



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**LA AMNISTÍA PARA LOS CONDENADOS POR
"EL PROCÉS": UN ANÁLISIS DE SU
CONSTITUCIONALIDAD**

Autor: Lucía Tapia Jiménez

5º E-3 Analytics

Área de Derecho Constitucional

Tutor: Francisco Valiente Martínez

Madrid

Abril 2024

RESUMEN

Los rumores sobre una ley de amnistía en el ordenamiento jurídico español han trascendido de un propuesta teórica a una realidad tangible, generando un gran debate en diversos ámbitos de la sociedad, incluyendo la esfera civil, política y jurídica. Este trabajo tiene como objetivo no solo explorar sino también profundizar en la compleja diversidad de posturas y opiniones que rodean la cuestión de la constitucionalidad de esta figura jurídica. Con este fin, se realizará un análisis detallado y crítico de los diversos argumentos presentados tanto a favor como en contra. Diversos órganos nacionales e internacionales, al igual que juristas de reconocido prestigio han dado y fundamentado sus opiniones al respecto. Se analizará particularmente, si a pesar de la ausencia explícita de la amnistía en el artículo 62.i) de la Constitución Española, esta figura jurídica encuentra un espacio legítimo dentro del ordenamiento jurídico español. Asimismo, se estudiará si la figura de la amnistía se alinea con los estándares y principios fundamentales de un Estado de Derecho, evaluando meticulosamente su conformidad y coherencia con los valores y principios establecidos en la Constitución Española. De esta manera, el estudio aspira a contribuir significativamente al debate existente, proporcionando una visión exhaustiva que permita una comprensión más rica.

PALABRAS CLAVE: amnistía, artículo 62.i), Proposición de Ley Orgánica de Amnistía, conflicto catalán, Constitución Española.

ABSTRACT

Rumors about an amnesty law in the Spanish legal system have transcended from a theoretical proposal to a tangible reality, generating a significant debate in various spheres of society, including the civil, political, and legal realms. This work aims not only to explore but also to delve into the complex diversity of positions and opinions surrounding the issue of the constitutionality of this legal figure. To this end, a detailed and critical analysis of the various arguments presented both in favor and against will be conducted. Various national and international bodies, as well as renowned jurists, have given and substantiated their opinions on the matter. It will be particularly analyzed whether, despite the explicit absence of amnesty in article 62.i) of the Spanish Constitution, this legal figure successfully finds a legitimate space within the Spanish legal system. In addition, it will be examined if the figure of amnesty aligns with the standards and fundamental principles of a Rule of Law, meticulously evaluating its compliance and coherence with the values and principles established in the Spanish Constitution. In this way, the study aspires to contribute significantly to the existing debate, providing a comprehensive vision that allows for a richer understanding.

KEY WORDS: amnesty, article 62.i), Organic Law Proposal for Amnesty, Catalan conflict, Spanish Constitution.

ÍNDICE

I. CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN.....	7
1. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA.....	7
2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	8
3. ESTRUCTURA DEL ESTUDIO.....	8
II. CAPÍTULO II. EL CONFLICTO CATALÁN: ANTECEDENTES Y DESARROLLO.....	10
1. ORÍGENES Y CONTEXTO HISTÓRICO DEL INDEPENDENTISMO CATALÁN.....	10
2. DESARROLLO DE LOS ACONTECIMIENTOS.....	13
2.1. ¿Qué pasó el 1 de octubre de 2017?.....	13
2.2. Aplicación del 155 CE.....	14
III. CAPÍTULO III. LA AMNISTÍA. UN DILEMA VIGENTE.....	16
1. DEFINICIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA AMNISTÍA.....	16
2. FIGURAS JURÍDICAS AFINES Y SU DIFERENCIACIÓN CON LA AMNISTÍA.....	18
3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE AMNISTÍAS EN ESPAÑA.....	19
3.1. El Real Decreto-ley de Amnistía de 1976.....	19
3.2. La Ley de Amnistía de 1977.....	20
4. UNA VISIÓN GENERALIZADA DE LA REGULACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS DEL CONSEJO DE EUROPA.....	21
IV. CAPÍTULO IV. LA PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA DE AMNISTÍA.....	24
1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.....	24
V. CAPÍTULO V. CONSTITUCIONALIDAD DE LA AMNISTÍA.....	35
1. LA LEY DE AMNISTÍA Y EL ESTADO DE DERECHO: EL INFORME DE LA COMISIÓN DE VENECIA.....	35
1.1. ¿Qué es la Comisión de Venecia?.....	35
1.2. Informe de la Comisión de Venecia acerca de la Ley de Amnistía.....	37
2. LA LEY DE AMNISTÍA Y LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.....	42
2.1 Falta de previsión en la Constitución.....	42
2.2 Vulneraciones constitucionales.....	50
VI. CONCLUSIONES.....	59
VII. BIBLIOGRAFÍA.....	62

LISTA DE ABREVIATURAS

CE: Constitución Española

CGPJ: Consejo General del Poder Judicial

LEC: Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

PLOA: Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TC: Tribunal Constitucional

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

I. CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

1. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

Desde el pasado domingo 23 de abril de 2023 la palabra amnistía ha estado en boca de todos. No fue sino hasta el 9 de noviembre de 2023 cuando los españoles fueron testigos del acuerdo firmado entre el Grupo Parlamentario del Partido Socialista Obrero Español (en adelante “PSOE”) y Junts per Catalunya (en adelante “Junts”). En este pacto, se incluyó la amnistía como acuerdo indispensable. A cambio, los siete diputados de Junts votarían a favor de la investidura de Pedro Sánchez.¹

Este acuerdo no se materializó hasta el 21 de noviembre de 2023², fecha en la que la mesa del Congreso de los Diputados adoptó admitir a trámite, mediante un procedimiento de urgencia, la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña³ (en adelante “**Ley de Amnistía**” o “**PLOA**”). Desde entonces, la capital ha sido testigo de numerosas manifestaciones multitudinarias en contra de dicha ley.^{4 5 6}

Sin embargo, el panorama cambió el 30 de enero, día en el que el Congreso de los Diputados sometió a votación la Ley de Amnistía. Después de que el POSE denegase las enmiendas propuestas por Junts, la ley fue rechazada al obtener 171 votos a favor y 179 votos en contra, en los que figuraban entre estos últimos los votos de Junts.⁷ A raíz de este revés, la propuesta de ley volvió a pasar por la Comisión de Justicia, donde se aprobó, el 7 de marzo, un nuevo dictamen de la ley. Para esta revisión, el PSOE había pactado la incorporación de cuatro enmiendas con los grupos independentistas de Junts y Esquerra Republicana de

¹ Partido Socialista Obrero Español & Junts per Catalunya. (2023, 9 de noviembre). *Acuerdo PSOE-Junts*.

² La Mesa del Congreso tramita la ley de amnistía. (2023, 21 de noviembre). *RTVE*. Disponible en <https://www.rtve.es/noticias/20231121/mesa-congreso-ley-amnistia/2461486.shtml>.

³ Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Disponible en https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/B/BOCG-15-B-32-1.PDF.

⁴ Las manifestaciones contra la amnistía en España, en imágenes. (2023, 12 de noviembre). *El País*. Disponible en <https://elpais.com/espana/2023-11-12/las-manifestaciones-contrala-amnistia-en-espana-en-imagenes.html>.

⁵ Fernández, I. (2024, 8 de marzo). Manifestación en Madrid contra la amnistía este 9 de marzo: Horario, recorrido y cortes de tráfico. *El Mundo*. Disponible en <https://www.elmundo.es/como/2024/03/08/65ead6cae4d4d8184d8b45ea.html>.

⁶ Las protestas contra la ley de amnistía entre Sánchez y los independentistas catalanes no cesan. (2023, 16 de noviembre) *Euronews*. Disponible en <https://es.euronews.com/2023/11/16/las-protestas-contrala-ley-de-amnistia-entre-sanchez-y-los-independentistas-catalanes-no->.

⁷ Saiz, S. (2024, 30 de enero). Votación de la Ley de Amnistía, en directo | Puigdemont atribuye el 'no' de Junts a las "carencias" de la Ley de Amnistía y no garantiza su aprobación. *El Mundo*. Disponible en <https://www.elmundo.es/espana/2024/01/30/65b8e6da736e9b002c948ef3-directo.html>.

Catalunya (en adelante “**ERC**”). Finalmente, el 14 de marzo de 2024, la Ley de Amnistía fue aprobada en el Congreso de los Diputados con 178 votos a favor y 172 en contra.⁸

Este trabajo abordará uno de los temas más complejos y polémicos del ámbito jurídico, político e incluso social, que ha generado grandes divisiones en el país. Se analizará, si esta figura tan controvertida tiene o no cabida en el ordenamiento jurídico español.

2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

El trabajo se articula en torno a una serie de objetivos interrelacionados para ofrecer un análisis exhaustivo de la propuesta de una ley de amnistía. Inicialmente, se busca analizar las motivaciones y circunstancias que han impulsado la creación de dicha ley. Se examinarán las razones jurídicas que defienden la amnistía como una herramienta legítima para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

A continuación, se evaluará si la propuesta de amnistía se alinea con los estándares y principios fundamentales que rigen un Estado de Derecho.

Finalmente, se persigue analizar la figura de la amnistía desde una perspectiva constitucional. Para ello, se considerarán distintas opiniones emanadas de órganos e instituciones, tanto nacionales como internacionales, así como los puntos de vista de juristas de reconocido prestigio. Este enfoque tiene una finalidad dual: por un lado, se pretende analizar si existe un fundamento en la Constitución que respalde la figura de la amnistía; y por el otro, evaluar si esta medida vulnera ciertos principios consagrados en la Constitución.

3. ESTRUCTURA DEL ESTUDIO

Para garantizar una comprensión del contexto en el que surge el debate sobre la figura de la amnistía en España, este trabajo de investigación comienza con un análisis sobre los orígenes y la evolución histórica del independentismo catalán. Dicho análisis histórico se extiende hasta abarcar los eventos significativos ocurridos el 1 de octubre de 2017, así como la posterior aplicación del art. 155 de la Constitución. Entender estos precedentes resulta de gran utilidad para poder comprender mejor las motivaciones que han impulsado la Propuesta

⁸ Jornada política del 14 de marzo de 2024 | Puigdemont: “Espero que a partir de que la amnistía entre en vigor podamos hacer política” (2024, 14 de marzo). *El País*. Disponible en <https://elpais.com/espana/2024-03-14/ultimas-noticias-de-la-actualidad-politica-en-directo.html>.

de la Ley de Amnistía, facilitando así una mejor apreciación de las complejidades que rodean este debate.

En segundo lugar, se emprende un estudio de la figura jurídica de la amnistía, destacando sus diferencias con otras formas de clemencia. A continuación, se explicarán brevemente las dos últimas leyes de amnistía otorgadas en España: el Real Decreto-ley de Amnistía de 1976 y la Ley de Amnistía de 1977. Además, se ofrece una comparación con la regulación de la amnistía en otros Estados Miembros del Consejo de Europa, proporcionando una perspectiva más amplia sobre el tema.

En tercer lugar, se analiza la Exposición de Motivos de la Propuesta de Ley, analizando detalladamente los fundamentos y las justificaciones presentadas para su adopción.

En cuarto lugar, se aborda la compatibilidad de dicha ley con la Constitución Española. Inicialmente, se analiza si se cumplen los estándares del Estado de Derecho exigidos por la Comisión de Venecia. Posteriormente, se abordan dos análisis complementarios: por un lado, se analiza si la amnistía tiene cabida en la Constitución; por otro, se identifican las posibles vulneraciones constitucionales que podrían implicar la aplicación de dicha figura.

Por último, se lleva a cabo una reflexión sobre el posible respaldo que esta medida puede tener en la Constitución.

II. CAPÍTULO II. EL CONFLICTO CATALÁN: ANTECEDENTES Y DESARROLLO

1. ORÍGENES Y CONTEXTO HISTÓRICO DEL INDEPENDENTISMO CATALÁN

Durante muchos siglos, Cataluña se ha sentido orgullosa de su identidad cultural y lingüística única, lo que ha provocado tensiones y disputas con las autoridades españolas. Examinar los acontecimientos históricos y las condiciones que han influido en la relación entre España y Cataluña es esencial para comprender los orígenes de este conflicto.⁹

España siempre ha sido un territorio formado por distintos reinos y regiones, cada uno con su propia identidad. Bajo el reinado de los Reyes Católicos, Isabel y Fernando, se empezó a desarrollar un proceso de unificación. El objetivo de esta unión dinástica era aumentar el territorio español y consolidar la autoridad. La consolidación histórica del poder y la expansión territorial de los Reyes Católicos sentaron las bases jurídicas y políticas que aún hoy conforman la identidad y el gobierno de España.¹⁰

Sin embargo, el conflicto entre Cataluña y España adquirió un nuevo significado durante la dictadura de Franco. En 1939, España fue testigo de la negación de los derechos democráticos, la ilegalización y persecución de los partidos políticos de la oposición y la represión de la autonomía regional -incluida la de Cataluña. Durante estos años, no solo fue perseguida la forma de expresión de diversidad política, sino que la cultura y la lengua también lo fueron.¹¹ Por ello, tanto el sentimiento nacionalista como la lengua catalana permanecían mayoritariamente en la esfera privada, difundidas por las acciones encubiertas de la sociedad civil y las de las instituciones culturales y religiosas. Estas organizaciones han sido esenciales para clarificar los canales por los que la participación ciudadana aparece hoy en Cataluña.¹²

⁹ El origen del conflicto entre Cataluña y España: Una mirada histórica. (s.f.). *Flandes Editorial*. Disponible en https://flandes-editorial.com/el-origen-del-conflicto-entre-cataluna-y-espana-una-mirada-historica/?damemas_lectura=1&damemas_lectura=1.

¹⁰ *Id.*

¹¹ Alonso, J. (2017, 29 de septiembre). Origen histórico del independentismo en Cataluña. *Dw*. Disponible en <https://www.dw.com/es/origen-hist%C3%B3rico-del-independentismo-en-catalu%C3%B1a/g-40735425>.

¹² Clua i Fainé, M. (2014). Identidad y política en Cataluña: el auge del independentismo en el nacionalismo catalán actual. *Quaderns-e de l'Institut Català d'Antropologia*, 9(2), 79-99. Disponible en <https://www.raco.cat/index.php/QIA/article/view/310527>.

Tras la muerte de Franco, España inició su transición democrática. Las primeras elecciones democráticas se celebraron en 1977, y en 1978 se aprobó una nueva Constitución.¹³ La actual estructura de división del Estado español en diecisiete Comunidades Autónomas fue establecida por la Constitución de 1978. Mediante la descentralización de determinadas competencias estatales, que pasaron a ser gestionadas directamente por el órgano de gobierno de cada Comunidad Autónoma, se estableció un sistema de autogobierno regional. Como resultado, Cataluña pudo alcanzar un alto grado de autonomía en sus decisiones legislativas, así como competencias integrales en áreas críticas como la justicia, la sanidad y la educación. Estos elementos, junto con un programa nacionalista bien definido que honraba fechas y símbolos representativos de la identidad nacional catalana (como la fundación de teatros nacionales, museos, equipos deportivos y similares), contribuyeron a la normalización de la diversidad cultural y lingüística que existía en Cataluña y que fue ampliamente aceptada por el gobierno español.¹⁴

El conflicto catalán comenzó a intensificarse significativamente en 2010. El 18 de junio de 2006, Cataluña llevó a cabo un referéndum para votar sobre una reforma de su Estatuto de Autonomía, el cual resultó aprobado. Sin embargo, el TC en su sentencia 31/2010¹⁵, de 28 de junio, declaró inconstitucionales varias disposiciones de esta reforma.¹⁶

Aunque los sentimientos independentistas eran evidentes en la sociedad hasta ese momento, era una opinión minoritaria. Sin embargo, se produjo un cambio drástico desde la primera manifestación masiva en Barcelona el 11 de septiembre de 1977, centrada principalmente en la autonomía, hasta la protesta mucho más multitudinaria del 11 de septiembre de 2012, que fue abrumadoramente independentista. El grito general fue "Independencia", bajo el lema "Cataluña, un nuevo Estado en Europa", y la bandera estelada fue una de las protagonistas del encuentro.¹⁷

El 27 de septiembre de 2012, en el Parlamento de Cataluña se adoptó una resolución en la que se pedía celebrar un referéndum de autodeterminación a lo largo de la siguiente

¹³ Suárez Jaramillo, A. (2018, 12 de noviembre). La historia detrás de la independencia de Cataluña. *France24*. Disponible en <https://www.france24.com/es/20181112-historia-independencia-cataluna-espana-referendo>.

¹⁴ Clua i Fainé, M. (2014) *Op. cit.* pp. 79-99

¹⁵ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 31/2010, de 29 de junio. Recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006 [versión electrónica - base de datos del Tribunal Constitucional]. ECLI:ES:TC:2010:31. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/6670>.

¹⁶ Clua i Fainé, M. (2014) *Op. cit.* pp. 79-99

¹⁷ *Id.*

legislatura, es decir, en los 4 años posteriores a la celebración de elecciones del 25 de noviembre de 2012.¹⁸

Sin embargo, como era de esperar, el Congreso de los Diputados se negó a transferir a Cataluña una competencia de semejante relevancia. Como resultado de la negativa de las Cortes, el 26 de septiembre, el Parlamento de Cataluña promulgó la Ley 10/2014, de 26 de septiembre¹⁹, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. Esta ley permitía la realización de consultas populares, sin categorizarlas como referéndums, para que, de ese modo, los ciudadanos puedan involucrarse en los procesos de toma de decisiones. Con esto, se trató de evitar la prohibición que el ordenamiento jurídico establecía.²⁰

Ante la promulgación de esta ley, el Gobierno español, bajo la presidencia de Mariano Rajoy, interpuso un recurso ante el Tribunal Constitucional, el cual optó por suspender la ley de manera cautelar. Sin embargo, a pesar de esta medida cautelar, hubo una consulta en Cataluña el 9 de noviembre de 2014. No fue hasta el 25 de febrero de 2015, que el Tribunal Constitucional, en su sentencia 31/2015²¹, declaró inconstitucionales las disposiciones de la Ley 10/2014 que permitían las consultas populares.²²

En enero de 2016, Artur Mas, el entonces Presidente de la Generalitat y líder del grupo parlamentario Convergència Democràtica de Catalunya (CDC), que más adelante se convirtió en el Partido Demócrata Europeo Catalán (PDeCat), renunció a su cargo. Como resultado a tal renuncia, Carles Puigdemont se convirtió en presidente de la Generalitat sin someterse a

¹⁸ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia). (2024). *Opinión sobre los requisitos del Estado de derecho de las amnistías con referencia particular al proyecto de ley parlamentaria "Sobre la Ley Orgánica de Amnistía para la Normalización Institucional, Política y Social de Cataluña"* (CDL-AD(2024)003) (pp. 4-5). Consejo de Europa. Disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2024\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)003-e).

¹⁹ Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-2743-consolidado.pdf>.

²⁰ *Id.*

²¹ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 31/2015, de 25 de febrero. Recurso de inconstitucionalidad núm. 5829-2014 [versión electrónica - base de datos del Tribunal Constitucional. ECLI:ES:TC:2015:31. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/24331>.

²² Comisión de Venecia (2024) *Op. Cit.* 4-5

unas elecciones²³. En 2020, Puigdemont, a raíz de las negociaciones fallidas con el PDeCat creó Junts per Catalunya.²⁴

2. DESARROLLO DE LOS ACONTECIMIENTOS

2.1. ¿Qué pasó el 1 de octubre de 2017?

En las semanas antes y después del 1 de octubre de 2017, España experimentó una cadena de eventos que impactaron profundamente las bases políticas de la nación.²⁵

El 6 y 7 de septiembre, el Parlamento de Cataluña aprobó dos leyes. La primera, la Ley 19/2017, del 6 de septiembre de 2017, del Referéndum de Autodeterminación de Cataluña²⁶, instaba a la celebración de un referendo sobre la independencia de Cataluña, mientras que la segunda, la Ley del Parlament de Catalunya 20/2017, de Transitoriedad Jurídica y Fundacional de la República catalana²⁷, establecía una norma transitoria para la futura República de Cataluña. En esta última ley, entre una serie de reformas significativas, se abogaba por la abolición de la monarquía constitucional, el Presidente de la República se convertía en jefe del Estado catalán, y el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña sería elevado a la cúspide del sistema judicial, transformándose en el Tribunal Supremo de Cataluña.²⁸

A pesar de que el Gobierno solicitara la suspensión de estas leyes, y el Tribunal Constitucional declarara la ley inconstitucional, el 1 de octubre de 2017 tuvo lugar en toda la Comunidad Autónoma de Cataluña un referéndum independentista, conocido como el 1-O,²⁹

²³ Menéndez, M. (2024, 5 de diciembre) Puigdemont, el president cesado que saltó al vacío de la independencia. *RTVE*. Disponible en [Puigdemont, el president cesado que saltó al vacío | RTVE.es](https://www.rtve.es/noticia/mundo/2024/12/05/puigdemont-el-president-cesado-que-salto-al-vacio-de-la-independencia/).

