



FACULTAD DE DERECHO

**ANÁLISIS DE LA AMNISTÍA EN EL SISTEMA
CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y DE LA LEY
ORGANICA PARA LA NORMALIZACION
INSTITUCIONAL, POLÍTICA Y SOCIAL EN CATALUÑA
DE 2024.**

Autor: Mirella Fernández Ortí

5º E-5 RRII

Derecho Constitucional

Tutor: María Isabel Álvarez Vélez

Madrid

Junio 2024

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	6
II. DEFINICIÓN Y NATURALEZA DEL INDULTO Y DE LA AMNISTÍA	7
III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL INDULTO Y LA AMNISTÍA DESDE 1931 HASTA 1977	9
IV. LA LEY DE AMNISTÍA DE 1977	11
V. EL INDULTO Y LA AMNISTÍA DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1978	12
1. EL INDULTO	12
2. LA AMNISTÍA	13
2.1. Debate constituyente de la amnistía en la Constitución de 1978	13
2.2. Interpretación del Art. 62 y la ausencia de previsión de la amnistía en la CE	15
2.3. Compatibilidad de la Amnistía con el Estado de Derecho y los principios y valores de la CE	16
VI. ANÁLISIS DE LA LEY DE AMNISTÍA DE 2024	18
1. CONTEXTO	19
2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	20
3. ÁMBITO OBJETIVO	24
4. EXCLUSIONES.....	26
5. EFECTOS.....	30
6. COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTOS	32
7. DISPOSICIONES FINALES	34
VII. CONCLUSIONES	35
VIII. BIBLIOGRAFÍA	39

LISTADO DE ABREVIATURAS

Art.: Artículo

Arts.: Artículos

CE: Constitución Española de 1978

ERC: Esquerra Republicana de Catalunya

CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos

PSOE: Partido Socialista Obrero Español

TC: Tribunal Constitucional

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

UE: Unión Europea

RESUMEN

El presente trabajo aborda un estudio acerca de la figura de la amnistía en la Constitución y el Ordenamiento Jurídico español, así como un análisis de la adecuación constitucional de la “Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña”, aprobada por el Parlamento el 30 de mayo de 2024 por mayoría absoluta. El análisis permitirá concluir que la amnistía es un instrumento jurídico incompatible con el marco constitucional español, y vulnera los preceptos constitucionales y la armonización del derecho español con la normativa europea.

El trabajo presenta en primer lugar una breve precisión de la naturaleza jurídica del indulto y de la amnistía. Después, analiza los antecedentes históricos de ambas figuras en España durante el período de 1931 a 1977. Seguidamente, expone los aspectos más importantes de la Ley de Amnistía de 1977 en relación con sus causas y legitimidad. Posteriormente se analiza la gracia en la Constitución de 1978, y se examinan los motivos que hacen incompatible la amnistía con nuestro ordenamiento jurídico actual. Por último, se realiza un análisis de cada una de las partes del articulado de la “Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña”.

Palabras Clave: amnistía, indulto, Constitución Española, proceso independentista catalán, democracia

ABSTRACT

This thesis deals with a study of the figure of amnesty in the Constitution and the Spanish legal system, as well as an analysis of the constitutional adequacy of the “Organic Law of amnesty for the institutional, political and social normalization in Catalonia” approved by the Parliament on May 30, 2024 by absolute majority. The analysis will lead to the conclusion that the amnesty is a legal instrument incompatible with the Spanish constitutional framework, and violates constitutional precepts and the harmonization of Spanish law with European regulations.

The thesis first presents a brief clarification of the legal nature of pardon and amnesty. Then, it analyzes the historical background of both figures in Spain during the period from 1931 to 1977. Next, it exposes the most important aspects of the 1977 Amnesty Law in relation to its causes and legitimacy. Subsequently, it analyzes grace in the 1978 Constitution and examines the reasons that make amnesty incompatible with our current legal system. Finally, an analysis of each of the parts of the articles of the “Organic Law of Amnesty for the institutional, political and social normalization in Catalonia” is carried out.

Key Words: amnesty, pardon, Spanish Constitution, catalan independence process, democracy, catalan independence process, democracy

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es realizar un análisis valorativo de la compatibilidad constitucional de la figura de la amnistía en nuestro sistema constitucional, así como de la “Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña” aprobada en el Parlamento Español el 30 de mayo de 2024.

Este análisis viene motivado por la preocupación que sufre gran parte de la sociedad española sobre la ley de amnistía impulsada por el Gobierno socialista de Pedro Sánchez, que pretende superar la crisis política provocada por el proceso de independencia catalán. Las últimas elecciones generales, celebradas el 23 de junio de 2023, dejaron un panorama político incierto ante la dificultad de las distintas fuerzas políticas para formar gobierno, debido a la fuerte fragmentación del voto del electorado. Pactar resultaba entonces indispensable para gobernar. En este contexto, el Partido Socialista Obrero Español, con el fin de conseguir la investidura de Pedro Sánchez, aceptó elaborar una ley de amnistía para eliminar la responsabilidad de todos los sujetos involucrados en actos delictivos relacionados con el proceso independentista catalán. A cambio, los partidos secesionistas catalanes, entre otros, apoyaron la investidura de Pedro Sánchez.

De esta forma, el ejecutivo de Pedro Sanchez dio luz verde a un proyecto de amnistía que su formación había afirmado jamás llevar a cabo por su indudable inconstitucionalidad. El resultado ha sido la aprobación de la “Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña”, cuya justificación reside en la superación de la brecha social que el proceso independentista catalán ha traído a la sociedad española, y la vuelta al normal funcionamiento político en la región. Sin embargo, resulta evidente que dentro de toda esta literatura lo que realmente se esconde es una “autoamnistía” de los procesados por delitos relacionados con el proceso independentista, y el interés personal de los líderes del Partido Socialista Obrero Español de continuar al frente del ejecutivo.

Dada la crisis que esta ley supone para nuestro ordenamiento jurídico, ha surgido un intenso debate en nuestro país acerca de la legalidad constitucional de la figura de la amnistía. Así, durante estos últimos meses multitud de juristas de todas las posiciones ideológicas han opinado sobre la constitucionalidad o no de esta figura, y los efectos que puede traer respecto de la calidad y deterioro de nuestras instituciones democráticas. Con la aprobación de esta ley, no sólo se perdonan los delitos cometidos por los sujetos que el 1 de octubre de 2017 atentaron

contra la soberanía española al pretender instaurar una república catalana independiente, sino que también se dañan los cimientos sobre los que descansa nuestro ordenamiento constitucional.

Para la realización del análisis de la “Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña” que presenta este trabajo se han consultado distintos informes sobre esta ley, que han sido emitidos por el Consejo General del Poder Judicial, por el Senado, por la Comisión de Venecia y por la Asociación de Fiscales.

A continuación, en el segundo capítulo, se presenta una breve precisión de la naturaleza jurídica del indulto y de la amnistía. En el tercer capítulo se analizan los antecedentes históricos de ambas figuras en España durante el período de 1931 a 1977. Seguidamente, en el cuarto capítulo, se exponen los aspectos más importantes de la Ley de Amnistía de 1977. En el quinto capítulo se analiza la gracia en la Constitución de 1978, y se examinan los motivos que hacen incompatible la amnistía con nuestro ordenamiento jurídico actual. Por último, en el capítulo sexto, se realiza un análisis de cada una de las partes del articulado de la “Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña” recientemente aprobada en el Parlamento Español.

II. DEFINICIÓN Y NATURALEZA DEL INDULTO Y DE LA AMNISTÍA

El indulto es una medida de gracia por la que se perdonan todas o parte de las penas impuestas a un delincuente por sentencia judicial firme. Se trata, por tanto, de un acto jurídico que actúa sobre una sanción impuesta por sentencia para suprimirla o rebajarla. La concesión de un indulto requiere de la existencia de un acto ilícito el cual persiste en el ordenamiento jurídico. De esta forma, no se elimina el ilícito penal del ordenamiento, sino que de forma excepcional se inaplica la ley al caso concreto. Por ende, esta medida de gracia asegura el recuerdo del delito por parte del ordenamiento, y tan sólo supone el perdón concreto por causas que justifican su inaplicación.¹

La justificación del indulto se refiere a la divergencia que se produce entre la norma positiva y el principio de justicia. Por tanto, se entiende que la gracia es una medida que da solución a este problema, puesto que en ocasiones el ordenamiento jurídico no alcanza la

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

satisfacción de la idea de justicia en un Estado de Derecho. Por tanto, trata de corregir las irregularidades resultantes de la aplicación directa del Código Penal y adecuarlas a las situaciones sociales concretas e individuales.²

Los indultos pueden ser totales, parciales o condicionados. El indulto total se da cuando se otorga un perdón a todas las penas a las que un sujeto haya condenado y no haya cumplido. Las razones por las que se otorgaría un indulto de estas características serían en base a la utilidad pública, la equidad y la justicia.³

En ocasiones los indultos se conceden de forma condicionada. Las condiciones pueden ser que el delincuente no vuelva a cometer el delito, o que continúe con las actividades orientadas a su rehabilitación social.⁴

La amnistía se trata de un acto jurídico dispensado por el poder soberano consistente en la eliminación del ordenamiento de unos hechos calificados como delictivos para exonerar en unas determinadas circunstancias a un conjunto de sujetos de la pena asociada a los mismos. Por tanto, desaparecen retroactivamente unos delitos constituyendo un olvido por parte del ordenamiento que perdona las consecuencias jurídicas a los infractores. Esta figura también comporta el cese de la investigación policial de los hechos acaecidos, el sobreseimiento penal, la cancelación de los antecedentes y la interrupción de la ejecución de la pena DÍEZ RIPOLLÉS 2020.⁵

La misma definición de la amnistía deja entrever que es un instrumento que por sus características presenta dificultades en su compatibilidad con el Estado de Derecho. Su aplicación, que se realiza a través del poder legislativo supone la alteración del orden constitucional y democrático al conllevar la vulneración de gran parte de los principios y valores inherentes al mismo.⁶

Como conclusión, la amnistía elimina completamente los delitos amnistiados, mientras que el indulto suspende únicamente la aplicación de la pena. Por otro lado, el indulto se solicita para beneficio de personas concretas, mientras que la amnistía se aprueba por ley para unos delitos concretos, beneficiándose todas las personas que hayan cometido dichos actos.

