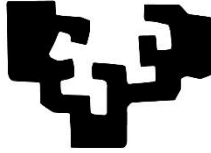


eman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

ZUZENBIDE
FAKULTATEA
FACULTAD
DE DERECHO

FACULTAD DE DERECHO UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO / EUSKAL
HERRIKO UNIBERTSITATEA

Amnistía y Constitución

Trabajo de Fin de Grado

Grado en Derecho

Curso 2023/2024

Autor: Juan Antonio García Zozaya

Tutora: Dunia Marinas Suárez

ÍNDICE

1. Introducción	2
2. La institución jurídica de la amnistía	4
a. Concepto	4
b. Amnistía e indulto	6
c. La amnistía en el Derecho comparado: Europa e Iberoamérica	8
3. ¿Es posible una ley de amnistía?	11
a. Breve referencia a la historia constitucional española	11
b. Argumentos a favor de su constitucionalidad	12
c. Argumentos en contra de su constitucionalidad	15
d. La amnistía como ley	18
4. ¿Es posible esta ley de amnistía?	22
a. Proposición de ley del Grupo Parlamentario Socialista.....	22
b. La Intervención de la Comisión Venecia.....	29
c. El Informe de los Letrados del Senado	32
d. Posibles cuestiones prejudiciales y efectos de su aprobación.....	34
5. Conclusión	38
6. Referencias bibliográficas.....	40

1. INTRODUCCIÓN

La presentación de la ley orgánica de amnistía ha supuesto el inicio de un rico debate jurídico respecto a su posible adecuación con la Constitución Española de 1978. Desde esta perspectiva, y con la voluntad de analizar la cuestión desde un punto de vista jurídico alejado del debate político, en el presente trabajo se analizará la institución de la amnistía.

Para ello, el estudio se vale de doctrina constitucional y penal, así como de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo. Asimismo, es de especial relevancia en el trabajo el Derecho comparado, puesto que la Exposición de Motivos de la ley hace referencia a un número importante de países, y debido a que la Comisión de Venecia, órgano consultivo del Consejo de Europa (centrado en el análisis del Estado de Derecho) se ha pronunciado a petición del Senado, comparando legislación de más de cincuenta países. Por tanto, parece conveniente analizar cuál es la situación en otras latitudes.

De otro lado, he considerado pertinente una reflexión respecto a los requisitos básicos de la ley, a través de uno de los teóricos constitucionales más relevantes del Derecho constitucional, como es Carl Schmitt.

En cuanto a las materias tratadas en el Trabajo de Fin de Grado, en un primer lugar, el trabajo se centra en desgranar la institución jurídica de la amnistía, así como sus diferentes modalidades, comparándola con el indulto y desde la perspectiva del Derecho comparado.

En segundo lugar, el estudio busca poner en contexto histórico la institución en nuestro país, y los diferentes argumentos jurídicos que se exponen por la doctrina y la jurisprudencia poniendo especial relieve en su compatibilidad o no con el Estado de Derecho.

Por último, se analizará la amnistía en sentido concreto, teniendo en consideración el contexto parlamentario actual y los informes de la Comisión de Venecia y de los Letrados de las Cortes Generales, así como una prospectiva sobre el diferente alcance que pueda tener una norma de estas características. Para tener un marco temporal sobre la aprobación de la medida considero relevante realizar un pequeño esquema introductorio sobre el transcurrir de los acontecimientos.

ESQUEMA MARCO TEMPORAL

23 de julio de 2023	Elecciones Generales en España
17 de agosto de 2023	Constitución de las Cámaras tras elecciones del 23 de Julio
26-27 de septiembre	Investidura fallida del candidato Alberto Núñez Feijoo
13 de noviembre de 2023	Presentación de Proposición de ley de amnistía por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados
16 de noviembre de 2023	Investidura efectiva del candidato Pedro Sánchez como Presidente del Gobierno
20 de noviembre de 2023	Admisión a trámite por la Secretaría General del Congreso de la proposición
10 de enero de 2024	Informe Técnico de los Letrados de la Comisión de Justicia del Congreso
24 de enero de 2024	Informe Preliminar de la Comisión de Venecia
30 de enero de 2024	Rechazo a la proposición de ley orgánica en el Congreso por mayoría absoluta y ulterior remisión de la misma a la Comisión de Justicia
14 de marzo de 2024	Aprobación final del texto en el Congreso
18 de marzo de 2024	Opinión definitiva de la Comisión de Venecia sobre la ley orgánica de amnistía
19 de marzo de 2024	Informe de los Letrados del Senado sobre la inconstitucionalidad del dictamen del pleno del congreso sobre la proposición de ley orgánica de amnistía.

2. LA INSTITUCIÓN JURÍDICA DE LA AMNISTÍA

a) Concepto

La amnistía tal y como lo define la Real Academia Española, significa: “Perdón de cierto tipo de delitos, que extingue la responsabilidad de sus autores.”¹ Asimismo, su origen lo tiene en el griego *ἀμνηστία* cuya definición literal es “olvido”. El diccionario de Cambridge, recoge *amnesty* como “a decisión by a government that allows political prisoners to go free” aunque tiene otra tal vez más acorde a la versión española “a fixed period of time during which people are not punished for committing a particular crime”.² El diccionario alemán DUDEN lo define como: “durch ein besonderes Gesetz verfügter Straferlass oder verfügte Strafmilderung für eine Gruppe bestimmter Fälle, besonders für politische Vergehen”.³

La amnistía es una medida de gracia que al igual que el indulto tiene origen en la histórica potestad ejecutiva del soberano para poder exceptuar la aplicación del *ius puniendi* del Estado sobre individuos particulares.⁴ En cuanto a la definición del indulto, esta institución es definida por el Tribunal Supremo mediante una serie de características: “... (1) Constituye el ejercicio del derecho de gracia; (2) se trata de una actuación individual y excepcional del Gobierno; (3) se trata de un acto discrecional del Gobierno; (4) es irrelevante su consideración como acto político del Gobierno; y (5) no tiene, ni cuenta, con la naturaleza de acto administrativo...”⁵

Una de las notas diferenciadoras con el indulto, es que tiene su origen en el poder legislativo, tal y como señala NÚÑEZ FERNÁNDEZ: “La amnistía a diferencia del indulto, constituye una declaración general del poder legislativo, permanente o transitoria, en virtud de la cual se dejan de considerar delictivas ciertas conductas o se

¹REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (2014). *Diccionario de la lengua española* (23a ed.). <https://www.rae.es/> (última consulta: 25 de octubre de 2023).

²CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS & ASSESSMENT (2024). *Cambridge Dictionary*. <https://dictionary.cambridge.org/> (última consulta: 30 de octubre de 2023).

³Traducido al castellano como “Remisión de la pena o reducción de la pena ordenada por una ley especial para un grupo de casos específicos, especialmente para delitos políticos”. CORNELSEN VERLAG GMBH (2024). *Duden*. <https://www.duden.de/> (última consulta: 15 de enero de 2024).

⁴MIR PUIG, S. (2008). *Derecho Penal: Parte General*, Editorial Reppertor, Barcelona, 8ª Ed., p.756

⁵Fto. Jco. Sexto STS 5997/2013.

decide no penarlas. La amnistía se ha concedido en ocasiones como consecuencia de un cambio de régimen político de un Estado.”⁶

Por otro lado, el Tribunal Constitucional en su sentencia 147/1986 nos detalla cuál es su definición de amnistía haciendo referencia a otra sentencia de 1983: “es una operación jurídica que, fundamentándose en un ideal de justicia (STC 63/1983), pretende eliminar, en el presente, las consecuencias de la aplicación de una determinada normativa -en sentido amplio- que se rechaza hoy por contraria a los principios inspiradores de un nuevo orden político. Es una operación excepcional, propia del momento de consolidación de los nuevos valores a los que sirve, cuya finalidad unitaria no enmascara el hecho de que se pone en práctica recurriendo a una pluralidad de técnicas jurídicas que quedan unidas precisamente por la finalidad común”.⁷ Esta conceptualización hace en efecto hincapié en la excepcionalidad de la institución, en la necesaria fundamentación en el ideal de justicia y en ser una medida característica de un cambio de régimen.

Estos argumentos nos llevan también a distinguir entre diferentes tipos de amnistía. La doctrina generalmente ha separado las amnistías en “autoamnistías” y amnistías genuinas. En cuanto a las primeras, serían aquellas realizadas por los propios dictadores y su séquito previo a un cambio de régimen, para evitar una posible persecución penal posterior, (unos ejemplos palmarios serían los casos de Chile o Argentina, llegando a abarcar delitos perseguidos por el Derecho internacional). Mientras que las otras, se fundamentan en ese ideal de justicia y generalmente los beneficiados son la oposición democrática perseguida por delitos de índole política.⁸

Otra distinción clásica ha sido la de amnistías propias e impropias. Las primeras, serían aquellas amnistías concedidas antes de enjuiciar unos hechos, esto es, antes de que se dicte sentencia, mientras que las segundas, serían aquellas que producen la imposibilidad de la ejecución de la pena una vez dictada la sentencia o la continuación de esa ejecución (el mantenimiento del recluso en la prisión).⁹

⁶FERNANDEZ NUÑEZ, J. (2015). “La extinción de la responsabilidad penal y la cancelación de los antecedentes penales.” en GIL GIL, A; LACRUZ LOPEZ, J.M.; MELENDO PARDOS, M. y NUÑEZ FERNANDEZ, J. *Curso de Derecho Penal: Parte General*, Editorial Dykinson, 2ª Ed., pp. 1012-1013.

⁷ Fto. Jco. Segundo de la STC 147/1986 de 25 de noviembre.

⁸ MANJÓN-CABEZA OLMEDA, A. (2023). “Releyendo la Ley de Amnistía de 1977: Efectos jurídicos e interpretaciones erróneas.” en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm.25-20, p.31.

⁹DEL ANDRO, R. (1958). “Voz amnistía” en AAVV *Enciclopedia del Diritto*, Gruffrèr, pp.309-310.

Por último, la amnistía se puede definir a rasgos generales como la manifestación del derecho de gracia cuya singularidad radica en su modo de producción, pues es el poder legislativo el que la otorga.

b) Amnistía e indulto

La amnistía, como he mencionado previamente, es una manifestación del derecho de gracia, así como el indulto, por tanto, tienen características comunes y diferenciadoras.

En cuanto a las características comunes, ambas instituciones tienen una especial afectación a principios constitucionales, pues pueden suponer una quiebra en la separación de poderes (el ejecutivo decide no aplicar una pena parcial o totalmente) y al Estado de Derecho y principio de legalidad, pues supone dejar de aplicar una pena que establece la ley.¹⁰ No obstante, esta afectación en el caso del indulto es menor, puesto que no está permitido indultar a aquel que no haya sido condenado en sentencia firme.¹¹ Además, la ley exige una serie de requisitos para el otorgamiento del indulto, siendo necesario en el caso del indulto total, razones de justicia, equidad o utilidad pública a juicio del Tribunal sentenciador y del Consejo de Estado,¹² negando la facultad al Gobierno para decretarlo de manera total en el caso en que no se aprecie dicha situación por los órganos mencionados. Sólo podría el Gobierno en esos casos otorgar el indulto parcial; y, por tanto, si el Gobierno directamente fuera por la vía del indulto parcial, no sería preceptivo el informe.

Uno de los aspectos del indulto es que es controlable ante los tribunales tal y como se refleja en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: “El control es doble y reforzado, en cuanto que se extiende por un lado a comprobar las condiciones impuestas al indultado y, por otro, a la posibilidad de valorar y examinar todas las estipulaciones que contiene el indulto.”¹³

Por otra parte, el indulto puede ser una medida político criminal, encaminada a reducir la desproporción entre la pena impuesta y delito cometido, y hasta lo puede proponer el

¹⁰FERNANDEZ NUÑEZ, J., *op cit supra.*, nota 6. p. 1013.

¹¹ Art. 2 Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto.

¹² Art.11 Ley del Indulto.

¹³ Fto. Jco. 1.2 del ATS 9890/2001.

Tribunal sentenciador.¹⁴ También puede ser una forma de reducir la pena en casos de dilaciones indebidas y en razones de prevención especial.¹⁵ De hecho, el Real Decreto 190/1996 por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario permite a la Administración penitenciaria en casos excepcionales, solicitar el indulto particular para un penado. Estos casos excepcionales los menciona el art. 206.1 de la citada ley y supone que, durante un tiempo continuado de dos años, el reo mantenga una buena conducta, desempeñe una actividad laboral normal en la cárcel o en el exterior (útil para la vida en libertad) y participe de actividades de reeducación y reinserción.