²⁴ Casals, D. (2020, 2 de julio) Carles Puigdemont rompe con el PDeCat y anunciará un nuevo partido. *Expansión*. Disponible en <https://www.expansion.com/economia/politica/2020/07/02/5efd84f1e5fdea8d538b4573.html>.

²⁵ Esparza, P. (2018, 1 de octubre) 6 preguntas para entender qué sucede en Cataluña un año después del referendo independentista. *BBC Mundo*. Disponible en [6 preguntas para entender qué sucede en Cataluña un año después del referendo independentista - BBC News Mundo](https://www.bbc.com/mundo/noticias-inglesa/2018/10/181001_6_preguntas_entender_que_sucede_en_cataluna_un_año_despues_del_referendo_independentista).

²⁶ Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOGC-f-2017-90456>.

²⁷ Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOGC-f-2017-90495>.

²⁸ Consejo General del Poder Judicial. (2024). *Informe sobre la proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña* (pp. 20-22).

²⁹ Comisión de Venecia (2024) *Op. Cit.* 5.

de forma no autorizada e ilegal.³⁰ Según medios internacionales, más de 2,25 millones de catalanes participaron en el referéndum del domingo 1 de octubre.^{31 32}

Aunque este referéndum hubiera sido declarado inconstitucional, el Gobierno catalán anunció el éxito de la votación sobre la propuesta de secesión. El 27 de octubre de 2017, Carles Puigdemont oficializó la declaración de independencia de Cataluña, aunque especificara que esta no tendría efectos, con el objetivo de abrir un proceso de negociación con el Gobierno Español.³³ Sin embargo, esta declaración no produjo efectos concretos, ya que ese mismo día, el 27 de octubre, el Senado aplicó el artículo 155 de la Constitución, con el fin de asegurar que la Generalitat de Cataluña cumpliera con sus obligaciones constitucionales.

2.2. Aplicación del 155 CE

Durante la reunión de primera hora de la mañana del Consejo de Ministros del 21 de octubre de 2017, el entonces Gobierno de España, tomó la decisión de solicitar la autorización del Senado para implementar una serie de medidas. Estas propuestas se enmarcaban dentro de lo establecido por el artículo 155 de la Constitución y estaban dirigidas específicamente a la Comunidad Autónoma de Cataluña.³⁴ La mesa del Senado admitió a trámite esta solicitud, al comprobar que se cumplían con los requisitos establecidos en el artículo 189 del Reglamento del Senado.³⁵

El Tribunal Constitucional establece una serie de aclaraciones sobre las características y el proceso relacionado con el artículo 155, en su sentencia 90/2019, del 2 de julio.³⁶ El artículo 155 establece un mecanismo de control extraordinario por parte del Estado en las Comunidades Autónomas en situaciones de grave incumplimiento constitucional. El objetivo

³⁰ Parera, B. (2017, 7 de septiembre) El Constitucional prohíbe el referéndum y apercibe a un millar de cargos políticos. *El Confidencial*. Disponible en [El Constitucional prohíbe el referéndum y apercibe a un millar de cargos políticos \(elconfidencial.com\)](https://www.elconfidencial.com).

³¹ Dewan, A., Cotovio, V., & Clarke, H. (2017, 2 de octubre). Catalonia independence referendum: What just happened? *CNN*. Disponible en [Catalonia referendum: What just happened? | CNN](https://www.cnn.com).

³² Consejo General del Poder Judicial (2024) *Op. Cit.* 20-22.

³³ Comisión de Venecia (2024) *Op. Cit.* 5.

³⁴ Caveró Gómez, M. (2018). La aplicación por el Senado del artículo 155 de la Constitución. *Revista de las Cortes Generales*, (103), 658.

³⁵ Rastrollo Ripollés, A. (2018). Sobre la tramitación del procedimiento de intervención autonómica del artículo 155 de la Constitución Española. *Anuario de Derecho Parlamentario*, (30), 322.

³⁶ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 90/2019, de 2 de julio. Recurso de inconstitucionalidad 143-2018 [versión electrónica - base de datos del Tribunal Constitucional]. ECLI:ES:TC:2019:90. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25975>.

es corregir violaciones a la Constitución o acciones que pongan en riesgo el interés general de España. Sin embargo, esta medida tiene unos límites temporales y no debe extenderse más allá de lo estrictamente necesario. Asimismo, este mecanismo debe activarse únicamente como recurso de última instancia.³⁷ Este artículo, tan solo se ha aplicado una vez, en 1989, aunque en esa ocasión, no se requirió la intervención del Senado ya que la Comunidad Autónoma correspondiente cesó la actuación inconstitucional que estaba llevando a cabo con el mero requerimiento por parte del Gobierno.³⁸

El 27 de octubre se publicaron en el Boletín Oficial del Estado cinco Reales Decretos.³⁹ En el primero, se destituyó a Carles Puigdemont, presidente de la Generalitat⁴⁰; en el segundo, se cesó a todos los miembros del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, incluido el vicepresidente Oriol Junqueras⁴¹; en el tercero, las consejerías correspondientes asumieron sus competencias⁴²; en el cuarto, se disolvieron organismos, oficinas gubernamentales y delegaciones en el extranjero y se despidió a los 141 empleados temporales nombrados por los mismos consejeros⁴³. En el último Real Decreto, se disolvió el Parlament y se convocaron nuevas elecciones.^{44 45}

³⁷ Cavero Gómez, M. (2019). La aplicación del artículo 155 de la Constitución a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional 89/2019 de 2 de julio y 90/2019 de 2 de julio. Recursos de inconstitucionalidad núms. 5884-2017 y 143-2018. *Revista de las Cortes Generales*, (107), 510-511.

³⁸ Cavero Gómez, M. (2018) *Op. cit.* 658.

³⁹ *Ibid.* 675-676.

⁴⁰ Real Decreto 942/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, el cese del M.H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, don Carles Puigdemont i Casamajó. Disponible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-12332.

⁴¹ Real Decreto 943/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, el cese del Vicepresidente de la Generalitat de Cataluña y de los Consejeros integrantes del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Disponible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-12333.

⁴² Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, por el que se designa a órganos y autoridades encargados de dar cumplimiento a las medidas dirigidas al Gobierno y a la Administración de la Generalitat de Cataluña, autorizadas por acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución. Disponible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-12329.

⁴³ Real Decreto 945/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, la adopción de diversas medidas respecto de la organización de la Generalitat de Cataluña, y el cese de distintos altos cargos de la Generalitat de Cataluña. Disponible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-12334.

⁴⁴ Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-12330>.

⁴⁵ Rastrollo Ripollés, A. (2018) *Op. Cit.* 333-334.

III. CAPÍTULO III. LA AMNISTÍA. UN DILEMA VIGENTE

1. DEFINICIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA AMNISTÍA

La palabra "amnistía" ha estado presente en los medios de comunicación desde que se anunciaron los resultados de las elecciones del 23 de julio, y en los meses posteriores se han producido numerosos debates y desacuerdos al respecto. Tras el minucioso recuento de los votos, el PSOE se vio obligado a recurrir a los separatistas catalanes para conseguir la investidura de Pedro Sánchez. Una de las exigencias más destacadas de los nacionalistas fue la creación de una legislación de amnistía que borrara los cargos relacionados con el procés y la votación ilegal del 1 de octubre.⁴⁶

En el diccionario panhispánico del español jurídico la amnistía viene definida en su primera acepción como una palabra que “tiene naturaleza colectiva y se ordena normalmente por razones de orden político de carácter extraordinario como el término de una guerra civil o un período de excepción”⁴⁷. Mientras que la segunda acepción la define como la “extinción de la responsabilidad mediante una forma de ejercicio del derecho de gracia que supone la extinción de la infracción y de todas sus consecuencias. Como manifestación del derecho de gracia cuenta con un reconocimiento expreso en el artículo 62.i)⁴⁸ de la CE, que únicamente proscribe el otorgamiento de indultos generales”⁴⁹.

Por su parte, Enrique Linde Paniagua⁵⁰ define la amnistía como “un ‘acto soberano’, instrumentado como el ‘efecto técnico’ que las normas pueden tener en el tiempo, contrario al principio general de irretroactividad de las normas, que asocia los caracteres de derogación y retroactividad, ‘derogación retroactiva de normas’”.

Las amnistías son figuras excepcionales que conceden beneficios jurídicos a un grupo determinado de individuos que reúnen las características exigidas en la ley, entre los que se encuentra la despenalización de actos⁵¹. Debido a que suponen una derogación retroactiva de

⁴⁶ Mas, A. (2024, 7 de marzo). Amnistía: qué es, cuántas ha habido en España y en qué se diferencia del indulto. *El Mundo*. Disponible en <https://www.elmundo.es/como/2024/01/29/65b77defe85ece1c118b4592.html>.

⁴⁷ Amnistía. *Real Academia Española. Diccionario panhispánico del español jurídico*. Disponible en <https://dpej.rae.es/lema/amnist%C3%ADa>.

⁴⁸ “Corresponde al Rey:

[...]

i) Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales.

[...]

⁴⁹ Real Academia Española *Op. Cit.*

⁵⁰ Linde Paniagua, E. (1976). *Amnistía e indulto en España* (p. 98). Tucar Ediciones.

⁵¹ Comisión de Venecia (2024) *Op. Cit.* 12 y 16.

las leyes penales, su régimen es excepcional.⁵² Requejo Pagés⁵³ lo define como una decisión política tomada por el Parlamento que consiste en el olvido de comportamientos y conductas llevadas a cabo con anterioridad a tal figura, que no solo exculpan al individuo, sino que también elimina el acto que sirvió de base a la norma que le dio origen.

Las amnistías conllevan una diferencia de trato entre las personas, habrá individuos que hayan cometido los mismos actos, pero solo por haberlos realizado en momentos diferentes, no se les va aplicar esta ley, y por tanto serán objeto de los procedimientos y sanciones penales.⁵⁴ Aquellos a los que se les aplique la ley de amnistía, se les exceptiona la aplicación de la norma penal para los actos que hayan cometido, es decir se anulan aquellos actos que se han llevado a cabo por el Poder Judicial.⁵⁵

La amnistía no suele fundamentarse en principios de justicia o de clemencia, a diferencia de los indultos, los cuales sí se otorgan bajo estas consideraciones. La concesión de la amnistía responde, de manera general, a motivaciones políticas. Por esta misma razón, resulta de suma importancia que al otorgar una amnistía, se expliquen claramente las razones que hay detrás de la decisión. Esto asegura que la medida no se perciba como arbitraria y mantiene, a su vez, la integridad del proceso.⁵⁶

Es fundamental destacar que las amnistías están sujetas a ciertas restricciones, incluyendo la imposibilidad de eximir la responsabilidad civil y la prohibición de las auto amnistías.⁵⁷

⁵² Letrados del Senado. (2024). *Informe de la Secretaría General del Senado sobre la inconstitucionalidad del dictamen del pleno del Congreso sobre la proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña* (p. 19). Senado de España.

⁵³ Requejo Pagés, J. L. (2001). Amnistía e indulto en el constitucionalismo histórico español. *Historia Constitucional*, (2), 82-83.

⁵⁴ Comisión de Venecia (2024) *Op. Cit.* 16.

⁵⁵ Letrados del Senado (2024) *Op. Cit.* 27.

⁵⁶ Consejo General del Poder Judicial (2024) *Op. Cit.* 6-11.

⁵⁷ Comisión de Venecia (2024) *Op. Cit.* 14.

2. FIGURAS JURÍDICAS AFINES Y SU DIFERENCIACIÓN CON LA AMNISTÍA

Una parte de la doctrina histórica ha sido incoherente en el pasado en lo que se refiere al uso de términos como "gracia", "indulto general", "indulto particular" y "amnistía". Para llegar a una definición más precisa de la "gracia", resulta de suma importancia que se reconozca su función como una categoría más amplia que abarca muchas manifestaciones, como las amnistías y los indultos generales y particulares. Este método nos ayuda a comprender mejor la idea en el lenguaje jurídico.⁵⁸

En el artículo 62.i. de la Constitución se emplea el término "gracia" para dar cabida a varias formas de clemencia, aunque se menciona, y se prohíbe, expresamente el indulto general. El debate en torno a la nueva PLOA está marcado por una cuestión central: la posibilidad de otorgar amnistías dentro del marco constitucional, a pesar de que en la CE no se mencione de manera explícita.

A diferencia de la amnistía, el indulto, particular y general, no elimina la existencia de un acto considerado ilícito.⁵⁹ La función de los indultos es afectar a la penalización asociada con la realización del acto tipificado, ya sea eliminando el cumplimiento total de la pena, o reduciéndola⁶⁰, basándose generalmente en principios de equidad y justicia.⁶¹ Por ello, en los casos de los indultos, siempre se presupone la realización de un acto ilícito, mientras que en las amnistías, el ilícito cometido se olvida por completo, incluyendo las posibles penas que se pudieran haber impuesto.⁶² ⁶³ La diferencia principal entre el indulto particular y el general reside en que el primero se aplica a un caso concreto, mientras que el segundo a una pluralidad de sujetos o supuestos.⁶⁴

Otra distinción adicional que presentan los indultos frente a las amnistías radica en la autoridad que los otorga: los indultos son concedidos por el Poder Ejecutivo, formalizándose

⁵⁸ Torres Aguilar, M. (2022). *Historia del indulto y la amnistía: de los Borbones a Franco. Un análisis de legislación y política* (pp. 22-23). Tecnos.

⁵⁹ Cancio Meliá, M. (2023, 20 de septiembre). Amnistía: constitucional (y necesaria). *El País*. Disponible en <https://elpais.com/opinion/2023-09-20/amnistia-constitucional-y-necesaria.html#?rel=mas>

⁶⁰ Requejo Pagés, J. L. (2001) *Op. Cit.* 83

⁶¹ Martín Pallín, J. A. (2021, 8 de febrero). La amnistía es compatible con la Constitución. *ctxt*. Disponible en <https://ctxt.es/es/20210201/Firmas/34999/amnistia-presos-proces-constitucion-jose-antonio-martin-pallin.htm>

⁶² Requejo Pagés, J. L. (2001) *Op. Cit.* 83

⁶³ Cancio Meliá, M. (2023) *Op. Cit.*

⁶⁴ Requejo Pagés, J. L. (2001) *Op. Cit.* 83

mediante un Real Decreto, previa aprobación del Consejo de Ministros⁶⁵, mientras que la competencia para otorgar amnistías reside en el Parlamento. Por otro lado, los indultos son concedidos de manera individual, por lo que se debe solicitar de manera expresa, es necesario un informe del Tribunal que haya dictado la sentencia, mientras que la amnistía se activa directamente por la decisión del legislador. Asimismo, cabe recalcar que los efectos de la figura de la amnistía son mucho más significativos que los efectos producidos del indulto, dado que con la primera se elimina toda la responsabilidad penal y sus consecuencias asociadas.⁶⁶

3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE AMNISTÍAS EN ESPAÑA

En los últimos 150 años, en España se han otorgado una veintena de amnistías, cuyo fruto ha sido el mismo: los nuevos gobernantes no admitían la legitimidad del gobierno anterior por lo que promulgaban estas medidas de gracia para dejar impunes los delitos de los partidarios del nuevo gobierno.⁶⁷

En este trabajo se analizarán brevemente las razones que llevaron a aprobar las dos amnistías recientes, que son, a su vez, las dos únicas mencionadas en la exposición de motivos de la PLOA: el Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, sobre amnistía⁶⁸ (en adelante el “**Real Decreto-ley de Amnistía de 1976**”) y la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía⁶⁹ (en adelante la “**Ley de Amnistía de 1977**”).

3.1. El Real Decreto-ley de Amnistía de 1976

El 30 de julio de 1976, se publicó en el BOE el Real Decreto-Ley 10/1976 sobre amnistía, en el que su Preámbulo destacaba como uno de los objetivos principales “promover la reconciliación de todos los miembros de la Nación”.⁷⁰ La finalidad de esta ley era poner fin a las responsabilidades que se originaron por acciones de naturaleza política.⁷¹

⁶⁵ Martín Pallín, J.A. (2021) *Op. Cit.*

⁶⁶ Ruiz Robledo, A. (2024). ¿Respalda el Tribunal Constitucional la amnistía?. En M. Aragón, E. Gimbernat, & A. Ruiz Robledo (dirs.), *La Amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho* (pp.153-159). Colex.

⁶⁷ Álvarez Royo-Villanova, S. (2024). La Proposición de Ley de amnistía y el imperio de la Ley. En M. Aragón, E. Gimbernat, & A. Ruiz Robledo (dirs.), *La Amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho* (pp.287-292). Colex.

⁶⁸ Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, sobre amnistía. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1976-14963>

⁶⁹ Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1977-24937>

⁷⁰ Real Decreto-ley 10/1976 *Op. Cit.*

⁷¹ Parra Iñesta, E. (2021). Las «otras amnistías» de la Transición española: extrañados y amnistía a presos sociales. *Historias de éxito y fracaso. Clio & Crimen*, (18), 141-142.

Además, el preámbulo del texto argumentaba la necesidad de dictar disposiciones que, al mismo tiempo que respetan los objetivos y valores originarios establecidos en el Real Decreto-ley, cumplan con dos aspectos fundamentales. Por un lado, este Decreto-ley buscaba perdonar y eliminar cualquier registro de los delitos cometidos. Por otro lado, tenía el propósito de preservar las responsabilidades fundamentales de los poderes públicos, en concreto la relativa a la organización y la moral de las instituciones de las fuerzas armadas.⁷²

El Decreto-ley beneficiaba a aquellas personas que, motivadas por razones políticas, sus creencias u opiniones, hubieran realizado acciones consideradas delitos o faltas, independientemente de si estas estaban tipificadas en el Código Penal o en cualquier otra disposición especial. La amnistía también se aplicaba a aquellos individuos que hubieran cometido delitos de rebelión y sedición en el contexto militar, además de los prófugos, desertores, o aquellos que hubieran incumplido la obligación de realizar el servicio militar.⁷³

El Decreto-ley no incluía en su ámbito objetivo ni crímenes violentos, ni aquellos delitos, realizados dentro o fuera del territorio nacional, que hubieran perjudicado al patrimonio económico de España mediante el contrabando monetario. Cabe mencionar que los miembros de la Unión Militar Democrático también quedaron excluidos del alcance del Decreto-ley.⁷⁴

Como era de esperar, una medida como tal no podía satisfacer a todos los miembros y partidos políticos de signos contrarios. Sin embargo, sí que supuso una iniciativa inicial hacia la exoneración de aquellos militantes en contra del régimen de Franco.⁷⁵

3.2. La Ley de Amnistía de 1977

El 15 de octubre de 1977, poco después de celebrarse las primeras elecciones de la era democrática, se promulgó en España la Ley 46/1977, de Amnistía⁷⁶. Esta ley es considerada por un gran número de políticos y la mayor parte del cuerpo judicial español como “la madre

⁷² Martín Pallín, J.A. (2021) *Op. Cit.*

⁷³ Parra Iñesta, E. (2021) *Op. Cit.* 141-142.

⁷⁴ Martín Pallín, J. A. (2023b, 26 de septiembre). Motivación y alcances de la ley de amnistía. *El País*. Disponible en <https://elpais.com/opinion/2023-09-26/motivacion-y-alcances-de-las-leyes-de-amnistia.html>.

⁷⁵ Parra Iñesta, E. (2021) *Op. Cit.* 141-142.

⁷⁶ Ley 46/1977 *Op. Cit*

de todas las amnistías”.⁷⁷ Se elaboró como respuesta a las prolongadas peticiones y deseos de libertad y justicia en distintos ámbitos de la sociedad, señalando un punto crucial en el proceso de la transición hacia la democracia.⁷⁸

La ley fue aprobada con una amplia mayoría en el Congreso, lo que simbolizó el logro compartido por todas las fuerzas políticas, sindicatos y grupos de oposición del momento. Dentro de esta ley se encuadraron todos los delitos perpetrados desde el comienzo de la Guerra Civil hasta el final de la dictadura, abarcando todo tipo de delitos, incluidos aquellos relacionados con las purgas franquistas, como los cometidos por motivos políticos o, incluso, actos terroristas con víctimas mortales.⁷⁹

Esta ley se distingue por ser una de las escasas legislaciones cuyo impacto ha sido fundamentalmente pacificador, sin derivar en nuevos enfrentamientos. Ha sido el resultado de un amplísimo consenso y su aprobación facilitó el camino hacia una Constitución, inaugurando el período más extenso de estabilidad y paz en España.^{80 81}

4. UNA VISIÓN GENERALIZADA DE LA REGULACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS DEL CONSEJO DE EUROPA

La Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, explicada en mejor medida en el siguiente apartado (*Capítulo IV 1.1. ¿Qué es la Comisión de Venecia?*), ha recabado información sobre las disposiciones constitucionales y legislativas en materia de amnistía en sus cincuenta y cuatro Estados miembros.⁸²

Todos los ordenamientos jurídicos gozan de algún instrumento, ya sea de carácter individual, colectivo, condicional o incondicional, para condonar las penas. Antiguamente, era el rey quien ostentaba el mencionado poder de clemencia, sin embargo, hoy en día, esta facultad recae de manera compartida sobre los poderes ejecutivo y legislativo.⁸³

⁷⁷ Martín Pallín, J. A. (2023b) *Op. Cit.*

⁷⁸ Letrados del Senado (2024) *Op. Cit.* 36

⁷⁹ Moreno Fonseret, R., Sevilla, C., & Francisco, V. (2018). Amnistía y (Des)memoria en la transición española. *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 16(64), 49-64.