² Fliquete Lliso, E. F. «Indulto Y Poder Judicial: ¿Un Instrumento Para La realización De La Justicia?». *Persona Y Derecho*, n.º 76, junio de 2017, pp. 209-56, doi:10.15581/011.76.209-256.

³ Marzo, Jorge Villarino. "El indulto en España." *Revista de las Cortes Generales* (2005): 63-92.

⁴ Id.

⁵ Díez Ripollés, JL., *Derecho Penal español. Parte general*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 877-879.

⁶ Marzo, J., op. cit.

III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL INDULTO Y LA AMNISTÍA DESDE 1931 HASTA 1977

La última Constitución anterior a la de 1978⁷ que recoge la figura del indulto y la amnistía es la Constitución de 1931. En ella las medidas de gracia se regulan en el artículo 102 CE:

“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”.⁸

En virtud de este artículo el Parlamento puede conceder amnistías, mientras que los indultos generales se prohíben de manera explícita. El uso de la amnistía quedó reservado para el perdón de delitos de carácter político. Asimismo, en esta constitución, se regularon los indultos particulares. El Tribunal Supremo concedía los indultos, y no el Gobierno, a excepción de una reserva para el Presidente que tenía la facultad de amnistiar delitos muy severos. Su concesión estaba condicionada a la existencia de una justificación basada en la justicia y la equidad⁹.

Durante la elaboración de la Constitución de 1931 se produjo un intenso debate en torno a la pertinencia o no de la prohibición de los indultos generales. La discusión venía motivada por el hecho de que los indultos generales no parecían encajar en el nuevo sistema legislativo penitenciario y penal que se quería implementar en la Segunda República. De esta forma, se propusieron alternativas a los indultos generales como la libertad condicional, la flexibilización de las penas y el incremento de la voluntad potestativa de los tribunales. El sentir de la mayoría de la Cámara era que los indultos generales constituían una institución peligrosa e impropia para los principios de la República. Por otro lado, los contrarios a la prohibición planteaban la conveniencia de poder conceder indultos generales a los abusos de la dictadura que no hubieran sido reparados con el indulto general otorgado al inicio de la Segunda República. Ante esta situación, algunos diputados propusieron otorgar un último indulto a dichos abusos si se terminaba por no constitucionalizar los indultos generales, lo que se acabó acordando.¹⁰

⁷ Constitución española de 1978 (BOE 29 de diciembre de 1978)

⁸ Constitución española de 1931, (BOE 9 de diciembre de 1931)

⁹ Requejo Pagés, J. L., op. cit.

¹⁰ Requejo Pagés, J. L., op. cit.

Durante la Segunda República se concedieron algunos indultos particulares por motivos políticos. Así, el General Sanjurjo fue indultado por el presidente Niceto Alcalá - Zamora por cometer el Golpe de Estado del 25 de agosto de 1932. También el presidente Alejandro Lerroux apremió al Parlamento a aprobar una amnistía a todos los condenados por dicho Golpe.¹¹

Con la llegada del Franquismo, etapa inmediatamente anterior al régimen del 78, se emitió el Decreto de 22 de abril de 1939 que acordó declarar la vigencia de la Ley de 18 de junio de 1870¹², con modificaciones en ciertos aspectos. Esta nueva ley instaura de nuevo un sistema de concesión del perdón orientado a reforzar el poder del mismo, que pasó a residir en la potestad soberana del Jefe del Estado. Esta nueva regulación suprimió la obligación de instar un informe al Consejo de Estado.¹³

De esta forma, se abandona el tratamiento de la gracia instaurado por la Segunda República, dirigido a limitar y regular los poderes del Estado, a uno nuevo basado en la concentración del poder en una sola institución. En este contexto, la clemencia volvió a ser una práctica frecuente como medio para la concesión de un alivio o perdón de las penas¹⁴. Por este motivo hay una gran cantidad de indultos generales y amnistías entre 1936 y 1975, coincidiendo con la celebración de fechas importantes para España y para el régimen como el Día de la Victoria o el día de la Hispanidad. Estas leyes se concebían como símbolos de clemencia que otorgaba el Estado con el objetivo de lograr la reconciliación nacional y la consolidación del régimen, mediante la amnistía de crímenes políticos¹⁵.

En la última etapa del franquismo, el Código Penal de 1973 recogía en su articulado la amnistía y el indulto como causas de la extinción de la responsabilidad criminal. Esta previsión no fue derogada hasta la promulgación del Código penal de 1995, ya en democracia¹⁶.

Con la muerte del General Francisco Franco en 1975 se inició el período denominado “La Transición” hasta la Constitución de 1978. Durante este periodo también se promulgaron indultos generales y amnistías por delitos y faltas de calado político acaecidos durante la época franquista. Destacan el indulto general del 25 de noviembre de 1975 a propósito de la proclamación de Juan Carlos I como Rey de España, y la amnistía del 15 de octubre de 1977,

¹¹ Gaceta de Madrid, nº 115, de 25 de abril de 1934

¹² Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto (Gaceta de Madrid núm. 175, de 24 de junio de 1870).

¹³ Requejo Pagés, J. L., op. cit.

¹⁴ Requejo Pagés, J. L., op. cit.

¹⁵ Alonso San José, G., “El indulto”, Universidad de Valladolid. Facultad de Derecho (Trabajo de Fin de Grado), 2022, (disponible en: <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/55188>).

por la que se perdonaban todos los delitos de intencionalidad política llevados a cabo antes del 15 de diciembre de 1976¹⁷.

IV. LA LEY DE AMNISTÍA DE 1977

La Ley de Amnistía de 1977 fue aprobada por las Cortes Franquistas y publicada en el Boletín Oficial del Estado el 29 de diciembre de 1978. Se aprobó en el contexto de transición de un régimen dictatorial a una democracia con monarquía parlamentaria¹⁸.

Muchos han definido la amnistía de 1977 como un “hito fundacional de la democracia de España”¹⁹. Para la consolidación de la democracia resultaba necesario la elaboración de una ley que permitiera pasar a un nuevo régimen donde no hubiera ningún tipo de represalias por motivos ideológicos, y que de esta forma impidiese al Estado ejercer la potestad sancionadora para castigar los mismos²⁰. La amnistía estaba entonces contemplada en el Código Penal vigente de 1973 como causa de extinción de la responsabilidad criminal.

La reclamación de amnistía fue una de las peticiones centrales durante el proceso de Transición, representado por el lema “Libertad, amnistía, estatuto de autonomía”. Los grupos políticos democráticos secundaban con fuerza estas propuestas, especialmente el partido Comunista y el Nacionalista Vasco. El PCE en su VI.º Congreso en 1960 asumía la amnistía como parte de su Política de Reconciliación, entendida con el objetivo de eliminar la responsabilidad penal de los afectados de ambos bandos de la Guerra Civil. El PNV por su parte tanto a finales de la dictadura como a principios de la democracia reivindicaba la causa de los miembros de ETA que no se habían beneficiado de los indultos otorgados a lo largo de la dictadura²¹.

Todos los grupos parlamentarios presentaron de forma conjunta la proposición de ley de amnistía a excepción de Alianza popular. Quedaban amnistiados todo tipo de delitos políticos y actos terroristas. Finalmente, la Ley de Amnistía 46/1977 fue aprobada el 15 de octubre de 1977 por 296 votos²².

¹⁷ Decreto 2940/1975, de 25 de noviembre, por el que se concede indulto general con motivo de la proclamación de Su Majestad don Juan Carlos de Borbón como Rey de España (BOE de 26 de noviembre de 1975).

¹⁸ Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía (BOE de 17 de octubre de 1977).

¹⁹ Rivera, A. «La amnistía De 1977 Y Los Debates Sobre El Pasado». *Clio & Crimen. Revista Del Centro De Historia Del Crimen De Durango*, n.º 18, enero de 2022, doi:10.1387/clio-crimen.23225.

²⁰ Ranz Alonso, E. “La ley de amnistía, puente a libertad, y soporte para la impunidad”. *Historia y Comunicación Social* 23(2), 2018, pp. 307-319.

²¹ Rivera, A., op. cit.

²² Rivera, A., op. cit.

V. EL INDULTO Y LA AMNISTÍA DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

1. EL INDULTO

El indulto como prerrogativa de gracia se menciona en la Constitución Española en los artículos 62.i, 87.3 y 102.3.

El artículo 62.i menciona que su ejercicio corresponde al Rey de acuerdo a Ley y que los indultos generales están prohibidos.

El artículo 87.3 señala las materias sobre las que no se puede realizar iniciativa legislativa popular, incluyendo entre ellas el derecho de gracia.

Por último, el apartado 3 del artículo 102 excluye la concesión del beneficio del indulto al Presidente y al resto de miembros del gobierno en el ejercicio de su cargo, respecto de actos relativos a su responsabilidad criminal.

Como recoge de forma explícita el artículo 62.i, la CE prohíbe de forma taxativa los indultos generales. Durante la elaboración de la Constitución, gran parte de la doctrina criticaba esta clase de indultos porque se considera que suelen responder a motivos arbitrarios, y pueden corromper la lógica de la política jurídico-criminal, por lo que hubo consenso para su veto constitucional²³.

Por ende, los indultos particulares son los únicos permitidos por la CE. La justificación de estos indultos recae en la idea de individualizar la pena para lograr la justicia frente a la rigidez de las normas jurídicas. En el proceso constituyente se acordó la inclusión de la concesión de indultos particulares sin que hubiera debates ni discrepancias reseñables²⁴.

La Ley de 1870, modificada por la Ley 1/1988, regula la concesión del indulto²⁵. Se concede por Real Decreto y constituye un acto del Consejo de Ministros a proposición del Ministerio de Justicia. La concesión del indulto se debe publicar en el Boletín oficial del Estado y tiene que ser firmada por el Rey²⁶.