En cuanto a las diferencias de la amnistía con el indulto, son varias. En primer lugar, el indulto no afecta a la responsabilidad civil.¹⁶ En segundo lugar, tampoco afecta a la cantidad pagada por pena pecuniaria (salvo que se determine lo contrario)¹⁷ ni a las costas procesales.¹⁸ En tercer lugar y, de manera más importante, el indulto no afecta a los antecedentes penales y deberán esperar los indultados a los plazos establecidos en el art. 136 del Código Penal. Estas características del indulto, chocan con la definición que hacía el Código Penal de 1973 sobre la amnistía, que en su art. 112.3 establecía como causa de extinción de la responsabilidad la amnistía “la cual extingue por completo la pena y todos sus efectos”. Asimismo, la amnistía de 1977, comprendía quebrantamientos de condena e incumplimiento de condiciones establecidas en indultos particulares¹⁹ y la reintegración en la plenitud los derechos activos y pasivos de funcionarios civiles sancionados y la eliminación de los antecedentes penales y notas desfavorables en expedientes personales, entre otros.²⁰ En esencia, la amnistía incide en el delito mientras que el indulto lo hace en la pena.

Por otra parte, hay semejanza entre la institución de la amnistía y los indultos generales. De hecho, fue el Gobierno de la Nación a través del Ministerio de Justicia, en el informe

¹⁴ El artículo 4.3 del Código Penal determina que el Juez o Tribunal acudirá al Gobierno cuando considere que una acción u omisión penada no debería de serlo o cuando considere que la pena a aplicar es notablemente excesiva y el Art. 20 de la Ley de 18 de junio de 1870 determina la facultad para proponerlo.

¹⁵ FERNANDEZ NUÑEZ, J. *supra cit.*, pp. 1014-1015. Hasta el año 2010, no se contemplaban como atenuante las dilaciones indebidas, de modo que el Tribunal Supremo consideraba que el indulto era una buena forma de reducir la pena en procedimientos judiciales extremadamente largos.

¹⁶ Art. 6 Ley del Indulto.

¹⁷ Art. 8 Ley del Indulto.

¹⁸ Art. 9 Ley del Indulto.

¹⁹ Art. 3 Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía.

²⁰ Art. 7 a) y c) respectivamente de la Ley 46/1977.

del indulto otorgado a Oriol Junqueras,²¹ quien destacó que era una figura que se situaba a caballo entre la amnistía y el indulto.²² Se podría decir que hay una similitud relativa, puesto que a pesar de que en gran medida los indultos generales del régimen franquista operaban tras la imposición judicial de la pena, varios decretos de indultos generales²³ establecieron que se aplicaría la gracia sin necesidad de juicio oral ni que se dictara sentencia. Por tanto, tendrían similitud con el alcance general de la amnistía y los efectos que esta produce pues puede afectar al delito con condena o sin ella. Cabe mencionar que tal y como se verá más adelante, los indultos de tipo general están prohibidos por la Constitución.

c) La amnistía en el Derecho comparado: Europa e Iberoamérica

La amnistía no es una institución jurídica ajena a países de nuestro entorno europeo ni a nuestro entorno hispano. La proposición de ley, que comentaremos más adelante, para defender su constitucionalidad hace referencia a la previsión constitucional de la mentada institución en Francia, Italia y Portugal. Asimismo, se refiere a que también hay una serie de países que aun no teniendo una previsión expresa no han tenido problemas a la hora de declarar constitucionales diversas amnistías.²⁴

De otro lado, a modo ejemplificativo, en el cono sur de América, los tres países que la conforman regulan también la amnistía.

Entrando en materia, si uno observa tanto los países que la tienen prevista como los que no, se pueden sacar una serie de conclusiones. En cuanto a los que la regulan, en primer lugar, cabe mencionar que la mayoría o requieren una mayoría reforzada para su aprobación o en la práctica la han tenido. El primer caso sería el de Italia, cuya Constitución prevé una mayoría de dos tercios en ambas cámaras para aprobar una

²¹ Líder de Esquerra Republicana, fue condenado por el Tribunal Supremo por el delito de sedición y malversación en concurso medial de delitos a la pena de trece años de cárcel y 13 de inhabilitación y posteriormente indultado por el Gobierno de la Nación.

²² MINISTERIO DE JUSTICIA. (2021). "Propuesta Motivada Que Eleva El Ministro De Justicia Para La Concesión De Indulto A Don Oriol Junqueras I Vies." p. 10. Disponible en: https://www.elindependiente.com/wp-content/uploads/2021/06/21.06.22_Oriol-Junqueras.pdf (última consulta: 10 de enero de 2024).

²³ Decretos de 31 de octubre de 1958, 23 de septiembre de 1971, 25 de noviembre de 1975 y 14 de marzo de 1977.

²⁴ Véase, la mención que realiza en la Exposición de motivos dicha ley, destacando el caso de Alemania, Bélgica, Irlanda o Suecia.

amnistía.²⁵ Además, en este caso es preciso mencionar que las amnistías italianas producidas después de 1949, han tenido esencialmente el objetivo de amnistiar delitos tributarios y delitos inferiores a cuatro años por la saturación del sistema penitenciario.²⁶ En cuanto al cono sur, dos de los tres países que lo conforman establecen mayorías relevantes. En el caso de Uruguay, se requiere mayoría absoluta en ambas cámaras (Cámara de Representantes y Senado) y sólo se puede otorgar en casos extraordinarios.²⁷ De otro lado, mientras que en Chile²⁸ se mantiene esa tendencia, requiriendo mayoría cualificada, en Argentina se prevé únicamente como atribución del Congreso la de conceder amnistías generales.²⁹ El caso de Argentina, ha sido la tónica general europea, puesto que en Portugal y Francia se ha visto la amnistía como una competencia o facultad del legislativo, así como en España cuando se previó de manera expresa en algunas constituciones históricas. No obstante, a pesar de no requerir mayorías expresas, hay que destacar que las amnistías aprobadas en ambos países europeos han sido principalmente en relación a conflictos de gran envergadura³⁰ o por delitos menores. Es más, han tenido amplio consenso parlamentario. Por ejemplo, la amnistía portuguesa que se concedió con motivo de la visita del pontífice a Portugal el año pasado, no fue solo aprobada con una amplia mayoría,³¹ sino que se excluyeron del beneficio de la amnistía delitos contra la seguridad nacional y delitos de malversación.³²

Respecto a los países que no contemplan expresamente la amnistía en sus constituciones, el caso más relevante sería el de Alemania, principalmente porque gran parte de nuestro constitucionalismo se ha inspirado en el alemán. En este país, se han llevado a cabo amnistías, y se entienden tales como expresión del poder legislativo y más concretamente, de esa competencia legislativa en materia penal que tanto puede

²⁵ Así lo establece su Constitución en su artículo 79. Véase, F. CADENAS, J. (2023). “Las amnistías en Europa desde la Segunda Guerra Mundial: así se utilizaron en Francia, Portugal, Italia o Alemania” en *Newtral*. Disponible en: <https://www.newtral.es/amnistias-europa/20231115/> (última consulta: día 30 de enero de 2024).

²⁶ IZQUIERDO, A. (2023). “La referencia a Italia de la Ley de Amnistía no es precisa ni clara.” en *Confilegal* el 15 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://confilegal.com/20231115-la-referencia-a-italia-de-la-ley-de-amnistia-no-es-precisa-ni-clar/> (última consulta: 2 de febrero de 2024).

²⁷ Art. 85.1.14 Constitución de la República Oriental del Uruguay.

²⁸ Art. 63.1.16 de la Constitución de Chile.

²⁹ Art. 75.1.20 Constitución Argentina.

³⁰ Por ejemplo, respecto de Francia la Guerra de Argelia y Nueva Caledonia; y, en cuanto a Portugal la Revolución de los Claveles.

³¹ Redacción TSF RADIO NOTICIAS (19 de julio 2023). “Visita do papa. Parlamento aprova proposta de lei de amnistia e de perdão de penas” en *TSF Radio Notícias*. Disponible en: <https://www.tsf.pt/portugal/politica/visita-do-papa-parlamento-aprova-proposta-de-lei-de-amnistia-e-de-perdao-de-penas-16720456.html/> (última consulta: 15 de febrero de 2024).

³² art. 7 e) *Lei* n.º 38-A/2023.

imponer una sanción (pena) a un sujeto como liberarlo de su aplicación. De hecho, la doctrina alemana con base en el Tribunal Constitucional Federal Alemán, ha determinado que una amnistía puede ser constitucional si se atiende a la existencia de un motivo legítimo, si adquiere la forma de ley general y si el ámbito de aplicación se realiza de acuerdo al principio de igualdad.³³

En definitiva, la institución jurídica de la amnistía en una cantidad considerable de países requiere por ley una mayoría parlamentaria reforzada y cuando no, en la práctica la han tenido. Asimismo, han sido herramientas para la reconciliación en conflictos graves o como medida de política criminal con el fin de descongestionar el sistema penitenciario. Es más, han sido excepcionales, llevadas a cabo con un respeto escrupuloso al Estado de Derecho del país concreto.

³³ PÉREZ DEL VALLE, C. (2001). “Amnistía, Constitución y justicia material.” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 61, pág. 191-196).

3. ¿ES POSIBLE UNA LEY DE AMNISTÍA?

a) Breve referencia a la historia constitucional española

La amnistía no ha sido una institución ajena a nuestro ordenamiento jurídico. Desde la primera Constitución histórica se han aprobado una totalidad de veintitrés amnistías, generalmente en el marco de guerras o cambios drásticos de régimen. Como tal, la amnistía ha estado prevista expresamente en tres constituciones españolas la de 1845, 1869 y 1931.³⁴ En realidad, fue el acta adicional a la Constitución de 1845, la que en su art. 9 disponía que para que el rey otorgara indultos generales y amnistías, debía ser autorizado por ley especial; de similar manera que en la Constitución de 1869. Llama la atención como el constituyente de 1845 pone al mismo nivel la amnistía y el indulto general.

De otro lado, hay un cambio significativo en la Constitución de 1931, pues en su art. 102 determina que las amnistías sólo pueden ser acordadas por el Parlamento y proscribire los indultos generales, así como limita la institución del indulto particular. El constituyente del 31 hace una crítica feroz al indulto general y al indulto particular, pues se entiende que el indulto general es una forma de dejar sometida la sociedad frente al delincuente; y, salvo en los casos de extrema gravedad (delitos con pena de muerte) se le atribuye la titularidad para otorgar indulto al Tribunal Supremo. Igualmente, se alude a la existencia de atenuantes y agravantes de pena que evitan la posible desproporción entre pena y hecho cometido. En cuanto a la amnistía, se enmarca en el ámbito parlamentario y para asuntos políticos de interés general.³⁵

Respecto de la Constitución actual, como sabemos el art. 62 establece que: “Corresponde al rey: i) Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales.” De la simple lectura podríamos establecer una serie de conclusiones.

En primer lugar, lo que se establece es una reserva material de ley. En este caso, la materia estaría regulada por la ley de 1870 del ejercicio del derecho de gracia del indulto, no obstante, podría interpretarse ciertamente como un llamamiento del constituyente a regular dicha materia.

³⁴ LOPEZ CABRERA, S. (2023). “Reflexiones constitucionales ante una previsible Ley de Amnistía” en *Diario LA LEY*, Nº 10382, Sección Tribuna, pp.3-4.

³⁵ REQUEJO PAGÉS, J. L. (2001). “Amnistía E Indulto En El Constitucionalismo Histórico Español.” en *Historia Constitucional (revista electrónica)*, núm.2, pp.96-99.

En segundo lugar, al igual que la mayor parte de las funciones del rey, están sometidas al refrendo del Gobierno y es realmente el Gobierno quien concede el indulto.

En tercer lugar y, de manera más importante, se prohíben los indultos generales siguiendo la tónica del resto de constituciones españolas. Un ejemplo de indulto general podría ser los mil cuatrocientos cuarenta y tres indultos autorizados en el año 2000 por el gobierno con motivo del año jubilar.³⁶

Por último, mencionar que la última ley de amnistía española ha sido la Ley 46/1977, de 15 de octubre, que vino precedida de una serie de indultos generales y Decretos ley que excluían los delitos contra la vida o integridad de las personas (en esencia delitos de sangre), mientras que esta última ley sí las incluía, siempre y cuando fuera actos de intencionalidad política y/o tuvieran un móvil de restablecimiento de libertades públicas o reivindicación de autonomía de los pueblos de España.³⁷

En este punto, es necesario remarcar dos cuestiones. En primer lugar, la amnistía no fue tratada con profundidad en el debate constituyente, aunque si fueron rechazadas una serie de enmiendas dirigidas a incluirla en la presente Constitución, como veremos posteriormente. En segundo lugar, según RAMOS TAPIA y RUIZ ROBLEDO no es lo mismo la institución de la amnistía (el olvido del delito) con la denominada “amnistía fiscal”, que ni afectó a personas condenadas, ni podían acogerse a ellos los investigados, y suponía la realización de una declaración tributaria especial donde se tributaba (aunque de una manera reducida) de bienes y derechos patrimoniales que estaban ocultos a ojos de la Administración Tributaria.³⁸

b) Argumentos a favor de la constitucionalidad

Son varios los argumentos que defienden la posibilidad de un encaje constitucional de la institución de la amnistía, sobre todo desde la esfera del Derecho penal.

³⁶ SOLÉ ALTIMIRA, O. (15 de septiembre de 2023). “El Gobierno de Aznar indultó en un día a más personas que las 1.432 que el independentismo quiere amnistiar.” en *elDiario.es*. Disponible en: https://www.eldiario.es/catalunya/gobierno-aznar-indulto-dia-personas-1-432-independentismo-quiere-amnistiar_1_10516718.html (última consulta: 25 de enero de 2024).