⁸⁰ Álvarez Royo-Villanova, S. (2024) *Op. Cit.* 287-292.

⁸¹ Requejo Pagés, J. L. (2023, 27 de agosto) La amnistía no es inconstitucional, pero no todo lo constitucional es aceptable en política. *elDiario.es*. Disponible en https://www.eldiario.es/catalunya/juan-luis-requejo-pages-amnistia-no-inconstitucional-no-constitucional-aceptable-politica_1_10457657.html

⁸² Comisión de Venecia (2024) *Op. Cit.* 8

⁸³ *Id.*

De los Estados miembros del Consejo de Europa, las dos principales formas de medidas de clemencia son, pese a que existan países que contemplan otras formas, la amnistía y el indulto. Esto no significa que todos los Estados miembros reconozcan las dos formas de clemencia en sus constituciones. La amnistía, por ejemplo, está prevista explícitamente en la mayoría de estos Estados⁸⁴. Sin embargo, existen constituciones que, aunque no recogen la figura de la amnistía, sí incorporan la del indulto⁸⁵. España es uno de estos casos, donde el indulto sí que está contemplado aunque con la particularidad de que no se admiten indultos generales.

La ausencia de la amnistía en la Constitución no implica necesariamente su prohibición. En efecto, hay ciertos países que a falta de regulación constitucional expresa han previsto esta forma de gracia en ocasiones específicas, y algunos incluso han llegado a reconocer la amnistía en su legislación.^{86 87} No obstante, es importante señalar que son excepcionales los casos en los que se han promulgado leyes de amnistía sin que la figura esté expresamente recogida en la Constitución.⁸⁸

Aunque la Comisión de Venecia incluya a Alemania en esta lista, merece hacer un breve apunte. La competencia de gracia del legislativo, establecida por la jurisprudencia constitucional, se encuadra dentro del artículo 74 de la Ley Fundamental de Bonn 1976, mientras que el indulto corresponde al Presidente. Cabe destacar que en Alemania no existe la “amnistía” como tal, salvo las que se produjeron en 1949 y 1954 durante la transición a la democracia, sino lo que se conoce como “leyes de impunidad”. En caso de que se asumiera la equivalencia de ambos conceptos, la doctrina y la jurisprudencia alemanas exigen al legislativo no solamente la existencia de un motivo legítimo que se encuadre dentro del Estado de Derecho, si no también la adopción de la forma de una ley general. Asimismo, es de igual importancia que el legislador configure correctamente el ámbito de aplicación para que no vulnere el principio de igualdad, es decir, que se justifique de manera adecuada y

⁸⁴ Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bulgaria, Chile, República Checa, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, República de Corea, Kosovo, Kirguistán, México, República de Moldavia, Mónaco, Marruecos, Países Bajos, Macedonia del Norte, Portugal, Eslovaquia, Suecia, Suiza, Túnez, Turquía, Ucrania y Estados Unidos. En Canadá y el Reino Unido, la amnistía se considera permitida por la práctica convencional constitucional.

⁸⁵ Chipre, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Israel, Liechtenstein, Malta y Noruega.

⁸⁶ Bélgica, Brasil, Canadá, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, Alemania, Irlanda - para delitos fiscales -, Noruega y Polonia. En Estonia y Finlandia se acepta generalmente la posibilidad de amnistía.

⁸⁷ Comisión de Venecia (2024) *Op. Cit.* 8-9

⁸⁸ Consejo General del Poder Judicial (2024) *Op. Cit.* 22-26.

alineada con la justicia las razones por las que la ley solo va a beneficiar a ciertos tipos penales.⁸⁹

En cuanto a la competencia para otorgar una amnistía, como se ha mencionado anteriormente, la mayoría de países la tienen reconocida en el poder legislativo⁹⁰, sin perjuicio de las posibles mayorías reforzadas que se puedan requerir⁹¹, o de procedimientos especiales, como la promulgación de leyes orgánicas. Sin embargo, una minoría de los Estados sí que reconocen las facultades para otorgar clemencia al poder ejecutivo como por ejemplo en Slovakia, o en algunos casos al rey con el previo consentimiento del ministro involucrado, como es el caso de Dinamarca.⁹²

Según el informe de los Letrados del Senado atendiendo a la regulación e historia de los países vecinos, para que la facultad para conceder amnistías pueda entenderse recogida dentro de las competencias del Parlamento, debe estar recogida explícitamente en normas de rango constitucionales, o en defecto de tal reconocimiento constitucional, la jurisprudencia exige que la ley sea de carácter general, rasgo que no puede otorgarse a la propuesta de ley que se ha tramitado en el Congreso.⁹³

Es importante recalcar que no todas las constituciones permiten otorgar amnistías sin limitación alguna; de hecho, en muchas de ellas, es el propio texto constitucional el que establece los límites. Estas limitaciones pueden incluir, entre otras, la restricción a delitos de naturaleza política, la exclusión por delitos de crímenes de guerra, genocidio, actos contra la paz y la humanidad, o terrorismo. La aplicación y las razones de cada amnistía varían en gran medida entre los diferentes países, aunque se podría destacar que muchas amnistías históricas han estado relacionadas con acontecimientos políticos en sentido amplio, entre las que se pueden encontrar países como Croacia, Italia o Marruecos.⁹⁴

⁸⁹ Letrados del Senado (2024) *Op. Cit.* 24-25.

⁹⁰ Es el caso de: Armenia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chile, Costa Rica, Croacia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda (amnistía fiscal), Italia, Kosovo, Letonia, Lituania, México, República de Moldavia, Marruecos, Países Bajos, Macedonia del Norte, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía, San Marino, Serbia, Suiza, Túnez, Tuquía, Ucrania y Reino Unido.

⁹¹ En Italia se requiere una mayoría de 2/3 de cada Cámara, en Grecia el voto favorable de 2/3 de los diputados, en Turquía una mayoría de 2/3 de la Asamblea y en Chile una mayoría de 2/3 si la amnistía está relacionado con casos de terrorismo.

⁹² Comisión de Venecia (2024) *Op. Cit.* 9-10.

⁹³ Letrados del Senado (2024) *Op. Cit.* 25- 26.

⁹⁴ Comisión de Venecia (2024) *Op. Cit.* 9-11.

Es crucial subrayar, tal como destaca Requejo Pagés⁹⁵, experto en indultos y amnistías, que no ha habido precedentes en Europa Occidental de una amnistía similar a la aprobada el 14 de marzo de 2024.

Además, el CGPJ⁹⁶ sostiene que ningún Estado democrático tolera la promulgación de amnistías sin que se cumplan dos condiciones esenciales. Primero, la necesidad de aplicar y concretar el principio de Justicia; y segundo, la existencia de un contexto de transición política y social que fomente la aparición de nuevos valores para aquellos ciudadanos que fueron injustamente privados de los mismos bajo el régimen anterior.

De todo el análisis e investigación llevado a cabo por la Comisión de Venecia, esta concluye con dos apuntes. En primer lugar, en casi todos los procesos suele exigirse implicación del Parlamento, mayoritariamente se demanda algún tipo de mayoría reforzada. En segundo lugar, se observa un patrón en las amnistías que gozan de un alcance limitado y suelen estar relacionadas con acontecimientos políticos en sentido amplio.⁹⁷

IV. CAPÍTULO IV. LA PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA DE AMNISTÍA

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Desde que se celebraron las elecciones generales el pasado 23 de julio de 2023, la amnistía ha sido un tema latente en nuestra sociedad. Hay quienes piensan que esta figura sí que tiene cabida en la Constitución, pero hay otros muchos que defienden la vertiente contraria. Para entender los argumentos jurídicos que existen a favor de la elaboración de la Ley de Amnistía, resulta importante analizar la Exposición de Motivos (en adelante “EdM”), más extensa que el propio articulado, en la que se explican las razones, sociales y jurídicas, por las que se ha elaborado esta Ley.

A continuación se expondrán los argumentos contenidos en la EdM de la PLOA sin orden de prelación.

En primer lugar, se defiende que la Constitución no prohíbe la institución jurídica de la amnistía, lo que sí que prohíbe, según el artículo 62.i) de la Constitución, son los indultos

⁹⁵ Requejo Pagés, J. L. (2023) *Op. Cit.*

⁹⁶ Consejo General del Poder Judicial (2024) *Op. Cit.* 42.

⁹⁷ Comisión de Venecia (2024) *Op. Cit.* 11.

generales. Albert Noguera⁹⁸, catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Valencia, sostiene que la Constitución no mencione la amnistía, no implica que esta no tenga cabida en el ordenamiento jurídico, argumento que también es apoyado por distintos juristas de reconocido prestigio como el expresidente del Consejo de Estado, Tomás De La Quadra-Salcedo⁹⁹, por Javier Delgado Barrio¹⁰⁰, expresidente del Tribunal Supremo, o por Gregorio Cámara Villar¹⁰¹, Catedrático Emérito de Derecho Constitucional.

José Antonio Martín Pallín¹⁰², magistrado emérito del Tribunal Supremo, considera que los argumentos que cuestionan la legitimidad de la amnistía basándose en la prohibición de los indultos generales carecen de fundamentación jurídica y son simplistas. Esta posición responde a las críticas planteadas por juristas de renombre como Gimbernat¹⁰³ o Díez Ripollés¹⁰⁴, quienes cuestionan la legalidad de las amnistías desde esta perspectiva. Martín Pallín¹⁰⁵ sostiene que la argumentación inversa puede resultar igual de simple: los constituyentes al no prohibir las amnistías pero si los indultos, consideraron que las primeras tenían cabida dentro de la Constitución a pesar de no ser mencionadas explícitamente.

En un sentido similar, Enrique Lucas Murillo de la Cueva¹⁰⁶, en su voto particular sobre el acuerdo adoptado por el pleno del CGPJ sobre la PLOA, destaca que, según su interpretación, la CE no prohíbe de manera absoluta que el Parlamento pueda otorgar

⁹⁸ Noguera, A. (2023, 8 de septiembre). Que la Constitución no mencione la amnistía no significa que no se pueda hacer. *Público*. Disponible en <https://www.publico.es/politica/albert-noguera-constitucion-no-mencione-amnistia-no-significa-no-pueda.html>.

⁹⁹ De La Quadra-Salcedo, T. (2023a, 8 de septiembre). Gracia y justicia. *El País*. Disponible en <https://elpais.com/opinion/2023-09-08/gracia-y-justicia.html>.

¹⁰⁰ Delgado Barrio, J. (2024). Una amnistía arbitraria. En M. Aragón, E. Gimbernat, & A. Ruiz Robledo (dirs.), *La Amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho* (pp. 177-180). Colex.

¹⁰¹ Cámara Villar, G. (2023). La amnistía ante el silencio de la Constitución. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, (108-109), pp. 37.

¹⁰² Martín Pallín, J. A. (2023a, 5 de agosto). La amnistía: es constitucional, es democrática y es necesaria. *elDiario.es*. Disponible en https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/amnistia-constitucional-democratica-necesaria_129_10426584.html

¹⁰³ Gimbernat, E. (2024). Crítica a la proposición de Ley orgánica de amnistía. En M. Aragón, E. Gimbernat, & A. Ruiz Robledo (dirs.), *La Amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho* (pp. 333-339). Colex.

¹⁰⁴ Díez Ripollés, J. L. (2023, 14 de septiembre). La amnistía en nuestro ordenamiento jurídico. *El País*. Disponible en <https://elpais.com/opinion/2023-09-14/la-amnistia-en-nuestro-ordenamiento-juridico.html#?rel=mas>.

¹⁰⁵ Martín Pallín, J. A. (2023a) *Op. Cit.*

¹⁰⁶ Lucas Murillo de la Cueva, E. (2024, 21 de marzo). Voto particular que emite al acuerdo adoptado por el Pleno en su sesión de 21 de marzo de aprobación del informe sobre la proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (p. 1). Consejo General del Poder Judicial.

amnistías. No obstante, sostiene que, de hacerlo, estas deberían ser medidas de “carácter absolutamente excepcional”.

Por su parte, los Letrados del Senado¹⁰⁷ sostienen que la redacción final de la PLOA, aprobada el 14 de marzo, que estipula el reconocimiento de una amnistía “a todas las personas, sin excepción, que participaron en el proceso independentista”¹⁰⁸, resalta aún más la evidente incompatibilidad con el artículo 62.i) de la Constitución. Los Letrados lo fundamentan en que la amnistía general tiene un alcance más amplio en comparación con el indulto general, lo que subraya esta contradicción.

Cabe destacar que la naturaleza jurídica entre ambas figuras es muy diferente. Mientras que el indulto es prerrogativa del Poder Ejecutivo, la amnistía la otorga el Parlamento a través de una ley orgánica.¹⁰⁹ Joan Ridaó¹¹⁰, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona y letrado del Parlamento de Cataluña, resalta que la relación entre ambas figuras jurídicas es cualitativa, no cuantitativa. Este planteamiento, que encuentra respaldo en la EdM de la Ley de Amnistía, hace referencia específica a la sentencia del TC 147/1986, de 25 de noviembre.¹¹¹

Asimismo, Ridaó¹¹² argumenta que la amnistía no infiere en la competencia del poder judicial, porque como bien dice la propia Constitución, los Jueces y Magistrados quedan sometidos al imperio de la ley. La Ley de Amnistía ha sido aprobada por el Parlamento, el único poder con facultad para actualizar la voluntad del constituyente.

Sobre esta misma idea ahonda Juan Antonio Xiol¹¹³, exvicepresidente del Tribunal Constitucional, que expone que una Ley de Amnistía podría tener cabida en la Constitución. Argumenta que el Parlamento ostenta la facultad para legislar sobre cualquier materia,

¹⁰⁷ Letrados del Senado (2024) *Op. Cit.* 18-19.

¹⁰⁸ Proposición de Ley Orgánica de amnistía (2024) *Op. Cit.* 3.

¹⁰⁹ Requejo Pagés, J. L. (2023) *Op. Cit.*

¹¹⁰ Ridaó, J. (2023, 14 de noviembre). La amnistía que viene. *Iustel*. Disponible en https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1238659&popup=.

¹¹¹ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 147/1986, de 25 de noviembre. [versión electrónica - base de datos del Tribunal Constitucional]. ECLI:ES:TC:1986:147. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/710>.

¹¹² Ridaó, J. (2023) *Op. Cit.*

¹¹³ Xiol, J.A. (2023, 7 de agosto). Juan Antonio Xiol, exvicepresidente del TC, asegura que la amnistía es perfectamente constitucional. *elDiario.es*. Disponible en https://www.eldiario.es/catalunya/juan-antonio-xiol-exvicepresidente-tc-asegura-amnistia-perfectamente-constitucion_1_10432892.html

siempre y cuando no se vulnere ningún principio constitucional. Por consiguiente, defiende que las Cortes Generales poseen la facultad para amnistiar esos mismos hechos. En otras palabras, del mismo modo que el legislador tiene la capacidad para despenalizar ciertos delitos, también está en su potestad amnistiarlos. Martín Pallín¹¹⁴ asegura que el sistema democrático actual dispone de todos los medios necesarios para conceder amnistías, asegurando al mismo tiempo el respeto a la Constitución. Restringir al Parlamento, que representa la soberanía popular, de aprobar una ley requiere argumentos contundentes y claros. Sin embargo, la Constitución española no contiene prohibiciones explícitas que impidan este tipo de acciones legislativas.¹¹⁵

Sin embargo, el informe realizado por el CGPJ¹¹⁶ cita la sentencia del Tribunal Constitucional 96/2002¹¹⁷, la cual establece que, aunque las Cortes Generales representen al pueblo español, no gozan de una autoridad absoluta para transformar libremente cualquier decisión política en ley. La sentencia precisa diciendo: “Lo primero que debe señalarse es que la imputación de arbitrariedad al fruto del legislador democrático exige una cierta prudencia y su control debe producirse de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y se respeten sus opciones políticas, no debiendo confundirse lo que es arbitrio legítimo en la configuración legal de una determinada materia con capricho, inconsecuencia o incoherencia, creadores de distorsión”.¹¹⁸ Esto subraya que cualquier decisión tomada por el poder legislativo debe, inevitablemente, adaptarse a las exigencias que impone la Constitución.

Por otro lado, para que el Parlamento despenalice una conducta, es necesario que se hayan producido un cambio de valores en la sociedad, de tal manera que se entienda que lo que antes se consideraba una conducta constitutiva de delito, ya no deba serlo. Un ejemplo histórico de esto fue la destipificación de la pena privativa de libertad entre los adultos homosexuales en 1978, reflejando un cambio de percepción social. No obstante, la amnistía no proviene de un cambio de valores que se haya producido en la sociedad, sino que se trata de una medida específica que despenaliza conductas solo para un determinado grupo de personas. Tampoco es la intención del legislador dejar desprotegidos bienes jurídicos

¹¹⁴ Martín Pallín, J. A. (2023b) *Op. Cit.*

¹¹⁵ Cancio Meliá, M. (2023) *Op. Cit.*

¹¹⁶ Consejo General del Poder Judicial (2024) *Op. Cit.* 6-11.

¹¹⁷ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 96/2002 de 25 de abril. Recurso de inconstitucionalidad 1135/95. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2002-9783>.

¹¹⁸ *Id.*

relevantes como la vida o el patrimonio público, haciendo imposible su derogación. En este contexto, el único mecanismo por el que se podrían conseguir los fines detallados en la EdM de la Ley es a través de la amnistía.¹¹⁹

En segundo lugar, la EdM argumenta que, a pesar de que se trate de una ley singular, cumple con los requisitos establecidos en la STC 129/2013, de 4 de junio¹²⁰. Se expone por tanto, que se trata de una ley en la que su objeto y ámbito están dirigidos a un grupo específico de destinatarios. La PLOA está limitada específica y exclusivamente a unos actos determinados relacionados con el proceso independentista, acotados material y temporalmente.¹²¹ La justificación de su singularidad se apoya en su excepcional contribución al interés general, enfocada en beneficiar a un colectivo determinado. Esta línea de razonamiento ha sido respaldada por el Tribunal Constitucional en precedentes como las sentencias 147/1986, de 25 de noviembre¹²² y en la ya citada, STC 129/2013, de 4 de junio.¹²³

¹²⁴

En tercer lugar, la EdM sostiene que el TC, en su sentencia 147/1986, de 25 de noviembre¹²⁵, ya declaró la constitucionalidad de la amnistía de la Ley 46/1977. En la propia sentencia, el TC afirma que “no hay restricción constitucional directa sobre esta materia”, refiriéndose a la figura de la amnistía. Se argumenta que el constituyente no quiso prohibir expresamente la figura de la amnistía porque eso hubiera conllevado la derogación del Real Decreto-ley de Amnistía de 1976 y la Ley de Amnistía de 1977. Asimismo, Juan Antonio Xiol¹²⁶ defiende que nunca se ha considerado aplicar la disposición derogatoria de la Constitución para las citadas disposiciones, por lo que de manera tácita, el Tribunal Constitucional ha aceptado la constitucionalidad de la amnistía. La EdM de la PLOA sostiene que, en verdad, la amnistía forma parte del pacto fundacional de la democracia y, quien está legitimado para ello es quien ostenta la soberanía popular, es decir, el Parlamento.¹²⁷

¹¹⁹ Gimbernat, E. (2024) *Op. Cit.* 333-339.

¹²⁰ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 129/2013 de 4 de junio. Recurso de inconstitucionalidad núm. 6601-2007. [versión electrónica - base de datos del Tribunal Constitucional]. ECLI:ES:TC:2013:203. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/23719>.

¹²¹ Proposición de Ley Orgánica de amnistía (2024) *Op. Cit.* 7.