Pueden solicitar el indulto toda clase de reos excepto: aquéllos sobre los que no haya recaído sentencia firme, aquellos que no hubiesen estado presentes ante el tribunal sentenciador

²³ Quintero Olivares, G. «Los Indultos: El Derecho De Gracia Y La política española». *Teoría & Derecho. Revista De Pensamiento jurídico*, n.º 30, agosto de 2021, pp. 44-64, doi:10.36151/td.2021.014.

²⁴ Quintero Olivares, G., op.cit.

²⁵ Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto (Gaceta de Madrid núm. 175, de 24 de junio de 1870).

²⁶ Vilariño Marzo, J, “El indulto en España”, *Revista de las Cortes Generales*, Nº 66, 2015. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2569895>

porque estuviesen huidos de la justicia, y los que sean reincidentes respecto del mismo delito u otro diferente condenado por sentencia firme²⁷.

Respecto a la tramitación de los indultos, la Ley establece que pueden solicitar la concesión del indulto el reo, una persona en su representación y los parientes. Por otro lado, pueden solicitar el indulto el Tribunal Sentenciador, el Tribunal Supremo y el Fiscal del Tribunal Sentenciador. Si ninguno de los sujetos citados lo hubiese tramitado existe la posibilidad de que el Gobierno pueda solicitarlo²⁸.

2. LA AMNISTÍA

La amnistía no se encuentre plasmada de forma expresa en la Constitución de 1978, lo que ha generado un debate jurídico en España entre los que defienden su encaje constitucional y los que lo niegan. En este apartado se van a argumentar los motivos por los que la figura de la amnistía no tiene cabida en nuestro ordenamiento constitucional.

2.1. Debate constituyente de la amnistía en la Constitución de 1978

“La constitución no se olvidó de la amnistía”²⁹. Los constituyentes de 1978 decidieron excluir deliberadamente la amnistía de la Constitución. Así se refleja en las dos enmiendas que se presentaron a la ponencia constitucional.

La primera enmienda (núm. 504), fue a propuesta de Raúl Morodo, miembro del Grupo Parlamentario Mixto. Dicha enmienda establecía lo siguiente:

“Las Cortes Generales, que representarán al pueblo español, ejercen la potestad legislativa, sin perjuicio de lo dispuesto en el título VIII, otorgan amnistías, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución”³⁰.

Finalmente, se admitió el texto de la enmienda al completo a excepción de la referencia a la amnistía. Podemos extraer como conclusión que las Cortes Constituyentes consideraron

²⁷ Id.

²⁸ Id.

²⁹ Ramos, I. y Ruiz, A., “¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?”, *Diario la ley*, nº10345, 11 de septiembre 2023 (disponible en <https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAmNzYwtzc7Wy1KLizPw827DM9NS8kIS13MSSktQiWz9HAKldIPMqAAAAWKE> ; última consulta 6/06/2024).

³⁰ Enmienda núm. 504 al artículo 54 del Anteproyecto de la Constitución Española de 1978 (BOE de 17 de abril de 1978).

que la figura de la amnistía tiene unas características especiales que requiere de una mención constitucional expresa, y decidieron no realizar dicha mención.

La atribución de este rasgo diferencial se debe a que la amnistía rompe con la generalidad y la normalidad de la ley, lo que la hace distinta al resto de decisiones legislativas. Países de nuestro entorno, como Francia y Portugal, han aprobado leyes de amnistía, pero esta figura está recogida de forma explícita en sus Constituciones.

La segunda enmienda (núm. 744), la propuso César Llorens Bargés, miembro del grupo parlamentario de Unión de Centro Democrático. El diputado pretendía la modificación del artículo 139 del Proyecto de la ponencia por lo siguiente:

“Se prohíben los indultos generales. Los individuales serán concedidos por el Rey, previo informe del Tribunal 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”³¹.

La razón por la que este grupo parlamentario introdujo la enmienda fue por la alta cantidad de indultos concedidos durante el franquismo, lo que comportaba la exigencia de la articulación de unos límites en pro de salvaguardar la seguridad jurídica y el correcto funcionamiento del ordenamiento penal de cara a la ciudadanía. Los constituyentes optaron por aceptar incluir la prohibición de los indultos generales, pero no aceptaron la mención de la amnistía³².

Por otro lado, las Actas de la Comisión Constitucional de la sesión del 3 de noviembre de 1978 recogieron lo siguiente: “Por lo que refiere a la amnistía, se acuerda no constitucionalizar este tema”³³.

En conclusión, del tratamiento de ambas enmiendas y del contenido de las Actas de la Comisión Constitucional se puede deducir que los constituyentes de 1978 decidieron no mencionar ni regular la amnistía deliberadamente, lo que impide especular sobre otra intencionalidad que no sea esta.

³¹ Enmienda núm. 744 al Anteproyecto de la Constitución Española de 1978 (BOE de 17 de abril de 1978).

³² 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.

³³ Secretaría General del Congreso de los Diputados, «Las actas de la ponencia constitucional», Revista de las Cortes Generales, núm. 2, Ed. Congreso de los Diputados, Madrid, 1984, págs. 280 y 310.

2.2. Interpretación del Artículo 62 y la ausencia de previsión de la amnistía en la CE

El artículo 62 i) reconoce la facultad del Rey de conceder indultos individuales y prohíbe de manera taxativa la facultad de otorgar indultos generales. La no constitucionalización de los indultos generales responde a su choque frontal con los principios y valores propios del Estado Moderno y de la separación de poderes inherente a ellos. Vulneran así preceptos tan vitales para un Estado de Derecho como la igualdad ante la ley o la reserva de jurisdicción³⁴.

En esta línea se infiere que, si los indultos generales están prohibidos, la menor, podemos deducir que las amnistías, la mayor, también lo estarán. Así, se entiende que si están prohibidos los indultos generales, que tienen consecuencias menos dañosas porque sólo anulan la pena y no borran el delito, también lo estarán las amnistías, que comportan mayores efectos al suponer la eliminación del acto ilícito³⁵.

Tampoco debe entenderse constitucional la amnistía por el hecho de que la CE no la prohíba de forma expresa. Esto daría a entender que las Cortes tienen el poder de legislar todo acerca de lo cual la Constitución no se pronuncie, y significaría que las Cortes poseen una potestad legislativa ilimitada, contraviniendo el artículo 9.1 CE. En base a él, el poder legislativo está supeditado al mandato constitucional como norma suprema, y tan sólo puede elaborar leyes sobre aquellas materias que la Constitución le habilite. Además, esta situación implicaría una usurpación por parte del Parlamento del Poder Constituyente, puesto que éste no reflejó de forma deliberada esta figura en la CE como ya se ha expuesto anteriormente³⁶.

Así, el Tribunal Constitucional, en su STC 147/1986 puntualiza que la no presencia de la amnistía en nuestro articulado forma parte de la restricción indirecta que hace el mismo hacia los entes jurídicos de cara a la elaboración de las normas³⁷. Por tanto, hay dos tipos de restricciones las directas, que están formuladas de manera expresa, y las indirectas o implícitas, que se infieren de la interpretación del ordenamiento en conjunto.

³⁴ Aragón Reyes, M., Gimbernat Ordeig, E. y Ruíz Robledo, A., *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, Colex, A Coruña, 2024, pp.91-93

³⁵ Aragón Reyes, M., Gimbernat Ordeig, E. y Ruíz Robledo, A., *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, Colex, A Coruña, 2024, pp.95-98

³⁶ Letrados del Senado (2024) Op. Cit.

³⁷ 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>.

Por último, como ya se ha mencionado, la amnistía se trata de una operación excepcional. Por este motivo, a la hora de plantear el encaje constitucional de la misma, hay que tener en cuenta el principio general por el que se debe hacer una interpretación restrictiva de las excepciones, que deben estar limitadas y previstas de forma expresa. Como vemos, este principio llevaría a la inviabilidad de la amnistía por su falta de previsión constitucional.

2.3. Compatibilidad de la Amnistía con el Estado de Derecho y los principios y valores de la CE

A la luz de lo expuesto, vemos que la amnistía se trata de un instrumento caracterizado por un alto grado de discrecionalidad en su aplicación. Por ello se trata de una institución de difícil encaje con los Estados de Derecho que choca con los preceptos que inspiran los regímenes constitucionales modernos. Respecto de la constitución española, presenta dificultades con los principios que se exponen a continuación.

Interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos

En primer lugar, la amnistía choca con la interdicción de la arbitrariedad del artículo 9.3 CE, puesto que la ausencia de pronunciamiento de esta en la constitución no da lugar a su permisión. De la interpretación de los principios y valores de la CE se pueden dar prohibiciones implícitas³⁸. Así, la amnistía se puede considerar una prohibición implícita al vulnerar su ejercicio la seguridad jurídica, puesto que al no tener ningún tipo de regulación comportaría un ataque directo al imperio de la ley.

Por tanto, la consideración de la constitucionalidad de la amnistía implicaría la consideración de que la potestad legislativa de las Cortes es ilimitada, lo que no encaja con dicha interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Esta violación de la interdicción de la arbitrariedad haría que las amnistías no se harían en base al ordenamiento jurídico, que busca el interés general, sino que se elaborarían con fines personales³⁹.

³⁸ Consejo General del Poder Judicial. (2024). Informe sobre la proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

³⁹ Id.

En conclusión, la interdicción de la arbitrariedad colisiona con el abuso de la discrecionalidad que comporta la amnistía al no fundarse en el ordenamiento jurídico, y responder a unos fines distintos de la conveniencia pública.

Derecho a la igualdad ante la ley

El derecho a la igualdad ante la ley figura en los artículos 1, 9 y 14 CE. Se consagra además como un principio y un valor superior del ordenamiento. Este principio obliga a tratar de la misma forma a todos los ciudadanos que se encuentren en situaciones jurídicas análogas, constituyendo un derecho subjetivo de los ciudadanos. De esta forma, cualquier tipo de trato desigual se tiene que justificar de manera razonable en base a unos parámetros y juicios de valor comúnmente aceptados. También constituye un límite a los poderes públicos y al Poder Legislativo.