³⁷ Art. 1.1 a) y b) Ley 46/1977 de amnistía.

³⁸ RAMOS TAPIA, I y RUIZ ROBLEDO, A. (2023). “¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?.” en *Diario LA LEY*, N° 10345, Sección Tribuna, pp.5-6.

En primer lugar, quienes defienden la amnistía, recuerdan que no ha sido una institución ajena a nuestra historia constitucional, y que de hecho, se ve reflejado en alguna normativa actual.³⁹ Es más, la Constitución de 1876 no contempló la amnistía y bajo su vigencia se promulgaron seis amnistías abarcando un periodo de 1890 a 1930.⁴⁰ Por otra parte, el TC ha admitido los efectos de la ley 46/1977 en nuestro ordenamiento jurídico, y, por tanto, es una ley que no ha contravenido la Disposición Derogatoria Tercera de la Constitución Española.⁴¹

En segundo lugar, autores de relevancia como MIR PUIG han defendido que lo que se ha proscrito constitucionalmente es el indulto general, es decir, esa especie de “amnistía” otorgada por el poder ejecutivo. Es más, la figura de la amnistía estuvo presente en tiempos de los constituyentes (la ley se aprobó un año antes de la Constitución) y no se prohibió en el texto constitucional.⁴² En el mismo sentido se manifiesta PEREZ ROYO quien destaca que lo único prohibido por la Constitución es la transferencia al Gobierno de la potestad de dictar indultos generales, y que mediante la libre configuración del legislador, se podría dictar una ley de amnistía puesto que la Constitución sólo impone dos límites al legislador, un límite formal (del procedimiento legislativo) y otro material (contenido esencial de los derechos fundamentales).⁴³

De otro lado, quienes defienden la prohibición de la amnistía por no estar ésta autorizada expresamente en la Constitución, olvidan que el indulto particular tampoco aparece en el texto constitucional de manera expresa, sino que la Constitución se refiere al “derecho de gracia”.⁴⁴

En tercer lugar, quienes abogan por la competencia legislativa del Parlamento para dictar una ley de amnistía cuentan con varios razonamientos. El primero de ellos, sería

³⁹ Véase, el art. 666.4 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal sobre artículos de previo pronunciamiento, el RD 796/2005 sobre funcionarios de la Administración de Justicia o la Reciente Ley de Memoria Democrática.

⁴⁰ CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (2024) *Informe Sobre La Proposición De Ley Orgánica De Amnistía Para La Normalización Institucional, Política Y Social En Cataluña*. p.37 Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/-El-Pleno-del-CGPI-aprueba-el-informe-a-la-proposicion-de-ley-de-amnistia> (última consulta: 15 de abril de 2024).

⁴¹ SUMAR. (2023). *Dictamen Sobre Una Propuesta De Ley De Amnistía*. p.7. Disponible en: https://www.newtral.es/wp-content/uploads/2023/10/Dictamen_Amnistia_Sumar_10oct2023-1.pdf (última consulta: 20 de noviembre de 2023).

⁴² MIR PUIG, S. *op. cit. supra.*, nota 4. p.756-757.

⁴³ PEREZ ROYO, J. (2 agosto de 2023). “Sobre la constitucionalidad de la ley de amnistía” en *EIDiario.es*. Disponible en: https://www.eldiario.es/contracorriente/constitucionalidad-ley-amnistia_132_10425250.html (última consulta: 7 de marzo de 2024).

⁴⁴ MANJÓN-CABEZA OLMEDA, A. *op. cit. supra.*, nota 8. p.16.

que la amnistía estaría amparada en la competencia legislativa puesto que es excluida de la iniciativa legislativa popular en su art. 87.3 CE.⁴⁵ El segundo de ellos y el más importante, sería que la amnistía al fin y al cabo es una disposición penal retroactiva y favorable, por tanto, amparada por el art. 9.3 de la Constitución española. Tal y como recoge la STC 55/1996, de 28 de marzo, es el legislador estatal el competente en materia de política criminal.⁴⁶ De esta manera, la destipificación de delitos tendría similares efectos a los de la amnistía. Similar conclusión recoge la STC 63/1983 de 20 de julio, en la cual en un caso concreto le da mayor relevancia a ese efecto de derogación retroactiva del delito penal frente a la *clementia principis*.⁴⁷

En cuarto lugar, hay que destacar que el Tribunal Constitucional ha rechazado la idea de la lógica de que, si el “indulto” general está prohibido, lo está también la amnistía (puesto que ésta es cuantitativamente superior). Así lo determina el Tribunal Constitucional: “Razonan algunos de los Magistrados proponentes que esto es así, pues si el Jefe del Estado necesariamente ha de ser quien acuerde «lo menos» -el indulto-, con mayor razón ha de suceder esto si se trata de acordar «lo más» -la amnistía-. Prescindiendo del hecho de que es erróneo razonar sobre el indulto y la amnistía como figuras cuya diferencia es meramente cuantitativa, pues se hallan entre sí en una relación de diferenciación cualitativa.”⁴⁸

En quinto lugar, los defensores de la amnistía destacan que ha habido figuras similares como la previamente mencionada “amnistía fiscal”. Por ejemplo, BASTIDA FREIJEDO, considera que sí que fue realmente una amnistía, pues la Disposición Final Primera que modifica la Ley General Tributaria determinaba la exoneración de la responsabilidad penal de delitos contra la Hacienda Pública si la Agencia Tributaria no había comenzado a realizar actuaciones de comprobación o investigación.⁴⁹

Por último, los defensores de la amnistía hacen referencia al Derecho comparado europeo y a que sería una institución que obviamente tendría una serie de límites. Los límites serían similares a los señalados con anterioridad al caso alemán, básicamente el

⁴⁵ LASCURAÍN, J. A. (27 de octubre de 2023). “¿Amnistía? Sí, pero no.” en *EL MUNDO*. Disponible en: <https://www.elmundo.es/opinion/columnistas/2023/10/27/653a428bfc6c83b6708b4574.html> (última consulta: 20 de noviembre de 2023).

⁴⁶ Fto. Jco. 6 de la STC 55/1996.

⁴⁷ Fto. Jco. 2 de la STC 63/1983.

⁴⁸ Fto. Jco. 2 de la STC 147/1986.

⁴⁹ BASTIDA FREIJEDO, F.J. (2024). “Amnistía Y Constitución.” en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 40, pp.11-12.

respeto a la Constitución, la forma de ley orgánica y el respeto al principio de igualdad. Asimismo, se le añade otro y es que se considera que no sería admisible amnistiar delitos derivados de tratados internacionales suscritos por España como los delitos de genocidio y lesa humanidad.⁵⁰

c) Argumentos en contra de la constitucionalidad

Hay también una serie de argumentos en contra de la constitucionalidad de la amnistía. Antes de comenzar con ellos, hay que destacar una idea que parece más que oportuna, y es que el planteamiento de que “lo no prohibido está permitido” puede no ser un argumento razonable. Lo no prohibido debe adecuarse a la Constitución y el principio de libertad solo opera para los ciudadanos, no para los poderes públicos. Por ejemplo, la esclavitud no está prohibida expresamente por la Constitución y nadie diría que está permitido elaborar una ley en el Parlamento en la cual se instaurara dicha institución.⁵¹

Comenzando, ahora sí, con los argumentos contrarios a la constitucionalidad de la amnistía, en primer lugar, debemos mencionar que la amnistía en abstracto puede lesionar varios principios constitucionales entre los que se encuentra el principio de igualdad consagrado en el art. 14 de la Constitución Española. Como ya ha dicho el Tribunal Constitucional en varias ocasiones, el principio de igualdad no es un principio absoluto, no supone que cualquier tratamiento diferenciador o específico pueda suponer una vulneración del principio, sino que lo que se prohíbe en suma son: “las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados”.⁵² En este sentido, podría lesionar dicho principio el hecho de que se prevea conceder la amnistía por actos cometidos con el propósito independentista pero no los actos realizados precisamente en contra de la independencia o el referéndum (salvo las actuaciones policiales que pareciera que estarían amnistiadas).

En segundo lugar, podría contravenir buena parte del art. 9.3 de la Constitución española. La aprobación de una ley de amnistía implicaría una vulneración al principio

⁵⁰ SUMAR. *op. cit. supra.*, nota 40. p.15-17.

⁵¹ RUIZ ROBLEDO, A y RAMOS TAPIA, I. (30 de agosto de 2023). “Si el Gobierno quiere amnistiar a Puigdemont debe reformar la Constitución.” en *EL ESPAÑOL*. Disponible en: https://www.elspanol.com/opinion/tribunas/20230830/gobierno-quiere-amnistiar-puigdemont-debe-reformar-constitucion/790540940_12.html (Última consulta: 18 de diciembre de 2023).

⁵² Fto. Jco. 3 de la STC 205/2011.

de legalidad (recogido tanto en el art. 9.3 como el 25.1 relativo a la legalidad penal), puesto que se estarían amnistiando penas cuya aplicación determina la ley y se debería hacer un análisis sobre si nos encontramos ante una arbitrariedad de los poderes públicos. Respecto a este último inciso, cabe recalcar que los actos o normas del poder legislativo gozan de una presunción de legitimidad y, de hecho, se pueden establecer como se ha mencionado diferencias legislativas en torno al principio de igualdad, pero el *quid* de la cuestión es si está actuando de manera totalmente arbitraria y lesionando con ello dicho principio de igualdad. Así resume su doctrina el Tribunal Constitucional en un auto al respecto: "...En todo caso, también se ha destacado que no es posible confundir lo que es arbitrio legítimo del legislador con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales."⁵³

En tercer lugar, parece que la amnistía conculcaría el art. 117 de la Constitución española que determina que son exclusivamente los jueces los encargados de juzgar y ejecutar lo juzgado. Este principio supone que el Poder Judicial está únicamente sometido al imperio de la ley y que son independientes del Poder legislativo y ejecutivo. Es más, podría infringir el art. 118 de la Constitución, puesto que la amnistía se aplicaría a los independentistas condenados y posteriormente indultados, afectando al valor de cosa juzgada.

En cuarto lugar, habría que matizar la idea de que la amnistía pudiera estar amparada por el principio de retroactividad de la ley penal favorable. Y es que la amnistía sería adecuada a este principio si entendemos que los delitos cometidos se consideran no merecedores de ser sancionados por la ley en la actualidad. Esto es, dicho principio opera sobre una proyección posterior, en aras a considerar que dichas conductas no son merecedoras de una sanción penal (por ejemplo, cuando se destipifica el delito) o lo son en menor medida (cuando se reducen las penas por dicho delito). No obstante, las leyes de amnistía tienen un marco temporal concreto, esto es, dichas conductas se siguen considerando penalmente reprochables para futuros casos (puesto que siguen permaneciendo en el Código Penal), lo único que se produce es una excepción de la aplicación penal en un marco concreto.

En quinto lugar, es necesario analizar cuál ha sido el punto de vista de los legisladores respecto a esta cuestión y el punto de vista de la jurisprudencia. En cuanto a los

⁵³ Fto. Jco. 3 de la ATC 72/2008.

legisladores, habría que mencionar que, a pesar de haber sido un tema con poca trascendencia en el debate constituyente, lo cierto es que hubo enmiendas dirigidas a que en el art. 66 de la Constitución (relativo al poder legislativo) figurara la amnistía como competencia legislativa y fueron rechazadas.⁵⁴ Asimismo, con la redacción del Código penal de 1995 se retiró la amnistía como causa de extinción de la pena que si se preveía en el código penal de 1973.⁵⁵ De manera más reciente, cabe destacar que los Letrados del Congreso inadmitieron en 2021 una proposición de ley de amnistía por considerarla un indulto general camuflado, como posteriormente se comentará. De hecho, aunque hemos mencionado esa distinción entre indulto general y amnistía previamente, lo cierto es que tanto los legisladores como la jurisprudencia han venido asimilándolos y se ha solido entender la amnistía como una gracia. Por ejemplo, el Real Decreto-ley 19/1977, de 14 de marzo, sobre medidas de gracia, incluyó el supuesto de amnistía y así la consideró la STC 147/1986 tantas veces mencionada.⁵⁶ No obstante, el Tribunal Constitucional al tratar un asunto de aplicación de un indulto general preconstitucional, no sólo hace referencia a dicha prohibición concreta, sino que destaca como prohibición constitucional las medidas generales de gracia: “La aplicación de las medidas generales de gracia, definidas en cada caso por los términos de la concesión y prohibidas hoy por norma constitucional expresa (art. 62 i) de la Constitución) correspondía a los Tribunales ordinarios y no a este Tribunal, cuyo rasgo definitorio más característico es, precisamente, el de ser intérprete supremo de una Constitución que instaura un orden jurídico-político dentro del que carecen de sentido y resultan inadmisibles esas medidas generales de gracia.”⁵⁷

Por otra parte, aunque el Tribunal Constitucional ha determinado la inaplicabilidad del principio *ad minoris ad maius* (que la amnistía estaría prohibida por la prohibición del indulto general), según RUIZ ROBLEDO, no se advierte la diferencia cualitativa entre indulto y amnistía puesto que el art. 62 i) de la Constitución prohíbe los indultos

⁵⁴ IBÁÑEZ GARCÍA, I. (2023). “Repertorio de sólida doctrina jurídica sobre la inconstitucionalidad de la ley de amnistía en gestación.” en *Diario LA LEY*, Nº 10361, Sección Tribuna, p.9.