¹²² STC 147/1986 de 25 de noviembre. *Op. Cit.*

¹²³ STC 129/2013 de 4 de junio. *Op. Cit.*

¹²⁴ Ridao, J. (2023) *Op. Cit.*

¹²⁵ STC 147/1986 de 25 de noviembre. *Op. Cit.*

¹²⁶ Xiol, J.A. (2023) *Op. Cit.*

¹²⁷ Proposición de Ley Orgánica de amnistía (2024) *Op. Cit.* 5.

En cuanto a la citada STC 147/1986¹²⁸, el CGPJ¹²⁹ reivindica que la afirmación realizada en la EdM no corresponde ni con el propósito ni con el contenido de lo que el TC intentaba transmitir. Consideran que la frase empleada está sacada de contexto, ya que fue empleada en un tema distinto y es utilizada para argumentar una posición diferente. Tal sentencia no abordaba de manera directa la cuestión de la amnistía, sino que el análisis realizado por el TC se limitaba a explicar el Fundamento Jurídico Primero, apartado b). Este fundamento se centraba en la Ley 1/1984, de 19 de enero¹³⁰, reguladora de la Administración institucional de la Comunidad de Madrid, en relación con ciertos artículos de la Ley de Amnistía de 1977, los cuales trataban derechos específicos de los trabajadores, como la imprescriptibilidad de las acciones para el reconocimiento de derechos establecidos en la Ley de Amnistía de 1977. Por tanto, la sentencia no se pronunciaba sobre la constitucionalidad de la figura de la amnistía, sino sobre la incorporación de la imprescriptibilidad de ciertas acciones, algo que el Tribunal consideró que no era inconstitucional.

Para aquellos que argumentan que, mediante la disposición derogatoria de la Constitución, se debería haber declarado inconstitucional la Ley de Amnistía de 1977¹³¹, Ruiz Robledo¹³² explica que el TC ha indicado que la promulgación de la Constitución no anula *de facto* el orden jurídico anterior a menos que las leyes preexistentes fueran directamente incompatibles con los nuevos principios constitucionales. Esto sugiere que la derogación de leyes solo podría haberse declarado cuando su interpretación resultare indudablemente contraria a la Constitución.

El CGPJ¹³³ también considera erróneo interpretar que, si la amnistía fuera inconstitucional, el TC tendría que haberse pronunciado sobre la inconstitucionalidad manifiesta de la Ley de Amnistía de 1977. La STC 1/1982, de 28 de enero¹³⁴, destaca que “para que opere la derogación de la disposición 3 de la Constitución sobre una ley, la disconformidad de ésta ha de darse en términos de oposición con la Constitución y sólo podrá

¹²⁸ STC 147/1986 de 25 de noviembre. *Op. Cit.*

¹²⁹ Consejo General del Poder Judicial (2024) *Op. Cit.* 28-31.

¹³⁰ Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración institucional de la Comunidad de Madrid. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1984/BOE-A-1984-5399-consolidado.pdf>

¹³¹ Cámara Villar, G. (2023) *Op. Cit.* 40.

¹³² Ruiz Robledo, A. (2024) *Op. Cit.* 153-159

¹³³ Consejo General del Poder Judicial (2024) *Op. Cit.* 28-31.

¹³⁴ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 1/1982, de 28 de enero [versión electrónica - base de datos del Tribunal Constitucional. ECLI:ES:TC:1982:1. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/43>

declararse cuando su incompatibilidad con la norma suprema resulte indudable por ser imposible interpretarla conforme con la Constitución”. Además, dado que el Real Decreto-ley de Amnistía de 1976 y la Ley de Amnistía de 1977 ya habían producido efectos antes de que la CE entrara en vigor, carecería de base lógica alguna declarar la nulidad de una norma cuya aplicación era irreversible.¹³⁵

Asimismo, Gimbernat¹³⁶ considera que, si bien se debería aplicar la Disposición Derogatoria de la Constitución, si se atiende al artículo 9.3 de la misma o a todos los textos internacionales de Derechos Humanos, jamás se podrá derogar una norma anterior que sea más favorable, como lo son las dos leyes de amnistía de 1976 y 1977, mediante una disposición sancionadora posterior menos favorable, como lo es la Constitución de 1978.

Por todo ello, tanto Ruiz Robledo¹³⁷ como Requejo Pagés¹³⁸ consideran que, dado que nunca se ha propuesto una ley de amnistía durante la era constitucional, no existe jurisprudencia que permita afirmar con certeza que la Constitución prohíba las leyes de amnistía. Sin embargo, aunque no haya ninguna afirmación que expresamente mencione tal prohibición, la STC 147/1986¹³⁹, a diferencia de lo que se argumenta en la EdM de la PLOA, ayuda a respaldar los argumentos de quien piensa que la amnistía no tiene cabida en la Constitución.¹⁴⁰ Señala el alto Tribunal que la aplicación de una amnistía “es una operación excepcional, propia del momento de consolidación de los nuevos valores a los que sirve.”¹⁴¹

En cuarto lugar, la EdM recoge los argumentos para explicar por qué la aprobación de esta ley es la solución necesaria para superar las tensiones derivadas de unos actos que se encuadran dentro de un momento concreto. Estas tensiones causan la desafección de una parte de la población de las instituciones del Estado que podrían ser agravadas en los años venideros. Una de las razones destacadas es que se ha actuado conforme al interés general, para resolver un conflicto político y poder crear un contexto social, político e institucional que promueva la estabilidad en un plano económico, social y cultural, tanto en Cataluña

¹³⁵ Consejo General del Poder Judicial (2024) *Op. Cit.* 28-31.

¹³⁶ Gimbernat, E. (2024) *Op. Cit.* 333-339

¹³⁷ Ruiz Robledo, A. (2024) *Op. Cit.* 153-159

¹³⁸ Requejo Pagés, J. L. (2001) *Op. Cit.* 82-83

¹³⁹ STC núm. 147/1986 *Op. Cit.*

¹⁴⁰ Redondo Hermida, Á. (2023, 11 de septiembre). La Amnistía en la doctrina del Constitucional. *Iustel*. Disponible en https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1236787

¹⁴¹ STC núm. 147/1986 *Op. Cit.*

como en toda España. Con esta ley se renuncia al ejercicio punitivo por razones de utilidad social para alcanzar la convivencia democrática.¹⁴²

Asimismo, la amnistía es una figura que en el siglo XXI ha adoptado enfoques innovadores para la rehabilitación. Un ejemplo de ello, citado en la EdM, es el caso de la Ley 38-A/2023, de 2 de agosto, de Portugal¹⁴³, en la que se amnistían a todos los jóvenes por la realización de determinados delitos con motivo de la Jornada Mundial de la Juventud.¹⁴⁴

El informe del CGPJ¹⁴⁵ detalla cómo, a diferencia de la PLOA, la ley portuguesa se fundamenta en criterios que aseguran la seguridad jurídica, la claridad y la proporcionalidad. Esto se evidencia en la delimitación concreta del marco temporal (las infracciones cometidas hasta las 00:00 horas del 19 de junio de 2023) o en la especificación de los sujetos a los que se les aplica la medida (jóvenes entre 16 y 30 años). La proporcionalidad y razonabilidad de la ley portuguesa también se reflejan en su contexto, ya que se implementó en respuesta a la celebración de la Jornada Mundial de la Juventud, un evento extraordinario.

Por otro lado, las amnistía se pueden otorgar en relación a lo que se denomina justicia transicional, eso es en momentos de cambio de régimen o graves conflictos sociales, cuyo objetivo es lograr la reconciliación y paz.¹⁴⁶ Por el contrario, De La Quadra-Salcedo¹⁴⁷ argumenta que la amnistía propuesta, en el contexto político actual, no se alinea con las expectativas y principios que caracterizan a una democracia avanzada del siglo XXI.

Becerril Atienza¹⁴⁸ destaca que la Comisión de Venecia, en su opinión sobre las disposiciones relativas a los presos políticos de la Ley de Amnistía de Georgia¹⁴⁹, indica que, incluso si la figura estuviera prevista constitucionalmente en un Estado, se debe otorgar de manera excepcional. Hace referencia expresa del informe que aclara que “solo se pueden

¹⁴² Proposición de Ley Orgánica de amnistía (2024) *Op. Cit.* 3.

¹⁴³ Lei n.º 38-A/2023, de 2 de agosto. Disponible en <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/38-a-2023-216630826>.

¹⁴⁴ Ridao, J. (2023) *Op. Cit.*

¹⁴⁵ Consejo General del Poder Judicial (2024) *Op. Cit.* 12-13.

¹⁴⁶ Ridao, J. (2023) *Op. Cit.*

¹⁴⁷ De La Quadra-Salcedo, T. (2023a) *Op. Cit.*

¹⁴⁸ Becerril Atienza, B. (2024). La Amnistía ante la Comisión de Venecia. En M. Aragón, E. Gimbernat, & A. Ruiz Robledo (Dir.), *La Amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho* (pp. 245-248). Colex.

¹⁴⁹ Comisión de Venecia. (2013). Opinión sobre las Disposiciones relativas a los presos políticos de la Ley de Amnistía de Georgia. *Consejo de Europa*. Disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)009](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)009)

encontrar ejemplos de la Ley de Amnistía en el contexto del final de conflictos, dictaduras, insurrecciones, inmediatamente después de la transición democrática, pero no más tarde”. Sin embargo, resulta pertinente destacar cómo Becerril Atienza ha omitido la primera parte del punto 25 de dicho informe de la Comisión de Venecia, que establece lo siguiente: “25. Fuera del espacio del Consejo de Europa, solo se pueden encontrar ejemplos de la Ley de Amnistía en el contexto del final de conflictos, dictaduras, insurrecciones, inmediatamente después de la transición democrática, pero no más tarde”.

Por otra parte, Álvarez Royo-Villanova¹⁵⁰ sostiene que lejos de conseguir los objetivos de reconciliación y paz en los que se fundamenta la PLOA, una ley de esta índole genera inestabilidad a futuro. Ahonda en la noción de que tal medida conlleve a futuros gobiernos de ideologías contrarias a aprobar leyes similares. A lo largo de la historia de España, las amnistías, a excepción de la de 1977, no han marcado un final absoluto. Por el contrario, han precedido a nuevas leyes de amnistía, ya sea para extender el alcance de las ya existentes o para crear nuevas para amnistiar a los grupos políticos de la oposición.

El CGPJ¹⁵¹ rechaza que la amnistía propuesta tenga por objetivo atender una necesidad pública o buscar una solución al problema político de Cataluña. En su informe, destaca que esta ley es fruto de los acuerdos llevados a cabo entre el PSOE y Junts. Este aspecto fundamental no es nombrado en la EdM, lo que lleva al CGPJ a cuestionarse, no la compatibilidad de los acuerdos políticos con la Constitución, sino la ausencia de transparencia sobre los verdaderos motivos de la Ley de Amnistía.

La PLOA se pretende justificar en la “búsqueda de la mejora de la convivencia y la cohesión social”¹⁵² en Cataluña, aunque la verdadera razón por la que parece que se está otorgando esta ley ni es esa, ni es revelada en ningún punto de la EdM. Aquellas mismas personas que negaron la constitucionalidad de la amnistía, son los que, tras las elecciones del 23 de julio, la defienden como único método de normalización institucional, política y social en Cataluña. Asimismo, Vicente Guilarte Gutiérrez¹⁵³, presidente del CGPJ, en la explicación de su voto en blanco, recalca que la amnistía es una medida gratuita. Al igual que no se puede

¹⁵⁰ Álvarez Royo-Villanova, S. (2024) *Op. Cit.* 287-292

¹⁵¹ Consejo General del Poder Judicial (2024) *Op. Cit.* 14.

¹⁵² Proposición de Ley Orgánica de amnistía (2024) *Op. Cit.* 1.

¹⁵³ Guilarte Gutiérrez, V. (2024, 25 de marzo). *Explicación de voto* al acuerdo adoptado por el Pleno en su sesión de 21 de marzo de aprobación del informe sobre la proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña (p. 7). Consejo General del Poder Judicial.

donar a cambio de una contraprestación onerosa un riñón, la amnistía no puede otorgarse a cambio de la obtención de siete votos para ser investido Presidente del Gobierno.

En quinto lugar, la EdM de la PLOA sostiene que la figura de la amnistía, a pesar de que no esté explícitamente prevista en la Constitución, ha sido reconocida implícitamente a través de su inclusión en preceptos de decenas de leyes y otras disposiciones estatales y autonómicas. Entre las que se encuentran, a modo de ejemplo, el artículo 666.4¹⁵⁴ del Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal¹⁵⁵, el artículo 16¹⁵⁶ del Real Decreto 796/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de régimen disciplinario del personal al servicio de la Administración de Justicia¹⁵⁷, o el artículo 78.1¹⁵⁸ de la Ley del Parlament de Catalunya 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalitat^{159, 160}.

Sin embargo, el CGPJ¹⁶¹ argumenta que esta justificación carece de validez alguna ya que tales normas, a excepción de la LEC sobre la cual se ahondará en el apartado siguiente (5.2.1. *Falta de previsión en la Constitución*), se tratan de normas de carácter administrativo. Estas disposiciones se aplican, en su mayoría, a los cuerpos de la Administración de Justicia y a las normas que regulan el régimen disciplinario de los funcionarios. Dichas normas incluyen la eliminación de la responsabilidad disciplinaria por indulto y amnistía, porque esta última, se introdujo para abordar las situaciones resultantes de la amnistía de 1977.

En sexto lugar, la EdM de la Ley de Amnistía argumenta que la figura de la amnistía, es una práctica reconocida y aceptada en el ordenamiento jurídico de varios países de nuestro entorno, como bien informó la Comisión de Venecia¹⁶² en su informe. Aunque algunos de

¹⁵⁴ “Serán tan sólo objeto de artículos de previo pronunciamiento las cuestiones o excepciones siguientes:

[...]

4.ª La de amnistía o indulto”.

¹⁵⁵ Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1882-6036>

¹⁵⁶ “La responsabilidad disciplinaria se extingue por el cumplimiento de la sanción, el fallecimiento del funcionario, la prescripción de la falta o de la sanción, el indulto y la amnistía”.

¹⁵⁷ Real Decreto 796/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de régimen disciplinario del personal al servicio de la Administración de Justicia. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-12703>.

¹⁵⁸ “1. La responsabilidad disciplinaria se extingue por el cumplimiento de la sanción, por muerte, por indulto, por amnistía y por la prescripción de la falta o de la sanción”.

¹⁵⁹ Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-«Mossos d'Esquadra». Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1994-18777>.

¹⁶⁰ Proposición de Ley Orgánica de amnistía (2024) *Op. Cit.* 6-7.

¹⁶¹ Consejo General del Poder Judicial (2024) *Op. Cit.* 27-28.

¹⁶² Comisión de Venecia (2024) *Op. Cit.* 6-11.

estos países no incluyan la amnistía de manera explícita en sus normas constitucionales, no ha sido un impedimento para afirmar su constitucionalidad.¹⁶³ En este sentido, se sugiere que, como estas figuras en otros ordenamientos jurídicos son conformes con el Derecho Europeo, la implementación de una ley de amnistía en España sería igualmente legal.

Sin embargo, este argumento enfrenta críticas de juristas como Gimbernat¹⁶⁴, quien señala que, esta afirmación carece de razonabilidad porque en ninguno de los países existe una prohibición expresa en la Constitución de los indultos generales.

Por último, en la EdM se explica cómo desde la perspectiva del derecho de la Unión Europea la figura de la amnistía está perfectamente homologada. Se destaca el artículo 3 de la Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002¹⁶⁵, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, que establece que si las leyes del país donde se debe ejecutar una orden de detención europea prevén la posibilidad de conceder una amnistía por el delito cometido, dicha orden será rechazada. Además, se cita la sentencia del TJUE, de 29 de abril de 2021, dictada en el asunto C-665/20 PPU¹⁶⁶, por la que se describe que la finalidad de la amnistía es eliminar la naturaleza delictiva de las actuaciones a las que se aplica y en caso de que se haya impuesto condena, se detendrá su cumplimiento.¹⁶⁷

En relación con la Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002¹⁶⁸, Gimbernat¹⁶⁹ subraya que, a pesar de no estar especificado en la EdM, es crucial recordar que el artículo aborda situaciones en las que el Estado que rechaza extraditar tiene autoridad legal para procesar el delito bajo su legislación nacional.

¹⁶³ Proposición de Ley Orgánica de amnistía (2024) *Op. Cit.* 2.

¹⁶⁴ Gimbernat, E. (2024). *Op. Cit.* 333-339.

¹⁶⁵ Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (2002/584/JAI). Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2002-81377>.

¹⁶⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Quinta) de 29 de abril de 2021. Peticion de decisión prejudicial planteada por el Rechtbank Amsterdam. Asunto C-665/20. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62020CA0665&from=ES>.

¹⁶⁷ Proposición de Ley Orgánica de amnistía (2024) *Op. Cit.* 2.

¹⁶⁸ Decisión Marco del Consejo (2002) *Op. Cit.*

¹⁶⁹ Gimbernat, E. (2024) *Op. Cit.* 333-339.

Resulta lógico que España reconozca las leyes de amnistía en otros Estados miembros, siempre con respeto a sus disposiciones internas. Esto no implica que España carezca de la capacidad para restringir dichas figuras dentro de sus fronteras.^{170 171}

Asimismo, en relación con la sentencia mencionada del TJUE en la EdM de la PLOA es esperable que los tribunales internacionales sean los encargados de aplicar estas normas y revisar su implementación.¹⁷² Por todo ello, este argumento mencionado en la EdM no tiene viabilidad.

V. CAPÍTULO V. CONSTITUCIONALIDAD DE LA AMNISTÍA

1. LA LEY DE AMNISTÍA Y EL ESTADO DE DERECHO: EL INFORME DE LA COMISIÓN DE VENECIA

1.1. ¿Qué es la Comisión de Venecia?

La Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho es, en materia constitucional, el órgano consultivo del Consejo de Europa, aunque popularmente es conocida como la Comisión de Venecia (en adelante “**Comisión de Venecia**” o “**Comisión**”). Antonio La Pergola, un jurista italiano, observó la necesidad de cubrir el vacío institucional que la Segunda Guerra Mundial había desencadenado en los Estados del Este de Europa, por ello, decidió fundar este órgano con el fin de brindar asesoramiento jurídico.¹⁷³ Entre las labores desempeñadas se encuentran la elaboración de estructuras legales sólidas para respaldar los avances de estos Estados hacia la democracia.¹⁷⁴

Actualmente la Comisión no solo incluye a todos los miembros del Consejo de Europa, sino que su ámbito de actuación incluye Estados de todo el mundo. A día de hoy, la Comisión cuenta con 71 miembros que son elegidos por cada Estado miembro de manera *intuito personae* entre juristas especialistas de derecho constitucional, por un mandato independiente de 4 años renovable y no revocable por el Gobierno. Cabe destacar que los miembros no podrán pronunciarse sobre los dictámenes que se refieren específicamente al Estado del que son nacionales o del que les ha nombrado.¹⁷⁵

¹⁷⁰ Consejo General del Poder Judicial (2024) *Op. Cit.* 12-13.

¹⁷¹ Gimbernat, E. (2024) *Op. Cit.* 333-339.

¹⁷² Consejo General del Poder Judicial (2024) *Op. Cit.* 12-13.

¹⁷³ Becerill Atienza, B. (2024) *Op. Cit.* 245-248.

¹⁷⁴ Rubio Núñez, R. (2024, 24 de marzo). Qué es la Comisión de Venecia. *Hay Derecho*. Disponible en <https://www.hayderecho.com/2024/03/24/comision-de-venecia-que-es/>.

¹⁷⁵ *Id.*

El papel de la Comisión consiste en brindar apoyo a quién solicite su ayuda para que sus marcos legales e institucionales estén alineados a los estándares europeos y a la práctica internacional en diversos campos tales como los derechos humanos, la justicia, el Estado de Derecho... Hay dos maneras en la que puede ofrecer su asesoría, a través de opiniones o informes de caso, aunque en cualquiera de los casos, la Comisión busca la armonización entre la singularidad y la generalidad de cada caso en concreto. Los estudios o informes de caso suelen solicitarse por los expertos de la Comisión o por otros organismos internacionales, tales como la Unión Europea. Por otro lado, las opiniones son requeridas por los órganos del Consejo de Europa o de los Estados miembros. Estas últimas deben ser solicitadas por una institución estatal antes de la aprobación definitiva de los asuntos sobre los cuáles se esté recabando la opinión, aunque también se han dado caso en los que se han elaborado tras su aprobación.¹⁷⁶

La elaboración de estos documentos consiste en ir construyéndolos a lo largo de distintas fases. En un primer lugar, la Comisión designa a un grupo de expertos que no tiene porqué ser parte de esta y, tras visitar el país y reunirse con quien estimen conveniente, elaboran un informe. Después, el secretariado de la Comisión revisa, unifica y perfecciona el texto, que envía a las autoridades del país solicitante para que, junto con el resto de miembros de la Comisión, debatan sobre el mismo. Por último, una vez el texto final es adoptado, el dictamen se hace público.

