmitidos los obreros despedidos con ocasión de la revolución⁴¹.

Este acontecimiento histórico es un claro ejemplo de cómo la violencia política puede acabar sobrepasando los límites establecidos por la Ley y la justicia. La actuación en este

³⁹ Linde Paniagua, E., *op. cit.*, 1977, pp. 4-23.

⁴⁰ Álvarez Tardío, M., “El «desordenado empuje del Frente Popular». Movilización y violencia política tras las elecciones de 1936”. *Revista de Estudios Políticos*, n. 177, 2017, 147-179.

⁴¹ Alcalá, C., “La amnistía que liberó a Lluís Companys y mitificó a los golpistas catalanes de 1934”, *El debate*, 2022, (disponible en https://www.eldebate.com/historia/20221015/amnistia-libero-lluis-companys_66070.html; última consulta 5/04/2023).

caso tanto del Poder Constituyente cómo del Ejecutivo nos muestran como en momentos de inestabilidad social, tienden a recurrir a medidas de clemencia para “apaciguar” a las masas sin reparar en si verdaderamente estamos ejerciendo o no justicia material, escudándose únicamente en el mantenimiento del orden público, no siendo esto suficiente justificación para la concesión de una medida de gracia. Está claro que esto no hizo más que elevar las tensiones en un país ya de por sí dividido, debilitando el poder coercitivo del Estado y demostrando a la ciudadanía que a través del ejercicio de la violencia podían obtenerse resultados.

Tras el fin de la dictadura franquista, la amnistía marcó un antes y un después en la transición democrática de nuestro país, convirtiéndose en el buque insignia de la denominada política del olvido o del consenso. Con esta medida de gracia se pretendía lograr la reconciliación, tanto borrando las causas de inculpación de aquellos condenados como concediendo el perdón a quienes habían actuado como verdugos, lo que puede parecer paradójico⁴². Esto se tradujo en una ausencia de juicio y condena para los crímenes de la dictadura, en el marco de un acuerdo que buscaba el olvido del pasado y el silencio frente a los traumas heredados en beneficio del orden público y del futuro del país.

Finalmente, la tan esperada proposición de Ley de Amnistía de 1977⁴³ fue aprobada sin enmiendas ni a la totalidad ni al articulado, suponiendo esto que diversos supuestos controvertidos no fueran debatidos en el contenido de la Ley quedando sin analizarse la opinión popular. Esto ha provocado que aún hoy en día sean objeto de debate cuestiones como la impunidad de algunos cargos del régimen franquista.

Se redactó en comisión parlamentaria con representación de todos los grupos políticos a excepción de Alianza Popular⁴⁴. Esta Ley fue imprescindible para el éxito de la transición al constituir como elemento unificador la impartición de justicia. La amnistía quedó legitimada en base al orden público y a la impartición de justicia material tras una etapa de oscuridad para el Derecho.

⁴² Cuesta Bustillo, J., *op. cit.*, pp. 125-165.

⁴³ Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía (BOE de 17 de octubre de 1977).

⁴⁴ Ranz Alonso, E., “La ley de amnistía, puente a la libertad, y soporte para la impunidad”. *Historia y comunicación social*, vol. 23, n. 2, 2010, pp. 307-319 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6858659>; última consulta 5/04/2024).

2.2.2. Regulación de la amnistía a partir de la vigencia de la Constitución de 1978

Al no positivizarse en la Constitución de 1978 la amnistía como medida de gracia, nos vemos obligados a tratar de entender cuáles son las consecuencias jurídicas que de esta omisión se producen⁴⁵.

La doctrina se divide en dos claros posicionamientos: quienes defienden su constitucionalidad y quienes la niegan. Este debate evidencia la ambigüedad de este mecanismo jurídico en nuestro Derecho, intensificado por la falta de doctrina jurisprudencial constitucional.

3. LA ACTUALIDAD DE LAS MEDIDAS DE GRACIA: LA LEGITIMIDAD DE LA AMNISTÍA

La Constitución de 1978 introdujo en España el modelo de Estado social democrático de Derecho junto con valores superiores como la justicia y principios fundamentales como la seguridad jurídica. El nuevo orden constitucional ha guiado la construcción de una nueva realidad jurídica a la que las medidas de gracia han de adaptarse.

A diferencia del indulto, la amnistía carece de una regulación expresa en nuestra Carta Magna lo que nos dificulta el entendimiento de su papel en nuestro Ordenamiento Jurídico, promoviendo esto el debate sobre si se trata o no de una medida legítima.

3.1. La prohibición expresa

En primer lugar, han sido muchos los juristas que, en los últimos años, han equiparado esta figura al indulto general y defendido su analogía con su prohibición en nuestro

⁴⁵ Linde Paniagua, *op. cit.*, 1978, pp. 55-69.

Ordenamiento Jurídico por el artículo 62 i) de la Constitución. Sin embargo, otros afirman que de la prohibición expresa no puede deducirse la inconstitucionalidad de la amnistía, ya que hablaríamos de dos mecanismos diferentes. Mientras que los indultos son competencia del poder ejecutivo, la amnistía necesita de una ley promulgada por el poder constituyente⁴⁶. Aun así y a pesar de que estamos ante dos figuras diferentes, ambas están subsumidas en el mismo concepto genérico de “medidas de gracia” y en cuanto a sus procedimientos de concesión, cabe recalcar que la vigente Ley del indulto de 1870 regula únicamente los indultos particulares, decretados por el Gobierno para únicamente un penado, es decir, de forma individual, no existiendo en nuestro Ordenamiento Jurídico actual ninguna Ley que regule los indultos generales y por lo tanto, ninguna Ley en que la competencia para su concesión corresponda Poder Ejecutivo.

A pesar de todo ello, las diferencias tanto formales como materiales entre ambas figuras son evidentes. En primer lugar, la amnistía históricamente, a diferencia del indulto general, no ha constituido el ejercicio de la prerrogativa de gracia que deriva del poder del Gobierno, sino una forma de legislación penal que excluye la pena con efectos retroactivos para determinados hechos punibles⁴⁷. Y es que a raíz de la intensidad y la significación de los efectos que esta prerrogativa de gracia conlleva, en los sistemas democráticos parlamentarios suele atribuirse la decisión de su concesión al Parlamento, como hemos podido ver en el artículo 112 de la Constitución de 1931. De esta forma se busca que la medida adopte la misma forma normativa que aquella a la que está reservada la determinación del ilícito cometido y de sus consecuencias jurídicas: la de la ley.

En segundo lugar y como se ha expuesto anteriormente, el contenido del indulto general y la amnistía es totalmente diferente. A pesar de que ambas son medidas de gracia, el indulto requiere de una sentencia firme para su aplicación y no supone la desaparición de la acción ilícita, sino que opera respecto de las consecuencias legales que esta conlleva. Mientras tanto la amnistía, sí que supone la desaparición jurídica de la acción ilícita y sus consecuencias, sin necesidad si quiera de resolución judicial firme.

⁴⁶ Gimbernat, E., *op. cit.*.

⁴⁷ Pérez del Valle, C., *op. cit.*, pp. 187-206.

No debemos olvidar que la tradición de la doctrina española siempre ha optado por el tratamiento separado de ambas medidas de gracia, pues como establece el Tribunal Constitucional en su Sentencia 147/1986⁴⁸, la diferencia entre ellas es cualitativa y no cuantitativa⁴⁹.

Por todo ello, la interpretación análoga del artículo 62 i) de la Constitución Española no estaría fundamentada al existir una clara diferencia tanto en contenido como en forma entre ambas. Esto nos clarifica que la amnistía no está prohibida expresamente en nuestro ordenamiento jurídico, lo que no significa que su concesión sea legítima o, en el caso de que lo fuera, no carezca de limitaciones propias del orden jurídico en un Estado de Derecho.

3.2. La voluntad legislativa: CE y CP

Más allá de la jurisprudencia y la doctrina, debemos analizar la voluntad del poder constituyente a la hora de legislar tanto la Constitución de 1978 como el Código Penal de 1995.

Durante la elaboración de la Constitución de 1978, Raúl Morodo Leoncio, portavoz del Grupo Parlamentario Mixto, presentó una enmienda al artículo 58 del Anteproyecto de Constitución, hoy en día 66, proponiendo a través de ella otorgar a las Cortes la potestad de amnistiar. Se sugirió la sustitución del apartado 1 del precepto, que pasaría a ser el 2, por el siguiente texto:

⁴⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional de 10 de diciembre 147/1986.

⁴⁹ Díaz, F. J., “Una valoración de la constitucionalidad de la proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña”, *Diario LA LEY*, N° 10426, Sección Tribuna, 16 de Enero de 2024, LA LEY, 2024, (disponible en <https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAmMLS2NLI7Wy1KLizPw827DM9NS8kIS13MSSktQiWz9HAGthFeAqAAA AWKE>; última consulta 5/04/2024)

«Las Cortes Generales, que representarán al pueblo español, ejercen la potestad legislativa, sin perjuicio de lo dispuesto en el título VIII, otorgan amnistías, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución.»⁵⁰

Así mismo, César Lloréns Bargés, Diputado por Las Palmas del Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático, también propuso una enmienda al proyecto de la Constitución para la inclusión de un nuevo artículo referido a la Administración de la Justicia el cual establecía lo siguiente:

«Se refiere a la Administración de Justicia y el mismo podrá ir colocado después del artículo 108, como artículo 109, modificándose la numeración sucesiva, o, en otro caso, en el lugar que la Comisión estime oportuno. Se trata de una limitación constitucional para los indultos generales indiscriminados y para las amnistías.»⁵¹.