⁵⁵ Art.112.3 del Código Penal de 1973.

⁵⁶ IBÁÑEZ GARCÍA, I. (2023). “Informe sobre la proyectada Ley de Amnistía”. en *Diario LA LEY*, Nº 10383, Sección Tribuna, p. 15.

⁵⁷ Fto. Jco. 2 del ATC 32/1981.

generales al legislador, no al Gobierno tal y como dispone el citado artículo “ejercer el derecho de gracia de acuerdo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales”.⁵⁸

Igualmente, el Tribunal Supremo también se ha opuesto a la constitucionalidad de la amnistía, determinando que lo único aceptable constitucionalmente es el indulto particular y excepcional de parte del Gobierno: “La CE, según hemos expresado, ha reconocido el derecho de gracia en los términos establecidos en su artículo 62, declarando, sin embargo, el mismo no aplicable a los casos de responsabilidad del Presidente y demás miembros del Gobierno de la Nación (artículo 102.3 CE), y no considerándolo susceptible de la iniciativa popular (artículo 87.3 CE); esto es, limitado, pues, a los indultos particulares, al excluirse del derecho de gracia tanto los de carácter general (artículo 62.i CE) como la amnistía”.⁵⁹ Por último, no han sido sólo los legisladores y los tribunales sino que el Gobierno, antes de las elecciones generales del 23 de Julio de 2023 defendía la inconstitucionalidad de la ley, tanto que el Magistrado del Tribunal Constitucional (a la sazón antiguo ministro de Justicia de España) se ha abstenido de un primer recurso de amparo respecto de la amnistía.⁶⁰

d) La amnistía como ley

La amnistía, como se ha dicho en varias ocasiones, debe respetar el Estado de Derecho y tanto la ley como el poder legislativo deben tenerlo como límite. Para abordar la posibilidad de una ley de amnistía es necesario recordar una serie de ideas.

En primer lugar, no se puede definir el Estado de Derecho como simplemente aquel Estado donde se aplica la ley (formal) para regular situaciones jurídico privadas, puesto que en las monarquías absolutas también se aplicaba la ley, pero no tenían el otro componente esencial y es que no se regulaba la relación del ciudadano frente al poder público.⁶¹ Un Estado de Derecho es aquel que tiene toda su actividad comprendida en una serie de competencias regladas y determinadas, y que se rige por un principio de distribución; esto es, la esfera de actuación del individuo es *ab initio* ilimitada mientras

⁵⁸ RUIZ ROBLEDO, A. (2024). “La amnistía en la España Constitucional.” en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 40, pp. 49-50.

⁵⁹ Fto. Jco. 6.2 STS 5997/2013.

⁶⁰ MORENO, R. (2023). “Juan Carlos Campo se aparta voluntariamente de un recurso de amparo por la amnistía para salvaguardar la imparcialidad del TC.” en *Conflegal*. Disponible en: <https://conflegal.com/20231123-juan-carlos-campo-se-aparta-voluntariamente-de-un-recurso-de-amparo-por-la-amnistia-para-salvaguardar-la-imparcialidad-del-tc/> (última consulta: 14 de enero de 2024).

⁶¹ SCHMITT, C. (1982) *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 5ª Edición 2022, p. 186.

que la del Estado es limitada en principio.⁶² También es nota esencial la división de poderes, para frenar posibles abusos y se requiere que toda injerencia en la libertad del ciudadano venga determinada con arreglo a lo dispuesto en la ley. Cabe mencionar aquí que nuestra Constitución define a España como un Estado de Derecho al cual se le añaden una serie de principios básicos: Art. 1.1: “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.” Estos valores y principios propios del Estado de Derecho, dan pie al argumento de que para que una amnistía se ajuste al Estado de Derecho, debe ser especialmente rigurosa con el principio de igualdad.

En segundo lugar, estimo necesario profundizar en el concepto de ley. Entiendo que la ley (al menos en un Estado de Derecho) no puede ser exclusivamente la norma jurídica llevada a cabo por el órgano legislativo competente. Porque si los órganos competentes deciden hacer todo lo posible y arbitrario pasaríamos de un imperio de la ley a un imperio de los órganos a los que se confía la legislación.⁶³ Cabe recalcar que el art. 9.1 de la CE dispone que: “los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”. La ley debiera tener una serie de propiedades en el marco del Estado de Derecho, véase rectitud, razonabilidad, justicia (siendo este último uno de los argumentos básicos para la defensa de la amnistía de 1977 que hace la STC 147/1986). Asimismo, debería tener carácter general y duración indefinida; y, fijar su objeto con unidad y homogeneidad y claridad.⁶⁴

En tercer lugar, respecto de este carácter general que en abstracto debe tener la ley, cabe referenciar la doctrina constitucional en materia de leyes singulares. Entiende el Tribunal Constitucional por ley singular: “aquéllas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro”.⁶⁵ Se hace hincapié en esa necesidad de protección del principio de igualdad, sobre todo relativa al contenido de la posible ley singular y de esa situación excepcional que propicia la elaboración de la ley. Lo relevante para la posible ley de amnistía, es que el TC determina en su doctrina

⁶² SCHMITT, C. *supra op.cit.*, p.189.

⁶³ *Ibidem*. p.204.

⁶⁴ *Ibidem* p. 200.

⁶⁵ Fto. Jco. Cuarto STC 129/2013.

(expresada en la misma sentencia y fundamento) sobre leyes singulares que además de las dos notas señaladas, requiere que la situación excepcional que recoja la ley singular no sea remediable por “los instrumentos normales que dispone la Administración”. Por otra parte, jurisprudencialmente se ha tendido a reprobar las leyes singulares, puesto que suponía la imposibilidad de recurrirla por los afectados, influyendo en el principio de tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos, siendo la única vía para oponerse a ella una cuestión de inconstitucionalidad por parte del juez o un recurso de inconstitucionalidad parlamentario.⁶⁶

Por último, cabe mencionar otros posibles límites a una ley de amnistía y sus efectos. En primer lugar, se ha mencionado que a nivel internacional, una ley de amnistía no debe beneficiar a posibles crímenes y violaciones de derechos humanos.⁶⁷ Es más a nivel europeo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha tendido a ver como incompatibles las amnistías que contravengan el deber de los Estados de investigar graves violaciones de derechos humanos⁶⁸ e incluso la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que los Estados deben prohibir las autoamnistías.⁶⁹ Por otra parte, otro límite sería respecto al carácter de las medidas de gracia, puesto que son esencialmente irrevocables, y tratar de revocarlas podría suponer una violación del art. 9.3 de la Constitución. No obstante, en el próximo apartado ahondaremos en esta idea. Asimismo, habría dos límites propios del Derecho que podrían jugar un rol importante en la aplicación de la ley, y serían el fallecimiento del posible beneficiado y la prescripción de los delitos.

En conclusión, la amnistía no ha sido una institución ajena a nuestro Derecho constitucional y existen una serie de argumentos a favor y en contra de su constitucionalidad. No obstante, desde la judicatura y gran parte del sector de la abogacía han alertado del peligro que puede suponer para el Estado de Derecho que una medida de estas características pueda ser aprobada por las Cortes Generales. Sin duda,

⁶⁶ FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M. (2024). “La ley y la Amnistía.” en *Diario LA LEY*, N° 10422, Sección Doctrina, pp.6-7.

⁶⁷ Entre ellas, los art. 2 y 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

⁶⁸ Ejemplo de ello, sería el caso *Durdaj y Otros c. Albania* de 7 de noviembre de 2023. Para mayor ahondamiento, BOUAZZA ARIÑO, O. (2024), “Las Leyes De Amnistía En La Reciente Jurisprudencia Del Tribunal Europeo De Derechos Humanos” en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 65, pp.1-7.

⁶⁹ CHINCHÓN ÁLVAREZ, J. (2015). “Las Leyes De Amnistía En El Sistema Europeo De Derechos Humanos. De La Decisión De La Comisión En Dujardin Y Otros Contra Francia A La Sentencia De La Gran Sala En Marguš Contra Croacia: ¿Progresivo Desarrollo O Desarrollo Circular.” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Madrid, septiembre/diciembre (2015), número 52, pp.909-947.

el legislador goza y debe gozar de un margen de actuación amplio en el marco de sus competencias constitucionales, pero la cuestión que se plantea en la elaboración de una ley como esta es si es compatible con el Estado de Derecho y con la Constitución.

Una vez analizada la amnistía en abstracto, en el próximo apartado analizaremos la proposición concreta de ley orgánica de amnistía que se ha planteado en las Cortes Generales.

4. ¿ES POSIBLE ESTA LEY DE AMNISTÍA?

a) Proposición de ley del Grupo Parlamentario Socialista

El 13 de noviembre de 2023 se presentó una proposición de ley de amnistía por parte del Grupo Parlamentario Socialista. Dicha proposición de ley se enmarca en los acuerdos de investidura suscritos por el Partido Socialista con Esquerra Republicana de Cataluña y Junts. Estos acuerdos, especialmente el de Junts, fue duramente criticado por parte del sector judicial, porque además de incluir una figura un tanto discutida como es la amnistía, se determinaba que las conclusiones de unas comisiones de investigación parlamentarias serían elementos relevantes en la aplicación de la ley de amnistía. De hecho, se incorpora el término *lawfare*⁷⁰ el cual hace referencia tanto a la utilización de la justicia con fines políticos como a la deslegitimación de las resoluciones judiciales por estar motivadas por razones más políticas que jurídicas.⁷¹ Por tanto, un primer contexto parlamentario era la necesidad de los siete votos de Junts para poder investir al candidato del Partido Socialista como Presidente del Gobierno. Para ello, la principal exigencia de Junts era que como paso previo a la investidura (finalmente aprobada el 16 de noviembre) estuviera acordada una ley de amnistía. Para cumplir con la exigencia, únicamente podía realizarse a través de la figura de la proposición de ley, puesto que al estar el Gobierno en funciones no se podía tramitar proyecto de ley alguno.

⁷⁰ En este sentido, uno de los comunicados más relevantes ha sido el de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial que hace hincapié en el desprestigio que produce en la carrera judicial asumir que hubo *lawfare* respecto de los líderes independentistas y considera que el establecimiento de comisiones parlamentarias de investigación de las que puedan derivar responsabilidades a miembros del poder judicial se pueden entender como “*una inadmisibles injerencia en la independencia judicial y un flagrante atentado a la separación de poderes*”. COMISIÓN PERMANENTE CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (2023). “Comunicado de la Comisión Permanente en relación con las referencias al *lawfare* contenidas en el acuerdo suscrito hoy por el PSOE y Junts”. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/Comunicado-de-la-Comision-Permanente-en-relacion-con-las-referencias-al-lawfare-contenidas-en-el-acuerdo-suscrito-hoy-por-el-PSOE-y-Junts> (consulta: 17 de noviembre de 2023)

⁷¹ La Fundación del Español Urgente (Fundéu), lo define como: “un método de guerra asimétrica no convencional en el que la ley es usada como un medio para conseguir un objetivo militar” y en el ámbito político: “el uso de procedimientos judiciales con fines de persecución política, desacreditación o destrucción de la imagen pública e inhabilitación de un adversario político.”. Fundeu (2024). “*lawfare*, alternativas en español”. Disponible en: <https://www.fundeu.es/> (última consulta: 18 de abril de 2024) Para mayor ahondamiento, GÁNDARA PIZARRO, J. H., & GÁNDARA PIZARRO, F. H. (2022). “*Lawfare*.” en *EUNOMÍA. Revista En Cultura De La Legalidad*, (22), 267-287. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2022.6816>. (consulta: 18 de abril de 2024) La palabra tiene origen en la búsqueda de sustento legal en las guerras, transformándose el término para englobar toda utilización del derecho con fines políticos, desprestigiando al adversario en momentos concretos (elecciones) o mediante la utilización de los poderes del Estado entre otros.

Ahora bien, esta circunstancia ha supuesto una tramitación más sencilla al no requerir en el procedimiento legislativo consulta pública ni informes del Consejo de Estado ni del Consejo General del Poder Judicial como en el caso de los proyectos de ley.