Por tanto, cualquier agresión a la igualdad debe estar tipificada en la Carta Magna con sus condiciones y criterios para poder ser dispensado como ocurre en el caso del indulto. Así, no sería posible la cabida de la amnistía en nuestro derecho, ya que al no estar prevista genera una acusada desigualdad al eximir a sólo ciertos ciudadanos de la condena a un delito. La admisión de la figura de la amnistía en nuestro régimen constitucional comportaría arbitrariedad y abuso de poder⁴⁰.

Principio de separación de poderes

Respecto del principio de separación de poderes, también se ve afectado por la amnistía. La separación de poderes es un principio básico de un Estado Democrático de Derecho. La CE lo recoge en el artículo 1 y lo encuadra como una de las características más importantes del Poder Judicial en su Título VI. Por ello cualquier desviación o retroceso en el Estado de Derecho debe evitarse para protegerlo y salvaguardar la independencia judicial.

La amnistía anula la eficacia de las sentencias y resoluciones judiciales, dejando inerte la exclusiva potestad de los jueces de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado del artículo 117 de la CE. Una vez más, la falta de previsión de la amnistía en la CE hace inviable su ejercicio, ya que la CE no permite que el Poder Judicial anule una ley emitida por las Cortes, ni que el Poder

⁴⁰ Consejo General del Poder Judicial (2024) Op. Cit.

Legislativo anule las decisiones tomadas por los Tribunales, excepto en los casos de indultos particulares autorizados⁴¹.

El derecho a la tutela judicial efectiva de las víctimas (artículo 24.1 CE) se vería de igual forma puesto en entredicho por la amnistía, ya que la investigación y persecución de los hechos delictivos se suspende, por lo que no se atienden ni protegen los derechos e intereses de las víctimas⁴². De esta forma, los bienes jurídicos tutelados por el derecho penal quedan desamparados, dejando vacía la función de disuasión de las normas penales.

VI. ANÁLISIS DE LA LEY DE AMNISTÍA DE 2024

Tomando en consideración todo lo expuesto relativo a las medidas de gracia y su legitimidad y regulación en el sistema Constitucional español, realizaremos un análisis práctico de la Proposición de Ley Orgánica 122/000019 de Amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña⁴³ en aras de discurrir si la misma se ajusta a nuestro sistema jurídico o no. En el momento actual, esta proposición ha sido aprobada en el Parlamento español el 30 de mayo de 2024, a espera de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Esta ley se ha convertido en uno de los temas más controvertidos de los últimos meses por la incorporación de la figura de la amnistía que, como se ha relatado, carece de regulación en nuestro ordenamiento jurídico. Los sucesos llevados a cabo en pro del proceso independentista entre los años 2011 y 2023 han culminado en la elaboración de una ley de amnistía con el objetivo de perdonar todos los delitos cometidos durante este periodo que tienen como finalidad la independencia de Cataluña.

Esta situación ha generado un intenso debate jurídico, político y social, que ha traspasado nuestras fronteras y ha llegado a instancias internacionales, como los órganos de la Unión Europea o la Comisión de Venecia. La propuesta de ley fue acordada entre el Gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y los grupos independentistas catalanes Junts per Catalunya y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC).

⁴¹ Letrados del Senado (2024) Op. Cit.

⁴² Aragón Reyes, M., Gimbernat Ordeig, E. y Ruíz Robledo, A., *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, Colex, A Coruña, 2024, pp.79-86.

⁴³ 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 F.

1. CONTEXTO

Los resultados de las últimas elecciones generales de julio de 2023 dejaron un escenario político muy complicado. Reflejan el sentimiento de una sociedad muy dividida, con un voto muy fragmentado. Desde entonces la amnistía ha estado en el foco político y mediático puesto que era la llave para que el PSOE lograra los votos que le faltaban para volver a investir a Pedro Sánchez como Presidente del Gobierno, con el apoyo de los partidos secesionistas.

Ante esta situación, el PSOE dejó atrás su postura en contra de la aprobación de la amnistía, para rendirse ante las demandas de los independentistas y perdonar por medio de este instrumento los actos delictivos que tienen como finalidad la independencia de Cataluña, incluyendo la consulta popular de 9 de noviembre de 2014 y el referéndum ilegal de independencia en Cataluña de 1 de octubre de 2017.

El primer debate de la proposición de Ley de Amnistía de 2024 tuvo lugar en el Pleno de la Cámara el 12 diciembre de 2023. Tal día el Congreso aprobó su tramitación por medio del procedimiento de urgencia con el apoyo del PSOE, Sumar y los grupos nacionalistas e independentistas. No obstante, el grupo parlamentario de Junts per Catalunya votó en contra del primer texto puesto que quería negociar más exigencias. Finalmente, la “Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña” (PLOA) fue aprobada en el Congreso el 14 de marzo de 2024 tras la negociación de nuevas peticiones por parte de los independentistas.

Posteriormente el texto aprobado se dirigió a la Cámara Alta, y el Pleno del Senado aprobó el dictamen de la PLOA el 14 de mayo con un veto al proyecto. Así, la proposición volvió al Congreso de los Diputados, y fue aprobada el 30 de mayo levantando el veto del Senado.

La ley consta de un preámbulo justificativo de la medida y tres títulos, con un total de 16 artículos y tres disposiciones finales. El primer título establece el ámbito objetivo de la amnistía, el segundo indica los efectos resultantes de la extinción de la responsabilidad penal, administrativa y contable, y el tercero establece la competencia y el procedimiento de aplicación de la amnistía.

En los siguientes apartados se realiza un análisis de los distintos aspectos de la Ley de Amnistía de 2024.

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La exposición de motivos es el texto que antecede al articulado de las leyes en el que se realiza una justificación de las razones que han llevado a la elaboración de la misma, así como los objetivos que pretende su implementación. Se trata de textos no prescriptivos, y en ellos también se suele aludir a los valores o principios que han inspirado su redacción⁴⁴.

En este apartado la ley de amnistía se presenta a sí misma como el medio que va a poner solución a la crisis política, institucional y social habida en Cataluña a raíz del inicio del proceso independentista en Cataluña. A continuación, se analizan los distintos argumentos que se exponen para justificar la legalidad, pertinencia y objetivos de la ley de amnistía.

Potestad y legitimidad legislativa

La exposición de motivos ampara la aprobación de la ley de amnistía en virtud de la capacidad legislativa que la CE atribuye a las Cortes para aprobar leyes sobre toda clase de materias. No obstante, no se puede considerar la potestad legislativa de las Cortes ilimitada, pues debe ajustarse siempre a los valores, principios, límites y prohibiciones implícitas que se derivan de la misma.

El argumento por el que se justifica el ejercicio de la amnistía en base al constitucionalismo histórico español no resulta válido. La totalidad de las constituciones españolas habidas anteriores a 1978 (1812-1931) contemplan el indulto como expresión del derecho de gracia, y regulan la amnistía de forma expresa (artículo 9.1 CE 1845; artículo 74.5 CE 1869; artículo 102 CE 1931)⁴⁵. En esta línea, de la falta de previsión de la amnistía por nuestra actual Constitución y la prohibición de los indultos generales no se puede hacer una interpretación extensiva que nos conduzca al encaje de esta figura en nuestro marco jurídico. La excepcionalidad de la amnistía requiere de su habilitación expresa en los cuerpos legales para no colisionar con el marco democrático y de derecho, y resulta una institución cualitativamente distinta al indulto. Además, como se ha comentado en apartados previos, dicha habilitación no se otorgó de forma deliberada, lo que resta aún más fuerza al argumento.

⁴⁴ Santaolalla López, F, “Exposiciones de Leyes: motivos para su eliminación”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 33, Septiembre-Diciembre 1991 pp. 47-64

⁴⁵ Letrados del Senado (2024) Op. Cit.

Por otro lado, la ley de amnistía se ampara en la existencia de precedentes legales de amnistía en nuestro período democrático. No obstante, únicamente se menciona la Ley 46/1077, de 15 de octubre⁴⁶. Como ya se ha expuesto, dicha ley sí responde a los supuestos de que otorgan legitimidad a la amnistía, puesto que se realizó para la culminación de la reconciliación nacional derivada de los resquicios de la Guerra Civil y la transición a un régimen democrático. Por tanto, es evidente que la amnistía de 1977 se trata de una situación cualitativamente diferente a la actual, y por ende no equiparable a la misma.

Se justifica la utilización de la figura de la amnistía tratando de ajustar el caso concreto al supuesto que daría legitimidad a su uso en estados democráticos y de derecho. La legítima utilización de la amnistía en regímenes constitucionales se circunscribe a supuestos excepcionales, tales como el fin de un conflicto armado, la ruptura del espacio de debate público democrático, y en períodos de transición hacia un nuevo régimen político⁴⁷. Como vemos, no se cumple ninguna de estas circunstancias, y la justificación proporcionada en el Preámbulo resulta nimia e insuficiente, y vislumbra el objetivo original de la misma. Su verdadera intención no es la consecución del interés general supremo, sino la consecución por parte del Gobierno de votos parlamentarios necesarios para la investidura del presidente del Gobierno a cambio de la exoneración de la responsabilidad criminal de los responsables del independentismo catalán.

Principio de igualdad y no discriminación

En relación con el principio de igualdad y no discriminación, el uso de este tipo de leyes tan excepcionales requiere de una separación clara entre el poder legislativo y sus destinatarios. Sin embargo, la ley incurre en arbitrariedad, puesto que el objetivo último que busca es el beneficio de unos sujetos que forman parte de los poderes que redactan la propia ley, esto es, la investidura y la amnistía de los responsables del proceso independentista. Por tanto, no hay una clara distinción entre los sujetos que promulgan la ley y los sujetos sobre los que se aplica y resultan beneficiados⁴⁸. Precisamente el peligro de este tipo de leyes es que se utilicen como un instrumento para hacer política en busca de fines personales, y por tanto arbitrarios.

⁴⁶ Gil Gil, A., “Una amnistía sin fundamento jurídico”, Aragón, M., Gimbernat, E. & Ruíz Robledo, A., (coord.), La amnistía en España, COLEX, Madrid, 2024, pp. 181-186.

⁴⁷ Letrados del Senado (2024) Op. Cit.

⁴⁸ Letrados del Senado (2024) Op. Cit.