Su propósito con esta enmienda era el establecimiento de una limitación constitucional tanto a los indultos generales indiscriminados como a las amnistías. El diputado incluyó como antecedente un artículo de la Constitución de 1931 añadiendo:

«se justifica plenamente por lo ocurrido durante el régimen que siguió a la Guerra Civil; por tales indultos, con las más variadas motivaciones, proliferarían de tal manera que han constituido una quiebra de la Administración de Justicia de imprevisibles consecuencias para la ejemplaridad, seguridad jurídica, intereses afectados y el propio sentir de los condenados dentro de la sociedad española»⁵².

Ambas enmiendas fueron rechazadas por la ponencia, sin mayor oposición o insistencia de los respectivos grupos proponentes⁵³. Esto pone de manifiesto que existió la posibilidad de incluir en nuestra Carta Magna la amnistía como medida de gracia, siendo esta propuesta desestimada por el poder constituyente. Por tanto, no cabe duda a la hora de interpretar la voluntad de las Cortes de 1978 en cuanto a la constitucionalidad de la amnistía. Ocurre algo similar con la codificación del Código Penal de 1995, donde se optó por excluir, sin una sola enmienda, la amnistía de las causas de extinción de la

⁵⁰ Enmienda núm. 504 al artículo 54 del Anteproyecto de la Constitución Española de 1978 (BOE de 17 de abril de 1978).

⁵¹ Enmienda núm. 744 al Anteproyecto de la Constitución Española de 1978 (BOE de 17 de abril de 1978).

⁵² *Id.*

⁵³ López, S., *op. cit.*

responsabilidad penal, la cual, si figuraba en su antecesor histórico, el código penal franquista de 1973.

La única mención a la amnistía en nuestro Ordenamiento jurídico es en el artículo 666.4 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal⁵⁴. Se trata de un precepto de data de 1882 y que no ha sido utilizado desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978, no habiendo pasado por lo tanto la “prueba” de constitucionalidad que han de superar aquellas normas anteriores a nuestro orden constitucional⁵⁵. Es por todo esto que aumentar la legitimidad constitucional de la amnistía en base a su codificación en esta ley resulta insuficiente teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente.

3.3. Análisis jurisprudencial del Tribunal Constitucional

A pesar de que no exista una afirmación expresa y taxativa de nuestro Tribunal Constitucional sobre la legitimidad de las amnistías en nuestro ordenamiento jurídico, si podemos encontrar algunas afirmaciones en sus resoluciones que pueden respaldar la hipótesis de que esta medida de gracia está prohibida. Destacamos entre ellas lo establecido en la Sentencia del Tribunal Constitucional 147/1986, de 10 de diciembre donde el pleno del tribunal establece lo siguiente:

“Como ya ha tenido ocasión de afirmar este Tribunal, la amnistía que se pone en práctica y se regula en ambas leyes es una operación jurídica que, fundamentándose en un ideal de justicia (STC 63/1983), pretende eliminar, en el presente, las consecuencias de la aplicación de una determinada normativa -en sentido amplio- que se rechaza hoy por contraria a los principios inspiradores de un nuevo orden político. Es una operación excepcional, propia del momento de consolidación de los nuevos valores a los que sirve, cuya finalidad unitaria no enmascara el hecho

⁵⁴ Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal (Gaceta de Madrid de 17 de septiembre de 1882).

⁵⁵ Ibáñez García, I., “Informe sobre la proyectada Ley de amnistía”, *Diario LA LEY*, N° 10389, Sección Tribuna, 16 de Noviembre de 2023, LA LEY, 2023, (disponible en https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEADVPTUvEMBD9N7kUpK0uepILdy_CorIW79NkaAMxiZIJ3f57p6sODMPjffDmq1LZRroKMDlvfYrN1jjiVBxF4ibXKXi_b2AhODF1r0ErFcEoW-ocd-JVGnHZmt5Rhg85IEgwXYugPhpf0_YKrn1E0fMACY6lkvHNwGlud-8en_tCZIQqrAD78TFHILH5ezrryq2fCYpc3nAnOngU1vQZBl_g1-6jGO-R8_ZMNVUSjJonvN2xs0HtCoSMGiu6_BOYctksK2vSGc2J9rH5qged4xJIqU4D2B0BEG6kkAQAAWKE; última consulta 5/04/2024).

*de que se pone en práctica recurriendo a una pluralidad de técnicas jurídicas que quedan unidas precisamente por la finalidad común”.*⁵⁶

El artículo 9.3 de la Constitución de 1978 establece que nuestra Carta Magna garantiza, entre otros, el principio fundamental de seguridad jurídica. Sin embargo, las medidas de gracia como el indulto general y la amnistía, que tienen en común la pluralidad de sujetos a las que se les concede, pueden ser contrarias a lo promovido por este principio. El Tribunal Constitucional ha dejado claro en sentencias como la mencionada *supra* o la STC 43/1982, de 6 de julio⁵⁷ que para garantizar tanto el orden como la confianza en el tráfico jurídico, la justicia material ha de ceder el paso a la seguridad jurídica, no apoyando la primacía de dicho valor superior del Ordenamiento a costa de uno de sus principios fundamentales. En conclusión, el Tribunal Constitucional entiende, a mi interpretación, que la prevalencia del valor de justicia, en su sentido material, que fundamenta la amnistía no justifica el desconocimiento del núcleo esencial del principio de seguridad jurídica. Y es que, en opinión de Kant, la *impunitas criminis* constituye una clara injusticia contra la propia ciudadanía.

La constitucionalización de la amnistía no intervendría solo en la eficacia del principio de seguridad jurídica, sino que también obstaculizaría el buen desarrollo de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Aunque la legitimidad de la concesión de indultos particulares también sería susceptible de analizar conforme a este principio existiendo casos cuestionables en nuestra historia reciente, este no puede ser comparado con la amenaza que supone la potencial promulgación de una Ley de amnistía.

La concesión de esta medida de gracia únicamente sería legítima si se diera una situación previa de violencia jurídica e injusticia penal, siendo este hecho excepcional el que fundamentaría el uso del instrumento para transitar hacia un nuevo orden pacífico, justo como sucedió con la Ley de amnistía de 1977⁵⁸. En un sistema democrático moderno como el actual español en el que las libertades públicas y derechos políticos están blindados y garantizados, no tiene sentido la constitucionalización de la amnistía pues existen preceptos legales que garantizan a los ciudadanos una tutela judicial efectiva,

⁵⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional de 10 de diciembre 147/1986, FJ 2.

⁵⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional de 6 de julio 43/1982.

⁵⁸ López, S., *op. cit.*.

estando incluso esta protegida por la posibilidad de conceder indultos particulares en casos excepcionales y concretos. Es decir, más allá del indulto particular podría considerarse que cualquier otra medida de gracia sería inconstitucional con razón de su incompatibilidad con el resto de las figuras constitucionales.

Adicionalmente y con motivo de reforzar lo expuesto en este apartado, la otra alta Corte española, el Tribunal Supremo, coincide con esta reflexión. En su Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 20 de noviembre de 2013⁵⁹ indica que el derecho de gracia ha quedado reducido en nuestro ordenamiento jurídico a la concesión de indultos generales, debiendo ser la prerrogativa de gracia de carácter individual y responder a las circunstancias excepcionales de un condenado pues constituye la derogación de los principios de generalidad de la ley⁶⁰

4. LAS MEDIDAS DE GRACIA Y LA SEPARACIÓN DE PODERES

El principio de separación de poderes tolera la interdependencia entre los poderes del Estado si esta nunca supone la invasión nuclear de ninguno de ellos, es decir, su ámbito funcional propio⁶¹. En cuanto a las medidas de gracia, existe un debate sobre si a causa de la injerencia de otros poderes en las competencias exclusivas y excluyentes del judicial podría este verse privado de su operatividad básica y por lo tanto de su función garantista y ordenadora. La separación de poderes constituye la columna vertebral de nuestro Estado de Derecho, siendo especialmente su propósito asegurar la independencia y autonomía judicial ya que esta no existiera, estaríamos ante una importante falta de seguridad jurídica y una clara violación de nuestro régimen constitucional.

El artículo 117 de nuestra Constitución establece en su apartado primero que la justicia emana del pueblo, esto es, de la propia Nación, siendo administrada por jueces y tribunales sometidos únicamente al imperio de la Ley⁶². Las medidas de gracia constituyen una amenaza para este precepto constitucional en tanto en cuanto entran en

⁵⁹ Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 2013, RC. 13/2013.