El informe no tiene como finalidad tratar fines políticos directos, ni juicios definitivos de apoyo o rechazo, ni resolver cuestiones acerca de la constitucionalidad de lo solicitado, ya que esto último es competencia de los órganos constitucionales nacionales. En cambio, su objetivo es ofrecer valoraciones y recomendaciones alineadas con estándares de Estado de Derecho. Es importante destacar que las valoraciones realizadas por la Comisión son meramente consultivas, si bien es cierto que son reconocidas internacionalmente como referencia para el respeto a la democracia.¹⁷⁷

¹⁷⁶ *Id.*

¹⁷⁷ *Id.*

1.2. Informe de la Comisión de Venecia acerca de la Ley de Amnistía

El 13 de diciembre de 2023, el Grupo Parlamentario Popular en el Senado presentó un escrito dirigido a la Mesa de este mismo órgano, que fue aprobado por la misma, en el que se solicitaba que se diera traslado a la Comisión de Venecia una petición para que emitiera un dictamen urgente sobre la PLOA.¹⁷⁸

Es importante recalcar que, dentro de las competencias de la Comisión de Venecia, no se encuentra la facultad para determinar la constitucionalidad de la ley de amnistía, ya que esto corresponde, en última instancia, al Tribunal Constitucional.¹⁷⁹ Tampoco se encuentra entre sus funciones analizar la compatibilidad con las leyes de la Unión Europea, ya que esto compete al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.¹⁸⁰

El propio dictamen recoge las respuestas a las preguntas formuladas por el presidente del Senado. La mayor parte del informe se centra en contestar a la primera cuestión planteada, en la que se indaga sobre los criterios necesarios para que una medida como la amnistía encuadre dentro de los estándares del Estado de Derecho.

Tal y como se ha comentado anteriormente, dependiendo del país, las amnistías podrán ser adoptadas de diversas formas, ya sea a través de una ley formal, una decisión, un acto del parlamento o incluso a través del ejecutivo sin ningún tipo de aprobación parlamentaria. Sin perjuicio de cómo se adopte la forma de gracia, es imprescindible que sus efectos estén formulados con suficiente precisión y claridad para que sea fácilmente determinable su alcance personal, sustantivo y temporal.¹⁸¹

La Comisión argumenta que, aunque haya un elevado número de países que requieran mayorías simples en sus parlamentos para que se apruebe la ley, dado el gran efecto divisorio que está generando en la sociedad, recomienda que la PLOA se adopte por una mayoría reforzada, no siendo suficiente la mayoría absoluta para aprobar una ley de tal trascendencia.¹⁸² La amnistía no debe confundirse con la potestad legislativa ordinaria, sino

¹⁷⁸ Partido Popular. (2023, 13 de diciembre). El PP solicita a la Comisión de Venecia un dictamen urgente sobre la Ley de Amnistía. *Partido Popular*. Disponible en <https://www.pp.es/actualidad-noticia/pp-solicita-comision-venecia-un-dictamen-urgente-sobre-ley-amnistia>.

¹⁷⁹ Teruel Lozano, G.M. (2024a, 25 de marzo). Venecia y la amnistía desnuda. *Hay Derecho*. Disponible en <https://www.hayderecho.com/2024/03/25/venecia-y-la-amnistia-desnuda/>.

¹⁸⁰ Comisión de Venecia (2024) *Op. Cit.* 4.

¹⁸¹ *Ibid.* 15.

¹⁸² *Id.*

que se trata de un poder excepcional de las Cortes Generales, por lo que, con más razón, de otorgarse, debería requerir de mayorías reforzadas.¹⁸³

Según los datos recabados por la Comisión de Venecia¹⁸⁴, las amnistías pueden estar impulsadas por razones de reconciliación política y social. En la mayoría de los casos la nación no está completamente a favor de utilizar el instrumento de gracia para tales fines, por lo que se deben utilizar métodos y procedimientos coherentes que fomenten la inclusión, la participación y los debates públicos. La elección de tales procedimientos ayudará a los órganos elegidos a evaluar la proporcionalidad de la amnistía prevista, obteniendo aún más significancia en los casos en los que no sea un requisito constitucional aprobar la amnistía a través de una mayoría cualificada.

De La Quadra-Salcedo¹⁸⁵ se pregunta cómo es posible que en temas de gran importancia nacional y constitucional, muchas de las fuerzas políticas representadas en el Parlamento queden excluidas. Además critica que estas fuerzas deban aceptar que dos partidos políticos negocien fuera del marco parlamentario, con el soporte de un mediador internacional.

Cabe destacar que la Ley de Amnistía se trata de una iniciativa de proposición de ley orgánica por lo que, a diferencia de un proyecto de ley, no es necesario ni una consulta pública a través de la página web, ni la elaboración de un estudio de impacto, ni recabar informes y dictámenes de, entre otros, el Consejo de Estado, el Consejo General del Poder Judicial o el Consejo Fiscal.¹⁸⁶ Simplemente es necesario un informe técnico por parte de la Comisión de Justicia de las Cortes Generales.¹⁸⁷

La Ley de Amnistía ha sido criticada en gran medida tanto nacional como internacionalmente. Múltiples instituciones han rechazado la propuesta legislativa, en gran medida por considerarla en contra de la independencia del sistema judicial y de la igualdad

¹⁸³ Teruel Lozano, G.M. (2024b). Ley de impunidad: radiografía de la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. En M. Aragón, E. Gimbernat, & A. Ruiz Robledo (dirs.), *La Amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho* (pp. 381-386). Colex.

¹⁸⁴ Comisión de Venecia (2024) *Op. Cit.* 15-16.

¹⁸⁵ De La Quadra-Salcedo, T. (2023b, 13 de noviembre). Adanismo y Constitución. *El País*. Disponible en <https://elpais.com/espana/2023-11-13/adanismo-y-constitucion.html>.

¹⁸⁶ Becerril Atienza, B. (2024) *Op. Cit.* 245-248.

¹⁸⁷ Comisión de Venecia (2024) *Op. Cit.* 6.

ante la ley. Entre las instituciones que realizaron tales declaraciones se encuentra el Consejo General del Poder Judicial¹⁸⁸, la Asociación de Diplomáticos Españoles¹⁸⁹, exministros y parlamentarios¹⁹⁰, Tribunales de Justicia de distintas localidades^{191 192}, distintas asociaciones de jueces¹⁹³, la Asociación de Inspectores de Hacienda del Estado ¹⁹⁴ y otras muchas asociaciones, órganos e instituciones.¹⁹⁵ No solo hubo una gran oposición a nivel institucional, sino que también hubo manifestaciones ciudadanas masivas para mostrar el desacuerdo con la PLOA. Resulta paradójico pensar cómo una ley que está siendo impulsada para la reconciliación política y social ha resultado en una profunda división de la sociedad.¹⁹⁶ Según una encuesta llevada a cabo por Metroscopia, el 70% de la población española estaría en contra de la amnistía.¹⁹⁷

A la luz de todas estas críticas, parece que llevar a cabo un proyecto de ley en lugar de una proposición habría sido más apropiado, ya que habría permitido que una mayor cantidad de grupos de interés se hubieran visto involucrados en el proceso participativo, transparente y

¹⁸⁸ Consejo General del Poder Judicial. (2023, 6 de noviembre). Declaración institucional del Pleno del CGPJ (6 noviembre de 2023). Disponible en <https://www.poderjudicial.es/cgpj/en/Judiciary/Panorama/Declaracion-institucional-del-Pleno-del-CGPJ--6-noviembre-de-2023->.

¹⁸⁹ Diplomáticos ADE [@diplomaticosADE]. (2023, 10 de noviembre. *Twitter*. Disponible en https://twitter.com/diplomaticosADE?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwtterm%5E1723062342982713750%7Ctwgr%5E4293fbfe54741cb38f5d0ace46363c42b0eb060a%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.abc.es%2Fespana%2Fasociacion-diplomaticos-espanoles-lanza-comunicado-acuerdo-pse-2023111112515-nt.html.

¹⁹⁰ Casi 20 exministros y más de 150 exparlamentarios firman un manifiesto contra la amnistía al ver la democracia en riesgo. (2023, 14 de noviembre). *Europa Press*. Disponible en <https://www.europapress.es/nacional/noticia-casi-20-exministros-mas-150-exparlamentarios-firman-manifiesto-contra-amnistia-ver-democracia-riesgo-20231114191601.html>.

¹⁹¹ Comunicación Poder Judicial. (2023, noviembre 10). Comunicado de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. *Consejo General del Poder Judicial*. Disponible en <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunales-Superiores-de-Justicia/TSJ-Aragon/En-Portada/Comunicado-de-la-Sala-de-Gobierno-del-Tribunal-Superior-de-Justicia-de-Aragon>.

¹⁹² Comunicación Poder Judicial. (2023, noviembre 10). Comunicado de la Sala de Gobierno del TSJ de Madrid. *Consejo General del Poder Judicial*. Disponible en <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunales-Superiores-de-Justicia/TSJ-Madrid/En-Portada/Comunicado-de-la-Sala-de-Gobierno-del-TSJ-de-Madrid>.

¹⁹³ Así ha sido la declaración de cada asociación de jueces en contra de la amnistía. (2023, 10 de noviembre). *La Razón*. Disponible en https://www.larazon.es/espana/asi-sido-declaracion-cada-asociacion-jueces-amnistia_20231110654e62d5b276150001a850e1.html.

¹⁹⁴ Los inspectores de Hacienda, contra el pacto: "Se vislumbran la ruptura de la igualdad y CCAA de primera y de segunda" (2023, 9 de noviembre). *El País*. Disponible en <https://www.elmundo.es/economia/2023/11/09/654d0e4ce9cf4a9a0f8b45ac.html>.

¹⁹⁵ The Objective. (2023, 13 de noviembre). Estas son todas las instituciones que critican el «ataque» al Estado de Derecho del PSOE. *The Objective*. Disponible en <https://theobjective.com/espana/politica/2023-11-13/instituciones-comunicados-contra-amnistia/>.

¹⁹⁶ Teruel Lozano, G.M. (2024a) *Op. Cit.*

¹⁹⁷ Onda Cero. (2023, 14 de septiembre). El 59% de los votantes socialistas está en contra de la ley de amnistía, según Metroscopia. *Onda Cero*. Disponible en <https://www.ondacero.es>.

democrático.¹⁹⁸ La Comisión también recalca la improcedencia de adoptar la PLOA bajo un procedimiento de urgencia, ya que, normalmente, este tipo de leyes llevan aparejadas opiniones controvertidas y las consecuencias que una ley de este tipo puede acarrear no son menores.¹⁹⁹

Otro aspecto abordado por la Comisión es el ámbito temporal y material de la ley. El artículo 1 de la PLOA es indeterminado y amplio. En concreto, el apartado 1 de este artículo establece que quedarán amnistiados aquellas acciones ejecutadas “en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017”²⁰⁰ “en el contexto del denominado proceso independentista catalán, aunque no se encuentren relacionadas con las referidas consultas”²⁰¹.²⁰²

Por otro lado, en el artículo 1 se enumeran una lista de delitos aunque ninguno de ellos hace referencia alguna a su respectiva regulación penal. Asimismo, se incluyen expresiones como “así como cualesquiera otros actos tipificados como delitos”, “cualquiera otros actos”, “así como cualesquiera otros que fueran materialmente conexos”. Este tipo de cláusulas abiertas aumentan la falta de precisión material de la ley que preocupa a la Comisión.²⁰³

El 14 de marzo de 2024 se aprobaron enmiendas que ampliaron el ámbito temporal de la PLOA del 1 de enero de 2012, al 11 de noviembre de 2011 sin ningún tipo de justificación de dicha extensión por parte del legislador. La Comisión recomienda que para aumentar la previsibilidad de los efectos de la PLOA, se debería realizar una delimitación y definición más precisa tanto del ámbito material como del temporal. Esta extensión a la temporalidad sin justificación alguna suscita dudas acerca de si la amnistía está pensada para cubrir a individuos concretos.²⁰⁴ No sería descabellado pensar que el Gobierno está amnistiando a unos pocos, movido por intereses claramente personales y al margen del interés de la sociedad, con el fin de obtener siete votos para su investidura.²⁰⁵ ²⁰⁶

¹⁹⁸ Teruel Lozano, G.M. (2024a) *Op. Cit.*

¹⁹⁹ Comisión de Venecia (2024) *Op. Cit.* 25-26.

²⁰⁰ Proposición de Ley Orgánica de amnistía (2024) *Op. Cit.* artículo 1.1.

²⁰¹ *Id.*

²⁰² Comisión de Venecia (2024) *Op. Cit.* 19-20.

²⁰³ *Ibid.* 19.

²⁰⁴ *Ibid.* 19-20.

²⁰⁵ Becerril Atienza, B. (2024) *Op. Cit.* 245-248.

²⁰⁶ Delgado Barrio, J. (2024) *Op. Cit.* 177-180.

La Comisión reitera la importancia de la existencia de un vínculo fuerte, que no se puede apreciar en la PLOA, entre los actos cubiertos por la amnistía y las consultas a las que se refiere esta misma, para evitar que ciudadanos que han cometido delitos que no guardan relación alguna con la amnistía queden amparados bajo el paraguas de la ley. La ausencia de este fuerte vínculo indica una vulneración del principio de igualdad, pues individuos que podrían haber cometido los mismos delitos, pero en un periodo de tiempo diferente, no se verían beneficiados por esta Ley.²⁰⁷

Una preocupación más resaltada por la Comisión es la exclusión del efecto suspensivo ante las cuestiones de inconstitucionalidad presentadas por los jueces que pretende el artículo 10 de esta Ley “Las decisiones se adoptarán en el plazo máximo de dos meses, sin perjuicio de los ulteriores recursos, que no tendrán efectos suspensivos”²⁰⁸. Ruiz Robledo²⁰⁹, en una entrevista concedida a OndaCero, sostiene que este precepto no podrá ser interpretado de forma que anule cualquier efecto práctico del control judicial tal y como recoge el artículo 35.3 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional²¹⁰ “el planteamiento de la cuestión de constitucionalidad originará la suspensión provisional de las actuaciones en el proceso judicial hasta que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre su admisión. Producida ésta el proceso judicial permanecerá suspendido hasta que el Tribunal Constitucional resuelva definitivamente sobre la cuestión.”

A modo de conclusión, la Comisión²¹¹ considera que el proceso de tramitación de la PLOA no cumple con los estándares esperados de un Estado democrático de Derecho²¹², al haber dudas sobre el cumplimiento de los principios del Estado de Derecho: legalidad, prohibición de la arbitrariedad, no discriminación e igualdad ante la ley.²¹³

²⁰⁷ Comisión de Venecia (2024) *Op. Cit.* 19-20.

²⁰⁸ Proposición de Ley Orgánica de amnistía (2024) *Op. Cit.* artículo 10.

²⁰⁹ Alsina, C. (2023, 14 de noviembre). Expertos en derecho constitucional critican la manipulación para justificar la constitucionalidad de la Ley de Amnistía [Podcast]. *Más de uno*. Onda Cero. Disponible en https://www.ondacero.es/programas/mas-de-uno/audios-podcast/entrevistas/expertos-derecho-constitucional-critican-manipulacion-justificar-constitucionalidad-ley-amnistia_20231114655340b6f6ca7200011c0073.html.

²¹⁰ Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1979-23709>.

²¹¹ Comisión de Venecia (2024) *Op. Cit.* 24-27.

²¹² Teruel Lozano, G.M. (2024a) *Op. Cit.*

²¹³ Becerril Atienza, B. (2024) *Op. Cit.* 245-248.

2. LA LEY DE AMNISTÍA Y LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

2.1 Falta de previsión en la Constitución

La Constitución faculta al Rey en su artículo 62.i) a “ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales”.²¹⁴ De esta competencia se puede interpretar que, si se aplica el principio general del Derecho *qui potest plus, potest minus* en sentido contrario, si al Rey no se le permite otorgar indultos generales, mucho menos podrá autorizar amnistías. Esto se debe a que, a diferencia de la primera figura, la segunda extingue no solo la pena, sino también el delito,²¹⁵ actuado de este modo como un indulto general pero con un alcance más radical y con consecuencias más profundas.²¹⁶

Muchos autores argumentan que la falta de regulación expresa en la Constitución sobre esta figura de gracia conlleva la prohibición de poder otorgarla. Para fundamentar su afirmación se basan en otro principio del Derecho: las excepciones deben aplicarse de manera limitada, restringiendo su uso a aquellas situaciones explícitamente definidas. La doctrina del TC avala esta argumentación, pues la figura de la amnistía solo podría emplearse en casos excepcionales siempre y cuando esté prevista expresamente, por lo que el silencio constitucional no puede ser argumentado para defender la amnistía.²¹⁷

Adicionalmente, si se cogen como referencias las siete constituciones españolas promulgadas entre 1812 y 1931 y un proyecto de Constitución, el de 1856, se puede observar como en todas ellas se faculta al Rey con las instituciones de perdón, pero siempre con arreglo a las leyes. Es de gran importancia resaltar, que en todas las Constituciones que ha habido en ese periodo que han contemplado la figura de la amnistía, lo hacían de manera explícita. En la de 1845, en el artículo 9.1²¹⁸ del Acta adicional a la Constitución de la Monarquía Española de 15 de septiembre de 1856; en la de 1869, en su artículo 74.5²¹⁹; en la

²¹⁴ Constitución Española. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>.

²¹⁵ Letrados del Senado (2024) *Op. Cit.* 18.

²¹⁶ Consejo General del Poder Judicial (2024) *Op. Cit.* 22-26.

²¹⁷ Letrados del Senado (2024) *Op. Cit.* 19-20.

²¹⁸ “Además de los casos enumerados en el artículo 46.º de la Constitución, el rey necesitará estar autorizado por una ley especial:

1º Para conceder indultos generales y amnistías.”

²¹⁹ “El Rey necesita estar autorizado por una ley especial:

5º Para conceder amnistías e indultos generales.”

de 1931, en el artículo 102²²⁰ y en el proyecto de Constitución de 1856 en su artículo 53.4²²¹. Con estos antecedentes parece evidente creer que si se hubiese deseado incluir en la Constitución actual la concesión de amnistías, se hubiera recogido expresamente en el texto tal y como se ha hecho en el resto de ocasiones.²²²

Si el argumento anterior no fuera suficiente, cabe recordar que un mismo Parlamento, compuesto por las mismas personas, actuando de manera sucesiva, con la diferencia del nombre bajo el que actuaban, primero como Cortes Ordinarias y luego como Cortes Constituyentes, tomaron decisiones diferentes respecto a la amnistía. A pesar de que bajo la denominación de Cortes Ordinarias aprobaran la Ley 46/1977 de Amnistía, como Cortes Constituyentes optaron por rechazar expresamente aquellas enmiendas propuestas que podrían haber resultado en la introducción de la figura de la amnistía en el contenido de la Constitución actual. Por tanto, estas conclusiones podrían sugerir que para que la amnistía pueda estar recogida en una ley, debería estar expresamente permitida por la Constitución.²²³

Sin embargo, los opositores a esta postura argumentan de manera contraria, todo aquello que no prohíbe la Constitución está permitido. Su justificación se basa en las diferentes naturalezas jurídicas de cada una de ellas: la facultad de otorgar una amnistía del poder legislativo y la del indulto del poder ejecutivo. Los defensores de esta corriente consideran que las Cortes Generales tienen la capacidad de legislar sobre todos aquellos asuntos que no son mencionados específicamente en la Constitución, ya que de no hacerlo, se limitaría indebidamente la potestad legislativa de las Cortes.²²⁴

Los Letrados del Senado consideran que la línea argumentativa de la oposición rompe de manera abismal con el artículo 9.1 de la Constitución²²⁵. Desde las primeras sentencias del

²²⁰ “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.”

²²¹ “El Rey necesita estar autorizado por una ley especial:

4º Para conceder amnistía.”

²²² Letrados del Senado (2024) *Op. Cit.* 20.

²²³ *Ibid.* 20-21.

²²⁴ *Ibid.* 21.

²²⁵ “Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.”

Tribunal Constitucional (STC 54/1983, de 21 de junio²²⁶), se viene afirmando que la Constitución es una norma que emana de la voluntad de todos los españoles, por lo que es la fuente de toda soberanía y poder estatal. Por tanto, el Parlamento queda limitado a legislar sobre aquellas materias que se prevén clara y expresamente en la Constitución.²²⁷

Otra línea de razonamiento presentada por los Letrados del Senado²²⁸ sostiene que los constituyentes no quisieron incluir la potestad de otorgar amnistías a pesar de que se discutiera en el debate constituyente debido a dos enmiendas presentadas por el diputado Raúl Morodo Leoncio del Partido Socialista Popular (PSP), que defendió la enmienda 504, y César Lloréns Bargés de Unión Centro Democrático (UCD), que impulsó la enmienda 744.