Además, el principio de igualdad también resulta erosionado por la débil justificación que se ofrece respecto al motivo por el cual sólo los sujetos independentistas deben recibir este trato preferente, y no aquellos que hayan participado en el proceso oponiéndose a él⁴⁹. De la misma forma, lo anterior daña la justicia como valor superior del ordenamiento. No se puede considerar como justo sólo otorgar el beneficio del perdón sólo a una parte, y más teniendo en cuenta el supuesto fin de la ley de convivencia y reconciliación. A esto hay que sumar la declarada intención de los sujetos independentistas de volver a cometer los mismos delitos de los que la responsabilidad criminal se está exonerando.

Objetivos de la ley

Los objetivos que la propuesta alega en lo referente a la normalización del funcionamiento político y la consecución de la paz social en Cataluña no se consideran válidos. Los partidos políticos en Cataluña realizan su actividad de manera totalmente ordinaria. Junto a esto, la reconciliación social se puede ver afectada por la ausencia de condiciones en la concesión de la amnistía, y la ausencia de garantías respecto a que se puedan volver a cometer los mismos actos⁵⁰.

Ley singular

La misma ley se autoproclama en el preámbulo como Ley Singular “toda vez que su objeto y ámbito se dirige a un grupo concreto de destinatarios y agota su contenido en la adopción de la medida para un supuesto de hecho singular, en este caso el conjunto de actos vinculados, de diversas formas, al que ya mencionado proceso independentista, que quedan acotados material y temporalmente”.

En este punto, conviene clarificar el concepto de Ley Singular, sus límites y las interferencias que presenta con los preceptos constitucionales.

Las Leyes Singulares son aquellas normas con rango de ley en las que el legislador aplica de forma inmediata medidas administrativas. De esta forma a través de este tipo de leyes el Poder Legislativo desplaza la función de la Administración de ejecutar los actos necesarios para la implementación de la ley. Este tipo de leyes a su vez se pueden clasificar como

⁴⁹ Consejo General del Poder Judicial (2024) Op. Cit.

⁵⁰ Consejo General del Poder Judicial (2024) Op. Cit.

autoaplicativas o no autoaplicativas. Las no autoaplicativas se distinguen a su vez entre las que son dictadas respecto de un supuesto de hecho concreto y las que son promulgadas en relación a unos sujetos determinados⁵¹.

Como vemos, las leyes singulares no cumplen con el requisito de generalidad y de abstracción de la ley. La vulneración de la generalidad comporta problemas con el principio de igualdad al tratar a los ciudadanos de manera distinta. Por otro lado, las leyes singulares inciden de manera negativa respecto de la tutela judicial efectiva. Esto se debe a que los perjudicados por este tipo de leyes no tienen la posibilidad de acceder a los medios de defensa propiciados por la jurisdicción ordinaria, puesto que frente a este tipo de leyes sólo cabe la interposición de Recurso de Amparo o Cuestión de Inconstitucionalidad. Sin embargo, los ciudadanos no tienen un cauce directo al Tribunal Constitucional para la interposición de este tipo de recursos. Además, este control de constitucionalidad tan sólo se remite a la potencial lesión de Derechos Fundamentales⁵².

Sus dificultades respecto a estos preceptos han resultado en la elaboración de una doctrina por parte del Tribunal Constitucional respecto de los requisitos que deben de cumplir para ser constitucionalmente posibles.

En primer lugar, la STC 129/2013⁵³ se remite a su prohibición respecto del ejercicio de Derechos Fundamentales, los cuales sólo pueden ser regulados por leyes generales.

En segundo lugar, la STC 129/2013 establece “la aceptación de una ley singular viene determinada por la concreción de los supuestos de hecho que originan las consecuencias jurídicas en aquella prevista. Por lo que si no concurre esa imprescindible concreción esta proposición de ley podría no quedar amparada por la jurisprudencia constitucional relativa a las leyes singulares y, en consecuencia, vulnerar el principio de igualdad. Desde esta perspectiva, podría quedar desbordado el juicio de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación exigido por este para las leyes singulares”⁵⁴. En base a esta sentencia, vemos que este tipo de leyes requieren unos supuestos de hecho y unos sujetos muy precisos, así como una razonabilidad, proporcionalidad y adecuación ante la existencia de situaciones

⁵¹ Montilla Martos, J., “LAS LEYES SINGULARES EN LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL / The unique laws in the doctrine of the Constitutional Court.” *Revista Española de Derecho Constitucional*, 104,2015, 269–295. <http://www.jstor.org/stable/24887315>

⁵² Consejo General del Poder Judicial (2024) Op. Cit.

⁵³ 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>.

⁵⁴Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 129/2013 de 4 de junio. Op. Cit.

excepcionales. Con la articulación de estos límites, el TC pretende evitar que estas leyes sean dictadas de manera arbitraria por el Poder Legislativo.

Respecto de estas indicaciones del TC, la ley, recoge un ámbito demasiado amplio, tanto subjetivo como objetivo, como ya se ha mencionado, lo que implica la vulneración de este límite.

Por otro lado, se exige que la “singularidad resulte inmediatamente de los hechos” (STC 166/1986)⁵⁵, lo que implica que la utilización de las leyes singulares se restrinja a aquellas situaciones excepcionales en las que sólo cabe el empleo de esta técnica para solucionar el problema existente. Sin embargo, este requisito tampoco se cumple, ya que el indulto como técnica consigue en la práctica el mismo objetivo que se pretende en este caso, la exoneración de las penas asociadas a los delitos cometidos por los políticos independentistas⁵⁶.

Ley orgánica

De igual modo que la propuesta de Ley se autoproclama “Ley Singular”, también se autocalifica como “Ley Orgánica” en el epígrafe IV de la Exposición de Motivos. No obstante, el artículo 81 de la CE que enumera las materias reservadas a ley orgánica no contempla la amnistía. Por otro lado, el argumento por el que se considera que la amnistía debe ser regulada por Ley Orgánica por desarrollar un derecho fundamental no puede ser admitido. La no aplicación de una norma penal no se puede considerar como un derecho fundamental, a menos que la Carta Magna así lo dicte de forma expresa⁵⁷. De considerarse entonces válida la amnistía por Ley Orgánica, hecho que parece totalmente injustificado, debería sujetarse a las limitaciones que impone la CE que, como hemos visto, no se cumple en absoluto⁵⁸.

3. ÁMBITO OBJETIVO

El Título 1 de la ley de amnistía recoge el ámbito objetivo y las exclusiones de la misma. A continuación, se analizan los dos artículos que conforman este Título.

⁵⁵ 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>.

⁵⁶ Consejo General del Poder Judicial (2024) Op. Cit.

⁵⁷ Letrados del Senado (2024) Op. Cit.

⁵⁸ Consejo General del Poder Judicial (2024) Op. Cit.

El ámbito temporal de la ley, en su artículo 1, abarca las conductas delictivas causantes de responsabilidad penal, administrativa o contable relativas a la consulta de 2014 y al referéndum del año 2017 que hayan tenido lugar entre el 1 de noviembre de 2011 y el 13 de noviembre de 2023. Este período temporal fue ampliado por la proposición de ley que se aprobó en el Congreso de los Diputados el 14 de marzo de 2024, puesto que el día de la presentación del proyecto de ley (13 de noviembre de 2023), la amnistía tenía fecha de comienzo de aplicación a 1 de enero de 2012.

La acotación del ámbito temporal de la ley no resulta aceptable. Por un lado, el ámbito temporal se ha ido extendiendo en las sucesivas modificaciones que ha sufrido, hasta finalmente abarcar desde el 1 de noviembre de 2012 hasta el 13 de noviembre de 2023. Esta amplitud resulta completamente desproporcionada, y no resulta admisible que se incluyan en ella los actos preparatorios previos a las consultas del proceso independentista, mermando así la seguridad jurídica del 9.3 de la CE⁵⁹. Además, no se ha proporcionado ninguna explicación razonable por parte del Parlamento que justifique dicha ampliación⁶⁰.

El ámbito material de la ley, también en su artículo 1, abarca la amnistía de los actos relativos a la organización y realización de actos orientados a la consecución del proceso independentista, tales como el referéndum. También incluye los actos preparatorios del mismo, los actos delictivos llevados a cabo durante protestas realizadas con motivo de los juicios relativos al proceso. De esta forma, se perdona igualmente los actos relativos a la asistencia de protección, colaboración y asesoramiento a los dirigentes independentistas, junto con aquellos acaecidos en el contexto de conflicto político y social del momento.

El principio de seguridad jurídica de la CE se ve mermado ante esta determinación del ámbito material. La indeterminación del objeto y de los sujetos de la presente ley de amnistía se han presentado de manera abierta, y se han ido ampliando de manera atrevida a medida que avanzaban las negociaciones. Esto se refleja al no dejar claro qué delitos concretos se van a amnistiar “así como cualquier otro acto tipificado como delito que tuviere idéntica finalidad”. Se han establecido en la ley hasta cuatro reglas para la determinación de los delitos que la amnistía abarca que, sin embargo, no aportan claridad alguna. Esto comporta por tanto un serio

⁵⁹ Consejo General del Poder Judicial (2024) Op. Cit.

⁶⁰ 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).

problema para la seguridad jurídica en relación a la determinación de los delitos a los que se va a aplicar la ley, así como para la interpretación de la misma⁶¹.

Tampoco se dejan claros los individuos sobre los que va a recaer “el objetivo de esta norma pasa por finalizar la ejecución de las condenas y los procesos judiciales que afectan a todas las personas, sin excepción, que participaron en el proceso independentista”⁶². En este sentido el artículo 1.1 debería también considerar las actuaciones delictivas realizadas en contra del proceso independentista en pro del principio de igualdad.

Por otro lado, existe un problema con la idea “intención”. La ley determina que se amnistiarán los delitos que se hayan cometido con “intención de reivindicar, promover o procurar la secesión o independencia de Cataluña”. La intención es un componente personal del sujeto muy difícil de probar ante los tribunales, y que el Código Penal no contempla para esbozar los delitos. Esto puede originar controversias en la aplicación de la ley, lo que puede llevar a la generación de conflictos de interpretación en los tribunales debido a la deficiente concreción del ámbito objetivo⁶³.