⁶⁰ Redondo Hermida, Aragón, M., “La jurisprudencia europea sobre la amnistía”, Aragón, M., Gimbernat, E. & Ruíz Robledo, A., (coord.), *La amnistía en España*, COLEX, Madrid, 2024, pp.269-272.

⁶¹ Santana Vega, M.D., *op. cit.*, pp. 51-91.

⁶² López, S., *op. cit.*.

colisión con la separación de poderes y los principios de legalidad e igualdad regulados respectivamente en los artículos 25.1 y 14 de nuestra Carta Magna.

Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se limitan entre sí para evitar tanto el abuso de poder como la ruptura del equilibrio en nuestro orden jurídico. Sin embargo, esta armonía que crean al contrapesarse es fácilmente corruptible y es objeto de este apartado determinar si la práctica de las figuras de gracia recogidas en nuestra Constitución puede desequilibrar la balanza o si su existencia es compatible con el resto de los preceptos constitucionales.

4.1. Las medidas de gracia como garantes del Estado de Derecho

En nuestro Estado constitucional los jueces ostentan el monopolio de la administración de la justicia, entendido esto como el monopolio de la aplicación del Derecho. Tal y como lo expresó Montesquieu, los jueces y magistrados son el instrumento que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza ni el rigor de las leyes⁶³. Nuestro ordenamiento jurídico entiende a quienes encarnan la justicia en nuestro país como una figura rígida e inmutable cuyo fallo dependerá solo de lo establecido en la ley y los hechos acaecidos. El fundamento para juridificar el indulto se basa en este precepto y es que el legislador entendió que un Estado de Derecho como el español ha de tener un mecanismo jurídico que permita escapar, justificadamente, de la inflexibilidad de los tribunales, reconociendo así en nuestra Carta Magna la potestad al poder ejecutivo de indultar, es decir, de administrar justicia en un ámbito que los jueces tienen vedado. Aun así, el indulto particular podría entenderse como una excepción injustificada a la separación de poderes.

Aunque este razonamiento justifica la inflexibilidad del poder judicial, debemos detenernos a analizar el deslinde que la implementación de estas medidas supone para el Derecho, y es que el Gobierno cuando indulta no actúa desde la ley, sino que se separa de esta para poder valorar las circunstancias concurrentes en el caso concreto. Es por ello por lo que el ejercicio de esta medida de gracia conlleva una gran responsabilidad, pues

⁶³ Linde Paniagua, E., “El indulto como acto de administración de Justicia y su judicialización: Problemas, límites y consecuencias”. *Teoría y realidad constitucional*, n. 5, 2000, pp. 161-176.

el poder ejecutivo, independientemente de la Ley de 1870, ostenta un amplio margen para valorar los casos objeto de indulto, pudiendo alterar el equilibrio de poderes y por tanto nuestra democracia. Y es que, como se ha puesto de manifiesto en varias ocasiones, la clemencia en la actualidad podría calificarse como residuo del poder absoluto subsistente en el Estado constitucional⁶⁴.

El principal peligro es que el uso del poder coercitivo se utilice para promover intereses particulares de grupos de presión, afectando así al poder judicial como garante de derechos individuales y colectivos⁶⁵. En el caso de que esto se produjera, estaríamos atendiendo a una politización de la justicia que consecuentemente derivaría en una violación del sistema de poderes de nuestro país, pues el poder en última instancia para llevar a cabo la ejecución de lo juzgado corresponde al Poder Ejecutivo, cuya objetividad es en muchas ocasiones puesta en duda.

4.2. El equilibrio constitucional

La división de poderes es un dogma del constitucionalismo al tender un puente entre los conceptos de «Estado de Derecho» y «democracia» actuando de esta forma como un elemento vertebrador del Estado social democrático de derecho. De la misma forma, se configura como garante del equilibrio, siendo un instrumento de control para evitar que la estructura de poder sufra una transmutación a un régimen corrupto⁶⁶, obligando a descartar la idea de democracia constitucional fundada únicamente en la consagración de la regla de la mayoría sin ulteriores limitaciones.

Las medidas de gracia ponen en cuestión este principio constitucional, el cual establece que es función exclusiva del poder judicial juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Por este mismo motivo y por su también clara contradicción con el principio de igualdad entra en tensión con el derecho a la tutela judicial efectiva, en la medida en que las víctimas de determinados delitos, o incluso la sociedad en su conjunto, pierden totalmente la opción

⁶⁴ Linde Paniagua, E., “La clemencia (amnistía e indulto) a la luz de la jurisprudencia de los tribunales Supremo y Constitucional y del Código Penal de 1995”. *Boletín del Ministerio de Justicia*, (1823), 1998, pp. 1413-1428.

⁶⁵ Santana Vega, M.D., *op. cit.*, pp. 51-91

⁶⁶ Fernández Sarasola, I. La división de poderes en la historia constitucional española. *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, n. 5, 2009.

de reclamar justicia respecto a los hechos amnistiados⁶⁷. No debemos olvidar que, además de esto, la separación de poderes está fuertemente vinculada al principio de seguridad jurídica y a la eficacia de nuestro ordenamiento jurídico, pues la racionalización y separación del poder es indispensable para lograr un sistema justo y ordenado⁶⁸.

Esto nos indica la clara contradicción de estas figuras respecto de principios constitucionales esenciales, entendiendo que únicamente podrían tener cabida en nuestro ordenamiento jurídico si la propia Constitución los contemplara como una excepción al monopolio jurisdiccional y a los principios fundamentales de nuestra Carta Magna, como sucede con el indulto particular o con la tipificación de la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión a la Corona, siendo esta última una clara excepción al principio de igualdad permitida únicamente por su tipificación dentro del propio texto constitucional⁶⁹. Si nos fijamos en el constitucionalismo comparado, Francia y Portugal recogen la figura de la amnistía de forma expresa en sus respectivas Cartas Magnas al margen de la potestad legislativa, reconociendo en ambos casos la legitimidad de la medida dentro de sus ordenamientos jurídicos. El completo silencio en nuestra Constitución sobre la amnistía solo puede significar, en mi opinión, un rechazo implícito hacia la misma ya que su reconocimiento como medida de gracia dentro de nuestro sistema legal es una decisión política que no es susceptible de integrarse en la capacidad legislativa ordinaria⁷⁰. Por otra parte, el indulto particular, aun siendo un acto atípico en el marco del Estado constitucional de Derecho, a diferencia de la amnistía si está expresamente admitido por nuestra Constitución y ordenamiento jurídico, sin olvidar que su concesión está rodeada de cautelas con el objetivo de que sus efectos perturben lo menos posible a la normalidad de orden jurídico⁷¹.

Más allá de esto, la posibilidad de que el Poder Legislativo estuviera capacitado para aprobar una ley de amnistía supone un dilema ético para nuestro Estado de Derecho. En primer lugar, cabe recalcar que el hecho de que esta medida de gracia ha de adoptarse a través de un texto legal no justifica su legitimidad pues, aunque se trate de una expresión

⁶⁷ Díaz, F. J., *op. cit.*.

⁶⁸ Ibáñez García, I., “Informe sobre la proyectada Ley de amnistía”, *Diario LA LEY*, N° 10389, *Sección Tribuna*, 16 de Noviembre de 2023, LA LEY, 2023.

⁶⁹ Díaz, F. J., *op. cit.*.

⁷⁰ Ruíz Robledo, A., “¿Respalda el Tribunal Constitucional la amnistía?”, *Diario del Derecho EDICIÓN DE* 06/10/2023, 2023, (disponible en https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1237598; última consulta 5/04/2024).

⁷¹ Yuste Castillejo, A., *op. cit.*.

de la voluntad general, una mayoría parlamentaria no es justificante para cualquier amnistía, pues un Estado no se convierte en un Estado de Derecho por aplicar una capa legal formal sobre un fondo de injusticias sustanciales⁷². Es importante recordar que, aunque existiera una previa deliberación popular y una mayoría parlamentaria suficiente para aprobar dicha ley, cualquier precepto legal será inválido si no cumple con aquello que nuestra Carta Magna exige. En un Estado constitucional y democrático de Derecho como España, el legislador no es soberano, sino que tiene limitada su potestad tanto procedimental como material por los valores, principios y reglas que la Constitución establece (art. 9.1 CE). Y es que, si estos límites fueran transgredidos, a ojos de la doctrina del Tribunal Constitucional, no se estaría interpretando la Constitución, sino modificándola sin acudir a su procedimiento de reforma⁷³.

5. ANÁLISIS DE CASO: PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA 122/000019

Una vez llevado a cabo este extenso análisis sobre las medidas de gracia y su papel histórico en nuestro Ordenamiento Jurídico, procederemos a aplicar todo lo razonado en un caso de gran relevancia en nuestra actualidad jurídica.

En los últimos años, el proceso de autodeterminación de la Generalitat Catalana ha sido objeto de debate tanto jurídico como social. Tras la Proposición de Ley de amnistía en noviembre de 2023 por el Grupo Parlamentario Socialista⁷⁴, el debate público se ha acentuado notoriamente pues la constitucionalidad o no de dicha medida podría significar la redefinición de las fronteras de nuestro Ordenamiento jurídico y especialmente de nuestra Carta Magna tal y como la interpretamos.