Por otro lado, esta proposición de ley, no es la primera que se propone en el Congreso de los Diputados, sino que hubo una anterior presentada por las fuerzas políticas catalanas con representación propia.⁷² Dicha proposición tenía un horizonte temporal menor a la actual, puesto que se amnistiaban todos los actos de intencionalidad política desde el 1 de enero de 2013 hasta la entrada en vigor de la ley.⁷³ Lo especial o curioso de esta proposición era que determinaban específicamente las causas judiciales a los que se aplicaría la “futura ley”, por ejemplo, la Causa Especial 20907/2017 del Tribunal Supremo (coloquialmente, denominada *Caso Procés*) además de Sumarios y procedimientos ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y Juzgados como el de Barcelona.⁷⁴ Por otro lado, no solo decaían órdenes de detención o extradición, sino que se dejaban sin efecto los procesos constitucionales.⁷⁵ Por último, también figuraba en la propuesta que la amnistía se aplicaría de oficio o a instancia de parte y que la acción para solicitarla “sería pública”.⁷⁶ Cabe mencionar que dicha proposición de ley fue inadmitida a trámite por haberse considerado un indulto general camuflado.⁷⁷

Llegados a este punto del análisis, valoraremos la actual proposición de ley, refiriéndonos a diferentes informes de distintas instituciones jurídicas. En primer lugar, analizaremos el informe de la Secretaría General del Congreso, respecto de la admisión a trámite de la proposición de ley. En segundo lugar, el primer informe de los Letrados de la Comisión de Justicia del Congreso en el cual se analiza de manera técnica el primer borrador de la ley (que, aunque haya sufrido cambios en esencia el análisis es similar). En tercer lugar, los dos informes de la Comisión de Venecia y, por último, el informe de los Letrados del Senado.

⁷² ERC, Junts, PDeCAT y la CUP.

⁷³ Art. 1.1 de la proposición de ley orgánica de amnistía y resolución del conflicto político entre Catalunya y el estado español.

⁷⁴ Disposición Adicional única de la mencionada proposición.

⁷⁵ Art. 1.4 de la mencionada proposición.

⁷⁶ art. 4.1 de la proposición.

⁷⁷ MARTÍN, A. (7 de septiembre de 2023). “El acta de la reunión en la que la Mesa del Congreso vetó la amnistía en 2021: el letrado fue tajante.” en *El Debate*. Disponible en: https://www.eldebate.com/espana/20230907/acta-reunion-mesa-congreso-veto-amnistia-2021-letrado-tajante_138139.html (última consulta: 12 de octubre de 2023).

En primer lugar, comenzaré valorando el informe de los Letrados del Congreso para admitir a trámite la proposición de ley. El informe de la Secretaría General del Congreso, dedica una serie de páginas a argumentar que la labor de los Letrados no debe ser dictaminar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley, sino que solo debe inadmitirse a trámite una proposición de ley únicamente cuando entre en palmaria y evidente contradicción con la Constitución con objeto de facilitar la labor legislativa.⁷⁸

Entre la serie de argumentos que determina el informe para una decisión de esa índole, serían: en primer lugar, que la iniciativa carezca de los elementos formales reglamentariamente exigibles (por ejemplo, legitimación, que no se haya elegido el procedimiento adecuado, no tenga la documentación preceptiva como un informe del Consejo de Estado cuando se requiera); en segundo lugar, la mencionada inconstitucionalidad palmaria y evidente; en tercer lugar, que suponga un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el Tribunal Constitucional.⁷⁹ Lo llamativo de este informe es que nos da la clave por la cual se rechazó la proposición anterior de 2021 (para diferenciarse con esta). Dice el informe que se inadmitió a trámite dicha proposición por: “la manera en que se definen los hechos que quedarían comprendidos en el ámbito objetivo de la ley y especialmente por la forma en la que se concreta el alcance del concepto de intencionalidad política; así como la individualización de los procedimientos en que se hace en la citada disposición adicional única, cabe concluir que, con independencia de cómo se titule y del objetivo de la proposición de ley analizada, esta contiene en si misma todos los elementos de un indulto de carácter general.”⁸⁰

Se puede resumir dicha decisión en que es un concepto jurídico indeterminado “la intencionalidad política” que genera obviamente efectos en el principio de seguridad jurídica. Y, en segundo lugar, que la individualización de los procedimientos a los que se acoge, puede suponer una concreción que transformaría la amnistía en “indulto”. Sin embargo, lo más llamativo del informe es que sostiene que precisamente esto no se produce en la actual proposición. Se determina que en esta proposición hay un ámbito

⁷⁸ SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. (2023). *Nota de la Secretaría General relativa a la proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social de Cataluña*. Disponible en: <https://s3.documentcloud.org/documents/24173201/informe-letrados-congreso-pl-amnistia.pdf> (última consulta: 30 de diciembre de 2023)

⁷⁹ *Ibidem* p. 10

⁸⁰ *Ibidem*. p.17.

objetivo más definido en el marco temporal y en los actos amnistiados. Además de decir que la definición de las actuaciones parece ser más objetiva por no descansar en la intencionalidad política de las mismas. Estos últimos argumentos son un tanto rebatibles, porque si uno mira la proposición de ley del 2021 puede observar que hay una determinación bastante más específica en los delitos amnistiables, en los que destacaban los delitos de rebelión, sedición, desordenes públicos, malversación y los de expresión o imprenta. Aunque también se ponía en relieve una cláusula general en el apartado c) del art. 2: “Los actos de diversa índole que hayan sido medidos para la realización de los actos amnistiados, sea la que fuere su denominación y ubicación legal.”

Por otra parte, aunque es una decisión ajena a la proposición de ley, convendría haberse valorado el hecho de que esta proposición de ley se enmarca en unos acuerdos más amplios de investidura en la cual se figuraba la creación de futuras comisiones de investigación en las que se valoraría la aplicación de la ley en la medida en que pudieran derivarse situaciones de *lawfare*. Si en la previa proposición se entendía que estábamos ante un indulto general camuflado, por el hecho de que la ley preveía su aplicación para un procedimiento judicial concreto, parecería no ser una situación muy diferente al supuesto de que una comisión parlamentaria decidiera la aplicación de la ley a unos casos o sujetos concretos (pues estaría determinando el Parlamento a quién se le aplicaría la amnistía siendo una especie de “indulto”). Por último, concluye el informe con la decisión de admisión a trámite y determinando la inexistencia de una palmaria contradicción con la Constitución.

En segundo lugar, tendríamos el informe de la Comisión de Justicia. El informe en un inicio analiza el ámbito objetivo de la aplicación de la ley. El ámbito objetivo de la ley utiliza un doble criterio; el temporal y los actos a los que afecta. En cuanto al marco temporal, es un tanto amplio cubriendo en principio actos realizados entre el 1 de noviembre de 2011 y 13 de noviembre de 2023, pero abarcando la ley actos anteriores al 1 de noviembre de 2011 cuando su ejecución finalizase posteriormente y actos posteriores al 13 de noviembre siempre que se hubieran iniciado antes del 13 de noviembre de 2023.⁸¹

⁸¹ Art. 1.3 de la Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

Respecto de los actos amnistiables, se definen por su intención (reivindicar, promover o procurar) siendo unos relativos a la secesión o independencia de Cataluña mientras otros referidos en concreto a las consultas del 9 de noviembre de 2014 y el referéndum del 1 de octubre de 2017. Igualmente, se amnistían actos de desobediencia, así como actuaciones policiales. En relación a los actos, se mencionan una serie de delitos a los que afectarían véase delitos de usurpación de funciones públicas, malversación de caudales públicos, prevaricación, desordenes públicos, atentados a la autoridad, etc.⁸²

Según los Letrados, el problema surge con las cláusulas abiertas, como es el caso del apartado a) del art.1 sobre actos con intención de promover la independencia “así como los que hubieran contribuido a la consecución de tales propósitos.” o el apartado b) que recoge la aplicación de la amnistía sobre los actos de promoción de las consultas de 2014 y 2017 para el caso de delitos de usurpación de funciones públicas o malversación “así como cualquier otro acto tipificado como delito que tuviere idéntica finalidad.”⁸³

Por otra parte, idea que no aparece en el informe, pero también es cuanto menos llamativa, es que, en la Disposición Adicional Segunda, al modificar la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, se establece la extinción de responsabilidad para quienes “actúen en virtud de obediencia debida”, otro concepto indeterminado que puede afectar a la seguridad jurídica. Esta amplitud del marco temporal sumado a la especial indeterminación de los delitos comprendidos podría suponer según los Letrados de la Comisión de Justicia una lesión del principio de seguridad jurídica del art. 9.3 de la Constitución. El principio de seguridad jurídica es un principio fundamental de nuestra Constitución. Es la certeza del régimen jurídico aplicable, que produce la confianza de los ciudadanos con el Derecho y, en definitiva, lo que sostiene la aplicación inequívoca de la ley. Si no hay una aplicación inequívoca, lo que se hace es perder ese valor de justicia al que la ley debería atender.⁸⁴ Es más, el Tribunal Constitucional, en su ya

⁸² Art. 1 de la Ley Orgánica de amnistía.

⁸³ LETRADOS DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA. (2024) *Observaciones Técnicas A La Proposición De Ley Orgánica De Amnistía Para La Normalización Institucional, Política Y Social En Cataluña (Núm. Expdte. 122/19)*, pp.3-4. Disponible en: https://confilegal.com/wp-content/uploads/2024/01/Observaciones_tecnicas_Proposicion_de_Ley_Organica_de_Amnistia_122.19.pdf pp.3-4. (última consulta: 7 de marzo de 2024).

⁸⁴ Para mayor profundización sobre este principio conviene la lectura de la STC 46/1990, en concreto su Fundamento Jurídico 4: “La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre

reiterada sentencia 147/1986 determinó que una amnistía afectaría en gran medida a este principio y, de hecho, declaró inconstitucional la reforma de 1984 que hacía imprescriptibles las acciones laborales previstas en el art. 5 y 8 de la ley de amnistía de 1977.

Secundariamente, los Letrados consideran que excede de la doctrina constitucional respectiva a leyes singulares al delimitar arbitrariamente el ámbito de aplicación de la ley e infringir el principio de igualdad.

En tercer lugar, se hace hincapié a que entre los delitos amnistiables, se encuentran los delitos de malversación (sin perjuicio de los delitos que afecten a intereses financieros de la Unión Europea que quedan excluidos en el art. 2 e) y terrorismo. Ambos delitos están armonizados en el seno de la Unión Europea, tal y como recuerdan los Letrados, estando la malversación regulada por la Directiva 2017/1371 y el terrorismo por la Directiva 2017/541.⁸⁵

En cuanto a la malversación, se recuerda que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha aplicado los principios de primacía y efectividad⁸⁶ en esta materia y que la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude tiene competencia más allá de los intereses financieros de la Unión Europea. De hecho, a pesar de que se excluya en la amnistía: “Los delitos que afectaran a los intereses financieros de la Unión Europea.” (art. 2 e) no sería admisible amnistiarlos por razones de prevención general, puesto que se enviaría el mensaje de que los delitos de malversación pueden ser perdonados por razones políticas, poniendo en peligro futuros fondos públicos. Asimismo, cabe recordar la definición de malversación que hace la citada directiva: “A efectos de la presente Directiva, se entenderá por malversación el acto intencionado realizado por cualquier funcionario a quien se haya encomendado directa o indirectamente la gestión de fondos o activos, de comprometer o desembolsar fondos, o apropiarse o utilizar activos de forma contraria a los fines para los que estaban previstos y que perjudique de cualquier

normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas.”

⁸⁵ 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, Diario Oficial de la Unión Europea L 198/29 de 28 de julio y 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, Diario Oficial de la Unión Europea L 88/6, de 31 de marzo.

⁸⁶ Art. 325 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

manera a los intereses financieros de la Unión.”⁸⁷ Dos notas relevantes de la definición serían que se considera malversación a aquel acto intencionado del funcionario que haya sido encomendado directa o indirectamente en la gestión y el otro respecto del alcance “que perjudique de cualquier manera” los intereses de la Unión.

Respecto del terrorismo, en un primer momento se estableció que solo estaba excluido el terrorismo con sentencia firme, mientras que posteriormente se ha modificado para excluir únicamente el terrorismo que afecte a los derechos humanos. Sin embargo, aunque hay un margen de maniobra de los Estados en cuanto a sanciones penales se refiere, en ningún caso se permite la extinción de responsabilidad y, de hecho, al igual que en la malversación, se establece la obligación de adoptar las medidas necesarias para prevenirlo.⁸⁸ Por tanto, acaba concluyendo el informe que la inclusión de estos delitos en la amnistía podría contravenir el Derecho la Unión.

En cuarto lugar, entre los efectos que tiene la amnistía, decaen las euroórdenes y se procede al inmediato alzamiento de medidas cautelares, aun cuando se suspenda el procedimiento penal.⁸⁹ Por un lado, los Letrados se plantean si revocar las órdenes de detención europeas no pudiera contravenir el Derecho de la Unión Europea puesto que el Tribunal de Luxemburgo ha reafirmado la autonomía de la euroorden frente al proceso penal interno y, además, afectarían a delitos armonizados como se ha comentado anteriormente.⁹⁰

Por último, los Letrados de la Comisión hacen una crítica a la Disposición Adicional Primera de la ley, pues modifica el Código penal para establecer la amnistía como causa de extinción de la pena. Cabe mencionar que en el proyecto de Código penal de 1992 ya se mencionaba su inadmisibilidad como institución ordinaria en su exposición de motivos: “(..) puede, no obstante, mencionarse que el derecho de gracia se contrae al indulto particular sin mención, pues, ni del indulto general, ni de la amnistía, pues el primero viene prohibido por el artículo 62 i) de la Constitución, y la segunda no puede nunca admitirse como institución jurídica ordinaria”. El problema que se plantea aquí sería que, al hacerlo causa de extinción de la pena, de un lado sería contradictorio con otros apartados de la ley, donde se busca justificar esa excepcionalidad y singularidad

⁸⁷ Art. 4.3 Directiva 2017/1371.