4. EXCLUSIONES

El artículo 2 del Título 1 de la ley de amnistía señala los actos que quedan excluidos de la aplicación de la amnistía. A continuación, se analiza cada una de estas exclusiones.

Actos dolosos

En primer lugar, se excluyen “Los actos dolosos contra las personas que hubieran producido un resultado de muerte, aborto o lesiones al feto, la pérdida o la inutilidad de un órgano o miembro, la pérdida o inutilidad de un sentido, la impotencia, la esterilidad o una grave deformidad”⁶⁴. No es admisible que se distinga entre la gravedad de las lesiones para determinar si su comisión se castiga o no. Esto desprotege el derecho de las víctimas a la tutela judicial efectiva frente a los delitos cometidos durante el proceso independentista. Además, tampoco es aceptable que la amnistía exima de responsabilidad penal las deformidades no

⁶¹ Consejo General del Poder Judicial (2024) Op. Cit.

⁶² Letrados del Senado (2024) Op. Cit.

⁶³ Consejo General del Poder Judicial (2024) Op. Cit.

⁶⁴ Proposición de Ley Orgánica de amnistía (2024) Op. Cit.

graves del art. 150 del Código Penal, y la aplicación de la amnistía al asesinato y no de la tentativa de asesinato⁶⁵.

Torturas y tratos inhumanos

También se excluye de la aplicación de la amnistía “Los actos tipificados como delitos de torturas o de tratos inhumanos o degradante con arreglo al artículo 3 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, a excepción de aquellos tratos que no superen un umbral mínimo de gravedad por no resultar idóneos para humillar o degradar a una persona o mostrar una disminución de su dignidad humana, o para provocar miedo, angustia o inferioridad de una forma capaz de quebrar su resistencia moral y física.”⁶⁶

Este artículo no termina de precisar las pautas que concretan qué conductas se incluyen dentro de la amnistía y cuáles no, al carecer de criterios claros que lo permitan deducir, lo que posteriormente creará conflictos en los tribunales. Además, no es admisible que se distinga entre la intensidad de los actos para determinar si constituyen tortura o no, puesto que todas las conductas descritas resultan constitutivas de gravedad. La tortura y los tratos inhumanos o degradante están prohibidos taxativamente por parte de la CE en el artículo 15, y también contravienen lo establecido en el artículo 3 CEDH⁶⁷ (“nadie será sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes”). Por tanto, estas conductas no se pueden incluir dentro de una amnistía en base a la normativa constitucional y europea⁶⁸.

Terrorismo

Por otro lado, se excluye de la amnistía los actos de terrorismo “que por su finalidad puedan ser calificados como terrorismo, según la Directiva (UE) 2017/541⁶⁹ del Parlamento

⁶⁵ Asociación de Fiscales (2024). Borrador de Informe de la PLOA, Proposición de Ley de Amnistía.

⁶⁶ Proposición de Ley Orgánica de amnistía (2024) Op. Cit.

⁶⁷ Convenio Europeo de Derechos Humanos. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-24010>

⁶⁸ Asociación de fiscales (2024) Op. Cit.

⁶⁹ DIRECTIVA (UE) 2017/541 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 15 de marzo de 2017 relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo (BOE 31 de marzo de 2017)

Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y, a su vez, hayan causado de forma intencionada graves violaciones de derechos humanos, en particular las reguladas en los artículos 2 y 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y en el derecho internacional humanitario”.

Respecto de esta exclusión, es indispensable atender a la normativa de la Unión Europea. La ley de amnistía excluye los supuestos que el Código Penal español recoge como resultado de la trasposición de la Directiva 2017/541⁷⁰ de lucha contra el terrorismo. También excluye aquellos los actos que se hayan realizado con intención de producir violaciones de los Derechos Humanos.

Estas indicaciones comportan diferentes dificultades. Se infringe la Directiva UE citada, que obliga a los estados miembro a tipificar y a penalizar sin excepción todos los delitos relacionados con hechos que supongan actos terroristas, así como los cometidos por grupos terroristas, castigando también la complicidad, la tentativa y la inducción. De esta forma, el Estado español estaría incumpliendo la obligación impuesta por la UE de castigar estos actos.

En el fondo, lo que pretende la ley es exonerar de responsabilidad penal los actos terroristas callejeros del grupo Tsunami Democratic, que sí están tipificados en el Código Penal español, pero no en la Directiva europea⁷¹.

Sin embargo, esta formulación, no representa más que el desconocimiento del funcionamiento del Derecho Europeo, ya que los jueces españoles no pueden aplicar directamente lo previsto en las directivas, ya que estas necesitan ser traspuestas al ordenamiento nacional previamente. Por tanto, carece de sentido alguno que la Proposición haga referencia directa a la Directiva, ya que esta no tiene efectividad inmediata en nuestro ordenamiento. Por otro lado, también se infringe la Directiva en tanto en cuanto esta no contempla ninguna razón por la que se pueda eximir de responsabilidad penal a los actos terroristas⁷².

Malversación

La ley de amnistía también excluye “Los actos tipificados como delitos que afectaran a los intereses financieros de la Unión Europea”. La inclusión en la amnistía del delito de

⁷⁰ DIRECTIVA (UE) 2017/541 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO (2017) Op. Cit.

⁷¹ Letrados del Senado (2024) Op. Cit.

⁷² Letrados del Senado (2024) Op. Cit.

malversación, condicionado a que no afecte a los intereses financieros de la Unión, comporta problemas con la legislación europea. Se estaría vulnerando la Directiva (UE) 2017/1371⁷³, de la UE que impone la instauración en el Código Penal de los países miembros de delitos de financiación y malversación. Por otro lado, se estaría yendo contra lo dispuesto por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, en lo relativo a la persecución de los delitos de corrupción.

Además, la afectación de la amnistía de los delitos de malversación que no afecten a intereses de la Unión vulnera el principio de igualdad, por castigar de manera diferente hechos que forman parte de la misma categoría de delitos. También se incumple con lo dispuesto en la directiva respecto a la tipificación de los delitos de malversación, ya que en el caso de la amnistía conllevará la impunidad de los sujetos infractores por causas relacionadas con intereses políticos⁷⁴.

Por último, cabe añadir que se menoscaba el autorrespeto a nuestra nación, al establecer que los delitos de malversación que hayan afectado a los intereses financieros españoles sí son cubiertos por el ámbito objetivo de la amnistía, mientras que los europeos no⁷⁵.

Libertad ideológica

La amnistía excluye “Los actos tipificados como delitos en cuya ejecución hubieran sido apreciadas motivaciones racistas, antisemitas, antigitanas u otra clase de discriminación referente a la religión y creencias de la víctima, su etnia o raza, su sexo, edad, orientación o identidad sexual o de género, razones de género, de aporofobia o de exclusión social, la enfermedad que padezca o su discapacidad, con independencia de que tales condiciones o circunstancias concurrieran de forma efectiva en la persona sobre la que recayó la conducta. el incurrir a una discriminación a las víctimas de los delitos de odio”⁷⁶. Sin embargo, no se excluyen los ataques contra la libertad ideológica, menoscabando los derechos de las víctimas.

⁷³ DIRECTIVA (UE) 2017/1371 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 5 de julio de 2017 sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (BOE 28 de julio de 2017)

⁷⁴ Letrados del Senado (2024) Op. Cit.

⁷⁵ Consejo General del Poder Judicial (2024) Op. Cit.

⁷⁶ Proposición de Ley Orgánica de amnistía (2024) Op. Cit.

Delitos de traición y contra la paz

La última exclusión reseñable, se refiere a los delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado, en relación con la Defensa Nacional.

La ley de amnistía excluye “los actos tipificados como delitos de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la Defensa Nacional del Título XXIII del Libro del Código Penal”. Estos actos serán amnistiados “siempre que no se haya producido una amenaza efectiva y real como un uso efectivo de la fuerza en contra de la integridad territorial e independencia política de España en los términos establecidos en la Carta de Naciones Unidas o en la Resolución 2626”⁷⁷. Esta precisión respecto a las condiciones que se tienen que dar para poder amnistiar los delitos de traición o contra la paz o independencia de un Estado, se considera que vulneran el principio de legalidad penal, así como el poder de discrecionalidad de las decisiones judiciales, puesto que comportan la inclusión de unas circunstancias que no se encuentran en la legislación y jurisprudencia española⁷⁸.

5. EFECTOS

El Título II establece los efectos relativos a la entrada en vigor de la ley. Se compone de 6 artículos, del 3 al 8, que se analizan en este apartado.

El Artículo 3 establece que la amnistía producirá la extinción de la responsabilidad penal, administrativa y contable según lo dispuesto en el resto del articulado de este título.

El Artículo 4 es el más importante del Título II. Esta disposición regula la responsabilidad criminal, ordena la inmediata puesta en libertad de los presos, así como la cancelación de sus antecedentes penales. También establece la anulación de las órdenes de detención y prisión, tanto nacionales como internacionales, así como el levantamiento de las medidas cautelares.

Esta disposición supone una transgresión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de jueces y magistrados, al ordenar la puesta en libertad de los sujetos amnistiados, suspender las órdenes de busca y captura y el alzamiento de las medidas cautelares. Se invade el contenido de la potestad jurisdiccional del artículo 117.3 CE y de la jurisdicción de los

⁷⁷ Proposición de Ley Orgánica de amnistía (2024) Op. Cit.

⁷⁸ Asociación de fiscales (2024) Op. Cit.

órganos internacionales de la UE y del Derecho Europeo. La Ley de Amnistía de 2024 atribuye a las Cámaras el ejercicio de la función jurisdiccional, rasgo impropio de las democracias liberales⁷⁹.

Por otro lado, el alzamiento de cualquier tipo de medida cautelar requiere de una motivación por parte de los órganos judiciales, considerando las circunstancias concretas del caso en pro del cumplimiento de la normativa procesal⁸⁰.

El Artículo 5 establece que las autoridades administrativas archivarán la totalidad de los procedimientos administrativos que se acogen a la ley de amnistía. También ordena el levantamiento de las medidas cautelares relativas a los actos u omisiones que quedan amnistiados, excepto aquellas que impliquen la tutela de la responsabilidad civil.