El objetivo de este apartado es analizar conforme a lo deducido de los apartados anteriores la proposición de Ley orgánica 122/ 000019 para la normalización institucional, política y social en Cataluña, concluyendo si esta tiene o no cabida en nuestro Ordenamiento Jurídico.

⁷² Pérez del Valle, C., *op. cit.*, pp187-206.

⁷³ Aragón, M. “¿Constructivismo jurídico?”, Aragón, M., Gimbernat, E. & Ruíz Robledo, A., (coord.), *La amnistía en España*, COLEX, Madrid, 2024, pp.65-68.

⁷⁴ Pérez del Valle, C., *op. cit.*, pp. 187-206.

5.1. Antecedentes de hecho

Durante cuatro meses, del 12 de febrero al 12 de julio de 2019, se desarrolló en el Tribunal Supremo el juicio contra doce dirigentes soberanistas catalanes imputados por el proceso de autodeterminación de Cataluña. Los políticos que organizaron el referéndum ilegal de 1 de octubre de 2018, con el que impulsaron la declaración unilateral de independencia, se enfrentaron a una Fiscalía que pedía su condena por rebelión, mientras que la Abogacía del Estado por su parte solicitó un castigo únicamente por sedición y otros delitos menores (Real Instituto El Cano). Finalmente, la Sala Segunda del Tribunal condenó a nueve de los imputados de la causa especial número: 20907/2017 a través de su Sentencia 459/2019 de 14 de octubre⁷⁵ por delitos de sedición—actualmente derogado, malversación de fondos públicos y desobediencia grave a penas de prisión entre los 10 y 13 años⁷⁶.

En junio de 2021, el Consejo de Ministros aprobó la concesión de indultos a los nueve condenados a penas de prisión en el juicio del *procés*. El ejecutivo acordó la medida de gracia en nombre de la utilidad pública, estableciéndose desde la Moncloa que su guía había sido el espíritu constitucional de concordia para abrir una nueva etapa de reencuentro y dialogo entre Cataluña y el resto de España. Esta medida puso en duda la competencia del Supremo, quien emitió un informe previo contrario a los mismos para luego aplicar el indulto a los condenados por su sentencia de 2019⁷⁷.

5.2. Análisis de la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía

La Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña es una iniciativa del Grupo Socialista⁷⁸, la cual inicio su tramitación el 12 de diciembre de 2023 con su toma en consideración por el Pleno de la Cámara. La Comisión aprobó el nuevo dictamen el 7 de marzo de 2024 por 20 votos a favor y 17

⁷⁵ Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de octubre 459/2019.

⁷⁶ López, S., *op. cit.*.

⁷⁷ Ruíz Robledo, A., *op. cit.*.

⁷⁸ Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña 122/000019 de 24 de noviembre de 2023, (disponible en https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/B/BOCG-15-B-32-1.PDF ; última consulta el 9/04/2024).

votos en contra y en la sesión plenaria del 14 de ese mismo mes alcanzó la mayoría absoluta requerida por lo que continuará su tramitación en el Senado.

En este apartado el objetivo es llevar a cabo un breve análisis constitucional de este texto legal, examinando si la voluntad de sus precursores junto con los argumentos expuestos verdaderamente tienen cabida en nuestro Ordenamiento Jurídico y pudieran ser objeto de una amnistía.

5.2.1. La exposición de motivos

La exposición de motivos de una Ley es el texto que precede al articulado, en este caso, de una o Proposición de Ley. En ella se exponen tanto las razones por las que se ha redactado el texto legal como la justificación de los objetivos que se pretende alcanzar. Es susceptible de ser enmendada durante el debate parlamentario y se considera, por lo general, que tiene valor jurídico interpretativo, aunque no fuerza normativa.

En la Exposición de Motivos de la Proposición objeto de nuestro análisis se plantea como fin principal la superación de las tensiones institucionales, políticas y sociales que ha provocado el proceso independentista, donde se incluyen las acciones ilegales que transcurrieron entre 2014 y 2017 en nuestro país. Se hace además hincapié en la necesidad de acabar con la desafección que la gestión de estos hechos ha generado en una gran parte de la sociedad catalana respecto de las instituciones estatales.

Adicionalmente, se alude a la convivencia social y democrática y al interés general en un intento de fundamentar que se trata de una situación excepcional tras un periodo de grave perturbación, donde los valores como el pluralismo político, la igualdad y la justicia amparan la concesión de la defendida amnistía.

A pesar de que esta es provisional y podrá ser emendada en el debate parlamentario, no deja de expresar la voluntad originaria del Grupo Socialista y, por lo tanto, la del Gobierno español. El texto justifica la Ley Orgánica de amnistía en la excepcionalidad democrática de la normal general pues según ella, las Cortes Generales están legitimadas para aprobar una “ley singular” en el ejercicio de su potestad legislativa como expresión máxima del

principio democrático en tanto que la institución es la representación de la soberanía popular en nuestro país.

Si analizamos la exposición de motivos podemos deducir que el escrito es totalmente subjetivo, asumiendo por completo el relato secesionista de los sucesos que motivaron las correspondientes medidas judiciales⁷⁹. Los grupos separatistas catalanes han redactado una propuesta hecha a su medida para la consecución de sus propios fines, descartándose de esta forma su objetivo de preservar el orden público y la convivencia dentro del Estado.

Una Proposición de Ley Orgánica de amnistía debería estar acompañada de una exposición de motivos que constatará el origen de la impunidad, justificando la arbitrariedad que supone esta medida y la consecuente ponderación entre los principios constitucionales y el mantenimiento del orden público⁸⁰. El caso sujeto a análisis es un supuesto de claro interés particular, muy alejado del beneficio público y de los fines constitucionales, careciendo por completo de fundamento jurídico-penal y no existiendo un interés general preponderante que justifique la amnistía⁸¹.

Además, llama especialmente la atención que en las ocho páginas que la Proposición del Grupo Parlamentario Socialista dedica a la exposición de motivos no se haya citado una sola Ley democrática postconstitucional vigente que prevea la amnistía como una causa de extinción de responsabilidad criminal. Los parlamentarios se han centrado exclusivamente en la ya estudiada Ley 46/1077, de 15 de octubre, aunque omiten de su extensa argumentación las palabras del diputado comunista Marcelino Camacho donde manifiesta su defensa de la amnistía porque iba a ser la última y *«a partir de ella, el crimen y el robo no pueden ser considerados, se hagan desde el ángulo que se hagan, como actos políticos»*. Como hemos dicho en otros apartados, este sí es un ejemplo de una amnistía transicional y no la presente⁸².

⁷⁹ Castellà Andreu, J.M., “Política, democràcia i excepcionalitat: ua mirada des l’ exposició de matius de la proposició de llei orgànica d’ amnistia”, Aragón, M., Gimbernat, E. & Ruíz Robledo, A., (coord.), *La amnistía en España*, COLEX, Madrid, 2024, pp. 169-175.

⁸⁰ Delgado Barrio, J., “Una amnistía arbitraria”, Aragón, M., Gimbernat, E. & Ruíz Robledo, A., (coord.), *La amnistía en España*, COLEX, Madrid, 2024, pp. 177-180.

⁸¹ Gil Gil, A., “Una amnistía sin fundamento jurídico”, Aragón, M., Gimbernat, E. & Ruíz Robledo, A., (coord.), *La amnistía en España*, COLEX, Madrid, 2024, pp. 181-186.

⁸² Zorzalejos Nieto, J., “Exposición sin motivo para la amnistía”, Aragón, M., Gimbernat, E. & Ruíz Robledo, A., (coord.), *La amnistía en España*, COLEX, Madrid, 2024, pp. 439-434.

5.2.2. *El lawfare*

En este apartado abordaremos el conocido como “*Lawfare*” o judicialización de la política y su protagonismo en el acuerdo entre PSOE y Junts per Catalunya del 9 de noviembre de 2023. El pacto dice lo siguiente.

“las conclusiones de las comisiones de investigación que se constituirán en la próxima legislatura se tendrán en cuenta en la aplicación de la ley de amnistía en la medida que pudieran derivarse situaciones comprendidas en el concepto lawfare o judicialización de la política, con las consecuencias que, en su caso, puedan dar lugar a acciones de responsabilidad o modificaciones legislativas”⁸³.

En primer lugar, es necesario acotar el concepto ya que su popularización en los últimos años ha provocado que este evolucione teniendo un empleo tan amplio y diverso que resulta complicado de aplicarse. El *lawfare* nace de la unión de dos palabras inglesas “*law*”, derecho y “*warfare*”, guerra. Esto se debe a que esta herramienta jurídica surge de la voluntad de reemplazar los conflictos armados y las guerras por procesos de mediación, pasando a ser el Derecho un medio a través del cual se pretendían obtener objetivos militares sin recurrir a una guerra abierta.