⁸⁸ Art. 3.1 Directiva 2017/541.

⁸⁹ Art. 4 c) de la Ley Orgánica de amnistía.

⁹⁰ Letrados de la Comisión de Justicia. (2024) *supra cit.*, nota 83. pp. 8-10.

de la ley. Mientras que, de otro lado, sería abrir la puerta a una injerencia acentuada en la labor propia del poder judicial.

b) La intervención de la Comisión de Venecia

Para entender desde un punto de vista internacional la ley de amnistía española, conviene analizar los informes realizados por la Comisión de Venecia (realmente, denominada Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho), institución dependiente del Consejo de Europa encargada de velar por el Estado de Derecho de los países integrantes de dicho organismo internacional. Dicho informe, de relevancia trascendental para analizar la proposición de ley, fue requerido por la Mesa del Senado el 13 de diciembre de 2023.

En un informe preliminar, la *Opinion. 1167/2023* del 24 de enero, la Comisión se centra más en la amnistía en sentido abstracto y en la cuestión política de fondo. En este sentido, la Comisión enfatiza que la amnistía es una institución articulada a través del Parlamento; y, concretamente esta responde al principio de justicia, entendiéndola como un instrumento más del Estado de Derecho para resolver cuestiones políticas. Es más, llega a citar doctrina constitucional, que ahonda más en dicha idea, el planteamiento de que la Constitución no cubre todos los problemas que puedan surgir en el orden constitucional y que son los poderes públicos los que deben resolver la cuestiones políticas y territoriales a través de dinámicas de dialogo y cooperación.⁹¹

De otro lado, en dicho informe se apunta que el Tribunal Constitucional ha dejado claramente determinada la constitucionalidad de las leyes de amnistía y la obligación de estas de respetar los principios constitucionales. No obstante, lo más relevante de dicho informe es el juicio de razonabilidad que hace de la amnistía como ley singular. El informe determina que cumple el principio de equidad puesto que el ámbito de aplicación de la ley es objetivo y justificado de acuerdo a los valores constitucionales. En segundo lugar, la Comisión aprecia que cumple el criterio de razonabilidad puesto que la ley se refiere a las tensiones producidas por el conflicto político catalán y es proporcional ya que hay una lista especificada de conductas amnistiables ligadas a unos

⁹¹ COMISIÓN DE VENECIA (2024): *Legislative Proposal 122/000019 For An Organic Law on the Amnesty for institutional, political and social normalisation in Catalonia Of 13 november 2023*. pp. 5-6. Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2024\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2024)002-e) (última consulta: 2 de febrero de 2024).

delitos concretos en el marco del *procès*. Por último, concluye el informe que la ley está ligada al principio de adecuación, dado a que no podría resolverse el conflicto con indultos o una reforma del Código penal.⁹²

En cuanto al segundo informe, la *Opinion. 1168/2023* del 18 de marzo dista en gran medida del primero. En este se recogen ideas del informe del Congreso y otras cuestiones técnicas a mencionar. La Comisión considera la amnistía como un asunto delicado, e insinúa⁹³ que debiera haberse tramitado como proyecto de ley, dado que las proposiciones no exigen consulta pública ni informes preceptivos como los del Consejo de Estado.

Uno de los aspectos más relevantes del informe es la conclusión a la que llega después de analizar la amnistía en unos cincuenta y cuatro países. Determina que la amnistía supone alguna forma “intensa” de intervención del Parlamento y, en segundo lugar, que suele tener un alcance determinado y estar relacionada con eventos públicos relevantes. Asimismo, establece que las amnistías suelen tener algunas exclusiones importantes sobre delitos o formas de comisión de los delitos en un buen número de Constituciones.⁹⁴

El informe también detalla que una ley de amnistía debe cumplir con las cualidades esperables de cualquier ley. En esencia, la claridad, accesibilidad para la consulta pública y de manera muy importante, la previsibilidad (esto es, que no vulnere el principio de seguridad jurídica). Considera la Comisión, en contra de lo mencionado en el informe provisional, que el ámbito material y temporal de la ley es muy amplio e indeterminado, y que no existe una lista de delitos concretos comprendidos por la amnistía. De hecho, para cuando se publica el informe se produce una modificación en la proposición de ley, por la cual se amplía aún más el ámbito temporal de la ley, que comienza a aplicarse a hechos acaecidos desde el 1 de julio de 2011. Reflexiona la

⁹² *Ibidem*. p.8.

⁹³ En un primer momento ya describe que, a diferencia del proyecto de ley, la proposición no obliga al CGPJ o al Consejo de Estado a la realización de informes públicos, pero deja más clara esa insinuación en el punto 78: “Therefore, the means and the procedures designed to approve the amnesty should be inspired by inclusiveness, participation, appropriate timeframe and public discussions. In particular, meaningful consultations, coupled with an appropriate timeframe, should assist the elected bodies in assessing the proportionality of the envisaged amnesty. These requirements are even more important when there is no constitutional requirement of qualified majority for the approval of amnesty.”

⁹⁴ COMISIÓN DE VENECIA (2024): *Opinion On The Rule Of Law Requirements Of Amnesties With Particular Reference To The Parliamentary Bill “On The Organic Law On Amnesty For The Institutional, Political And Social Normalisation Of Catalonia* P.11. Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)003-e) (última consulta: día 13 de abril de 2024).

Comisión que nadie de la delegación española ha sabido justificarle el porqué de dicho cambio.⁹⁵

Por último, respecto de este asunto, estima la Comisión que, dada la amplitud y la indeterminación del ámbito de aplicación de la norma, dicha norma podría beneficiar a ciudadanos ordinarios que nada tengan que ver con las tensiones sociales y producir, por ende, una infracción en el principio de igualdad frente aquellos que hayan cometido los mismos delitos, pero en un periodo distinto.⁹⁶

Por otra parte, cuando se le pregunta a la Comisión si una amnistía es un privilegio, la Comisión matiza que, a pesar de serlo, debe estar encaminado a perseguir un interés legítimo en favor de la sociedad, y que en ningún caso debe utilizarse una amnistía para cubrir a una serie de individuos específicos, puesto que en ese caso sería un criterio arbitrario.

Otro de los aspectos más relevantes del informe, es la consideración que realiza respecto de la separación de poderes. Valora la Comisión que siempre y cuando se mantenga la facultad del juez para supervisar que un individuo específico cumple con el criterio general determinado por una ley de amnistía, dicha ley estará en línea con el principio de separación de poderes.⁹⁷

Concluyendo, es de especial relevancia destacar que la Comisión hasta en tres ocasiones menciona que, al ser la amnistía una medida controvertida, y, siendo en este caso que no ha tenido una consulta pública y cuyas dudas de su constitucionalidad son relevantes (al no estar expresamente establecida en la Constitución), debería haberse aprobado con una mayoría reforzada. Es más, recomienda que se reforme la propia Constitución para que no quepa dudas de su constitucionalidad y esté establecida la amnistía de manera expresa en la Constitución.⁹⁸

⁹⁵ COMISIÓN DE VENECIA. (2024) *op cit.* nota 93 pp.19-20.

⁹⁶ *Ibidem.* p.20.

⁹⁷ *Ibidem.* p.16.

⁹⁸ *Ibidem.* p.19.

c) El Informe de los Letrados del Senado

El 19 de marzo de 2024, los Letrados del Senado hicieron público un informe en relación al texto de la ley orgánica de amnistía que había llegado desde el Congreso. Los aspectos de mayor relevancia del informe son esencialmente dos.

El primero de ellos, sería que el Senado considera que la proposición de ley orgánica de amnistía debía de haber decaído ya que el Congreso rechazó por mayoría absoluta en una votación final (el 30 de enero) tal iniciativa. La Constitución en su art. 81.2 establece lo siguiente: “La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.” Por tanto, de acuerdo con dicho precepto que determina que las aprobaciones de leyes orgánicas se debaten en una votación final, consideran los Letrados que no debería haberse remitido nuevamente a la Comisión de Justicia del Congreso. No obstante, existen dos precedentes anteriores en los cuales se devolvieron proposiciones de ley a la Comisión correspondiente, pero en ambas se alcanzaron mayorías simples y se fundamentaron en el principio de mayoría para la adopción de acuerdos de art. 79 de la Constitución.⁹⁹

Sin embargo, en el presente caso, no es que se haya conseguido una mayoría simple, sino que obtuvo una mayoría absoluta contraria a la proposición de ley orgánica; y, lo que finalmente sucedió fue que el texto fue remitido a la Comisión de Justicia, para que en un plazo de quince días enviara un nuevo dictamen y tuviera lugar otra votación final.

Por tanto, los Letrados del Senado consideran que el procedimiento es nulo, ya que debía haber decaído y de otro lado, entienden que se dieron otra serie de irregularidades (como por ejemplo, ampliaciones indebidas de plazo y el hecho de la falta de proposición de un nuevo dictamen).¹⁰⁰

Por otra parte, cabe mencionar que el Tribunal Constitucional resolvió inadmitir a trámite un recurso de amparo del Grupo Parlamentario de Vox en el que la formación alegaba la violación de sus derechos de representación parlamentaria conforme al art.

⁹⁹ 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.8. Disponible en: <https://www.democrata.es/actualidad/dudas-constitucionales-sobre-la-tramitacion-y-el-contenido-el-informe-integro-de-los-letrados-del-senado-sobre-la-ley-de-amnistia/> (última consulta: 20 de abril).

¹⁰⁰ *Ibidem*. pp. 14-16.

23.2 de la Constitución. Consideró el Alto Tribunal la inexistencia de tal vulneración, puesto que “los diputados han podido participar en todas las fases del procedimiento legislativo y de diferentes formas”. Asimismo, estimó que el proceder de la Mesa no fue arbitrario, aunque: “[otras decisiones]-se pudieran permitir otras igualmente razonables” y concluye afirmando que está dentro del ejercicio razonable de autonomía parlamentaria, sin entrar al fondo del asunto.¹⁰¹

Respecto del segundo de los aspectos, consideran los Letrados que la proposición de ley orgánica es a todas luces inconstitucional por una serie de motivos.

El primero de ellos, es que de conformidad con la interpretación de los antecedentes legislativos que impone el art. 3.1 del Código Civil y del Principio General del Derecho de aplicación restrictiva de las excepciones, el silencio constitucional supone la prohibición o imposibilidad de la amnistía.¹⁰² Es más, las enmiendas constitucionales que se propusieron en el debate constituyente, iban encaminadas a considerar la amnistía no como parte de la función legislativa sino como un acto parlamentario no legislativo.¹⁰³ Ahondando en la idea, no sólo sería inconstitucional por no estar recogido en las funciones de las Cámaras, sino que entre las materias que deben ser reguladas por ley orgánica, no se menciona la amnistía, cosa que, por ejemplo, si hace la Constitución Rumana.¹⁰⁴

Por otra parte, consideran los Letrados que la amnistía no es una ley en sentido material, sino que es un acto de suspensión de la vigencia de otra ley, por lo cual supondría una violación del deber de cumplimiento del Derecho penal y los derechos fundamentales a cuyo contenido esencial afecta. De hecho, recalcan que es contraria al art. 9.1 de la Constitución puesto que solamente una norma constitucional puede salvar la contradicción que supone con otras normas constitucionales, dado que la ley no puede

¹⁰¹ GABINETE DE PRENSA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2024). Nota Informativa Nº 30/2024 El Tc Inadmite Por Falta De Lesión Del Derecho Fundamental El Recurso De Amparo Parlamentario De Vox Contra Las Decisiones De La Presidenta Y De La Mesa Del Congreso De Devolver La Proposición De Ley Orgánica De Amnistía A La Comisión De Justicia. Disponible en: https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2024_030/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%2030-2024.pdf (última consulta: 13 de abril de 2024).

¹⁰² LETRADOS DEL SENADO. (2024) *op cit.* supra nota 98. pp. 18-19.

¹⁰³ *Ibidem.* pp. 22-23.

¹⁰⁴ *Ibidem.* p. 25.

alterar, integrar o interpretar abstractamente la Constitución tal y como señala el Tribunal Constitucional en su doctrina.¹⁰⁵

Por último concluye el informe de la siguiente manera: “Por todo lo dicho, debe concluirse que la iniciativa que se recibe en este momento en el Senado para su tramitación como Proposición de Ley Orgánica es, en realidad, una reforma constitucional encubierta o un fraude constitucional o un producto normativo imposible, pues para otorgar una amnistía como la que se pretende sería necesario que previamente se reformara la Constitución para prever expresamente la posibilidad de que las Cortes Generales otorguen amnistías, bien mediante un acto no legislativo como en las antiguas enmiendas 504 y 744 al Anteproyecto de Constitución o como en la Constitución de 1931, modificando para ello el artículo 66.2; o bien mediante ley, incluyendo en el artículo 62 i) la posibilidad de que se podrán conceder amnistías por ley como en la Constitución de 1869”.¹⁰⁶ En consecuencia, consideran los Letrados que puede afectar al contenido esencial del derecho de representación política, ya que estarían tramitando una reforma constitucional como si fuera un procedimiento legislativo ordinario.

d) Posibles cuestiones prejudiciales y efectos de su aprobación

Llegados a este punto, podemos entender que es bastante probable que esta ley sea objeto de cuestiones de inconstitucionalidad, recursos de inconstitucionalidad e incluso de cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Pero, antes de nada, veamos cómo sería el proceso tras la aprobación de la ley.