Raúl Morodo Leoncio propuso la enmienda 504 al que entonces era el artículo 58, en la actual Carta Magna, se corresponde con el artículo 66²²⁹, cuyo texto era el siguiente: “Las Cortes Generales, que representarán al pueblo español, ejercen la potestad legislativa, sin perjuicio de los dispuesto en el título VIII, otorgan amnistías, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuyen la Constitución”²³⁰. Esta enmienda hace una distinción clara entre el poder legislativo y la autoridad que se pretendía otorgar a las Cortes Generales para conceder amnistías. El objetivo de esta enmienda era subrayar que la amnistía se diferenciaba de las decisiones políticas del legislador, requiriendo así una autorización explícita por parte de la Constitución.²³¹

Por otro lado, César Lloréns Bargés impulsó la enmienda 744 cuyo propósito no era modificar un artículo, sino incluir uno nuevo con la siguiente redacción: “Se prohíben los indultos generales. Los individuales serán concedidos por el Rey, previo informe del Tribunal

²²⁶ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 54/1983, de 21 de junio. Cuestión de inconstitucionalidad núm. 482/1982 [versión electrónica - base de datos del Tribunal Constitucional]. ECLI:ES:TC:1983:54. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/27>

²²⁷ Letrados del Senado (2024) *Op. Cit.* 21-22.

²²⁸ *Id.*

²²⁹ “1. Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.

2. Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.

3. Las Cortes Generales son inviolables.”

²³⁰ Congreso de los Diputados. (1978). Enmiendas al Anteproyecto de Constitución (pp. 331-332). *Cortes Ordinarias*.

²³¹ Consejo General del Poder Judicial (2024) *Op. Cit.* 22-26.

Supremo y del Fiscal del Reino, en los casos y por el procedimiento que las leyes establezcan. Las amnistías sólo podrán ser acordadas por el Parlamento”²³².

Como es claramente percible, estas enmiendas no tuvieron aceptación, y la redacción definitiva relacionada con las figuras de gracia es la que encontramos en el artículo 62. i) de la actual Constitución, que excluye expresamente el indulto general y, con más fundamento, la amnistía general.²³³ Asimismo, los miembros del CGPJ²³⁴ defienden esta argumentación, pues manifiestan que el deseo de los constituyentes era omitir cualquier mención de la amnistía en el texto ratificado, y por tanto esta figura no tiene cabida en la constitución.

Si a pesar de ello quedaran dudas acerca de la intención de los constituyentes, si se examina el artículo 112 del Código Penal de 1973, se aprecia como tanto el indulto como la amnistía son causas de extinción de la responsabilidad penal. Sin embargo, en el artículo 130²³⁵ del texto original del primer Código Penal después de la Constitución, el de 1995, solo aparece como causa de extinción de responsabilidad el indulto²³⁶, a pesar de que la amnistía ha estado recogida de manera constante desde el Código Penal de 1870 hasta el primer Código Penal después de la entrada en vigor de la Constitución, el de 1995.²³⁷

No obstante, Martín Pallín²³⁸ argumenta que la amnistía no está recogida en el artículo 112 del Código Penal porque a diferencia de los indultos, la primera elimina los antecedentes penales. La diferencia entre la eliminación de esta figura en el Código Penal y la no eliminación en el art. 666.4 del Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal²³⁹, radica en que, para que un Juez pueda dictar

²³² Congreso de los Diputados (1978) *Op. Cit.* 467-468

²³³ Ramos Tapia, I. y Ruiz Robledo, A. (2023). ¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?. *Diario La Ley*. Disponible en <https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAmNzYwtzc7Wy1KLizPw827DM9NS8kIS13MSSktOiWz9HAKldIPMqAAAAWKE>

²³⁴ Consejo General del Poder Judicial (2024) *Op. Cit.* 22-26.

²³⁵ “La responsabilidad criminal se extingue:

1º Por la muerte del reo.

2º Por el cumplimiento de la condena.

3º Por el indulto.

4º Por el perdón del ofendido, cuando la ley así lo prevea. [...].

5º Por la prescripción del delito.

6º Por la prescripción de la pena.”

²³⁶ Letrados del Senado (2024) *Op. Cit.* 22-24.

²³⁷ Gimbernat, E. (2024). *Op. Cit.* 333-339.

²³⁸ Martín Pallín, J. A. (2023a) *Op. Cit.*

²³⁹ Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1882-6036>

una sentencia absolutoria, es necesario que haya un previo pronunciamiento. Esto significa que como las amnistías eliminan el delito ocurrido, es necesario que esta figura sea reconocida en tales artículos.

Del mismo modo, Gil Gil²⁴⁰ alega que el argumento utilizado para defender la inconstitucionalidad de la amnistía, por no estar incluida en el Código Penal, carece completamente de todo fundamento. Esto se debe a que, si bien el artículo 130 del Código Penal recoge varias causas de extinción de responsabilidad, se trata de un mero listado; es decir “ni en él están todas las que son ni son todas las que están”.

Por otro lado, Gimbernat²⁴¹ refuta tal afirmación basándose, en primer lugar, en que la LEC se promulgó hace más de 140 años, es decir, con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución en 1978, en un periodo en el cual la amnistía era legal en España. En segundo lugar, explica que esta medida en realidad es inconstitucional sin necesidad de que el legislador derogue explícitamente el art. 666.4, apoyándose en el principio jurídico de que una ley posterior deroga a la ley anterior.

Asimismo, el CGPJ²⁴² aduce que la LEC de 1882, una normativa preconstitucional, ha sido objeto de múltiples intentos de actualización como el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2011, Anteproyecto de Código Procesal Penal de 2013, o el último, Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2020. En todos estos intentos, se ha recogido el indulto pero en ninguno de ellos se contemplaba la amnistía. Siguiendo esta misma línea de argumentación, Ruiz Robledo²⁴³ sostiene que es ilógico afirmar que la Constitución admite la amnistía solo porque está mencionada en la LEC, la cual, sin haberse aplicado desde la aprobación de la Constitución en 1978, no ha sido sometida a una revisión de constitucionalidad, a diferencia del Código Penal de 1995 que sí ha superado dicho análisis.

²⁴⁰ Gil Gil, A. (2024). Una amnistía sin fundamento jurídico. En M. Aragón, E. Gimbernat, & A. Ruiz Robledo (dirs.), *La Amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho* (pp. 181-185). Colex.

²⁴¹ Gimbernat, E. (2024). *Op.Cit.* 333-339.

²⁴² Consejo General del Poder Judicial (2024) *Op. Cit.* 26-27.

²⁴³ Ruiz Robledo, A. (2024) *Op. Cit.* 153-159.

Juan José Solozábal Echavarría²⁴⁴, Catedrático de Derecho Constitucional, señala dos argumentos clave en el debate sobre la inconstitucionalidad. El primero, el rechazo de las enmiendas que buscaban incorporar la figura de la amnistía a la CE; y el segundo, la modificación del CP para excluir la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad criminal.

Por otra parte, en la sesión plenaria del Senado número 41, del 5 de octubre de 1978, en la que se discutía el Dictamen de proyecto de Constitución, el señor Bandrés Molet pronunció, en su voto particular, las siguientes palabras a modo de solicitud de algún tipo de forma de perdón a los amenazados por la ley de Peligrosidad Social: “Yo no pido un indulto. Me cuidaré mucho de pedir aquí un indulto y muchísimo menos una amnistía. ¿Cómo voy a pedir eso? Yo pido simplemente que se reserve el derecho, por una sola vez, a las Cortes Generales a ejercitar la posibilidad de un indulto que, estudiado serenamente, se dé en las condiciones y en la medida que política, jurídica y socialmente se estime conveniente en ese momento; que se reserve esa última y única -y por una sola vez- facultad de hacerlo”.²⁴⁵ De estas palabras se puede observar como las Cortes Generales carecen manifiestamente de la competencia por razón de materia.²⁴⁶

Sin embargo, hay autores que piensan que la no constitucionalidad de la amnistía deja la puerta abierta para que el legislador penal pueda otorgarla. Consideran que, al tratarse de una derogación retroactiva favorable de la ley penal, puede ser acordada por quien tiene la competencia para tipificar los delitos: el legislador. En línea con este argumento, parte de la doctrina defiende que la amnistía viene dada como la derogación retroactiva de las normas deducida del artículo 9.3²⁴⁷ de la CE por lo que no sería necesario que esté recogida expresamente ni en la Constitución ni en las leyes.²⁴⁸ Si se interpreta que la Constitución puede ser interpretada de manera flexible, ya no se estaría ante una disposición legal, sino

²⁴⁴ Solozábal Echevarría, J. J. (2023). El Tribunal Constitucional ante la Ley de amnistía. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, (108-109), pp. 183.

²⁴⁵ Senado (1978). Diario de sesiones del Senado: Sesión plenaria nº 41, celebrada el jueves 5 de octubre de 1978 (p. 41). *Cortes Ordinarias*.

²⁴⁶ Letrados del Senado (2024) *Op. Cit.* 23.

²⁴⁷ “3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.”

²⁴⁸ Letrados del Senado (2024) *Op. Cit.* 26.

ante “una página en blanco que el legislador puede rellenar a su capricho”, y perdería su objetivo esencial de garantizar la seguridad jurídica.²⁴⁹

No obstante, aunque la amnistía provenga del poder legislativo y por tanto se trate de una ley en sentido formal, no cabría su reconocimiento en sentido material porque ni crea, ni modifica, ni elimina relaciones jurídicas, sino que es una exclusión de la antijuridicidad de una serie de acciones: la suspensión de la aplicación de las disposiciones del Código Penal. Por tanto, se estaría ante otra categoría especial al tratarse de una excepción al principio de legalidad, por lo que debería fundamentarse en una mención expresa en la Constitución.²⁵⁰

La STC 76/1983, de 5 de agosto²⁵¹, especifica la facultad de las Cortes Generales para legislar sobre cualquier materia, pero con ciertos límites derivados de las Constitución. El TC hace hincapié en que las Cortes no pueden ejercer las mismas facultades que el poder constituyente, a no ser que la propia Constitución les establezca tal función.²⁵²

Los Letrados del Senado²⁵³ consideran que, en realidad, lo que supone la Ley de Amnistía es una reforma constitucional encubierta, ya que para poder otorgarla sería necesario que la Constitución faculte expresamente a las Cortes Generales con tal función. Además, una reforma constitucional conllevaría para su aprobación mayorías mucho más exigentes, tanto en el Congreso como en el Senado.²⁵⁴

Un planteamiento similar es seguido por la Comisión de Venecia²⁵⁵ que, sin pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley por no ser de su competencia, aconseja que se reforme la Constitución para que se incluya específicamente esta figura. Asimismo, recomienda que se intente aprobar con una mayoría más cualificada, algo que es exigido en el caso de que fuera una reforma constitucional. Daniel Berzosa²⁵⁶, académico de número de la

²⁴⁹ Aragón, M. (2024). ¿Constructivismo Jurídico? En M. Aragón, E. Gimbernat, & A. Ruiz Robledo (Dir.), *La Amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho* (pp. 21-23). Colex.

²⁵⁰ Letrados del Senado (2024) *Op. Cit.* 26.

²⁵¹ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 76/1983 de 5 agosto [versión electrónica - base de datos del Tribunal Constitucional]. ECLI:ES:TC:1983:76. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/204>.

²⁵² Letrados del Senado (2024) *Op. Cit.* 27.

²⁵³ *Id.*

²⁵⁴ *Ibid.* 28.

²⁵⁵ Comisión de Venecia (2024) *Op. Cit.* 7.

²⁵⁶ Berzosa, D. (2024). Amnistía, el poder y no la verdad. En M. Aragón, E. Gimbernat, & A. Ruiz Robledo (dirs.), *La Amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho* (pp. 163-167). Colex.

Real Academia Europea de Doctores, enfatiza que el hecho de aprobar una amnistía solo por mayoría absoluta equivale a regresar a un régimen de clases distinguidas por sus privilegios.

Lo expuesto anteriormente válida la perspectiva de que este mecanismo se debe formalizar mediante una reforma constitucional, y no a través de un procedimiento de urgencia. Lo que es lo mismo, para que la propuesta no sea inconstitucional, se debe realizar dicha reforma para que se otorgue al Parlamento la facultad de otorgar amnistías. Esta reforma deberá cumplir con todas las exigencias formales y materiales recogidas en la Constitución, para que así sea verdaderamente posible lograr la normalización institucional, política y social en Cataluña.²⁵⁷

En la EdM de la PLOA se nombra la legislación preconstitucional relativa a la amnistía²⁵⁸ para argumentar que dicha figura formó parte del pacto fundacional de la democracia. Sin embargo, los Letrados de las Cortes Generales adscritos a la Comisión de Justicia²⁵⁹ establecen que tal afirmación suscita dudas acerca de la posibilidad de utilizar dicho argumento como base para que el poder legislativo pueda otorgar la amnistía. Asimismo, consideran que existen ciertas dudas sobre la constitucionalidad de la iniciativa contenida en la PLOA, debido a que el artículo 62.i) de la Constitución rechaza expresamente la posibilidad de otorgar indultos generales y a su vez, fueron rechazadas las enmiendas 504 y 744 antes mencionadas en el debate constituyente. De tal modo, reconocen que una iniciativa de este tipo debería llevarse a cabo a través de una reforma constitucional.²⁶⁰

Asimismo, Manuel Aragón²⁶¹, catedrático emérito de Derecho Constitucional y Magistrado Emérito del Tribunal Constitucional considera que los límites interpretativos de la Constitución residen en la no alteración del contenido esencial de la misma. Si estos límites se sobrepasaran, no se estaría ante una interpretación de la norma, sino ante su modificación sin acudir al procedimiento previsto de reforma. Por lo tanto, no resulta adecuado hablar de la interpretación de la Constitución como medio para amparar la amnistía, cuando en realidad esto es una reforma encubierta.

²⁵⁷ Letrados del Senado (2024) *Op. Cit.* 28-29.

²⁵⁸ Real Decreto-Ley 10/1976, de 30 de julio, y Ley 46/1977, de 15 de octubre.

²⁵⁹ Letrados de las Cortes Generales adscritos a la Comisión de Justicia. (2024, 10 de enero). Observaciones técnicas a la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía para la Normalización Institucional Política y Social en Cataluña (núm. expdte. 122/19) (pp. 1-2). Congreso de los Diputados.

²⁶⁰ *Id.*

²⁶¹ Aragón, M. (2024) *Op. Cit.* 21-23.

2.2 Vulneraciones constitucionales

La figura de la amnistía no sólo no está prevista en la Constitución Española, sino que además la PLOA vulnera ciertos límites materiales derivados de esta misma.

En primer lugar, se vulnera el principio de separación de poderes, en concreto el atribuido a los Jueces y Magistrados en el artículo 117.1 y 3²⁶² de la Constitución, al haber una injerencia en el ejercicio de su potestad jurisdiccional. Por otro lado, el artículo 118²⁶³ de la Constitución exige la obligación de cumplir con las sentencias dictadas por el poder judicial. Sin embargo, con la PLOA, esas sentencias emanadas del poder judicial de obligado cumplimiento constitucional, se ven suspendidas por la injerencia del poder legislativo sin que exista reconocimiento constitucional expreso de tal facultad.²⁶⁴ De igual modo, tanto los Letrados de las Cortes Generales adscritos a la Comisión de Justicia²⁶⁵, así como el CGPJ²⁶⁶, consideran que la propuesta legislativa en cuestión interfiere en las competencias atribuidas por el artículo 117.3 de la CE al anular las condenas por los delitos que han sentenciado.

Sin embargo, la doctrina que defiende la constitucionalidad de la amnistía considera que los indultos particulares y las rebajas de las penas por beneficios penitenciarios, si se siguiera esta misma línea de argumentación, también atentarían contra el artículo 117.3 de la Constitución, y a pesar de ello, a nadie se la ha ocurrido decir que son inconstitucionales.²⁶⁷

Asimismo, los artículos 1, 3 y 4 de la PLOA recogen, entre otras cosas, que los beneficiarios de esta ley deben ser puestos en libertad tan pronto como la ley entre en vigor. De igual modo, todas las medidas cautelares que se hayan impuesto, a excepción de las que tengan carácter civil, deben ser levantadas. Otra injerencia en el poder judicial resulta de la obligación impuesta al juez en el artículo 11 de la PLOA a dictar el auto de sobreseimiento

²⁶² “1. La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley.
[...]

3. El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan”.

²⁶³ “Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto”.

²⁶⁴ Letrados del Senado (2024) *Op. Cit.* 31-32.

²⁶⁵ Letrados de las Cortes Generales adscritos a la Comisión de Justicia. (2024) *Op. Cit.* 2.

²⁶⁶ Consejo General del Poder Judicial (2024) *Op. Cit.* 45-47.

²⁶⁷ Martín Pallín, J. A. (2023a) *Op. Cit.*

libre en las causas penales afectadas por la amnistía.²⁶⁸ La Comisión de Venecia²⁶⁹ reitera que, para que la separación de poderes no se vea perjudicada, la autoridad del poder judicial no deberá ser completamente eliminada. En cualquier caso, deberá ser el juez quien tome las decisiones relativas al alzamiento del arresto, detención y medidas cautelares.

Los Letrados del Senado²⁷⁰ destacan la importancia de que las Cortes Generales no intervengan en asuntos que son, en realidad, competencia exclusiva del poder judicial para mantener la correcta separación de poderes. Cada poder tiene prevista unas facultades que no deben compartirse, por ello, las decisiones judiciales no deben en ningún momento verse influenciadas por factores externos, sino que se basan, como señala el artículo 117.1 de la Constitución en una “estricta sujeción al imperio de la ley”. Es el Poder Judicial quien tiene la exclusiva autoridad para ejercer la potestad jurisdiccional del Estado. Esta autoridad es tan legítima como la del Poder Legislativo, sin que ninguna de ellas ostente supremacía sobre la otra. Además, esta autoridad judicial no puede verse limitada por leyes orgánicas promulgadas por el Parlamento.²⁷¹

Los opositores de este argumento respaldan su opinión en un fundamento meramente legal. Establecen que como el artículo 117.1 de la Constitución indica el sometimiento de los Jueces y Magistrados al imperio de la ley, sería constitucionalmente posible que, una ley, afecte de manera legítima al ejercicio de tal función. No obstante, este argumento es fácilmente discutible. Aunque la Constitución establezca que los Jueces y Magistrados deben regirse únicamente por el imperio de la ley, ello no conlleva que sean las propias leyes las que puedan suspender sus funciones. Si esta argumentación se aplicara a todos los casos en los que la Constitución indica a un órgano que debe actuar conforme a la ley, ¿de qué serviría hacer una valoración constitucional de las leyes?²⁷² La Comisión de Venecia²⁷³ establece como requisito indispensable del Estado de Derecho que las amnistías, independientemente de la manera en la que se hayan aprobado, cumplan con la Constitución.

Por consiguiente, cualquier intervención en el Poder Judicial solo podrá quedar justificada si se ejerce dentro del marco constitucional. Evidentemente, este requisito no se

²⁶⁸ Letrados del Senado (2024) *Op. Cit.* 32-33..

²⁶⁹ Comisión de Venecia (2024) *Op. Cit.* 22.

²⁷⁰ Letrados del Senado (2024) *Op. Cit.* 33-34.

²⁷¹ Consejo General del Poder Judicial (2024) *Op. Cit.* 45-47.

²⁷² Letrados del Senado (2024) *Op. Cit.* 22.

²⁷³ Comisión de Venecia (2024) *Op. Cit.* 20-25.

satisface en el caso de la PLOA, ya que esta incide directamente en una de las competencias fundamentales del Poder Judicial: la de hacer ejecutar lo juzgado.²⁷⁴

En segundo lugar, la PLOA presentada vulnera el principio de igualdad consagrado en el artículo 1.1²⁷⁵, el artículo 9.2²⁷⁶ y el artículo 14²⁷⁷ de la CE, al generar un trato favorable a los amnistiados comparado con aquellas personas que han cometido los mismo delitos pero que no ostenta una conexión suficiente con las actuaciones llevadas a cabo en Cataluña. Los Letrados del Senado²⁷⁸ expresan su preocupación respecto a que la Ley pueda producir una violación del principio de igualdad y no discriminación.

Es importante recalcar que el artículo 20 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea²⁷⁹ establece que todas las personas son iguales ante la ley, y que el artículo 21 de esta misma Carta prohíbe toda clase de discriminación, entre otras, por razón de lengua, opiniones políticas o de cualquier otro tipo pertenencia a una minoría nacional. La respuesta final acerca de si verdaderamente existe una razón que justifique el trato distinto la deberán otorgar los tribunales competentes que enjuicien la norma. La STJUE, de 21 de julio de 2011,²⁸⁰ formula el principio de igualdad como aquel “que exige que no se traten de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, salvo que este trato esté justificado objetivamente”.