Se convirtió entonces en una moneda de doble cara, con una vertiente tanto positiva como negativa. Y es que, siendo esta última la que es de nuestro interés, recalamos que el abuso de este mecanismo jurídico supone la manipulación del sistema tanto legal como judicial al ser utilizados como un arma para perjudicar a tu oponente. Este es el enfoque que ambos partidos han reflejado en su pacto al insinuar que las actuaciones legales y judiciales que se llevaron a cabo como consecuencia de los hitos transcurridos en Cataluña y que dieron lugar a las correspondientes condenas, son actuaciones susceptibles de ser calificadas como ilegítimas al haber manipulado el sistema para dañar y deslegitimar a los grupos nacionalistas⁸⁴. En resumen, los Tribunales y autoridades españolas se han hecho valer del *lawfare* para someter a los separatistas catalanes y por ello han de ser investigados por el Poder Legislativo.

⁸³ Acuerdo PSOE-JUNTS, de 9 de noviembre de 2023, 2023, p.3 (disponible en <https://estaticos-cdn.elperiodico.com/epi/public/content/file/original/2023/1109/11/231107-acuerdo-psoe-junts-pdf-2.pdf> ; última consulta 9/04/2024).

⁸⁴ Bar Cedón, A., *Op. cit.*, pp. 393-398.

Sin embargo, a estas acusaciones no las acompañan evidencias de esta hipotética instrumentalización de la justicia, exigiéndoles de esta forma responsabilidades sin fundamento a quienes cumplieron con su función y obligación de aplicar las leyes vigentes a través de un procedimiento transparente, retransmitido por televisión y de carácter contradictorio público⁸⁵, donde la actuación judicial se ha producido a instancia de parte y no por una iniciativa espontánea de jueces malintencionados. No hay, pues, ningún indicio de una acción general o individualizada por parte del sistema judicial y en concreto, de los jueces a los que se les asignó el caso contra determinados grupos o personas que no hayan estado en todo momento sujetas a las garantías procesales previstas en nuestro Ordenamiento Jurídico⁸⁶.

5.3. El papel garante de Europa

Es opinión común que, tarde o temprano, la Unión Europea tendrá que tomar cartas en el asunto de la proyectada Ley de amnistía por su evidente colisión con el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, que consagra los principios de Estado de Derecho e independencia judicial⁸⁷. El precepto establece que:

“La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”⁸⁸.

Dentro de la redacción del precepto son de nuestro especial interés los valores de democracia, igualdad y Estado de Derecho ya que, como hemos indicado en apartados

⁸⁵ Garrido Mayol, V., “La degradación del Estado de derecho y el falso lawfare”, Aragón, M., Gimbernat, E. & Ruíz Robledo, A., (coord.), *La amnistía en España*, COLEX, Madrid, 2024, pp.393-398.

⁸⁶ Bar Cedón, A., *op. cit.*, pp.393-398.

⁸⁷ Ibáñez García, I., *op. cit.*

⁸⁸ Tratado de la Unión Europea (BOE de 30 de marzo de 2010).

anteriores, se trata de aquellos que una posible Ley de amnistía sin justificación plausible podría poner en peligro.

5.3.1. Mecanismos de defensa

Ante una vulneración de lo que el TUE considera como valores fundamentales dentro de sus Estados miembros, el mismo texto recoge en su artículo 7 desde 1997 un procedimiento para sancionar a aquellos que violaran de forma grave y persistente lo citado en la disposición anterior.

Ahora bien, aunque es indiscutible la existencia de esta figura garantista dentro de la organización supranacional, su eficacia es cuestionable. En última instancia esta violación de carácter grave y persistente respecto de los valores de la Unión Europea ha de ser apreciada por el Consejo Europeo de manera unánime, lo que dificulta increíblemente su operabilidad. Dos casos relativamente recientes de esto son Polonia y Hungría y su desmantelamiento del Estado de Derecho frente a lo cual y a pesar de su reiterada violación de estos valores, no han sido sujetos al procedimiento sancionador del artículo 7 del TUE.

Sin embargo, con la intención de superar este impedimento y ofrecer otras alternativas que permitan el control por parte de la Unión de estos fundamentos, se han diseñado otros mecanismos de naturaleza preventiva y sancionadora como el Informe Anual sobre el Estado de Derecho en la Unión y el Reglamento 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020⁸⁹, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.

El primero de estos consiste en un instrumento de naturaleza preventiva cuyo principal objetivo es tratar de evitar que se produzcan violaciones del Estado de Derecho y consecuentemente, tener que utilizar el procedimiento del artículo 7 del TUE. Para esto, los Estados miembros envían anualmente un informe a la Comisión Europea quien, a su vez, emite uno de carácter particular y otro generalizado acerca de la cuestión en los que

⁸⁹ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (BOE 22 de diciembre de 2020).

realiza recomendaciones. El Reglamento por su parte sí que cuenta con una limitación siendo necesario que sea posible el establecimiento de un vínculo directo entre la violación del Estado de Derecho y la realización de un daño al presupuesto de la Unión. Si esto no fuera así, el mecanismo sancionador no operaría⁹⁰.

Finalmente, es necesario entender que es lo que la organización y sus veintiséis Estados Miembros entienden por Estado de Derecho. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha desempeñado un papel indispensable en su desarrollo conceptual, especialmente tras hacer una pluralidad de pronunciamientos respecto de las violaciones llevadas a cabo por algunos de sus miembros, destacando el caso de Polonia y su vulneración de la independencia judicial.

El TJUE ha insistido en el carácter trascendental e irrenunciable de este valor fundamental y se ha reiterado en el obligado respeto al principio de la separación de poderes, el cual constituye la base de la independencia judicial y del Estado de Derecho en sí mismo. Sin jueces independientes quedamos a merced de una justicia arbitraria en la que la interpretación y aplicación de las leyes se convierten en una acción cargada de subjetividad e intereses particulares destruyendo por completo nuestro sistema constitucional. En base a esto, el impacto que una Ley de amnistía puede tener, independientemente de si es o no un mecanismo constitucional, sobre el Estado de Derecho puede ser nefasto si no está lo suficientemente fundamentada mostrando la fragilidad de nuestro régimen y el poder que ostentan los diferentes grupos políticos para moldearlo a sus preferencias.

Por último, cabe hacer una breve mención a la jurisprudencia europea acerca de la amnistía. Mientras que el TJUE ha dejado en manos de los Estados miembros determinar a su propia voluntad la calificación de la amnistía dentro de sus Ordenamientos Jurídicos, siempre y cuando respeten a normativa comunitaria, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha desarrollado una doctrina sobre esta figura jurídica cuyos principios pueden ser de nuestro interés.

⁹⁰ Bar Cedón, A., *op. cit.*, pp.393-398.

En primer lugar, el TEDH indica que no serán remisibles actos contra los derechos humanos remitiéndose a lo estipulado en el Convenio Europeo. Tampoco podrán ser amnistiadas aquellas conductas que supongan el trato degradante de la persona tanto atentando contra su integridad física como moral, incluyendo en estas las torturas, agresiones físicas y sexuales. Dentro de estas últimas se encuentran incluidas tanto las violentas como las no violentas según nuestra Ley orgánica 10/2022, de 6 de septiembre⁹¹. El órgano judicial proclama que la inadecuada concesión de la amnistía constituye una lesión de los imperativos procesales del Convenio⁹².

5.3.2. *La Comisión de Venecia*

La Mesa del Senado solicitó a la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, conocida popularmente como la Comisión de Venecia, la emisión de un dictamen a cerca de la Ley de Amnistía que se encuentra en estado de trámite en nuestro país. La Comisión de Venecia es un órgano de naturaleza consultiva perteneciente al Consejo de Europa que fue creado en 1990 a instancias del jurista italiano Antonio La Pégola, teniendo como objetivo la salvaguarda de la democracia, el Estado de derecho y los derechos fundamentales. Cuenta con 61 miembros que representan a la totalidad de Estados miembros de la Unión Europea. El papel que ha desempeñado tanto para las democracias jóvenes como para las consolidadas ha sido de gran relevancia al encargarse de establecer los estándares internacionales sobre las materias que le competen a través de una sólida fundamentación en sus numerosos dictámenes. Nuestra cámara alta pretende que la Comisión desempeñe en este caso un papel equivalente al del Consejo de Estado y Consejo General del Poder Judicial cuyos informes preceptivos han tratado de eludirse al presentar el texto como una proposición de ley y no como un proyecto.

⁹¹ Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual (BOE de 7 de septiembre de 2022).

⁹² Redondo Hermida, Aragón, M., “La jurisprudencia europea sobre la amnistía”, Aragón, M., Gimbernat, E. & Ruíz Robledo, A., (coord.), La amnistía en España, COLEX, Madrid, 2024, pp.269-272.

Durante su 138ª reunión plenaria el 15 de marzo de 2024, la Comisión elaboró un dictamen⁹³ sobre las exigencias del Estado de Derecho en materia de amnistías, haciendo especial referencia al caso español. Sin embargo, el órgano no se ha pronunciado al no considerarlo de su competencia a cerca de la conveniencia o la idoneidad del proyecto de amnistía. Tampoco ha hecho referencia a su constitucionalidad ya que esta decisión correspondería en última instancia al Tribunal Constitucional español, al igual que sucede con su compatibilidad con el derecho de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de Justicia.