En primer lugar, la ley al igual que las previas leyes de amnistía requiere para su efectividad que sea declarada su aplicación a un caso concreto por resolución judicial firme.¹⁰⁷ Por tanto, en una primera oportunidad el juez debe abrir un incidente contradictorio para analizar si la ley es aplicable al caso. En el caso de serlo, lo que puede hacer es proceder al sobreseimiento libre con un plazo máximo de dos meses¹⁰⁸ si considera que no vulnera el Derecho de la Unión Europea o el Derecho Constitucional, mientras que si tiene dudas de su adecuación con cualquiera de ellos, debe iniciar un trámite de audiencia de diez días para interponer cuestión prejudicial (en caso del

¹⁰⁵ *Ibidem.* pp. 26-27.

¹⁰⁶ *Ibidem.*, p. 27.

¹⁰⁷ Art. 9.3 de la Ley de Amnistía.

¹⁰⁸ Art. 10 de la Ley de Amnistía.

Derecho de la Unión Europea) o de inconstitucionalidad (en el caso de vulneración del texto constitucional).

Por otra parte, una de las cosas que ha dejado claro el Tribunal Constitucional es que no es posible presentar las dos cuestiones (europea y española) a la vez.¹⁰⁹ No obstante, en este caso la respuesta es simple, la cuestión prejudicial gozaría de preferencia, y la tendría esencialmente porque la cuestión de inconstitucionalidad tal y como detalla la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional debe referirse a una norma legal aplicable al caso, y la incompatibilidad de la ley nacional con el Derecho de la Unión Europea sería causa de su inaplicabilidad.¹¹⁰

En segundo lugar, cabe mencionar que es lo que sucede con la ley tras la interposición de cuestiones de inconstitucionalidad o prejudiciales. Primeramente, cabe mencionar que principio ninguna de las cuestiones supone la suspensión de la ley, sino que realmente lo que se suspende es el procedimiento concreto en el que se plantean las cuestiones. Esto supone la suspensión de una serie de actos procesales que determina la ley de amnistía. Entre ellos, la decisión de declarar la amnistía aplicable al caso concreto¹¹¹, el levantamiento de las euroórdenes y órdenes de detención y el levantamiento de medidas cautelares.¹¹² Por tanto, todas ellas son mantenidas hasta que el órgano competente para resolver dicte sentencia.

Las cuestiones prejudiciales, girarán en torno a las Directivas de terrorismo y malversación antes mencionadas y principalmente a la adecuación de la ley de amnistía al principio del Estado de Derecho del art. 2 del TUE. No obstante, esto no quiere decir que la Unión Europea no tuviera otras formas de intervención para evitar que saliera adelante la ley. Una de ellas, la más dura y difícilmente aplicable sería la del art. 7 del TUE que exige unas mayorías relevantes para constatar en un primer momento la existencia de un riesgo grave por parte de un Estado miembro en los valores del art. 2 del TUE. En el proceso se escucha al Estado del que se trate y posteriormente, si hay una persistencia se requiere que el Consejo Europeo constate por unanimidad la

¹⁰⁹ Tal y como detallan los ATC183/2016 y ATC 185/2016 de 15 de noviembre.

¹¹⁰ Fto. Jco. Cuarto del ATC 168/2016 de 4 de octubre. De hecho, determina que “ésta sólo sería admisible si se ha descartado la posibilidad de que la ley cuestionada sea incompatible con el Derecho de la Unión y, en consecuencia, inaplicable”.

¹¹¹ Art. 11.1 de la Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña.

¹¹² Art. 4.a), b), c) y d), de la Ley Orgánica de amnistía.

existencia de “violación grave y persistente”.¹¹³ Por último, una vez constatado dicho extremo, tal y como dispone el art. 7.3 del TUE se podría, por mayoría cualificada, suspender los derechos derivados de la aplicación de los Tratados, incluidos los derechos de voto en el Consejo. Este procedimiento al completo nunca se ha llevado a cabo. No obstante, sí que en 2018 el Parlamento Europeo aprobó una resolución en la que instaba al Consejo Europeo a la aplicación del mencionado artículo que incluía como posible la sanción de pérdida de derecho de voto en el seno del Consejo respecto del gobierno húngaro.¹¹⁴

Otra fórmula, un tanto indeterminada, sería el mecanismo de condicionalidad para la protección de los fondos de la UE. A finales de 2020, se aprobó un Reglamento Europeo, que ha supuesto darle a la Comisión Europea un mecanismo nuevo (ajeno al del art. 7 del TUE) para ejercer presión a los Estados miembros a través de fondos europeos como los NEXT-GENERATION. Entre las medidas que puede adoptar la Comisión, tenemos la suspensión del desembolso total o parcial de los préstamos garantizados por el presupuesto de la Unión o la interrupción de plazos de pago.¹¹⁵ A pesar de que el TJUE ha dictaminado que un principio como el Estado de Derecho no es un principio únicamente para los candidatos a la UE, sino que es vinculante para todos los Estados miembros, el problema que surge con el Reglamento 2020/2092 es que no toda vulneración del Estado de Derecho es susceptible de afectar a la gestión presupuestaria de la Unión; y, por tanto, se debe probar que existe una relación de causalidad entre la vulneración del Estado de Derecho y la afectación al presupuesto de la Unión.¹¹⁶ Independientemente de su posible aplicabilidad, lo importante para el presente caso sería ver los supuestos en los que hay una vulneración de los principios del Estado de Derecho. Se consideran vulneraciones poner en peligro la independencia

¹¹³ Art. 7.2 Tratado de la Unión Europea.

¹¹⁴ GUINEA LLORENTE, M; DIAZ LAFUENTE, J. (2019). *El cumplimiento de la Comisión europea con sus ciudadanos: Un balance de resultados de la VIII legislatura del Parlamento Europeo y recomendaciones para el futuro*, Editorial Marcial Pons, 1 edición, pp. 148-150.

¹¹⁵ Art. 5.1ª) i y 5.1b) VI Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.

¹¹⁶ KÖLLING, M. (2022). “El nuevo mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE: ¿vía libre tras la sentencia?”. en *Real Instituto Elcano*, pp.1-6. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-nuevo-mecanismo-de-condicionalidad-para-la-proteccion-del-presupuesto-de-la-ue-via-libre-tras-la-sentencia/> (última consulta: 14 de enero de 2024).

de los jueces; y, por otra parte, la limitación de las vías de recurso judicial así como la limitación de la investigación o sanción de las infracciones del Derecho.¹¹⁷

En cuanto a los efectos de la aprobación, en principio si los tribunales entienden que la amnistía no es compatible con el Derecho de la Unión Europea o el Derecho constitucional español, como se ha mencionado anteriormente se suspendería la ley *de facto* que no *de iure*. La duda surge en que es lo que sucedería si no lo considera así un tribunal o se entiende que es conforme a Derecho. En ambos casos, la amnistía sería irrevocable, puesto que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su caso *LEXA vs Slovakia*, determinó que se violó el Convenio Europeo de Derechos Humanos cuando el Primer Ministro de Eslovaquia revocó una amnistía otorgada previamente al jefe de la inteligencia eslovaca y lo arrestó con posterioridad. Consideró el Tribunal Europeo que en base al principio de la ley penal más favorable y al Derecho eslovaco, todas las actuaciones policiales fueron contrarias al Convenio.¹¹⁸ Por tanto, conforme a esa jurisprudencia, no cabría que un nuevo Parlamento quisiera derogar los efectos de la amnistía (si es que esta ley se considera constitucional), y surge la duda de que es lo que declararía el Tribunal Constitucional respecto de amnistías que ya se hubieran declarado aplicables al caso (aunque posteriormente a la resolución judicial se declarara inconstitucional), puesto que entraría en juego ese principio constitucional de la irretroactividad de la ley penal favorable.

¹¹⁷ Art. 3 Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.

¹¹⁸ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. (2008). *Information note on the case-law of the Court* (No. 111 - 2008). Disponible en: https://www.echr.coe.int/d/clin_2008_09_111_eng_845589?p_1_back_url=%2Fsearch%3Fq%3DRic.%2Bn.%2B54334%252F00 (última consulta: 14 de enero de 2024).

5. CONCLUSIÓN

Analizada la amnistía en abstracto y la presente ley orgánica de amnistía, debemos realizar una serie de precisiones.

Respecto de la amnistía en abstracto, tras el análisis del trabajo considero evidente que cuanto menos haya dudas de su constitucionalidad, al no estar expresamente recogida en la Constitución dicha institución y ser esta de un carácter excepcional y afectar a importantes principios constitucionales, aunque sea finalmente el Tribunal Constitucional el encargado de determinar dicho extremo. Por lo pronto, a la luz del art. 3 del Código Civil, las enmiendas del constituyente y la ley de 1977 dan fe de que se tenía conocimiento de la institución y, sin embargo, deliberadamente se excluyó de la Constitución.

En segundo lugar, cabe preguntarse si aun siendo constitucionalmente viable la amnistía en abstracto, esta no podría ser fuente de injerencia del Poder político en un ámbito determinado constitucionalmente como exclusivo para Jueces y Magistrados.

En tercer lugar, en cuanto al contexto internacional de la medida, creo necesario recalcar varias cuestiones. La primera de ellas, es que en Derecho no hay dos circunstancias iguales y a veces buscar la argumentación en la legislación de otro país puede inducir a errores. La segunda de ellas, relacionada con la primera, la debo hacer sobre la Comisión de Venecia. En el informe tan relevante de esta, considera la institución que la amnistía en abstracto no supone una vulneración a la separación de poderes, puesto que sería una medida recogida por la posible ley y son los órganos judiciales los encargados de acatarla y aplicarla. Esta idea podría ser razonable, pero el matiz que le falta la Comisión es que no será una violación al principio de separación de poderes siempre y cuando dicha institución esté recogida en la Constitución. No obstante, la otra idea que es relevante a los efectos de la consideración de la constitucionalidad de la norma, es sí una amnistía podría ser aprobada con una mayoría absoluta, siendo así que por su trascendencia la Comisión requiere en más de una ocasión que sea aprobada con una mayoría reforzada y clara.

En cuanto a la amnistía en concreto, no hace más que reforzar las dudas previas sobre su constitucionalidad. En primer lugar, porque cubre no solo los hechos concretos del

llamado proceso independentista, como son la aprobación de normas en contradicción con lo dictado por el Tribunal Constitucional o los hechos más relevantes como las consultas del 9 de noviembre de 2014 y el referéndum del 1 de octubre de 2017, sino que se extienden desde 2012 hasta 2023 (momento de la proposición de la norma). Tampoco hay una lista de delitos amnistiados, hay simplemente algunos delitos expresamente mencionados (aquellos delitos por los que se encuentran encausados algunos principales líderes políticos) ampliándose el ámbito objetivo a cualquier otro tipo de delitos; y, los actos amnistiados recogen también expresiones vagas e imprecisas. Esto choca en gran medida con la mencionada ley de amnistía portuguesa, la cual determina un marco temporal concreto (hasta el 19 de junio de 2023), los destinatarios (jóvenes de entre 16 y 30 en la fecha de comisión de delitos) adecuándolo por tanto al principio de seguridad jurídica y de igualdad porque son todos los jóvenes y no solo algunos los beneficiados por la medida; siendo además esta medida proporcional o motivada ya que se realizaba conforme a la Jornada Mundial de la Juventud de 2023 y tampoco abarcaba conductas o delitos graves.¹¹⁹

En segundo lugar, tampoco se puede dejar al margen la idea de que parecería que no responde la ley a los criterios de ley general y abstracta, sino que pareciera una ley hecha a medida de algunos condenados, puesto que, en vez de reducirse el ámbito de aplicación en la tramitación legislativa, se ha ampliado el marco temporal y se ha añadido entre otras cosas el delito de alta traición. Por otra parte, también el contexto parlamentario es determinante puesto que la ley ha sido aprobada por un pacto político entre fuerzas políticas, y responde por tanto a esa necesidad y no tanto a la recitada en la Exposición de motivos.