Asimismo, el CGPJ²⁸¹ identifica que hay una vulneración del principio de igualdad debido a que la aplicación del Código Penal varía entre distintos individuos, permitiendo que algunos puedan quedar exentos de la imposición de las penas mientras que otros no. Es cierto que ese privilegio se fundamenta en todas las formas del derecho de gracia, incluida la del

²⁷⁴ Consejo General del Poder Judicial (2024) *Op. Cit.* 45-47.

²⁷⁵ “1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”.

²⁷⁶ “2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.”

²⁷⁷ “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”

²⁷⁸ Letrados del Senado (2024) *Op. Cit.* 36.

²⁷⁹ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Disponible en <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00389-00403.pdf>

²⁸⁰ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia núm. 2010 I-08301 de 14 septiembre [versión electrónica - base de datos de EUR-Lex]. ECLI:EU:C:2010:512. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62007CJ0550>

²⁸¹ Consejo General del Poder Judicial (2024) *Op. Cit.* 38-45.

indulto. Por tanto, al estar consagrado el derecho a la igualdad en la CE, la única manera por la que se podría justificar que la amnistía vulnerase dicho principio sería si estuviera establecida en la Constitución.

Por otro lado, Requejo Pagés²⁸² defiende que para que la amnistía se pueda considerar constitucional es de suma importancia asegurar que se justifica debidamente la razón por la que va a haber una diferencia de trato entre quienes han incumplido la ley en unos supuestos o en otros. Por tanto, para poder otorgar la amnistía, se debe justificar claramente que sin esta medida, la supervivencia del sistema constitucional estaría en riesgo. Una amnistía mal justificada podría desencadenar consecuencias devastadoras en la sociedad, entre las que se encontraría la pérdida de legitimación del sistema. Por ello, es necesario fundamentar que el proceso independentista se trata de una situación excepcional lo suficientemente justificada que permite exonerar de responsabilidad penal, administrativa o contable a aquellas personas involucradas en la comisión de actos delictivos.²⁸³

La Comisión de Venecia²⁸⁴ hace hincapié en que una amnistía no es una medida diseñada para cubrir a individuos concretos, sino una medida impersonal que se aplica a toda clase de personas que se encuadren dentro del ámbito objetivo de esta. Asimismo, muestra su preocupación respecto a las enmiendas que se han introducido a la primera proposición de ley del 14 de noviembre de 2023, que no solo han ampliado el alcance material, sino también el temporal. Resulta preciso puntualizar que amnistiar para un periodo y finalidad concretos vulnera el principio de generalidad de las leyes.²⁸⁵

Los Letrados del Senado²⁸⁶ consideran que estas modificaciones son fruto de las exigencias que Junts ha impuesto al Gobierno para que se pueda cerrar la negociación, y cuyo objetivo principal era garantizar que ciertas personas quedasen dentro del ámbito de aplicación de esta ley.

Esto se puede observar en el proceso de presentación de enmiendas, durante el cual Junts propuso, mediante la enmienda 29, que se eliminasen de los supuestos de exclusión de

²⁸² Requejo Pagés, J. L. (2023) *Op. Cit.*

²⁸³ Consejo General del Poder Judicial (2024) *Op. Cit.* 38-45.

²⁸⁴ Comisión de Venecia (2024) *Op. Cit.* 20.

²⁸⁵ Álvarez Royo-Villanova, S. (2024). *Op. Cit.* 287-292

²⁸⁶ Letrados del Senado (2024) *Op. Cit.* 30.

aplicación de la amnistía recogidos en el artículo 2.c (2.d antiguo) “los actos que por su finalidad puedan ser calificados como terrorismo, según la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017”.²⁸⁷ La Comisión de Venecia²⁸⁸ también expresó su preocupación respecto a la enmienda 25, también propuesta por el Grupo Parlamentario Junts. Esta enmienda ampliaba el marco temporal de la ley, para que se pueda aplicar a los individuos que realizaron los actos descritos a partir del 1 de noviembre de 2011, en lugar del 1 de enero de 2012. A pesar de que la enmienda 29 fuera rechazada, la actual PLOA sí que recoge esta ampliación del marco temporal propuesta por la enmienda 25.²⁸⁹

En tercer lugar, esta propuesta vulnera el derecho de libertad ideológica consagrado en el artículo 16²⁹⁰ de la Constitución, cuya relación es muy estrecha con el principio de igualdad mencionado anteriormente. Si atendemos a las causas de exoneración de responsabilidad recogidas en la PLOA, se pueden observar los siguientes motivos en el artículo 1.1 en su apartado a, b, c y d respectivamente: “los actos cometidos con la intención de reivindicar, promover o procurar la secesión o independencia de Cataluña”, “los actos cometidos con la intención de convocar, promover o procurar la celebración de las consultas que tuvieron lugar en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017”, “los actos [...] que hubieran sido ejecutados con el propósito de permitir la celebración de las consultas populares a que se refiere la letra b)”, “los actos [...] que hubieran sido ejecutados con el propósito de mostrar apoyo a los objetivos y fines descritos en las letras precedentes”.

Los Letrados del Senado²⁹¹ destacan la existencia de una discriminación en la ley al aplicarse a los ciudadanos con una ideología determinada. Los apartados del artículo 1.1 mencionados establecen un trato diferente para aquellos ciudadanos cuyas acciones han sido motivadas conforme a una ideología concreta, permitiendo, en estos casos, la suspensión de la aplicación del Código Penal. Sin embargo, si un ciudadano sostiene una ideología

²⁸⁷ Proposición de Ley Orgánica de amnistía (2024) *Op. Cit.* art. 2.c).

²⁸⁸ Comisión de Venecia (2024) *Op. Cit.* 20.

²⁸⁹ Congreso de los Diputados. (2024). Enmiendas a la ley de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, XV Legislatura, pp. 28-37.

²⁹⁰ “1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.

2. Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias.

3. Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”.

²⁹¹ Letrados del Senado (2024) *Op. Cit.* 38 y 39.

diferente, si elige no tener ideología, o si no desea compartirla, estará obligado a cumplir la aplicación del Código Penal.

En cuarto lugar los Letrados del Senado²⁹² aprecian una vulneración de la seguridad jurídica relacionada con la indeterminación con la que se ha configurado la amnistía consagrada en el artículo 9.3 de la Constitución²⁹³. No solo porque su objeto contenga expresiones abiertas tales como “cualesquiera otros actos tipificados como delito” (artículo 1.1.c) o “así como cualesquiera otros” (artículo 1.1.f), sino también por la amplitud de personas que se beneficiarían de la Ley y el ámbito temporal que comprende la Ley. La Comisión de Venecia²⁹⁴ y el CGPJ²⁹⁵ también han expresado preocupaciones compartidas respecto a la ampliación del ámbito temporal que ha llevado a cabo el legislador, sin causa justificada alguna, así como la falta de vinculación entre los actos cubiertos por la amnistía y las consultas realizadas el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017.

Por otro lado, el CGPJ²⁹⁶ ha rechazado el concepto de “omnipotencia legislativa” del Parlamento, entendiéndose esta como toda actuación arbitraria que, en lugar de basarse en la ley o en el interés general, se sustenta en el interés particular de quien toma la decisión, o en el beneficio personal de un grupo de individuos. El TC, en su sentencia 27/1981²⁹⁷ explica que “cuando se habla de la arbitrariedad del Legislativo, no puede tratarse de la adecuación del acto a la norma, pero tampoco puede reducirse su examen a la confrontación de la disposición legal controvertida con el precepto constitucional que se dice violado. El acto del Legislativo se revela arbitrario, aunque respetara otros principios del 9.3 cuando engendra desigualdad. Y no ya desigualdad referida a la discriminación -que ésta concierne al art. 14-, sino a las exigencias que el 9.2 conlleva, a fin de promover la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, finalidad que, en ocasiones, exige una política legislativa que no puede reducirse a la pura igualdad ante la Ley.”

²⁹² *Ibid.* 39-40.

²⁹³ “3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.

²⁹⁴ Comisión de Venecia (2024) *Op. Cit.* 19-20.

²⁹⁵ Consejo General del Poder Judicial (2024) *Op. Cit.* 37-39.

²⁹⁶ *Id.*

²⁹⁷ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 27/1981 de 20 de julio [versión electrónica - base de datos del Tribunal Constitucional]. ECLI:ES:TC:1981:27. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/27>.

El CGPJ²⁹⁸ considera que el motivo principal detrás de la PLOA se fundamenta en intereses particulares y no en el ordenamiento jurídico o en el interés general. Sin embargo, Lucas Murillo de la Cueva²⁹⁹, miembro del CGPJ, destaca que la mera existencia de diferencias políticas con la decisión tomada por el legislador no convierte esta elección en arbitraria; así, no se estaría ante una vulneración del artículo 9.3 de la CE.

Por otro lado, los Letrados de las Cortes Generales³⁰⁰ consideran que la figura de la amnistía modifica situaciones ya decididas por Sentencias judiciales definitivas, con fuerza de cosa juzgada (artículo 118 de la Constitución³⁰¹). Esta modificación de las normas y principios generales del ordenamiento jurídico puede impactar en la confianza de los ciudadanos.

En Derecho el principio de *lex certa* es de gran importancia, especialmente en el ámbito del Derecho Penal, donde se aplican los principios de legalidad y tipicidad. De igual modo que se requiere precisión y claridad para saber qué comportamientos constituyen delitos, se debe exigir el mismo criterio de claridad para determinar cuáles no lo son, algo que no se puede apreciar en el artículo 1 de la PLOA aprobada. Esta indeterminación jurídica en la Ley podría generar grandes desafíos a la hora de su aplicación, dada la complejidad a la que se van a tener que enfrentar los jueces.³⁰²

La definición de lo que ahora se considera un acto amnistiable es la siguiente: “los actos [...] ejecutados en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017, de su preparación o de sus consecuencias, siempre que hubieren sido realizados entre los días 1 de noviembre de 2011 y 13 de noviembre de 2023, así como las siguientes acciones ejecutadas entre estas fechas en el contexto del denominado proceso independentista catalán, aunque no se encuentren relacionadas con las referidas consultas o hayan sido realizadas con posterioridad a su respectiva celebración” (artículo 1.1). Se trata, por tanto, de una redacción indeterminada en la que no se pueden determinar las actuaciones específicas y en la que ni siquiera se exige una vinculación con las consultas

²⁹⁸ Consejo General del Poder Judicial (2024) *Op. Cit.* 37-39.

²⁹⁹ Lucas Murillo de la Cueva, E. (2024) *Op. Cit.* 9.

³⁰⁰ Letrados de las Cortes Generales adscritos a la Comisión de Justicia. (2024) *Op. Cit.* 4.

³⁰¹ “Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto”.

³⁰² Letrados del Senado (2024) *Op. Cit.* 39.

en cuestión.³⁰³ De igual modo, los Letrados de las Cortes Generales³⁰⁴ consideran que, al tratarse la Ley de Amnistía de una ley singular, debería limitar claramente cuál es el supuesto de hecho y los destinatarios a los que va dirigida la norma. El Tribunal Constitucional en su sentencia 166/1986, de 19 de diciembre³⁰⁵, establece que “la ley singular solo será compatible con el principio de igualdad cuando la singularidad de la situación resulte inmediatamente de los hechos, de manera que el supuesto de la norma venga dado por ellos y solo quepa al legislador establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone”.³⁰⁶

Por otro lado, el artículo 1.3 de la Ley de Amnistía dice lo siguiente: “Los actos cuya realización se hubiera iniciado antes del día 1 de noviembre de 2011 únicamente se entenderán comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente ley cuando su ejecución finalizase con posterioridad a esa fecha. Los actos cuya realización se hubiera iniciado antes del día 13 de noviembre de 2023 también se entenderán comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente ley aunque su ejecución finalizase con posterioridad a esa fecha”. Los Letrados de las Cortes Generales³⁰⁷ consideran que la falta de determinación del ámbito temporal, que en ningún caso se corresponde con el carácter excepcional de una figura como la amnistía, puede vulnerar el principio de seguridad jurídica. Cabe recordar que la amnistía no puede tener una aplicación en el futuro³⁰⁸, y que por tanto, esta Ley va en contra de los estándares internacionales.³⁰⁹

El principio de seguridad jurídica también es de gran importancia en el Derecho de la Unión Europea. Este principio exige que las normas jurídicas sean claras y precisas, de manera que los interesados sean capaces de conocer los derechos y obligaciones derivados de las mismas. El TJUE ha expresado que para que se cumpla este principio, la legislación comunitaria debe ser expresada de manera inequívoca y su aplicación debe resultar clara para todos los individuos. Por otro lado, el TC, en su sentencia 96/2002, de 25 de abril,³¹⁰

³⁰³ *Ibid.* 39-40.

³⁰⁴ Letrados de las Cortes Generales adscritos a la Comisión de Justicia. (2024) *Op. Cit.* 6.

³⁰⁵ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 166/1986, de 19 de diciembre. Recurso de inconstitucionalidad 704/84, [versión electrónica - base de datos del Tribunal Constitucional]. ECLI:ES:TC:1986:166. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/729>.

³⁰⁶ Letrados del Senado (2024) *Op. Cit.* 45.

³⁰⁷ Letrados de las Cortes Generales adscritos a la Comisión de Justicia. (2024) *Op. Cit.* 5-6.

³⁰⁸ Comisión de Venecia (2024) *Op. Cit.* 16.

³⁰⁹ Letrados del Senado (2024) *Op. Cit.* 65.

³¹⁰ Sentencia núm. 96/2002 de 25 de abril. *Op. Cit.*

recalca que resulta esencial la claridad de la normativa para que el ciudadano pueda saber la manera en la que el poder judicial va a aplicar la norma, así como la concreción de los supuestos de hechos que originarían las consecuencias jurídicas. Si las normas resultaran confusas o generaran dudas acerca de las conductas exigidas a los interesados, se estaría ante una vulneración del principio de seguridad jurídica.³¹¹

Por último, los Letrados del Senado³¹² y el CGPJ³¹³ afirman que durante el proceso de elaboración de la PLOA se han vulnerado tanto requisitos procedimentales como formales. Sin embargo, estos no se serán analizados en este trabajo, dado que se escapan del objeto de estudio y merecerían, por sí solos, un análisis independiente.

³¹¹ Letrados de las Cortes Generales adscritos a la Comisión de Justicia. (2024) *Op. Cit.* 5-6.

³¹² Letrados del Senado (2024) *Op. Cit.* 43.

³¹³ Consejo General del Poder Judicial (2024) *Op. Cit.* 31-37.

VI. CONCLUSIONES

Tras haber analizado de manera profunda los distintos argumentos relativos a la discusión sobre la constitucionalidad de la amnistía en España, se puede observar que el debate que gira en torno a esta figura no es en vano. Para poder realizar este trabajo de la forma más neutral posible, era imprescindible recabar opiniones, no solo de aquellos órganos o juristas de reconocido prestigio que estuvieran en contra de la medida, sino también sobre aquellos que se habían posicionado a favor. A continuación se detallan las conclusiones recabadas de los objetivos planteados.

1. Tras examinar los argumentos recogidos en la EdM de la PLOA, si se considera únicamente el contenido del artículo 62.i) de la CE, existe una falta de claridad en la interpretación sobre si esta permite o prohíbe explícitamente esta figura jurídica. Existen argumentos fundados por ambas partes, y no resulta evidente que uno de ellos sea más fácil de refutar que el otro. Asimismo, se ha argumentado cómo la EdM de la PLOA ha extraído fragmentos de sentencias judiciales de su contexto original, atribuyéndoles significados que no corresponden con lo expresado originalmente en dichas sentencias. Se ha refutado el argumento que sugería que, dado que las amnistías de 1976 y 1977 no fueron declaradas inconstitucionales, ello implicaría que el Tribunal Constitucional aceptara la amnistía como figura legal. El análisis revela que el conflicto en Cataluña no justifica por sí solo la concesión de una amnistía, especialmente cuando esta parece estar motivada por intereses particulares. Además, el uso de esta figura en leyes anteriores a la Constitución, como la Ley de Enjuiciamiento Criminal, no sustenta su aplicabilidad actual, ya que esa ley es de 1882 y, en las reformas legislativas propuestas, no se incluía dicha figura. Por último, aunque otros países empleen la amnistía y España participe en tratados internacionales que la contemplan, estos factores no proporcionan una justificación suficiente para afirmar que la amnistía se ajusta al ordenamiento jurídico español.
2. La Comisión de Venecia ha realizado las observaciones pertinentes sobre la adecuación de la PLOA a los estándares exigibles de un Estado de Derecho. Ha argumentado la falta de precisión y claridad en cuanto al alcance material y temporal de la ley, lo que genera una situación jurídica indeterminada. La ausencia de justificación de la ampliación del marco temporal de la ley es otra cuestión que no se alinea con los estándares de un Estado de Derecho. Además, la ley se aprobó con una

mayoría absoluta, no con la mayoría reforzada recomendada para medidas de gran impacto, especialmente en un contexto de división social. De igual modo, este proceso no promovió la inclusión, la participación ciudadana ni el debate público esperado para legislaciones de tal calibre. Se utilizó una proposición de ley orgánica en vez de un proyecto de ley, que habría requerido consultas públicas más extensas e informes detallados de diversos órganos. La Comisión cuestiona la conexión entre los actos específicamente amnistiados y las consultas mencionadas en la ley, sugiriendo una posible vulneración del principio de igualdad. Según el análisis realizado, la PLOA no cumple con criterios esenciales de un Estado de Derecho.

3. Si se obvia el análisis específico del artículo 62.i) de la Constitución Española, los argumentos recopilados en este estudio proporcionan evidencia sólida de que los constituyentes no deseaban incluir la amnistía en la Carta Magna. Esta interpretación se apoya principalmente en dos pilares fundamentales. Primero, durante el proceso constituyente, se rechazaron explícitamente dos enmiendas, la 504 y 744, que buscaban incorporar la figura de la amnistía, lo cual demuestra una decisión deliberada contra su inclusión. Segundo, se observa un cambio significativo en la legislación penal: mientras que el Código Penal de 1973 reconocía tanto la amnistía como el indulto como causas de extinción de la responsabilidad penal, el Código Penal de 1995, el primero de la democracia, omite completamente la amnistía. Este cambio normativo subraya la intención de no perpetuar la amnistía como mecanismo legal en el nuevo marco democrático, reforzando la idea de que la amnistía no fue considerada un elemento adecuado para incluir en la estructura constitucional de España.
4. La inconstitucionalidad de la amnistía se sustenta al violar varios principios constitucionales, a diferencia de los indultos que, aunque también interfieren en el poder judicial, están permitidos porque la Constitución los reconoce explícitamente. La amnistía también afecta el principio de igualdad, ofreciendo un trato diferenciado basado en situaciones específicas de delitos, afectando así la uniformidad en la aplicación de la ley. Además, se argumenta que la libertad ideológica se ve comprometida al limitarse la amnistía a quienes participaron en actividades independentistas. Por último, este mecanismo plantea problemas de seguridad

jurídica, puesto que el Parlamento no tiene la autoridad para legislar arbitrariamente en cualquier materia, especialmente cuando se alega que es en interés general.

Me gustaría finalizar este trabajo citando a Montesquieu: “Cuando los poderes legislativo y ejecutivo se hallan reunidos en una misma persona o corporación, entonces no hay libertad, porque es de temer que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas del mismo modo. Así sucede también cuando el poder judicial no está separado del poder legislativo y del ejecutivo. Estando unido al primero, el imperio sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, por ser uno mismo el juez y el legislador y, estando unido al segundo, sería tiránico, por cuanto gozaría el juez de la fuerza misma que un agresor”.³¹⁴

³¹⁴ Montesquieu, C. *El espíritu de las leyes*. Alianza Editorial. Libro XI, Capítulo VI.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Legislación

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Disponible en <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00389-00403.pdf>
- Constitución Española. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>.
- Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (2002/584/JAI). Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2002-81377>.
- Lei n.º 38-A/2023, de 2 de agosto. Disponible en <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/38-a-2023-216630826>.
- Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1977-24937>
- Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1882-6036>
- Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración institucional de la Comunidad de Madrid. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/1984/BOE-A-1984-5399-consolidado.pdf>
- Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-«Mossos d'Esquadra». Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1994-18777>.
- Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-2743-consolidado.pdf>
- Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referèndum de autodeterminación. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOGC-f-2017-90456>.
- Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOGC-f-2017-90495>.
- Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1979-23709>.

Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Disponible en https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/B/BOCG-15-B-32-1.PDF.

Real Decreto 796/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de régimen disciplinario del personal al servicio de la Administración de Justicia. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-12703>.

Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1882-6036>.

Real Decreto-ley 10/1976, de 30 de julio, sobre amnistía. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1976-14963>.

Real Decreto 942/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, el cese del M.H. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, don Carles Puigdemont i Casamajó. Disponible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-12332.