Este artículo no distingue el procedimiento administrativo aplicable respecto de los casos en los que ya haya sanción firme o no. Esta falta de claridad puede producir problemas en la aplicación de la ley por parte de los órganos judiciales.

El Artículo 6 indica que los funcionarios públicos que hubieran sido condenados o sancionados por actos que perdona la amnistía podrán reincorporarse a la administración en condiciones de pleno derecho. Sin embargo, no cuentan con derecho a ningún tipo de indemnización.

La redacción de este artículo resulta confusa. En especial presenta problemas la lectura del apartado 6.3 “3. Se procederá a la eliminación de las notas desfavorables en las hojas de servicio por cualquier otra razón que no fuera la sanción, incluso cuando la persona sancionada hubiera fallecido o causado baja por enfermedad”⁸¹. Este precepto no especifica qué notas desfavorables se pueden eliminar, lo dificulta su interpretación, y puede dar lugar a la eliminación de toda clase de registros.

Por último, el Artículo 7 señala que la amnistía no genera el reembolso de las multas o sanciones previamente impuestas, y extingue la responsabilidad civil y contable, pero no la civil en relación con los daños que se hayan podido cometer a particulares.

En concreto, el apartado 7.2 establece “Tampoco dará derecho a la restitución de las cantidades abonadas en concepto de multa, salvo las satisfechas por imposición de sanciones al amparo de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, con excepción de las impuestas por infracciones muy graves, siempre que, a criterio de la

⁷⁹ Letrados del Senado (2024) Op. Cit.

⁸⁰ Consejo General del Poder Judicial (2024) Op. Cit.

⁸¹ Proposición de Ley Orgánica de amnistía (2024) Op. Cit.

Administración que impuso la sanción, se estime que concurren para ello criterios de proporcionalidad”⁸². La excepción contemplada en esta disposición incurre en arbitrariedad, puesto que da lugar a una diferencia de trato carente de justificación que no se aplica en otras situaciones.

El Artículo 8 implica que se extinguirá toda la responsabilidad civil contable relacionada con actos cubiertos por la amnistía, excepto aquella que haya sido declarada mediante sentencia firme. Esto genera conflicto, puesto que establece un tratamiento distinto al que se proporciona a la extinción de responsabilidad penal. Este artículo también establece que las víctimas particulares de esta clase de delitos tienen pasar sus causas del ámbito penal al civil. Esta precisión obliga a las víctimas a iniciar nuevos procedimientos, lo que supone una carga económica y procesal excesiva. Todo lo anterior desprotege la protección judicial de las víctimas, contraviniendo su derecho a la tutela judicial efectiva⁸³.

Por último, este Artículo 8 ordena el levantamiento de las medidas cautelares de los delitos cubiertos por la amnistía relativos a la responsabilidad civil y contable impuestas en primera instancia, conforme a lo establecido en la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Esto no puede admitirse en los casos en los que no se ha llegado a determinar la existencia o no de un elemento subjetivo, ya que entonces dicho alzamiento carecería de justificación alguna⁸⁴.

6. COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTOS

El Título III regula la competencia que debe llevar a cabo la aplicación de la amnistía, así como el procedimiento que se debe seguir. Se compone de 8 artículos, del 9 al 17, que se analizan en este apartado.

El Artículo 9 establece que los órganos judiciales que deben aplicar la amnistía son los determinados en el Artículo 11, con previa audiencia del Ministerio Fiscal y de las partes. Por otro lado, establece que un acto "ha sido amnistiado cuando así haya sido declarado por resolución firme dictada por el órgano competente conforme a derecho"⁸⁵. Esto último se contradice con lo establecido en el Artículo 10 que indica que “Las decisiones se adoptarán en

⁸² Proposición de Ley Orgánica de amnistía (2024) Op. Cit.

⁸³ Asociación de fiscales (2024) Op. Cit.

⁸⁴ Consejo General del Poder Judicial (2024) Op. Cit.

⁸⁵ Proposición de Ley Orgánica de amnistía (2024) Op. Cit.

el plazo máximo de dos meses, sin perjuicio de los ulteriores recursos, que no tendrán efectos suspensivos.”⁸⁶

El Artículo 10 establece que los procedimientos relativos a la tramitación de la amnistía se llevarán a cabo de forma urgente y preferente. También articula un plazo máximo de dos meses para la adopción de las decisiones sobre la ejecución de la ley, independientemente de en qué fase esté el proceso judicial, contable, o procedimiento administrativo.

La prioridad que se le quiere proporcionar a esta ley puede generar una sobrecarga de trabajo en los tribunales, y retrasar aún más la cantidad de procesos penales existentes, perjudicando al resto de la ciudadanía⁸⁷.

El Artículo 11 establece que los órganos judiciales aplicarán el procedimiento penal en cualquiera de las fases en la que se encuentre el proceso penal. Indica que, si la causa que se va a amnistiar se encuentra en la fase de investigación, esta se archivará. En caso de que la causa esté durante la fase de juicio oral, se procederá a dictar un auto de sobreseimiento o absolución.

Este artículo vulnera de manera frontal la exclusiva potestad de juzgados y tribunales de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, por cuanto tienen que concluir de forma inmediata los procesos abiertos relacionados con la amnistía, socavando la imparcialidad y la independencia. La gravedad de esto se acentúa al impedir a los jueces puedan resolver los casos de forma motivada. Cabe añadir que la ejecución de este mandato menoscaba el derecho a la presunción de inocencia de los sujetos, ya que no se les da la opción a rehusar que se les aplique la amnistía⁸⁸.

El Artículo 12 indica que los órganos judiciales que aplicarán la amnistía en los procedimientos contencioso-administrativos son los mismos que estén tramitando el recurso. Por tanto, estos órganos tendrán que declarar la "nulidad sobrevenida del acto administrativo impugnado"⁸⁹. Este precepto no deja claro el procedimiento de la aplicación de la amnistía para estos casos, al no detallar la forma de notificación a las partes ni establece plazos.

El Artículo 13 incorpora el procedimiento requerido para la aplicación de la amnistía en el ámbito contable. Se indica que será aplicada por el Tribunal de Cuentas en cualquier momento del proceso contable. De nuevo no se especifica cómo se debe hacer el procedimiento, al no detallar la forma de notificación a las partes ni los plazos. Además, se

⁸⁶ Proposición de Ley Orgánica de amnistía (2024) Op. Cit.

⁸⁷ Asociación de fiscales (2024) Op. Cit.

⁸⁸ Consejo General del Poder Judicial (2024) Op. Cit.

⁸⁹ Proposición de Ley Orgánica de amnistía (2024) Op. Cit.

indica que la amnistía solo se aplicará en caso de que las entidades públicas no presenten ninguna objeción por los daños generados a los caudales públicos. Sin embargo, nada se dice acerca de los efectos que se producirían en caso de objeción⁹⁰.

El Artículo 14 establece el procedimiento de aplicación de la amnistía a las infracciones administrativas en fase de instrucción y fase de ejecución de sanciones, y a las resoluciones no firmes por recursos administrativos. Sin embargo, no se establece de forma clara los órganos administrativos encargados de cada caso, lo que puede generar conflictos. Además, no proporciona criterios claros acerca de cómo evaluar los requisitos para la aplicación de la amnistía. Por último, la imposición de revisar los procesos de oficio, así como las resoluciones firmes, sobrecarga las instancias judiciales y vulnera la seguridad jurídica⁹¹.

El Artículo 15 impone un plazo de prescripción de cinco años para la verificación de los derechos de la Ley de Amnistía. La imposición de un plazo de prescripción es innecesario y contradictorio, al obligar a los tribunales a aplicar la amnistía de oficio, lo que puede llevar a confusión y problemas de interpretación.

El Artículo 16 indica que cabrá la interposición de recursos sobre las resoluciones que cesen la responsabilidad penal, administrativa, o contable. Sin embargo, resulta confuso el hecho de que no se distinga entre los recursos de las resoluciones administrativas y judiciales. Por último, este precepto no tiene en cuenta que la Ley Tributaria⁹² impide la interposición de recursos contra sentencias firmes.

7. DISPOSICIONES FINALES

La ley contiene tres disposiciones finales. La primera y la segunda regulan la inclusión de la amnistía como causa de extinción de la responsabilidad penal y contable por medio de la reforma del Artículo 39 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas⁹³ y del Artículo 130 del Código Penal⁹⁴. La tercera disposición hace referencia a que la amnistía comenzará a desplegar sus efectos el mismo día que se publique en el Boletín Oficial del Estado.

La Ley de Amnistía se autoproclama ley singular, y por lo tanto no procede la reforma de los preceptos anteriores en una ley de este tipo. Por otro lado, es incongruente con el resto

⁹⁰ Asociación de fiscales (2024) Op. Cit.

⁹¹ Asociación de fiscales (2024) Op. Cit.

⁹² Ley 58/2003, de 17 de diciembre, de Ley General Tributaria (BOE 18 de diciembre de 2003).

⁹³ Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo del Tribunal de Cuentas (BOE 21 de mayo de 1982).

⁹⁴ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE 24 de noviembre de 1995).

del articulado que la amnistía provoque la extinción de la responsabilidad penal y contable, pero no de la responsabilidad administrativa⁹⁵.

VII. CONCLUSIONES

El 23 de julio de 2023 tuvieron lugar en España unas elecciones generales cuyo resultado arrojó un voto muy dividido, que exigía a los distintos políticos buscar pactos para la formación de gobierno. Frente a esta situación, el PSOE aceptó la realización de un acuerdo de investidura, entre otros, con los partidos independentistas de Esquerra Republicana de Cataluña y Junts per Catalunya. En dicho acuerdo, el PSOE se comprometió a aprobar una ley para amnistiar todos los delitos relacionados con el proceso independentista catalán. Finalmente, se investió al candidato socialista Pedro Sanchez en enero de 2024, y el 30 de mayo del mismo año se aprobó la “Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña” según lo acordado. A raíz de esta situación se ha originado en nuestro país un intenso debate jurídico en torno a la cabida del instrumento de la amnistía en nuestro ordenamiento jurídico.