Para concluir, sumado a las dudas de constitucionalidad se asoma un horizonte poco previsible. De un lado, en el ámbito legislativo, presumiblemente aflorarán recursos de inconstitucionalidad, mientras que como hemos mencionado en el ámbito judicial lo más probable es que comiencen las cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Asimismo, en el Informe de los Letrados del Senado, se acuerda iniciar un conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales por considerar que el Congreso de los Diputados carece de competencias para tramitar una ley orgánica de amnistía, por lo cual, en dicho conflicto de atribuciones tendremos una primera pincelada de como el Tribunal Constitucional resolverá las dudas constitucionales que

¹¹⁹ CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (2024) *supra. cit* pp.40-41.

se plantean entorno a la amnistía. Lo que parece evidente a todas luces es que el proceso por el cual se dirima la posible disyuntiva sobre la constitucionalidad o no de la amnistía será un proceso largo y complicado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Libros

1. FERNANDEZ NUÑEZ, J. (2015). “La extinción de la responsabilidad penal y la cancelación de los antecedentes penales.” en GIL GIL, A; LACRUZ LOPEZ, J. M; MELENDO PARDOS, M. y NUÑEZ FERNANDEZ, J. *Curso de Derecho Penal: Parte General*, Editorial Dykinson, 2ª Ed., pp. 1012-1015.
2. GUINEA LLORENTE, M. y DIAZ LAFUENTE, J. (2019). *El cumplimiento de la comisión europea con sus ciudadanos: Un balance de resultados de la VIII legislatura del Parlamento Europeo y recomendaciones para el futuro*, Editorial Marcial Pons, 1 edición, Pps.148-150.
3. MIR PUIG, S. (2008). *Derecho Penal: Parte General*, Editorial Reppertor, Barcelona, 8ª Ed., p.756-757.
4. SCHMITT, C. (1982). *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 5ª Edición, 2022.

Revistas jurídicas y artículos jurídicos

1. BASTIDA FEIJEDO, F.J. (2024). “Amnistía Y Constitución.” en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm.40, pp. 1-38.
2. BOUAZZA ARIÑO, O. (2024). “Las Leyes De Amnistía En La Reciente Jurisprudencia Del Tribunal Europeo De Derechos Humanos” en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 65, pp.1-7.
3. CHINCHÓN ÁLVAREZ, J. (2015). “Las Leyes De Amnistía En El Sistema Europeo De Derechos Humanos. De La Decisión De La Comisión En Dujardin Y Otros Contra Francia A La Sentencia De La Gran Sala En Marguš Contra Croacia: ¿Progresivo Desarrollo O Desarrollo Circular?.” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Madrid, septiembre/diciembre, número 52, pp.909-947.
4. FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M. (2024). “La ley y la Amnistía.” en *Diario LA LEY*, Nº 10422, Sección Doctrina, pp.6-7.

5. GÁNDARA PIZARRO, J. H., Y GÁNDARA PIZARRO, F. H. (2022). “Lawfare.” en *EUNOMÍA. Revista En Cultura De La Legalidad*, (22), pp. 267-287. Disponible en: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2022.6816>. (última consulta: 18 de abril de 2024).
6. IBÁÑEZ GARCÍA, I. (2023). “Repertorio de sólida doctrina jurídica sobre la inconstitucionalidad de la ley de amnistía en gestación.” en *Diario LA LEY*, N° 10361, Sección Tribuna, p.9.
7. IBÁÑEZ GARCÍA, I. (2023). “Informe sobre la proyectada Ley de Amnistía.” en *Diario LA LEY*, N° 10383, Sección Tribuna, pp.15.
8. IZQUIERDO, A. (2023). “La referencia a Italia de la Ley de Amnistía no es precisa ni clara.” en *Confilegal*. Disponible en: <https://confilegal.com/20231115-la-referencia-a-italia-de-la-ley-de-amnistia-no-es-precisa-ni-clara/> (última consulta: 2 de febrero de 2024).
9. LASCURAÍN, J. A. (27 de octubre de 2023). “¿Amnistía? Sí, pero no.” en *EL MUNDO*. Disponible en: <https://www.elmundo.es/opinion/columnistas/2023/10/27/653a428bfc6c83b6708b4574.html> (última consulta: 20 de noviembre de 2023).
10. LOPEZ CABRERA, S. (2023). “Reflexiones constitucionales ante una previsible Ley de Amnistía.” en *Diario LA LEY*, N° 10382, Sección Tribuna, pp.3-4.
11. MANJÓN-CABEZA OLMEDA, A. (2023). “Releyendo la Ley de Amnistía de 1977: Efectos jurídicos e interpretaciones erróneas.” en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm.25-20, 2023, p.12-31.
12. MORENO, R. (2023). “Juan Carlos Campo se aparta voluntariamente de un recurso de amparo por la amnistía para salvaguardar la imparcialidad del TC.” en *Confilegal*. Disponible en: <https://confilegal.com/20231123-juan-carlos-campo-se-aparta-voluntariamente-de-un-recurso-de-amparo-por-la-amnistia-para-salvaguardar-la-imparcialidad-del-tc/> (última consulta: 14 de enero de 2024).
13. PÉREZ DEL VALLE, C. (2001). “Amnistía, Constitución y justicia material.” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 61, pág. 191-196).
14. PEREZ ROYO, J. (2 de agosto de 2023). “Sobre la constitucionalidad de la ley de amnistía” en *ElDiario.es*. Disponible en:

- [https://www.eldiario.es/contracorriente/constitucionalidad-ley-
amnistia_132_10425250.html](https://www.eldiario.es/contracorriente/constitucionalidad-ley-
amnistia_132_10425250.html) (última consulta: 7 de marzo de 2024).
15. RAMOS TAPIA, I y RUIZ ROBLEDO, A. (2023). “¿Se olvidó la Constitución de la amnistía?.” en *Diario LA LEY*, Nº 10345, Sección Tribuna, pp.5-6.
 16. REQUEJO PAGÉS, J. L. (2001). “Amnistía E Indulto En El Constitucionalismo Histórico Español.” en *Historia Constitucional* (revista electrónica), núm.2, pp.96-99.
 17. RUIZ ROBLEDO, A. y RAMOS TAPIA, I. (30 de agosto de 2023). “Si el Gobierno quiere amnistiar a Puigdemont debe reformar la Constitución.” en *EL ESPAÑOL*. Disponible en: https://www.elespanol.com/opinion/tribunas/20230830/gobierno-quiere-amnistiar-puigdemont-debe-reformar-constitucion/790540940_12.html (Última consulta: 18 de diciembre de 2023).
 18. RUIZ ROBLEDO, A. (2024). “La amnistía en la España Constitucional.” en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 40 (2024), pp. 49-50.

Informes

1. COMISIÓN DE VENECIA (2024). *Legislative Proposal 122/000019 For An Organic Law On The Amnesty For Institutional, Political And Social Normalisation In Catalonia Of 13 November 2023*. Pp. 5-8. Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2024\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2024)002-e) (ultima consulta: 2 de febrero de 2024).
2. COMISIÓN DE VENECIA (2024). *Opinion On The Rule Of Law Requirements Of Amnesties With Particular Reference To The Parliamentary Bill “On The Organic Law On Amnesty For The Institutional, Political And Social Normalisation Of Catalonia* pp.11-20. Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2024\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2024)003-e) (ultima consulta: 13 de abril de 2024).
3. 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.37-41. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/-El-Pleno-del-CGPJ-aprueba-el-informe-a-la-proposicion-de-ley-de-amnistia> (ultima consulta: 15 de abril de 2024).

4. LETRADOS DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA. (2024). *Observaciones Técnicas A La Proposición De Ley Orgánica De Amnistía Para La Normalización Institucional, Política Y Social En Cataluña (Núm. Expdte. 122/19)*, pp.3-10. Disponible en: https://confilegal.com/wp-content/uploads/2024/01/Observaciones_tecnicas_Proposicion_de_Ley_Organic_a_de_Amnistia_122.19.pdf pp.3-4. (última consulta: 7 de marzo de 2024).
5. 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*. pp.8-27. Disponible en: <https://www.democrata.es/actualidad/dudas-constitucionales-sobre-la-tramitacion-y-el-contenido-el-informe-integro-de-los-letrados-del-senado-sobre-la-ley-de-amnistia/> (última consulta: 20 de abril de 2024).
6. MINISTERIO DE JUSTICIA. (2021). *Propuesta Motivada Que Eleva El Ministro De Justicia Para La Concesión De Indulto A Don Oriol Junqueras I Vies*. p. 10. Disponible en: https://www.elindependiente.com/wp-content/uploads/2021/06/21.06.22_Oriol-Junqueras.pdf (última consulta: 10 de enero de 2024).
7. SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. (2023). *Nota de la Secretaría General relativa a la proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social de Cataluña*. pp.10-17. Disponible en: <https://s3.documentcloud.org/documents/24173201/informe-letrados-congreso-pl-amnistia.pdf> (última consulta: 30 de diciembre de 2023) .
8. SUMAR. (2023). *Dictamen Sobre Una Propuesta De Ley De Amnistía*. pp.7-17. Disponible en: https://www.newtral.es/wp-content/uploads/2023/10/Dictamen_Amnistia_Sumar_10oct2023-1.pdf (última consulta: 20 de noviembre de 2023).

Otros

1. CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS & ASSESSMENT (2024). *Cambridge Dictionary*. Disponible en: <https://dictionary.cambridge.org/> (última consulta: 30 de octubre de 2023).

2. COMISION PERMANENTE CGPJ. (2023). “Comunicado de la Comisión Permanente en relación con las referencias al lawfare contenidas en el acuerdo suscrito hoy por el PSOE y Junts”. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/Comunicado-de-la-Comision-Permanente-en-relacion-con-las-referencias-al-lawfare-contenidas-en-el-acuerdo-suscrito-hoy-por-el-PSOE-y-Junts> (consulta: 17 de noviembre de 2023).
3. CORNELSEN VERLAG GMBH (2024). *Duden*. <https://www.duden.de/> (última consulta: 15 de enero de 2024) .
4. EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. (2008). *Information note on the case-law of the Court (No. 111 - 2008)*. Disponible en: https://www.echr.coe.int/d/clin_2008_09_111_eng_845589?p_1_back_url=%2Fs_earch%3Fq%3DRic.%2Bn.%2B54334%252F00 (última consulta: 14 de enero de 2024).
5. DEL ANDRO, R. (1958). “Voz amnistía” en AAVV *Enciclopedia del Diritto*, Gruffrèr, pp.309-310.
6. F. CADENAS, J. (2023). “Las amnistías en Europa desde la Segunda Guerra Mundial: así se utilizaron en Francia, Portugal, Italia o Alemania.” en *Newtral*. Disponible en: <https://www.newtral.es/amnistias-europa/20231115/> (última consulta: 30 de enero de 2024).
7. Fundación del Español Urgente. (2020). “Lawfare, alternativas en español” en *Fundéu*, el 15 de enero. Disponible en: <https://www.fundeu.es/recomendacion/lawfare-alternativas-en-espanol/> (última consulta: 18 de abril de 2024).
8. GABINETE DE PRENSA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2024). Nota Informativa N° 30/2024 El Tc Inadmite Por Falta De Lesión Del Derecho Fundamental El Recurso De Amparo Parlamentario De Vox Contra Las Decisiones De La Presidenta Y De La Mesa Del Congreso De Devolver La Proposición De Ley Orgánica De Amnistía A La Comisión De Justicia. Disponible en: https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2024_03_0/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%2030-2024.pdf (última consulta: 13 de abril de 2024).

9. KÖLLING, M. (2022). “El nuevo mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE: ¿vía libre tras la sentencia?.”. en *Real Instituto Elcano*, pp.1-6. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-nuevo-mecanismo-de-condicionalidad-para-la-proteccion-del-presupuesto-de-la-ue-via-libre-tras-la-sentencia/> (última consulta: 14 de enero de 2024).
10. MARTÍN, A. (7 de septiembre 2023). “El acta de la reunión en la que la Mesa del Congreso vetó la amnistía en 2021: el letrado fue tajante.” en *El Debate*. Disponible en: https://www.eldebate.com/espana/20230907/acta-reunion-mesa-congreso-veto-amnistia-2021-letrado-tajante_138139.html (última consulta: 12 de octubre de 2023).
11. SOLÉ ALTIMIRA, O. (15 de septiembre de 2023). “El Gobierno de Aznar indultó en un día a más personas que las 1.432 que el independentismo quiere amnistiar.” en *elDiario.es*. Disponible en: https://www.eldiario.es/catalunya/gobierno-aznar-indulto-dia-personas-1-432-independentismo-quiere-amnistiar_1_10516718.html (última consulta: 25 de enero de 2024).
12. TSF RADIO NOTICIAS (19 de julio de 2023). “Visita do papa. Parlamento aprova proposta de lei de amnistia e de perdão de penas” en *TSF Radio Noticias*. Disponible en: <https://www.tsf.pt/portugal/politica/visita-do-papa-parlamento-aprova-proposta-de-lei-de-amnistia-e-de-perdao-de-penas-16720456.html/> (última consulta: 15 de febrero de 2024).
13. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (2014). *Diccionario de la lengua española* (23a ed.). Disponible en: <https://www.rae.es/> (última consulta: 25 de octubre de 2023).

Jurisprudencia

Tribunal Supremo

1. ATS 9890/2001 de 18 de enero.
2. STS 5997/2013 de 20 de noviembre.

Tribunal Constitucional

1. ATC 32/1981 de 25 de marzo.

1. STC 63/1983 de 20 de julio.
2. STC 147/1986 de 25 de noviembre.
3. STC 46/1990 de 15 de marzo.
4. STC 55/1996 del 28 de marzo.
5. ATC 72/2008 de 26 de febrero.
6. STC 205/2011, de 15 de diciembre.
7. STC 129/2013 de 4 de junio.
8. ATC 168/2016 de 4 de octubre.
9. ATC 183/2016 de 15 de noviembre.
10. ATC 185/2016 de 15 de noviembre.