Real Decreto 943/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, el cese del Vicepresidente de la Generalitat de Cataluña y de los Consejeros integrantes del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Disponible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-12333.

Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, por el que se designa a órganos y autoridades encargados de dar cumplimiento a las medidas dirigidas al Gobierno y a la Administración de la Generalitat de Cataluña, autorizadas por acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución. Disponible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-12329.

Real Decreto 945/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, la adopción de diversas medidas respecto de la organización de la Generalitat de Cataluña, y el cese de distintos altos cargos de la Generalitat de Cataluña. Disponible en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-12334.

Real Decreto 946/2017, de 27 de octubre, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-12330>.

Jurisprudencia

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 27/1981 de 20 de julio [versión electrónica - base de datos del Tribunal Constitucional]. ECLI:ES:TC:1981:27. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/27>.

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 1/1982, de 28 de enero [versión electrónica - base de datos del Tribunal Constitucional]. ECLI:ES:TC:1982:1. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/43>

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 54/1983, de 21 de junio. Cuestión de inconstitucionalidad núm. 482/1982 [versión electrónica - base de datos del Tribunal Constitucional]. ECLI:ES:TC:1983:54. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/27>

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 76/1983 de 5 agosto [versión electrónica - base de datos del Tribunal Constitucional]. ECLI:ES:TC:1983:76. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/204>.

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 147/1986, de 25 de noviembre. [versión electrónica - base de datos del Tribunal Constitucional]. ECLI:ES:TC:1986:147. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/710>.

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 166/1986, de 19 de diciembre. Recurso de inconstitucionalidad 704/84, [versión electrónica - base de datos del Tribunal Constitucional]. ECLI:ES:TC:1986:166. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/729>.

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 96/2002 de 25 de abril. Recurso de inconstitucionalidad 1135/95. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2002-9783>.

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 31/2010, de 29 de junio. Recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006 [versión electrónica - base de datos del Tribunal Constitucional]. ECLI:ES:TC:2010:31. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/6670>

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 129/2013 de 4 de junio. Recurso de inconstitucionalidad núm. 6601-2007. [versión electrónica - base de datos del Tribunal Constitucional]. ECLI:ES:TC:2013:203. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/23719>.

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 31/2015, de 25 de febrero. Recurso de inconstitucionalidad núm. 5829-2014 [versión electrónica - base de datos del Tribunal Constitucional]. ECLI:ES:TC:2015:31. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/24331>.

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 90/2019, de 2 de julio. Recurso de inconstitucionalidad 143-2018 [versión electrónica - base de datos del Tribunal Constitucional]. ECLI:ES:TC:2019:90. Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25975>.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia núm. 2010 I-08301 de 14 septiembre [versión electrónica - base de datos de EUR-Lex]. ECLI:EU:C:2010:512. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62007CJ0550>

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Quinta) de 29 de abril de 2021. Petición de decisión prejudicial planteada por el Rechtbank Amsterdam. Asunto C-665/20. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62020CA0665&from=ES>.

Informes

Comisión de Venecia. (2013). Opinión sobre las Disposiciones relativas a los presos políticos de la Ley de Amnistía de Georgia. *Consejo de Europa*. Disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)009](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)009)

Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia). (2024). *Opinión sobre los requisitos del Estado de derecho de las amnistías con referencia particular al proyecto de ley parlamentaria “Sobre la Ley Orgánica de Amnistía para la Normalización Institucional, Política y Social de Cataluña”* (CDL-AD(2024)003). Consejo de Europa. Disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2024\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)003-e).

Congreso de los Diputados. (1978). Enmiendas al Anteproyecto de Constitución. *Cortes Ordinarias*.

Congreso de los Diputados. (2024). Enmiendas a la ley de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, XV Legislatura.

Consejo General del Poder Judicial. (2024). *Informe sobre la proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña*.

Guilarte Gutiérrez, V. (2024, 25 de marzo). *Explicación de voto* al acuerdo adoptado por el Pleno en su sesión de 21 de marzo de aprobación del informe sobre la proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Consejo General del Poder Judicial.

Letrados de las Cortes Generales adscritos a la Comisión de Justicia. (2024, 10 de enero). Observaciones técnicas a la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía para la Normalización Institucional Política y Social en Cataluña (núm. expdte. 122/19). Congreso de los Diputados.

Letrados del Senado. (2024). *Informe de la Secretaría General del Senado sobre la inconstitucionalidad del dictamen del pleno del Congreso sobre la proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña*. Senado de España.

Lucas Murillo de la Cueva, E. (2024, 21 de marzo). Voto particular que emite al acuerdo adoptado por el Pleno en su sesión de 21 de marzo de aprobación del informe sobre la proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. Consejo General del Poder Judicial.

Partido Socialista Obrero Español & Junts per Catalunya. (2023, 9 de noviembre). *Acuerdo PSOE-Junts*.

Senado (1978). Diario de sesiones del Senado: Sesión plenaria nº 41, celebrada el jueves 5 de octubre de 1978. *Cortes Ordinarias*.

Obras Doctrinales

Álvarez Royo-Villanova, S. (2024). La Proposición de Ley de amnistía y el imperio de la Ley. En M. Aragón, E. Gimbernat, & A. Ruiz Robledo (dirs.), *La Amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho* (pp.287-292). Colex.

Aragón, M. (2024). ¿Constructivismo Jurídico? En M. Aragón, E. Gimbernat, & A. Ruiz Robledo (Dirs.), *La Amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho* (pp. 21-23). Colex.

Becerril Atienza, B. (2024). La Amnistía ante la Comisión de Venecia. En M. Aragón, E. Gimbernat, & A. Ruiz Robledo (Dirs.), *La Amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho* (pp. 245-248). Colex.

Berzosa, D. (2024). Amnistía, el poder y no la verdad. En M. Aragón, E. Gimbernat, & A. Ruiz Robledo (dirs.), *La Amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho* (pp. 163-167). Colex.

- Delgado Barrio, J. (2024). Una amnistía arbitraria. En M. Aragón, E. Gimbernat, & A. Ruiz Robledo (dirs.), *La Amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho* (pp. 177-180). Colex.
- Gil Gil, A. (2024). Una amnistía sin fundamento jurídico. En M. Aragón, E. Gimbernat, & A. Ruiz Robledo (dirs.), *La Amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho* (pp. 181-185). Colex.
- Gimbernat, E. (2024). Crítica a la proposición de Ley orgánica de amnistía. En M. Aragón, E. Gimbernat, & A. Ruiz Robledo (dirs.), *La Amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho* (pp. 333-339). Colex.
- Linde Paniagua, E. (1976). *Amnistía e indulto en España*. Tucur Ediciones.
- Montesquieu, C. *El espíritu de las leyes*. Alianza Editorial. Libro XI, Capítulo VI.
- Ruiz Robledo, A. (2024). ¿Respalda el Tribunal Constitucional la amnistía?. En M. Aragón, E. Gimbernat, & A. Ruiz Robledo (dirs.), *La Amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho* (pp.153-159). Colex.
- Teruel Lozano, G.M. (2024b). Ley de impunidad: radiografía de la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. En M. Aragón, E. Gimbernat, & A. Ruiz Robledo (dirs.), *La Amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho* (pp. 381-386). Colex.
- Torres Aguilar, M. (2022). *Historia del indulto y la amnistía: de los Borbones a Franco. Un análisis de legislación y política*. Tecnos.

Revistas Doctrinales

- Cámara Villar, G. (2023). La amnistía ante el silencio de la Constitución. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, (108-109).
- Cavero Gómez, M. (2018). La aplicación por el Senado del artículo 155 de la Constitución. *Revista de las Cortes Generales*, (103).
- Cavero Gómez, M. (2019). La aplicación del artículo 155 de la Constitución a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional 89/2019 de 2 de julio y 90/2019 de 2 de julio. Recursos de inconstitucionalidad núms. 5884-2017 y 143-2018. *Revista de las Cortes Generales*, (107).

- Clua i Fainé, M. (2014). Identidad y política en Cataluña: el auge del independentismo en el nacionalismo catalán actual. *Quaderns-e de l'Institut Català d'Antropologia*, 9(2). Disponible en <https://www.raco.cat/index.php/OIA/article/view/310527>.
- Moreno Fonseret, R., Sevilla, C., & Francisco, V. (2018). Amnistía y (Des)memoria en la transición española. *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 16(64).
- Parra Iñesta, E. (2021). Las «otras amnistías» de la Transición española: extrañados y amnistía a presos sociales. *Historias de éxito y fracaso. Clio & Crimen*, (18).
- Rastrollo Ripollés, A. (2018). Sobre la tramitación del procedimiento de intervención autonómica del artículo 155 de la Constitución Española. *Anuario de Derecho Parlamentario*, (30).
- Requejo Pagés, J. L. (2001). Amnistía e indulto en el constitucionalismo histórico español. *Historia Constitucional*, (2).
- Solozábal Echevarría, J. J. (2023). El Tribunal Constitucional ante la Ley de amnistía. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, (108-109).

Recursos de internet

- Alonso, J. (2017, 29 de septiembre). Origen histórico del independentismo en Cataluña. *Dw*. Disponible en <https://www.dw.com/es/origen-hist%C3%B3rico-del-independentismo-en-catalu%C3%B1a/g-40735425>.
- Alsina, C. (2023, 14 de noviembre). Expertos en derecho constitucional critican la manipulación para justificar la constitucionalidad de la Ley de Amnistía [Podcast]. *Más de uno. Onda Cero*. Disponible en https://www.ondacero.es/programas/mas-de-uno/audios-podcast/entrevistas/expertos-derecho-constitucional-critican-manipulacion-justificar-constitucionalidad-ley-amnistia_20231114655340b6f6ca7200011c0073.html.
- Amnistía. *Real Academia Española. Diccionario panhispánico del español jurídico*. Disponible en <https://dpej.rae.es/lema/amnist%C3%ADa>.
- Así ha sido la declaración de cada asociación de jueces en contra de la amnistía. (2023, 10 de noviembre). *La Razón*. Disponible en https://www.larazon.es/espana/asi-sido-declaracion-cada-asociacion-jueces-amnistia_20231110654e62d5b276150001a850e1.html

- Casi 20 exministros y más de 150 exparlamentarios firman un manifiesto contra la amnistía al ver la democracia en riesgo. (2023, 14 de noviembre). *Europa Press*. Disponible en <https://www.europapress.es/nacional/noticia-casi-20-exministros-mas-150-exparlamentarios-firman-manifiesto-contra-amnistia-ver-democracia-riesgo-20231114191601.html>.
- Cancio Meliá, M. (2023, 20 de septiembre). Amnistía: constitucional (y necesaria). *El País*. Disponible en <https://elpais.com/opinion/2023-09-20/amnistia-constitucional-y-necesaria.html#?rel=mas>
- Casals, D. (2020, 2 de julio) Carles Puigdemont rompe con el PDeCat y anunciará un nuevo partido. *Expansión*. Disponible en <https://www.expansion.com/economia/politica/2020/07/02/5efd84f1e5fdea8d538b4573.html>.
- Comunicación Poder Judicial. (2023, noviembre 10). Comunicado de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. *Consejo General del Poder Judicial*. Disponible en <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunales-Superiores-de-Justicia/TSJ-Aragon/En-Portada/Comunicado-de-la-Sala-de-Gobierno-del-Tribunal-Superior-de-Justicia-de-Aragon>.
- Comunicación Poder Judicial. (2023, noviembre 10). Comunicado de la Sala de Gobierno del TSJ de Madrid. *Consejo General del Poder Judicial*. Disponible en <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunales-Superiores-de-Justicia/TSJ-Madrid/En-Portada/Comunicado-de-la-Sala-de-Gobierno-del-TSJ-de-Madrid>.
- Consejo General del Poder Judicial. (2023, 6 de noviembre). Declaración institucional del Pleno del CGPJ (6 noviembre de 2023). Disponible en <https://www.poderjudicial.es/cgpj/en/Judiciary/Panorama/Declaracion-institucional-de-l-Pleno-del-CGPJ--6-noviembre-de-2023->.
- De La Quadra-Salcedo, T. (2023a, 8 de septiembre). Gracia y justicia. *El País*. Disponible en <https://elpais.com/opinion/2023-09-08/gracia-y-justicia.html>.
- De La Quadra-Salcedo, T. (2023b, 13 de noviembre). Adanismo y Constitución. *El País*. Disponible en <https://elpais.com/espana/2023-11-13/adanismo-y-constitucion.html>
- Dewan, A., Cotovio, V., & Clarke, H. (2017, 2 de octubre). Catalonia independence referendum: What just happened? *CNN*. Disponible en [Catalonia referendum: What just happened? | CNN](https://www.cnn.com/2017/10/02/europe/catalonia-referendum-what-just-happened/index.html).

Díez Ripollés, J. L. (2023, 14 de septiembre). La amnistía en nuestro ordenamiento jurídico. *El País*. Disponible en <https://elpais.com/opinion/2023-09-14/la-amnistia-en-nuestro-ordenamiento-juridico.html#?rel=mas>.

Diplomáticos ADE [@diplomaticosADE]. (2023, 10 de noviembre. *Twitter*. Disponible en https://twitter.com/diplomaticosADE?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1723062342982713750%7Ctwgr%5E4293fbfe54741cb38f5d0ae46363c42b0eb060a%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.abc.es%2Fespana%2Fasociacion-diplomaticos-espanoles-lanza-comunicado-acuerdo-psoe-2023-111112515-nt.html.

El origen del conflicto entre Cataluña y España: Una mirada histórica. (s.f.). *Flandes Editorial*. Disponible en https://flandes-editorial.com/el-origen-del-conflicto-entre-cataluna-y-espana-una-mirada-historica/?damemas_lectura=1&damemas_lectura=1.

Esparza, P. (2018, 1 de octubre) 6 preguntas para entender qué sucede en Cataluña un año después del referendo independentista. *BBC Mundo*. Disponible en [6 preguntas para entender qué sucede en Cataluña un año después del referendo independentista - BBC News Mundo](https://www.bbc.com/news/mundo-46363c42b0eb060a).

Fernández, I. (2024, 8 de marzo). Manifestación en Madrid contra la amnistía este 9 de marzo: Horario, recorrido y cortes de tráfico. *El Mundo*. Disponible en <https://www.elmundo.es/como/2024/03/08/65ead6cae4d4d8184d8b45ea.html>.

Jornada política del 14 de marzo de 2024 | Puigdemont: “Espero que a partir de que la amnistía entre en vigor podamos hacer política” (2024, 14 de marzo). *El País*. Disponible en <https://elpais.com/espana/2024-03-14/ultimas-noticias-de-la-actualidad-politica-en-directo.html>.

La Mesa del Congreso tramita la ley de amnistía. (2023, 21 de noviembre). *RTVE*. Disponible en <https://www.rtve.es/noticias/20231121/mesa-congreso-ley-amnistia/2461486.shtml>.

Las manifestaciones contra la amnistía en España, en imágenes. (2023, 12 de noviembre). *El País*. Disponible en <https://elpais.com/espana/2023-11-12/las-manifestaciones-contrala-amnistia-en-espana-en-imagenes.html>.

Las protestas contra la ley de amnistía entre Sánchez y los independentistas catalanes no cesan. (2023, 16 de noviembre) *Euronews*. Disponible en <https://es.euronews.com/2023/11/16/las-protestas-contr-la-ley-de-amnistia-entre-san-chez-y-los-independentistas-catalanes-no->.

Los inspectores de Hacienda, contra el pacto: "Se vislumbran la ruptura de la igualdad y CCAA de primera y de segunda" (2023, 9 de noviembre). *El País*. Disponible en <https://www.elmundo.es/economia/2023/11/09/654d0e4ce9cf4a9a0f8b45ac.html>.

Martín Pallín, J. A. (2021, 8 de febrero). La amnistía es compatible con la Constitución. *ctxt*. Disponible en <https://ctxt.es/es/20210201/Firmas/34999/amnistia-presos-proces-constitucion-jose-antonio-martin-pallin.htm>

Martín Pallín, J. A. (2023a, 5 de agosto). La amnistía: es constitucional, es democrática y es necesaria. *elDiario.es*. Disponible en https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/amnistia-constitucional-democratica-necesaria_129_10426584.html

Martín Pallín, J. A. (2023b, 26 de septiembre). Motivación y alcances de la ley de amnistía. *El País*. Disponible en <https://elpais.com/opinion/2023-09-26/motivacion-y-alcances-de-las-leyes-de-amnistia.html>.

Mas, A. (2024, 7 de marzo). Amnistía: qué es, cuántas ha habido en España y en qué se diferencia del indulto. *El Mundo*. Disponible en <https://www.elmundo.es/como/2024/01/29/65b77defe85ece1c118b4592.html>.

Menéndez, M. (2024, 5 de diciembre) Puigdemont, el president cesado que saltó al vacío de la independencia. *RTVE*. Disponible en [Puigdemont, el president cesado que saltó al vacío | RTVE.es](https://www.rtve.es/noticia/2024/12/05/puigdemont-el-president-cesado-que-salto-al-vacio-de-la-independencia/).

Noguera, A. (2023, 8 de septiembre). Que la Constitución no mencione la amnistía no significa que no se pueda hacer. *Público*. Disponible en <https://www.publico.es/politica/albert-noguera-constitucion-no-mencione-amnistia-no-significa-no-pueda.html>.

Onda Cero. (2023, 14 de septiembre). El 59% de los votantes socialistas está en contra de la ley de amnistía, según Metroscopia. *Onda Cero*. Disponible en <https://www.ondacero.es>.

- Parera, B. (2017, 7 de septiembre) El Constitucional prohíbe el referéndum y apercibe a un millar de cargos políticos. *El Confidencial*. Disponible en [El Constitucional prohíbe el referéndum y apercibe a un millar de cargos políticos \(elconfidencial.com\)](https://www.elconfidencial.com/).
- Partido Popular. (2023, 13 de diciembre). El PP solicita a la Comisión de Venecia un dictamen urgente sobre la Ley de Amnistía. *Partido Popular*. Disponible en <https://www.pp.es/actualidad-noticia/pp-solicita-comision-venecia-un-dictamen-urgente-sobre-ley-amnistia>.
- Ramos Tapia, I. y Ruiz Robledo, A. (2023). ¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?. *Diario La Ley*. Disponible en <https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAmNzYwtzc7Wy1KLizPw827DM9NS8kIS13MSSktQiWz9HAKIdIPMqAAAAWKE>
- Ridao, J. (2023, 14 de noviembre). La amnistía que viene. *Iustel*. Disponible en [https://www.iustel.com//diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1238659&popup=.](https://www.iustel.com//diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1238659&popup=)
- Redondo Hermida, Á. (2023, 11 de septiembre). La Amnistía en la doctrina del Constitucional. *Iustel*. Disponible en https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1236787
- Requejo Pagés, J. L. (2023, 27 de agosto) La amnistía no es inconstitucional, pero no todo lo constitucional es aceptable en política. *elDiario.es*. Disponible en https://www.eldiario.es/catalunya/juan-luis-requejo-pages-amnistia-no-inconstitucional-no-constitucional-aceptable-politica_1_10457657.html
- Rubio Núñez, R. (2024, 24 de marzo). Qué es la Comisión de Venecia. *Hay Derecho*. Disponible en [https://www.hayderecho.com/2024/03/24/comision-de-venecia-que-es/.](https://www.hayderecho.com/2024/03/24/comision-de-venecia-que-es/)
- The Objective. (2023, 13 de noviembre). Estas son todas las instituciones que critican el «ataque» al Estado de Derecho del PSOE. *The Objective*. Disponible en <https://theobjective.com/espana/politica/2023-11-13/instituciones-comunicados-contramnistia/>
- Saiz, S. (2024, 30 de enero). Votación de la Ley de Amnistía, en directo | Puigdemont atribuye el 'no' de Junts a las "carencias" de la Ley de Amnistía y no garantiza su aprobación. *El Mundo*. Disponible en <https://www.elmundo.es/espana/2024/01/30/65b8e6da736e9b002c948ef3-directo.html>

Suárez Jaramillo, A. (2018, 12 de noviembre). La historia detrás de la independencia de Cataluña. *France24*. Disponible en <https://www.france24.com/es/20181112-historia-independencia-cataluna-espana-referendo>.

Teruel Lozano, G.M. (2024a, 25 de marzo). Venecia y la amnistía desnuda. *Hay Derecho*. Disponible en <https://www.hayderecho.com/2024/03/25/venecia-y-la-amnistia-desnuda/>.

Xiol, J.A. (2023, 7 de agosto). Juan Antonio Xiol, exvicepresidente del TC, asegura que la amnistía es perfectamente constitucional. *elDiario.es*. Disponible en https://www.eldiario.es/catalunya/juan-antonio-xiol-exvicepresidente-tc-asegura-amnistia-perfectamente-consitucion_1_10432892.html