Ahora bien, el análisis del órgano consultivo se ha hecho en base a las normas internacionales y europeas aclarando varios requisitos de obligado cumplimiento para la ley de amnistía y realizando algunas recomendaciones. En primer lugar, ha resaltado el respeto al Estado de Derecho, en concreto a la supremacía de la ley y a la legalidad, implicando esto una aprobación parlamentaria de la medida con una mayoría amplia que en todo caso respete los preceptos constitucionales y el derecho internacional. También menciona la obligatoriedad de llevar a cabo los objetivos de la amnistía a través de un método coherente donde exista el debate público, no siendo los procedimientos legislativos acelerados los adecuados para estos casos. Esto si entraría directamente en conflicto con la proposición de Ley de amnistía del Grupo Socialista cuya tramitación podría calificarse como controvertida por su carácter urgente además de que no se han esforzado por buscar mayores consensos

En esta misma línea, el órgano consultivo recomienda acotar y definir de manera más precisa los ámbitos material y temporal del proyecto, así como garantizar una relación más estrecha entre las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, su preparación o sus consecuencias y los actos de malversación y corrupción. Por último, nos recuerda que las amnistías sólo son compatibles con los estándares internacionales si las violaciones graves de los derechos humanos quedan excluidas de su ámbito de aplicación.

⁹³ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho , Comisión de Venecia, *CDL-AD(2024)003-e Spain - Opinion on the rule of law requirements of amnesties, with particular reference to the parliamentary bill of Spain “on the organic law on amnesty for the institutional and social normalisation of Catalonia”*, adopted by the Venice Commission at its 138th Plenary Session (Venice, 15-16 March 2024, 2024, disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)003-e) ; última consulta 9/04/2021.

Otra de las indicaciones de la Comisión es acerca de la arbitrariedad, destacando la necesidad de un vínculo causal intrínseco entre la amnistía y los actos que cubre, debiendo ser esta de carácter impersonal, es decir, que los criterios utilizados para determinar su concesión no han de estar diseñados para individuos específicos o estaríamos vulnerando el principio de igualdad. Como hemos señalado previamente, este requisito también ha sido potencialmente incumplido por la proposición de ley de amnistía española que es sospechosamente utilitarista y arbitraria donde no hay ni rastro de un objetivo final común en interés y beneficio de la comunidad, rasgo que el órgano consultivo del Consejo de Europa también destaca como fundamental para la legitimidad de la medida.

Por último, sobre la separación de poderes y la independencia judicial se señala que, para la concesión de la amnistía, debería de ser el poder judicial quien decida si personas específicas cumplen aquellos criterios generales establecidos por los parlamentarios para su aplicación. En esta línea la Comisión se manifiesta acerca de las comisiones de investigación creadas por la cámara baja española, recordándonos que la finalidad de estas es mantener bajo control las labores del poder ejecutivo. Es por tanto que recomienda que no se otorgue a estas comisiones el poder de convocar o tan solo invitar a los jueces a informar, especialmente a cerca del fondo de sus correspondientes casos. Recordemos que la justificación en la que respalda la proposición de ley la creación de dichas comisiones de investigaciones es el supuesto uso del *lawfare* por parte de los tribunales para desacreditar y castigar el independentismo catalán, fundamentando su argumentación en meras conjeturas subjetivas sin ninguna evidencia sólida que demuestre la administración corrupta de justicia por parte de los órganos judiciales.

Cabe resaltar que la propia Exposición de Motivos de la Proposición de Ley orgánica hace referencia directa a la Comisión de Venecia, indicando que:

“Por su parte la Comisión de Venecia ha dejado clara la validez de medidas como la amnistía y su compatibilidad con las decisiones judiciales tanto en su Recomendación CM/Rex (2010)12, como en su sesión plenaria del 8 y 9 del año 2013”⁹⁴.

⁹⁴ Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña 122/000019 de 24 de noviembre de 2023, p.3, (disponible en https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/B/BOCG-15-B-32-1.PDF ; última consulta el 9/04/2024).

En primer lugar, se hace mención de la Recomendación CM/Rec (2010)⁹⁵ 12 la cual carece de sentido por el hecho de que en ella en ningún momento estuvo involucrada la Comisión de Venecia, tratándose de una recomendación aprobada por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa a cerca de la independencia judicial. En segundo lugar, se alude a la sesión plenaria de marzo de 2013⁹⁶, sobre la cual no existe contenido salvo una breve acta carente de valor jurídico pues se trata de una reunión equivalente a un debate parlamentario. Sin embargo, sí que es cierto que, si nos atenemos al limitado contenido al que tenemos acceso sobre la sesión, esta trata sobre la aprobación de un informe sobre una ley de amnistía en Georgia, donde el Parlamento nacional aprobó una Ley de amnistía para presos políticos encarcelados por el Presidente. Al incidir en el fondo de la cuestión, podemos deducir algunos de los estándares internacionales para la aplicación y concesión de esta figura jurídica. En primer lugar, tenemos el carácter excepcional del que goza esta ley georgiana calificada como única, temporal y especial circunscrita al contexto del fin de conflictos, dictaduras, insurrecciones, justo después de la transición democrática, pero no más allá⁹⁷. En segundo lugar, como es previsible también se hace mención tanto al respeto del Estado de derecho como a los límites que toda amnistía debe tener como es la obligación de respetar las disposiciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos en relación con la obligación de procesar aquellos crímenes que atenten y vulneren contra la humanidad. En tercer lugar, también se menciona la prohibición de amnistías particulares que, en mi opinión, está directamente ligado con el primero de los puntos.

Centrándonos en la excepcionalidad de la medida, es evidente que la analogía entre el caso georgiano y el español no es posible partiendo del hecho de que en este segundo supuesto se propone la concesión de esta medida de gracia a dedo por el propio Parlamento ante unas circunstancias que no son anómalas. No estamos, definitivamente, ante un periodo de transición ni de conflicto que requiera de la concesión de la amnistía.

⁹⁵ Consejo de Europa, *Recomendación CM/Rec(2010)7 Carta del Consejo de Europa sobre la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos*, 2010 (disponible en <https://rm.coe.int/16804969d9> ; última consulta 5/04/2024).

⁹⁶ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, Comisión de Venecia, *CDL-AD(2013)007-geo Unofficial translation - Opinion on the Draft Amendments to the Organic Law on Courts of General Jurisdiction of Georgia Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013) 11/03/2013*, 2013 (disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)009-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)009-f) ; última consulta 9/04/2023).

⁹⁷ Roldán Barbero, J., “La amnistía «económica» y el derecho europeo”, Aragón, M., Gimbernat, E. & Ruíz Robledo, A., (coord.), *La amnistía en España*, COLEX, Madrid, 2024, pp.273-278.

6. CONCLUSIONES

Tras esta reflexión, debemos hacernos una pregunta, ¿cabe la amnistía en la Constitución de 1978?

- I. En primer lugar, se debe recalcar que a pesar de que parte de la doctrina haya argumentado la inconstitucionalidad de esta medida según al artículo 62 i) de nuestra Carta Magna y su prohibición expresa del indulto general, en mi opinión, esta analogía estaría totalmente injustificada. Como se ha expresado *supra*, se trata de dos figuras cualitativamente diferentes tanto en forma como en contenido. Además de esto, la voluntad legislativa en el momento de la redacción del precepto constitucional optó por dejar fuera de esta prohibición a la amnistía. Si bien esto último no es una aceptación tácita de la medida de gracia, si nos confirma que la Constitución no la prohíbe expresamente.
- II. En segundo lugar, debemos atender al resto del texto constitucional y sus principios para determinar si la amnistía tiene cabida entre ellos. Es necesario recordar que, a diferencia del indulto, una Ley de amnistía no enjuicia y absuelve a los sujetos que cometieron determinados delitos, sino que excluye la aplicación de la ley de los mismos. Esto, como se ha expuesto, es contrario a muchos de los fundamentos principales de nuestra Constitución como la igualdad, la seguridad jurídica y la separación de poderes. Por lo tanto, encontramos un fuerte conflicto entre la concesión de amnistías y nuestro Estado Democrático de Derecho, el cual se vería gravemente afectado en el caso de que esta se considerara admitida en nuestro Ordenamiento Jurídico como una medida relativamente ordinaria al igual que lo es el indulto particular.
- III. Como podemos ver, no es coherente equiparar la amnistía ni a la prohibición ni al reconocimiento expreso del indulto general y particular respectivamente. Entonces, ¿cuál sería una argumentación válida para la amnistía desde un punto de vista constitucional? En mi opinión, no lo hay.

El único supuesto en el que estaría constitucionalmente aceptada una medida de gracia sería aquel en el que la aplicación material de la justicia por parte de los tribunales supusiera la colisión entre dos o más derechos fundamentales. Es decir, que la

seguridad jurídica, la igualdad y la legalidad se encontraran en un conflicto con otro derecho fundamental, como por ejemplo la libertad de expresión. Consecuentemente, se llevaría a cabo una ponderación entre ambas partes y en base a su resultado, sería constitucional o no la concesión de la medida de gracia. Ahora bien, este debiera ser el supuesto de hecho previo para poder defenderse la concesión legítima de un indulto particular, no siendo válido sin embargo para la amnistía.