La amnistía se trata de una figura jurídica excepcional que exonera de responsabilidad jurídica a un colectivo de sujetos autores de unos hechos delictivos en unas determinadas circunstancias. Los supuestos de uso de esta herramienta responden típicamente a situaciones de fin de conflicto armado y períodos de transición hacia un nuevo régimen político.

La amnistía, como figura del perdón, se trata de un instrumento jurídico propio de la forma en la que se ejercía el Derecho y el poder en el Antiguo Régimen. Con el paso al Estado Moderno se limitó su uso por los problemas de compatibilidad que presenta los valores del mismo. La última amnistía de nuestro país se otorgó en el año 1977 con motivo de la transición de España hacia un régimen democrático, y con el objetivo de lograr finalmente la reconciliación nacional remanente del fin de la Guerra Civil.

Junto al indulto, la amnistía se configura como una categoría inserta en el “Derecho de Gracia”, y el constitucionalismo español siempre ha hecho una clara distinción entre ambas figuras de forma expresa en sus textos. El indulto se trata de un acto administrativo individual, que puede ser parcial o total, que recae sobre sentencias firmes y es otorgado por motivos de

⁹⁵ Asociación de fiscales (2024) Op. Cit.

equidad. En contraposición, la amnistía es un acto legislativo que recae sobre un grupo de personas, no requiere de sentencia firme previa y que exonera de forma total la responsabilidad jurídica por motivos que responden a la consecución de un interés general. Además, cabe precisar que los indultos no deslegitiman el ordenamiento jurídico vigente, mientras que la amnistía sí al suponer un borrado del ordenamiento.

En mi opinión, las razones por las que la amnistía no tiene cabida en nuestro ordenamiento constitucional son las siguientes:

- En primer lugar, los debates constituyentes muestran que se decidió dejar la amnistía fuera de la CE de 1978 de forma deliberada. Se consideró que la naturaleza jurídica de esta institución requería de una mención expresa en la CE, y dejaron clara su intención de no incluirla.
- En segundo lugar, no se puede interpretar del artículo 62 i) CE que la amnistía sea compatible con la constitución por no prohibirla explícitamente. Este artículo establece la prohibición de los indultos generales. Si éstos están prohibidos, se entiende que la amnistía también lo está, puesto que implica consecuencias mucho más gravosas que los indultos generales. Por otro lado, no resulta válido el argumento por el que las Cortes, en el ejercicio de su potestad legislativa, puedan elaborar leyes de amnistía. La potestad legislativa de las Cortes no es ilimitada, y se debe ajustar a los principios y valores constitucionales que proscriben de forma implícita a la amnistía. De esta forma, la amnistía se configura como una restricción indirecta de la CE. Su carácter excepcional obliga a que sea necesaria su tipificación para aceptar su admisión.
- La amnistía choca frontalmente con los principios y valores de la CE al lesionar los siguientes preceptos: la interdicción a la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), por su alta discrecionalidad y la vulneración que comporta al imperio de la ley; el derecho a la igualdad ante la ley (arts. 1, 9 y 14 CE), por aplicar de forma distinta el ordenamiento a los ciudadanos, puesto que toda agresión a este precepto debe tipificarse de forma expresa en la Carta Magna como ocurre con el indulto particular; el principio de separación de poderes (art. 1 CE), puesto que cualquier ataque a éste debe tipificarse para evitar la desprotección del Estado de Derecho; la exclusiva potestad de los jueces

de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117 CE), ya que las leyes de amnistía anulan las decisiones de los tribunales; la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por la desprotección que supone a los derechos e intereses de las víctimas.

Del análisis de la compatibilidad de la Ley de Amnistía 2024 con la CE podemos concluir lo siguiente:

- El ámbito objetivo de la ley resulta impreciso e indeterminado, y el marco temporal sobre el que se va a aplicar es demasiado extenso como consecuencia de las sucesivas ampliaciones que han ido haciendo a lo largo de las negociaciones de la misma.
- La aplicación de la amnistía vulnera el monopolio de la administración de justicia (art. 117 CE), y la obligación de cumplir con las resoluciones judiciales (art. 118 CE), al dar órdenes al poder judicial: eliminación de decisiones judiciales, obligación de alzar medidas cautelares y anulación de órdenes de búsqueda nacional e internacional. Unido a esto, el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) queda perjudicado por dicho alzamiento de medidas, y por no prever ningún mecanismo orientado a proteger los derechos e intereses de las víctimas.
- Respecto de las consideraciones jurídico-técnicas de la Ley de Amnistía de 2024, el carácter inmediato, urgente y preferente con el que se quiere actuar puede dar lugar a problemas relativos de sobrecarga de trabajo para los tribunales, y riesgo de desprotección a las víctimas del proceso. Asimismo, la descripción de los procedimientos resulta en numerosas ocasiones poco clara, contradictoria, confusa y contraria a principios procesales.
- La Ley de Amnistía de 2024, como ley singular autoproclamada, incumple el criterio procesal y jurisprudencial que implica este tipo de leyes, que se ciñen únicamente a la regulación de la actividad del ejecutivo y de la administración. También vulnera la separación de poderes al impedir la revisión de sentencias firmes. El uso de la Ley Orgánica supone una alteración del ordenamiento jurídico, puesto que la amnistía no se encuentra reflejada en la lista de materias del artículo 81 CE, ni tampoco supone el desarrollo de ningún Derecho Fundamental.

- La pretensión de excluir de la amnistía únicamente los delitos de terrorismo contenidos en las directivas europeas, refleja el desconocimiento del funcionamiento del Derecho Europeo, y la voluntad del legislador de exonerar de responsabilidad penal la actividad de grupos callejeros como Tsunami Democratic.
- La amnistía de los delitos de malversación vulnera las directivas europeas relativas a la lucha contra los delitos de malversación y financiación. También vulnera la obligación impuesta por la Unión Europea de castigar todo acto de corrupción político.

Por último, la Ley de Amnistía de 2024, lejos de cumplir con los fines de reconciliación que expone en su Preámbulo, va a acentuar aún más el clima de crispación en el que se encuentra la sociedad y la clase política española. Desde finales de octubre de 2023, se vienen sucediendo en España movilizaciones sociales en forma de protestas para mostrar su desafección ante la aprobación de esta ley, lo que ha reunido a cientos de miles de personas. Es evidente que la ley carece del respaldo de un amplio sector de la población, lo que muestra la falta de consenso con la que se ha aprobado, e imposibilita en cualquier caso la normalización social, institucional y política que supuestamente pretende buscar la aprobación de esta ley. Además, el valor de la justicia queda profundamente dañado ante la intención declarada de los líderes independentistas beneficiados por la amnistía de repetir los mismos delitos.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN

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

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

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

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

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

Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo del Tribunal de Cuentas (BOE 21 de mayo de 1982).

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

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, de Ley General Tributaria (BOE 18 de diciembre de 2003).

DIRECTIVA (UE) 2017/541 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 15 de marzo de 2017 relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo (BOE 31 de marzo de 2017)

DIRECTIVA (UE) 2017/1371 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 5 de julio de 2017 sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (BOE 28 de julio de 2017)

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.PD F.

ENMIENDAS

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

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

JURISPRUDENCIA

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. 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>.

INFORMES Y RESOLUCIONES

Asociación de Fiscales (2024). Borrador de Informe de la PLOA, Proposición de Ley de Amnistía.

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

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\(2024\)](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)))

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.

OBRAS DOCTRINALES

Alonso San José, G., “El indulto”, Universidad de Valladolid. Facultad de Derecho (Trabajo de Fin de Grado), 2022, (disponible en: <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/55188>).

Fliquete Lliso, E. F. «Indulto Y Poder Judicial: ¿Un Instrumento Para La realización De La Justicia?». *Persona Y Derecho*, n.º 76, junio de 2017, pp. 209-56, doi:10.15581/011.76.209-256.

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

Quintero Olivares, G. «Los Indultos: El Derecho De Gracia Y La política española». *Teoría & Derecho. Revista De Pensamiento jurídico*, n.º 30, agosto de 2021, pp. 44-64, doi:10.36151/td.2021.014.

Montilla Martos, J., “LAS LEYES SINGULARES EN LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL / The unique laws in the doctrine of the Constitutional Court.” *Revista Española de Derecho Constitucional*, 104,2015, 269–295. <http://www.jstor.org/stable/24887315>

Ranz Alonso, E. “La ley de amnistía, puente a libertad, y soporte para la impunidad”. *Historia y Comunicación Social* 23(2), 2018, pp. 307-319.

Requejo Pagés, J. L., “Amnistía e indulto en el constitucionalismo histórico español”. *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, n. 2, 2001, (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=266773>; última consulta 6/06/2023).

Rivera, A. «La amnistía De 1977 Y Los Debates Sobre El Pasado». *Clio & Crimen. Revista Del Centro De Historia Del Crimen De Durango*, n.º 18, enero de 2022, doi:10.1387/clio-crimen.23225

Santaolalla López, F, “Exposiciones de Leyes: motivos para su eliminación”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 33, Septiembre-Diciembre 1991 pp. 47-64
Vilariño Marzo, J, “El indulto en España”, *Revista de las Cortes Generales*, Nº 66, 2015.

Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2569895>

RECURSOS DE INTERNET

Ramos, I. y Ruiz, A., “¿Sé olvidó la Constitución de la amnistía?”, *Diario la ley*, nº10345, 11 de septiembre 2023 (disponible en <https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAmNzYwtzc7Wy1KLizPw827DM9NS8kIS13MSSktQiWz9HAKldIPMqAAAAWKE> ; última consulta 6/06/2024).

Secretaría General del Congreso de los Diputados (1984): «Las actas de la ponencia constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2, Ed. Congreso de los Diputados, Madrid, págs. 251-422.

LIBROS

Aragón Reyes, M., Gimbernat Ordeig, E. y Ruíz Robledo, A., *La amnistía en España. Constitución y Estado de Derecho*, Colex, A Coruña, 2024, Díez Ripollés, JL., *Derecho Penal español. Parte general*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 877-879.