La amnistía ha sido un recurso al que se ha acudido durante los periodos de transición, siendo España un ejemplo de ello. Al sufrir el sistema legal de un país una metamorfosis, especialmente aquellos que han sido objeto de una fuerte represión, la aplicación de la justicia evoluciona junto a ellos, dejando en algunas ocasiones “cabos sueltos” fruto del periodo anterior que pueden subsanarse a través de la amnistía. Hablamos de etapas concretas donde la justicia ha actuado de forma arbitraria y sesgada, totalmente desligada de valores y principios fundamentales y cuyas consecuencias han sido sufridas por la ciudadanía en su totalidad. No estamos por lo tanto ante un caso concreto donde se produce una colisión de derechos fundamentales, sino ante una completa falta de justicia material en las decisiones judiciales de un periodo concreto. Este es por lo tanto el supuesto de hecho que ha de anteceder a una amnistía y que en un Estado de Derecho como el español es imposible que se produzca.

- IV. Respeto a esto, en mi opinión, durante los últimos años se ha producido un fuerte proceso de cambios de naturaleza tanto jurídica como política cuya meta ha sido la transformación del régimen constitucional de 1978, siendo principalmente su objetivo el sistema político. Lo destacable de esto es que se ha pretendido justificar dichos cambios como un desarrollo natural de la Carta Magna y, por lo tanto, como un proceso plenamente constitucional. A pesar de esto, lo cierto es que si nos detenemos a analizar estas iniciativas podemos concluir con que la mayoría de ellas, como la que hemos abordado en este trabajo, tienen un carácter utilitario y son fruto de intereses políticos coyunturales del grupo gobernante. Adicionalmente, lo que es para mí más importante es que este proceso de cambio se está realizado fuera de los cauces de reforma jurídica previstos en la propia Constitución siendo incluso alguno de ellos sustancialmente contradictorios a esta.

Esto queda reflejado en el acuerdo entre el Partido Socialista Obrero Español y Junts per Catalunya, donde la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía ha constituido el precio a pagar por los votos que los socialistas necesitan para formar Gobierno. La concesión de la medida de gracia se ha introducido en las Cortes como un caballo de Troya disfrazado de democracia. La realidad es que nos encontramos ante una estratagema política de naturaleza inconstitucional que no vela por el beneficio común y el orden público sino por el interés de unos pocos, suponiendo esto una flagrante vulneración al artículo 9.3 de la Carta Magna.

Adicionalmente, el reciente dictamen de la Comisión de Venecia pone en evidencia las numerosas carencias que esta Proposición de Ley tiene respecto de los requisitos mínimos exigibles conforme al Derecho europeo e internacional, no dando lugar desde mi punto de vista, a plantear ni tan siquiera su legitimidad. Como anteriormente se ha expresado no todo es válido y este caso es el claro ejemplo de ello y del consecuente peligro que la intromisión de los intereses políticos particulares a la hora de legislar puede constituir para nuestro sistema y nuestra democracia.

Lejos del buscar una reconciliación, La Propuesta de Ley Orgánica de amnistía ha profundizado la división en la clase política, las instituciones, la sociedad y el poder judicial de nuestro país. Si verdaderamente su voluntad fuera la búsqueda del consenso, la convivencia y el orden público, se buscaría en las Cortes adoptar la concesión de la medida de gracia a través de mayorías cualificadas. En cambio, el precepto será aprobado con una mayoría absoluta e ignorando por completo la fuerte oposición que ha suscitado.

En conclusión, según Carré de Malberg⁹⁸, una amnistía no es tanto un acto legislativo como un acto de pura soberanía constituyente que otorga el poder de fundar un inicio. La amnistía en Cataluña independientemente de que dentro de este trabajo de fin de grado se haya defendido su inconstitucionalidad, no daría lugar a un nuevo inicio, sino que avivaría las tensiones y los resentimientos entre la población española. Muestra de ello son los acontecimientos en Ferraz durante el pasado mes de noviembre. Lo cierto es que en el caso de que esta medida extraordinaria finalmente

⁹⁸ Carré de Malberg, R., *Contribution à la théorie générale de l'Etat Reimpression des éditions de 1920 et 1922*, Dalloz, Paris, 2003, pp. 105.

fuera concedida, la separación de poderes, la igualdad y la seguridad jurídica de España recibirían un duro golpe, tambaleándose los pilares de nuestro Estado de Derecho y de nuestra Constitución. Y todo sin obtener ningún beneficio a cambio.

7. BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN:

Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto (Gaceta de Madrid núm. 175, de 24 de junio de 1870).

Constitución española de 1931, (BOE 9 de diciembre de 1931).

Decreto 2940/1975, de 25 de noviembre, por el que se concede indulto general con motivo de la proclamación de Su Majestad don Juan Carlos de Borbón como Rey de España (BOE de 26 de noviembre de 1975).

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

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE 2 de julio de 1985).

Real Decreto 1879/1994, de 16 de septiembre, por el que se aprueban determinadas normas procedimentales en materia de Justicia e Interior (BOE de 7 de octubre de 1994).

Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña 122/000019 de 24 de noviembre de 2023.

Constitución española de 1978 (BOE 29 de diciembre de 1978).

Tratado de la Unión Europea (BOE de 30 de marzo de 2010).

Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual (BOE de 7 de septiembre de 2022).

JURISPRUDENCIA TRIBUNAL CONSTITUCIONAL:

Sentencia del Tribunal Constitucional de 6 de julio 43/1982

Sentencia del Tribunal Constitucional de 10 de diciembre 147/1986

JURISPRUDENCIA TRIBUNAL SUPREMO:

Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 2013

Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de octubre 459/2019

Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 1018 447/2018

Auto del Tribunal Supremo de 18 de enero Rec. 2949/1997

ENMIENDAS:

Enmienda núm. 504 al artículo 54 del Anteproyecto de la Constitución Española de 1978 (BOE de 17 de abril de 1978).

Enmienda núm. 744 al Anteproyecto de la Constitución Española de 1978 (BOE de 17 de abril de 1978).

INFORMES:

Consejo de Europa, *Recomendación CM/Rec(2010)7 Carta del Consejo de Europa sobre la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos*, 2010 (disponible en <https://rm.coe.int/16804969d9> ; última consulta 5/04/2024).

Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, Comisión de Venecia, *CDL-AD(2013)007-geo Unofficial translation - Opinion on the Draft Amendments to the Organic Law on Courts of General Jurisdiction of Georgia Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013) 11/03/2013*, 2013 (disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)009-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)009-f) ; última consulta 9/04/2023).

Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, Comisión de Venecia, *CDL-AD(2024)003-e Spain - Opinion on the rule of law requirements of amnesties, with particular reference to the parliamentary bill of Spain “on the organic law on amnesty for the institutional, political and social normalisation of Catalonia”, adopted by the Venice Commission at its 138th Plenary Session (Venice, 15-16 March 2024, 2024* (disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)003-e) ; última consulta 9/04/2021).

ACUERDOS

Acuerdo PSOE-JUNTS, de 9 de noviembre de 2023, 2023 (disponible en <https://estaticos-cdn.elperiodico.com/epi/public/content/file/original/2023/1109/11/231107-acuerdo-psoe-junts-pdf-2.pdf> ; última consulta 9/04/2024).

OBRAS DOCTRINALES:

Aguado Renedo, C., “Problemas constitucionales del ejercicio de la potestad de gracia”, *Civitas; Fundación "Agrupación Independiente del Senado 1977"*, Madrid, 2001, p.376.

Alcalá, C., “La amnistía que liberó a Lluís Companys y mitificó a los golpistas catalanes de 1934”, *El debate*, 2022, (disponible en https://www.eldebate.com/historia/20221015/amnistia-libero-lluis-companys_66070.html; última consulta 5/04/2023).

Álvarez Tardío, M., “El «desordenado empuje del Frente Popular». Movilización y violencia política tras las elecciones de 1936”. *Revista de Estudios Políticos*, n. 177, 2017, 147-179.

Aragón, M. “¿Constructivismo jurídico?”, Aragón, M., Gimbernat, E. & Ruíz Robledo, A., (coord.), *La amnistía en España*, COLEX, Madrid, 2024, pp.65-68.

Bar Cedón, A., “«La guerra con [contra] los jueces»”, Aragón, M., Gimbernat, E. & Ruíz Robledo, A., (coord.), *La amnistía en España*, COLEX, Madrid, 2024, pp. 393-398.

Carré de Malberg, R., *Contribution à la théorie générale de l'Etat Reimpression des éditions de 1920 et 1922*, Dalloz, Paris, 2003, pp. 105.

Castellà Andreu, J.M., “Política, democràcia i excepcionalitat: ua mirada des l’ exposició de matius de la proposició de llei orgànica d’ amnistia”, Aragón, M., Gimbernat, E. & Ruíz Robledo, A., (coord.), *La amnistía en España*, COLEX, Madrid, 2024, pp. 169-175.

Cuesta Bustillo, J., “Recuerdo, silencio y amnistía en la Transición y en la Democracia españolas (1975-2006)”, *Studia historica. Historia contemporánea, Ediciones Universidad de Salamanca*, n. 25, 2007, pp. 125-165.

Delgado Barrio, J., “Una amnistía arbitraria”, Aragón, M., Gimbernat, E. & Ruíz Robledo, A., (coord.), *La amnistía en España*, COLEX, Madrid, 2024, pp. 177-180.

Díaz, F. J., “Una valoración de la constitucionalidad de la proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña”, *Diario LA LEY, N° 10426, Sección Tribuna, 16 de Enero de 2024*, LA LEY, 2024, (disponible en <https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAEMtMSbFICTEAAmMLS2NLI7Wy1KLizPw827DM9NS8kIS13MSSktQiWz9HAGthFeAqAAAAWKE> ; última consulta 5/04/2024)

Díaz, F. J., “Una valoración de la constitucionalidad de la proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña”, *Diario LA*

LEY, N° 10426, Sección Tribuna, 16 de Enero de 2024, LA LEY, 2024, (disponible en <https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEA MtMSbFICTEAAmMLS2NLI7Wy1KLizPw827DM9NS8kIS13MSSktQiWz9HAGthF eAqAAAAWKE> ; última consulta 5/04/2024)

Fernández Sarasola, I. “La división de poderes en la historia constitucional española”. *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, n. 5, 2009.

Garrido Mayol, V., “La degradación del Estado de derecho y el falso lawfare”, Aragón, M., Gimbernat, E. & Ruíz Robledo, A., (coord.), *La amnistía en España*, COLEX, Madrid, 2024, pp.393-398.

Gil Gil, A., “Una amnistía sin fundamento jurídico”, Aragón, M., Gimbernat, E. & Ruíz Robledo, A., (coord.), *La amnistía en España*, COLEX, Madrid, 2024, pp. 181-186.

Gimbernat, E., “Crítica al dictamen de Sumar sobre la amnistía”, *Diario del Derecho EDICIÓN DE 03/11/2023*, 2023, (disponible en https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1238393; última consulta 5/04/2024).

Herrero Bernabé, I., “Antecedentes históricos del indulto”, *Revista de Derecho de la UNED*, n. 10, 2012, pp. 687-709.

Ibáñez García, I., “Informe sobre la proyectada Ley de amnistía”, *Diario LA LEY, N° 10389, Sección Tribuna, 16 de Noviembre de 2023*, LA LEY, 2023, (disponible en https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAD VPTUvEMBD9N7kUpK0ueplLdy_CorIW79NkaAMxiZIJ3f57p6sODMPjffDmq1LZRr oKMDlvfYrN1jjiVBxF4ibXKXib2AhODF1r0ErFcEoW-ocd- JVGnHZmt5Rhg85IEgwXYugPhpf0_YKrn1E0fMACY6lkvHNwGlud- 8en_tCZlQqrAD78TFHILH5ezrryq2fCYpc3nAnOngU1vQZBl_g1-6jGO- R8_ZMNVUSjJonvN2xs0HtCoSMGiu6_BOYctksK2vSGc2J9rH5qged4xJIqU4D2B0B EG6kkAQAAWKE; última consulta 5/04/2024).

Juliá S., Echar al olvido. “Memoria y amnistía en la transición a la democracia”, *Claves de razón práctica*, n. 243, 2003, pp.105-125.

Linde Paniagua, E., “Amnistía e indulto en la Constitución española de 1978”, *Revista de derecho politico*, n.2, 1978, pp. 55-69.

Linde Paniagua, E., “Amnistía y conflictos sociales en la historia de España, *Tiempo de historia*”, n. 26, 1977, pp. 4-23.

Linde Paniagua, E., “El indulto como acto de administración de Justicia y su judicialización: Problemas, límites y consecuencias”. *Teoría y realidad constitucional*, n. 5, 2000, pp. 161-176.

Linde Paniagua, E., “La clemencia (amnistía e indulto) a la luz de la jurisprudencia de los tribunales Supremo y Constitucional y del Código Penal de 1995”. *Boletín del Ministerio de Justicia*, (1823), 1998, pp. 1413-1428.

López, S., “Reflexiones constitucionales ante una previsible Ley de amnistía”, *Diario LA LEY*, N° 10387, Sección Tribuna, 14 de Noviembre de 2023, LA LEY, 2023, (disponible en

https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAC2OQYvCQAYF_81cCIJRqJdcao-i4pa9pzOhDQwzdZLp2n-UzUQ8kK-98gzU1p7eikIObYcQ7VWjiQmR4GkmvPg2UYxioPAvjZoNaPvooXDpnmhHoftsDlSu0JtNcR6Bwk0Rqb4d8WFR9QS3WKCPmUy7Bx0fV3q0Jz2p6NZKEkB4JdHCkpm4nG6lNYPL4TJTnccCS4siiU8e0UX5TZzKMYdyvz6Ym1WLVGDhp_3bqwvs0OIM3oK7vvEPy-7tUn6AAA AWKE; última consulta 5/04/2024).

Macía, J. “Amnistía e indulto”. *Estudios de Derecho*, n.1, 1912, pp. 28-36.

Pérez del Valle, C., “Amnistía, constitución y justicia material”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 61, 2001, pp. 187-206.

Quintero Olivares, G., “Los indultos: el derecho de gracia y la política española”, *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, (30), 2021, pp. 44-64.

Ranz Alonso, E., “La ley de amnistía, puente a la libertad, y soporte para la impunidad”. *Historia y comunicación social*, vol. 23, n. 2, 2010, pp. 307-319 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6858659>; última consulta 5/04/2024).

Redondo Hermida, Aragón, M., “La jurisprudencia europea sobre la amnistía”, Aragón, M., Gimbernat, E. & Ruíz Robledo, A., (coord.), *La amnistía en España*, COLEX, Madrid, 2024, pp.269-272.

Requejo Pagés, J. L., “Amnistía e indulto en el constitucionalismo histórico español”. *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, n. 2, 2001, (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=266773>; última consulta 5/04/2023).

Robledo, A., (coord.), *La amnistía en España*, COLEX, Madrid, 2024, pp.273-278.

Roldán Barbero, J., “La amnistía «económica» y el derecho europeo”, Aragón, M., Gimbernat, E. & Ruíz

Ruíz Robledo, A., “¿Respalda el Tribunal Constitucional la amnistía?”, *Diario del Derecho* EDICIÓN DE 06/10/2023, 2023, (disponible en https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1237598; última consulta 5/04/2024).

Santana Vega, M.D., “Desmontando el indulto (especial referencia a los delitos de corrupción)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 108, 2016, pp. 51-91.

Torras Coll, J.M., El indulto, una inquietante potestad del poder político, *Diario La Ley* n.º 9871, LA LEY, 2021, (disponible en, <https://diariolaley.laleynext.es/dll/2021/06/15/el-indulto-y-sus-carencias>; última consulta 5/04/2024).

Yuste Castillejo, A., “El indulto: entre la política y la justicia”, *Diario La Ley*, n.º 9498, 15 de octubre, 2019, (disponible en https://diariolaley.laleynext.es/Content/DocumentoRelacionado.aspx?params=H4sIAA AAAAAEAC1NwWrDMAz9mvkyKMnWsvWgS5bjKKULvSu2cAyO1dly2vz9tLZC D-mh9 R-K-V1oJuAZRc8v14oYTRITZzWGYZcyQiOBZqXD9sq3gxaqRh7trDd_5Ow0IAjNIazo9 ytugkLxhMVaNvdzpSJrwdcgkcJnDrMj7fBOeiHRutde_9pFspFBXAOnpKQmYKfVhX y0BfCbKcjegINr7NqeIPlcnteuiqi7IHSz50bG3X2KPSFkZJ75v4BPslCW_IAAAA=W KE; última consulta 5/04/2024).

Zarzalejos Nieto, J., “Exposición sin motivo para la amnistía”, Aragón, M., Gimbernat, E. & Ruíz Robledo, A., (coord.), *La amnistía en España*, COLEX, Madrid, 2024, pp. 439-434.

RECURSOS DE INTERNET:

Alcalá, C., “La amnistía que liberó a Lluís Companys y mitificó a los golpistas catalanes de 1934”, *El debate*, 2022, (disponible en https://www.eldebate.com/historia/20221015/amnistia-libero-lluis-companys_66070.html; última consulta 5/04/2023)

Lardiez, A., “Las enmiendas a la Constitución que citan la “amnistía”: los documentos originales”, *Demócrata*, 2023 (disponible en <https://www.democrata.es/claves-del-dia/las-enmiendas-a-la-constitucion-que-citan-la-amnistia-los-documentos-originales/>; última consulta 5/04/2023)

DICCIONARIOS:

Montoya Melgar, A., *Diccionario jurídico de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (Dúo)*, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2016.